



881309
39
2Ej.

UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL LOMAS VERDES
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
NUMERO DE INCORPORACION 8813 - 09

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS
PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A .
SAMUEL TORRES CORNEJO

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. JUAN ARTURO GALARZA
REVISOR DE LA TESIS
LIC. MIGUEL ANGEL ACOSTA ABARCA

NAUCALPAN DE JUAREZ ESTADO DE MEXICO

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MI PADRE:

Dedico esta Tesis, a tu siempre bien atinada y sabia conducción, por tu ejemplo y definida actitud de superación; como la expresión más humilde acumulada a lo largo de mi trayectoria.

A MI MADRE:

***Te dedico esta Tesis, como homenaje a tu constante progreso, demostrando así, el tributo a la semilla que ha fecundado y florecido a lo largo de 27 años.
Por tu cariño siempre te tendré presente.***

A MIS HERMANOS:

Dedico esta Tesis a Jorge Antonio, Samuel I (q.e.p.d.), David, Adolfo, Jorge, Isaías, Lucía, Eufracio, Claudia y Sara, por ser el producto que refleja, la más alta idea de lucha y sacrificio inagotable.

A MIS ABUELOS:

Dedico esta Tesis a Samuel Torres Soto (q.e.p.d.), Lucía Millán Torres (q.e.p.d.), Eufracio Cornejo Vázquez (q.e.p.d.), Ma. Luisa Muñoz González, a cada uno de ellos, por contribuir a la formación de una gran familia, al engrandecimiento y ejemplo de lucha y valor por seguir adelante.

***A la Familia Cornejo Muñoz, Ramírez Cornejo,
Cornejo de León, Cornejo Salcido, Vergara Cornejo,
Aguilera Cornejo, Cortés Cornejo, Cornejo Casanova,
Cornejo Hernández y Torres Alvarez:***

***Les dedico esta Tesis, como la máxima riqueza
obtenida con su sin igual apoyo, sus infranqueables
consideraciones y constante amistad.***

AL ING. FELIPE RAMIREZ CORNEJO:

***Especialmente dedico esta Tesis, con un profundo
agradecimiento, por haber sido el eslabón más
importante, para la conclusión de este humilde trabajo
y por haberme facilitado siempre su bondosa
disposición.***

A MIS MAESTROS:

Les dedico esta tesis, a los hombres que con su humildad y sencillez contribuyeron como escultores, a labrar el mosaico de conocimientos trascendentales para toda mi vida.

En Especial al Lic. Miguel Angel Acosta Abarca, Lic. Juan Arturo Galarza, y Lic. Yolanda García Gutierrez, por haber respaldado con su orientación y asesoría la presente investigación.

AL COLEGIO INDOAMERICANO S.C.:

Le dedico esta Tesis, como un agradecimiento y en especial a la Q.F.B. Yolanda Cortés de Nuñez, por su siempre incondicionalidad apoyo y gratitud.

**A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS DE
GENERACION DE DERECHO (1987-1991):**

Dedico esta Tesis a aquellos que merecen mis más sinceros respetos y admiración, porque es posible constatar que cada uno de los que formó parte de esta generación, es un ejemplo de hombre cabal, ejemplo de ciudadanía y dedicado a tan excelsa función en beneficio de la sociedad: La Abogacía.

AL LIC. FERNANDO A. GARCIA CUEVAS:

*Le dedico esta tesis, en agradecimiento a ese
inquebrantable apoyo siempre demostrado sin
obstáculos, para emprender el vuelo en dirección del
más alto y noble ideal de servicio: La Política.*

A MIS AMIGOS DE EQUIPO:

A Alejandro Mondragón Hernández, Armando Alvarado Escamilla, Felipe Ramírez Cornejo, Marco Antonio García Cuevas, Jose Luis Lobera Arias, Carlos Trejo Santa Cruz, Fabián E. Juárez Hernández, Alejandro Mancera Rodríguez, Domingo Hernández Márquez, Raúl Torres Nieto, Alfonso García Olvera, Andres Segura Azpeitia, Gustavo Salazar Ramírez, Edmundo García Flores, David García Flores, Javier Morfin Hernández; les dedico esta Tesis como un reconocimiento a su apoyo incondicional, por adherirse con emoción y entusiasmo a esas actividades sociales que nos han brindado un sin fin de experiencias y madurez.

***Dedico esta Tesis a todos aquellos que siempre han
confiado y creído en mi, no les fallaré.***

***Dedico esta Tesis a mi pueblo mexicano, a mi estado
de México y a mi Municipio estimado de Cuautitlán
Izcalli.***

INDICE

INTRODUCCION..... i-iv

CAPITULO I. LA EVOLUCION Y ORIGEN DEL MUNICIPIO A TRAVES DE LA HISTORIA.

1.1. TESIS SOBRE EL ORIGEN DEL MUNICIPIO EN SU CONTEXTO NATURAL..... 2-13

1.2. CONTEXTO GENERAL DE LAS EPOCAS DE LA HISTORIA MUNICIPAL..... 13-28

1.3. LA IDEA DEL MUNICIPIO EN GRECIA..... 28-48

1.4. LA IDEA DEL MUNICIPIO EN ROMA..... 48-69

1.5. EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA..... 69-74

1.6. TRAYECTORIA MUNICIPAL EN LA PENINSULA IBERICA..... 74-78

CAPITULO II. LA EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

2.1. LA IDEA DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRECORTESIANO.... 80-90

2.2. LA COMUNION VECINAL COMO CIMIENTO DE LA CONQUISTA... 92-97

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUEBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

- 2.2.1. EL PRIMER AYUNTAMIENTO EN AMERICA.....97-105
- 2.2.2. EL PRIMER AYUNTAMIENTO EN EL VALLE DE
MEXICO.....106-109
- 2.3. EL COLONIAJE Y LA VECINDAD EN LA NUEVA ESPANA.....109-118
- 2.4. EL GOBIERNO MUNICIPAL CONCEBIDO EN LA NUEVA
ESPAÑA.....118-135
- CAPITULO III. TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN
MEXICO.
- 3.1. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1812.....137-145
- 3.2. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1824.....145-148
- 3.3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES EN LA CONSTITUCION DE 1835
Y 1836.....148-152
- 3.4. EL MUNICIPIO EN ALGUNOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DE 1836 A
1857.....152-155
- 3.5. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857...155-159
- 3.6. LA CONCEPCION RESTABLECIDA DEL MUNICIPIO EN LA
CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

1917.....	159-166
3.7. EL MUNICIPIO EN LA REFOMA.....	166-178
3.8. EL MUNICIPIO ENCUADRADO EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA.....	178-191
CAPITULO IV. TRAYECTORIA DEL ARTICULO 115 MUNICIPAL.	
4.1. LA AUTONOMIA MUNICIPAL DE LA ETAPA CARRANCISTA....	193-198
4.2. LAS RELACIONES ESTADO-MUNICIPIO.....	199-203
4.3. EL PRIMER PROYECTO.....	203-209
4.4. REFORMAS A LA LEGISLACION MUNICIPAL.....	209-212
4.5. LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Y OTRAS LEYES ESTATALES.....	212-216

CAPITULO V. ASPECTOS GENERALES DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL.

5.1. ELEMENTOS BASICOS DEL MUNICIPIO.....	218-234
5.2. DIVISION MUNICIPAL DE LAS ENTIDADES FEDERALES....	234-236

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

5.3. ELEMENTOS NECESARIOS DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL..236-246

5.4. LA COMPETENCIA DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO ACTUAL..246-261

CAPITULO VI. APLICACION MUNICIPAL TENDIENTE AL BIENESTAR
SOCIAL Y EL FIN COMUN.

6.1. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.....263-284

6.2. LA HACIENDA MUNICIPAL.....284-291

6.3. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.....291-298

CAPITULO VII. FACTORES Y FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS
PUBLICOS.

7.1. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.....300-303

7.2. ESTRATEGIAS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS
PUBLICOS.....303-316

7.3. TIPOS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.....331-351

CONCLUSIONES.....353-355

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

PROPUESTAS..... 357-358

BIBLIOGRAFIA..... 360-362

INTRODUCCION

Siendo la primera vez, que realizo un estudio de esta naturaleza y de gran trascendencia, lo llevaré a cabo con el mejor empeño, haciendo acopio de los conocimientos adquiridos sobre la ciencia del derecho.

El presente trabajo, lo elaboré con la más sencilla contribución que nuestra ciencia del derecho nos otorga y acorde con la importancia que reviste el tema que aquí nos reúne, pues como integrantes de una comunidad y como elementos necesarios para que la relación gobierno y gobernado coexista, es decir, como ciudadanos con derechos y obligaciones, con derechos personales y derechos reales.

Por tanto, no podemos menos que interesarnos en estudiar el aspecto aquí propuesto, es decir el derecho

municipal, pues una institución de tanta trascendencia, como la municipal, y lo que por sí sola reviste, debe ser analizada, desde las diversas tendencias en pro y en contra, con el fin de adoptar una postura acorde con nuestras convicciones.

Analizaremos, desde el inicio hasta la conclusión de esta investigación, como lo propongo en cada uno de los capítulos, la trascendencia que ha tenido el municipio, como tema central y único de la misma.

Comenzaré por exponer los orígenes del municipio, en las distintas épocas históricas de la humanidad, en las épocas antiguas y clásicas que dieron el fundamento a la superación de la misma, como la griega y romana.

Ya expuesta, esta primera etapa proseguiré narrando, dicha evolución en un contexto geográfico, que impacto y sacudió la vida europea, es decir, el descubrimiento de un nuevo continente: América. Por tanto analizaremos, la forma en que se regulo y reafirmo, esta cuestión municipal, en dicha etapa histórica.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

En una etapa posterior, como lo fue la conquista, y ya liberados de una dominación extranjera, es decir en un México preconstitucional, en donde una regulación político-administrativa, se comenzaba a gestar, nos aplicaremos a enfocar la investigación directamente al análisis puramente teórico de esta gran etapa del pueblo mexicano.

En la regulación y la prestación de los servicios públicos municipales, como tema central de nuestra investigación, profundizaré en la estructura administrativa y legislativa, con que cuenta toda estructura municipal.

Me introduciré, en algunos aspectos generales, que interfieren, para que de manera tendenciosa, pero ecuanime y equilibrada, se procuré el bien común y el equilibrio social de la comunidad, en sus tres niveles: local, estatal y federal.

Seguro, de que al concluir dicha exposición, habré aportado, algún nuevo conocimiento a la ciencia jurídica, convencido estoy de que el completo estancamiento político en nuestros días ya no es posible, pues los cambios, en los modos

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

de ser de la sociedad mexicana, demandan siempre modificaciones adecuadas y pertinentes en la actividad pública y jurídica, acorde con los tiempos que se viven.

Concluiremos, la presente investigación con el objetivo planteado, referente a la forma de prestación de los servicios públicos, para así poder cumplir satisfactoriamente con el objetivo aquí planteado.

CAPITULO

I

1.1. TESIS SOBRE EL ORIGEN DEL MUNICIPIO EN SU CONTEXTO NATURAL. DEFINICION.

Al tratar de enlazar las actividades sociales y cotidianas de la actividad social, nos enfrentamos al hallazgo de una multitud de ingredientes sociales y una multitud de muy copiosas y muy variadas experiencias de lo social: nos encontramos, ante todo con el hecho de que no estamos solos, sino que por el contrario, estamos relacionados con otros muchos seres humanos, con los que definitivamente convivimos: algunos de esos prójimos están muy cerca de nosotros, como por ejemplo nuestros familiares, otros por el contrario se hallan mas distantes como nuestros connacionales de otras regiones del país.

Aunque también convivimos con ellos de alguna manera, los demás seres humanos, con los cuales nos relacionamos, no se presentan como una multitud amorfa situada sobre un mismo plano de relaciones, sino por el contrario se presentan formando grupos varios en diferentes planos y muchas veces interferentes entre sí, como por ejemplo la vecindad, la ciudad, la nación, el círculo cultural y a fin de cuentas la humanidad como conjunto y desde otros puntos de vista la escuela, la mutualidad de la asistencia, etc.

Ya enmarcados en la investigación que aquí nos ocupa, podemos decir que en torno al surgimiento del municipio, se presentan diversas hipótesis que se plantean como algo demasiado natural, espontáneo o divino, hasta aquellas que lo señalan como una consecuencia de las formas de organización que adopta el estado en su régimen de derecho.

Discusiones e hipótesis, que de ninguna forma pueden considerarse como ociosas o inútiles, si analizamos sus derivaciones y consecuencias; pues de aquí surgirá la determinación de la sustantividad jurídica del municipio y con ello el alcance de sus funciones y competencia.

A tal consideración el historiador portugués Alexandre Herculano señaló que: "El estudio del municipio en sus orígenes y en sus modificaciones como elemento político debe tener para la generación actual un alto valor histórico y mucho más lo tendrá, algún día cuando la experiencia nos halla demostrado, la necesidad de restaurar ese olvidado, más indispensable elemento de toda organización social.

"Por tanto analizaremos aquí en forma combinada el

aspecto histórico o sea el cuando, y el aspecto sociológico o sea el como. Siguiendo la identificación hecha por el maestro González Uribe, al referirse a los diversos puntos de vista para el estudio del origen del estado.

Así por cuanto que en el fondo hay coincidencia, los partidarios del origen natural del municipio se hallan divididos: entre los que confirman su aparición como algo divino, los que lo atribuyen a factores sociológicos y los que lo ven como una necesidad connatural a la especie humana en tanto ser político.

Explicaremos en orden de enunciación estas tres variantes:

I. - Acerca del origen divino nos dice Alexis de Toqueville: "Que la comuna, es la única sociedad que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por donde quiera que hay hombres reunidos se forman por sí misma, una comuna".

La sociedad comunal, existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes, el hombre es quien crea los reinos y crea las Repúblicas, la comuna parece salir directamente de las manos de Dios.

II. - En la segunda hipótesis que es además de tipo materialista, se considera al municipio como producto de factores socioeconómicos e identifica, en cierta manera el nacimiento del Estado con el del municipio.

Viéndolo como forma de organización primaria en que los nexos fundamentalmente son el poder genitivo y la descendencia y en cuyo núcleo se busca satisfacer las necesidades de producción, ya que todas las grandes épocas del progreso de la humanidad, coinciden de manera mas o menos directa, con la época en las que se extienden las fuentes de existencia.

Engels, al entrar en el estudio de la civilización o período del arte y la industria propiamente dicha, y después de realizar un estudio profundo sobre la formación de la familia, así como de la gens griega, llegó a la conclusión de que en una sociedad con tantos avances, solo faltaba una cosa, una institución que no solo asegurase las nuevas riquezas de los individuos contra las tradiciones comunistas, de la constitución gentil, que no solo consagrara la propiedad privada, antes tan poco estimada e hiciese de esta santificación, el fin mas elevado de la comunidad humana, sino

que además, imprimiera el sello de reconocimiento general de la sociedad, a las nuevas formas de adquirir la propiedad que se desarrollaban una tras otra, y por tanto la acumulación cada vez más acelerada de las riquezas.

En una palabra, faltaba una institución que no solo perpetuarse la naciente división de la sociedad en clases, sino también el derecho de la clase poseedora de explotar a la no poseedora y el dominio de la primera sobre la segunda, y esa institución nació, se inventó el Estado, lo que algunos autores interpretan como municipio, atendiendo a que el término Estado en su connotación actual aparece hasta el siglo XVI, en la obra "El Príncipe" de Nicolás Maquiavelo.

III.- En la tercera hipótesis, se señala que el municipio, tiene su naturaleza en el ser humano por una necesidad inminente y peculiar del hombre, que consiste en asociarse, en núcleos concretos y reconocer en su seno, para lograr una unidad, el orden, la defensa de sus intereses y en general conseguir la cohesión y la fuerza necesarias en el logro de sus propios fines.

Aquí no se ve, como la motivación fundamental del

hombre, la socioeconómica: ni la lucha por mantener las clases de explotadores y explotados, sino que la respuesta al cuestionamiento principal, se encuentra en el fuero interno de cada sujeto, a similitud de lo que señalan los contractualistas.

Cuando el hombre comienza a reflexionar, al darse cuenta que ha nacido libre pero que esta encadenado en todas partes, decide entonces recobrar su libertad a través de un ente que crea y al cual cede voluntariamente ciertos derechos, para que el a su vez los regrese en protección y seguridad.

Esto, aunado a la necesidad natural, vendría a darnos la justificación de la existencia del municipio, como segundo grado de la evaluación en la que se muestra y se observa el proceso lógico y natural de la sociedad, primero la familia por extensión, el clan, la tribu, la patria, la gens, luego el municipio y posteriormente otras formas de organización cada vez mas complejas y elaboradas.

Son muchas las opiniones que se han expresado acerca del origen del municipio sin embargo de entre ellas podemos

señalar que hay dos tendencias dominantes sobre el particular:

I.- LA TEORIA SOCIOLOGICA O JUSNATURALISTA.- Que explica la existencia del municipio como una institución del derecho natural impuesta por necesidades urgentes de la vida humana, de la sociedad asentada en una localidad.

Se dice, que es reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y bienestar del grupo, según Bayeres Somieres, los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales y jurídicas o de naturaleza similar.

El municipio pues, nace espontáneamente, no lo crea el Estado, sino que es solamente reconocido en su existencia, esta teoría se aprecia en Alexis de Toqueville ya mencionado anteriormente y Adolfo Posada.

LA ESCUELA LEGALISTA.- Afirma que el municipio es una entidad territorial creada por la ley. En nuestra opinión

el municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus mas remotos origenes dandole mayor o menor amplitud, segun veremos en la evaluacion historica de esta institucion.

Podemos por tal causa, afirmar que los origenes del municipio, segun algunos autores se encuentran en todo el mundo siguiendo la idea de Garcia Oviedo (1).

Constituye una comunidad de personas preferentemente de familias situadas en un mismo territorio para la satisfaccion de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad.

Asi hay quien señala que existió esta organización en Grecia, en el Uji del Japon, en la Sipe germanica y en el calpulli Azteca.

En el mundo occidental, el municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansion de Roma, las ciudades

(1). GARCIA OVIEJO CARLOS Derecho Administrativo, 4a. Edición Ed. Aisa Madrid, 1957, pág. 553.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

conquistadas por la legiones romanas se incorporaban en su territorio, sin embargo los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo que recibía el nombre de municipio.

Posteriormente, se reconoció cierta autonomía a esas ciudades y según Bielsa (2): "Las principales características del pueblo romano eran:

Los romanos en las primeras épocas de sus conquistas, sometían a los pueblos vecinos a una condición servil, se les confiscaban los bienes, se les privaba de sus derechos, en fin se les reducía a la esclavitud.

Sin embargo, si el conquistado no había opuesto resistencia, es decir si se sometía a discreción se le permitía conservar partes de sus bienes y gozar de algunos derechos, pero en ambos casos la independencia del pueblo vencido era aniquilada.

(2). BIELSA RAFAEL. Principios del Régimen Municipal. Buenos Aires, 1940, págs. 35 y siguientes.

En la época imperial y especialmente en la Lex Julia, existían aun localidades llamadas fora o Conciliabulia que fueron erigidas en ciudades independientes conservando el nombre de forum.

A diferencia de las anteriores posturas ya expuestas, la postura formalista se basa en que el municipio es una institución posterior al Estado ya que este es quien le da vida, quien le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia, concluyendo que todo aquel que sostenga su aparición como algo natural es porque no sabe que es el Estado ni el Derecho ni el Municipio.

Al referirse a la identidad del derecho y del Estado, Kelsen explica una teoría del Estado depurada de todo elemento ideológico, metafísico o místico solo puede comprender la naturaleza de esta institución social considerándola como un origen que regula la conducta de los hombres.

Mas adelante agrega: El Estado es pues un orden jurídico, pero no todo orden juridico es un Estado, puesto que no llega a serlo hasta el momento en que establece ciertos

LA MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

organos especializados para la creación y aplicación de las normas que lo constituyen. En las comunidades jurídicas primitivas preestatales las normas generales son creadas por vía consuetudinaria y son el resultado de la conducta habitual de los sujetos de derecho.

Siguiendo esta línea, algunos autores se refieren a la inexistencia histórica del municipio fundamentando sus teorías con las teorías de algunos otros autores.

El Estado en su calidad de sujeto de actos estatales, es precisamente la personificación de un orden normativo, la naturaleza jurídica de las divisiones territoriales del Estado y de las uniones de Estado plantea únicamente un problema de centralización o de descentralización en el marco del problema general de la validez territorial de las normas que constituyen un orden jurídico.

Un estado que no fuera o que aún no hubiera llegado a ser un orden jurídico, no existe, ya que un Estado no puede ser otra cosa que un orden jurídico, bajo tales directrices los formalistas concluyen, que el ente municipal surge como

expresión de la necesidad, que el Estado moderno tiene que llevar a cabo la descentralización.

No admiten el origen sociológico de la comuna, pues consideran que nace gracias al orden normativo, que es el que le da legitimidad y por tanto existencia jurídica.

1.2. CONTEXTO GENERAL DE LAS EPOCAS DE LA HISTORIA MUNICIPAL.

Antes de adentrarnos e inmiscuirnos, en el estudio en particular del proceso histórico del municipio en las civilizaciones concretas, mostraremos un panorama global de las épocas del trayecto de la historia municipal, para lo cual seguiremos las investigaciones y el respaldo intelectual del tratadista español Antonio Verver Cano quien señala del tema que nos ocupa seis etapas a saber: (3)

(3). VELVER CANO ANTONIO. Teoría del Municipio, aportaciones al estudio del municipio, como persona estatal seguida de una síntesis de sus momentos históricos y de algunas consideraciones, sobre la ideología y el contenido del nuevo estatuto municipal. Ed. JUAN MONTILLAS ANDUJAR, 1924, págs. 145 y siguientes.

a).- En la primera época el municipio vive uniforme e impreciso, apenas sin que la humanidad tenga conciencia de que existe mas bien en un momento genitivo.

b).- Por lo que toca a la segunda, el poder del municipio es robustecido por el desenvolvimiento de la conciencia jurídica, ocurre como fenómeno natural que la vida y la civilización se desbordan del casco de las ciudades.

El guerrero siente impulsos de dominio y sale al campo para ejercerlos, guerrea, lucha y domina. La ciudad, conglomerado de tribus, ha logrado una organización estatal, por lo cual cumple, por si misma la totalidad de los fines sociales, de sus leyes, se impone su justicia, extiende la ciencia primitiva, aquella ciencia de los griegos, de los egipcios y de los romanos.

Levanta sobre pactos guerreros o convenios pacíficos un acuerdo con los demás municipios circunvalentes y empieza a formarse un conglomerado de Estados, en el cual entran ciudades con las siguientes características:

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

- 1.- Confederadas- Contrato de igual a igual.
- 2.- Con propia organización, pero con cierto protectorado que les prestaba una ciudad superior en cultura, civilización o armas.
- 3.- Dependientes- A la manera de filiales con amplias dimensiones de subordinación.
- 4.- Estipendarias- Conservando su régimen pero a condición de pagar ciertos tributo a las mas principal.
- 5.- Colonias- Especie de sucursales o secuelas de la ciudad dominadora.

En este momento histórico, es cuando se presenta el que varios estados quedaron reunidos dentro de otro estado lo cual condujo en natural forcejeo para lograr la permanencia, surgen así las insurrecciones, las guerras y ello favorece aún mas la extensión de dominio de la que se considerara como ciudad capital, haciéndola consciente de una porción de obligaciones que son medios para lograr el fin común.

Es así, como se construyen los cimientos del estado nacional desconocido y desobedecido por las ciudades, que

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

también sienten dentro de si ansias de poder, naturalmente el triunfo siempre ha sido para el más fuerte, en criterio que en conciencia jurídica, como en medios materiales, guerreros en armas, etc.

Pero no siempre el derecho de la fuerza se impone a la fuerza del derecho. Desprestigiados los principios de la pervertida civilización humana se levanta la nueva generación de hombres que siente en sus entrañas el rayo destructor de aquella civilización monstruosa, para levantar sobre las cabezas del imperio, el poder feudal que juntamente con la iglesia, sostuvo al mundo durante tantos siglos, llamada medioevo de obscuridad municipal o tercera época.

El desconcierto que produjo la incursión de los germanos, rompió los vínculos unificantes del imperio y cada ciudad hizo suya la independencia y autonomía con esto se acabaron los obstáculos recíprocos y pronto se encontraron independientes en espera de los nuevos acontecimientos.

Asimilados los moldes de un buen régimen jurídico, no surgieron los beneficios producto de una civilización, los bárbaros se preocuparon del buen acomodo de sus familias y de sus propias conveniencias, usaron en muchos casos modos suaves

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

y tranquilizadores sin mengua de la organización guerrera que necesariamente suponía la vida de aquellas civilizaciones y así sostuvieron facilidades para conceder su justa validez a las organizaciones de entonces.

En el desenvolvimiento de esta época, se acusa con viveza la intervención individualista del sello germano actuante, sobre la extendida civilización de Roma que a medida que se propagaba se iba traduciendo en la inevitable pugna entre ambos elementos.

La invasión de los bárbaros en el imperio, se realizó fundamentalmente a través de la introducción en el mismo, de grandes masas de gentes, este hecho significó que las legiones y sus acompañantes habían de traer una organización propicia para tratar a los pueblos ocupados en patrón de conquistados y vencidos.

Ellos mismos adoptaban posturas de señores de dominación, por eso si bien a cada municipio se le reconoció su organización, usos y costumbres, también pugnaron ellos por cierta organización nacionalista y de fundamental estructura militarista levantada sobre la que necesariamente las huestes de lucha, desde el primer momento impusieron los germanos sus

leyes y sus reyes. dictaron aquellos con carácter general e hicieron sentir a los municipios el peso de un poder supremo al que debían someterse.

El resultado de estas actitudes, fue que los preceptos del derecho público y del derecho penal y los de todos procedimientos civiles o administrativos, fueran emanados del poder real como jerarca indiscutible del rey, y en consecuencia la administración municipal solo quedo con ciertos títulos de orden interior correspondientes al régimen del orden entre el vecindario, así como la mera presencia del cumplimiento de las sentencias de justicia.

La necesidad de contar con masas auxiliares para el ejército, hizo que fuera robustecida la intervención del pueblo en todos los actos de interés común para la ciudad, estableciéndose el conventum visinorum en el que se condensa la soberanía de las ciudades y al que podían llegar como consejo abierto todos los vecinos.

La monarquía visigótica, fundada sobre el carácter individualista germano y sobre el respeto a la personalidad, tuvo los caracteres mas templados que pudieran señalarse a las monarquías modernas, alrededor de los reyes vivían

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

haciéndose cada vez mas prestigiosos los grandes señores y ricos hombres que como punto de apoyo de los soberanos recibían mercedes y feudos a cambio de ciertas ayudas que siempre necesitaban las monarquías para hacerse fuertes.

Esto dio lugar a la formación de un orden jerárquico, en la nobleza con sus escalas de duques, condes y Gardingos, que tenían jurisdicción real para gobernar territorios ciudades o fortalezas, esto tuvo como natural consecuencia la privación del derecho de gobierno autónomo a los municipios, los cuales se fueron reduciendo a la propia administración de intereses materiales, con múltiples intervenciones.

Todo esto apresuro violentamente, la crisis al régimen jurídico, mientras que en España se reprodujo una conquista que duro diez siglos, y en toda Europa se iba desarrollando el principio individualista del derecho germano, que aplicado a la tierra y al señorío, sobre ella derivado de los derechos de conquista produjo el feudalismo.

El guerrero o concesionario, que no podía cultivarla la daba en feudo y a cambio de una renta o pensión, transfería

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

el derecho útil a sus vasallos los cuales a su vez lo concedían a otros y estos a otros mas pobres hasta producir un orden de dependientes unas de otras. en las que a medida que iba bajando la concesión se hacia mas obligado el concesionario hasta llegar al siervo de la gleba que solo tenía derecho a vivir pobremente a cambio de sus constantes trabajos.

En las leyes visigóticas. en la leyes de los logombardos y en las que atribuyen a los teutones existen rudimentarios detalles de derecho municipal a pesar de que el municipio fue cada vez menos trascendente de las mismas.

La organización social. fundada en las jerarquías del dominio de las tierras trajo como consecuencia natural la creciente desestimación de los valores urbanos. surgen así los regimenes de justicia a cargo de los señores dueños de vida y hacienda de sus vasallos y de esta forma la organización municipal termina al acabarse su carácter jurídico.

En el devenir. este estado de cosas quedo muy atrás. el aniquilamiento de la nobleza exigió como premisa el robustecimiento de las ciudades libres que pasaron núcleo de

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

apoyo para los reyes y surgió de esto, un movimiento de concesiones especiales para los municipios. que se conoce con el nombre de fueros municipales y que en lo orgánico y fundamental logro la restitución del concilium o reunión de vecinos.

Reconociéndole su autonomía, para resolver todos los asuntos del régimen interior del municipio, con facultades de nombrar jueces y alcaldes en elección popular directa, así como de organizar gremios, tasar las ventas en mercados y comercios y confiar delegación especial en todos los vecinos, haciendo el nombramiento de jurados, para que cuidaran de la aplicación de las ordenanzas promulgadas por el consejo abierto.

Esta asamblea, se celebraba los domingos previa citación a toque de campana en el pórtico de la iglesia o en la plaza mayor del poblado, sin embargo; el régimen dado por los reyes en forma de premio, solo perduro en los municipios de corto vecindario, las ciudades populosas tuvieron que acudir a las organizaciones de consejo cerrado, que pronto degenero en oligarquía, por el monopolio que hicieron de ello, los señores de los privilegios.

Estos, se adueñaron de los municipios hasta el extremo de darles las leyes y aún cuadernos a modos de códigos, suplantado así los derechos y prerrogativas del poder real, se considera este como el momento caótico en la historia del municipio.

Sobrevino entonces, un largo período de despotismo e incultura y juntamente con las guerras y la rapacidad general, dejaron sin madurar algunos, la propiedad privada y el pueblo tuvo que soportar, el perpetuo hacer y deshacer de los monarcas y señores en la larga etapa de consolidación de las monarquías hereditarias.

La influencia decidida de los legistas y el renacimiento del derecho romano, produjo un estado político que acabo con la autonomía de los municipios, a este periodo, corresponden los regímenes de Castilla y León cuya característica principal es la autonomía.

Los Aragoneses con la defensa a la libertad, los municipios italianos y los del centro de Europa con gran conciencia del uso de libertades y del manejo de la autonomía, las ciudades libres alemanas cuyo rasgo más sobresaliente se localiza en su confederación.

Comprende la cuarta época, un largo periodo histórico de la construcción de las nacionalidades, en el cual se van robusteciendo, cada vez más, los sentimientos de la ciudadanía especial y van naciendo y consolidándose, ciertos estados como Alemania, Inglaterra, Los Balcánicos o Islámicos, Asiáticos y Africanos, Francia y principalmente España.

Esta, fue la época de las reformas religiosas y la del libre examen solo contenido por el libre influjo de la santa inquisición tuvo este período histórico compleción y diversidad verdaderamente excepcionales, podemos señalar entonces que se presentó un dar y negar de personalidad y autonomía a los municipios, víctima de forcejeos que sostuvo la monarquía con la nobleza y el pueblo, hasta llegar a la formación del estado nacional soberano.

Partiendo de la realidad evidente y necesaria de los núcleos de población y del persistente poder feudal de los señores, arraigados fielmente por el régimen de propiedad de las tierras, puede explicarse, como el poder soberano de los monarcas, procuro un equilibrio que los sostuvo en el grado más alto de la nobleza.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

En los lugares o regiones, donde la organización feudal dio poderío a los señores, para hablar al monarca, hubo concesiones o franquicias y libertades a los municipios por medio de cuadernos especiales de leyes que llamaron cartas pueblas, algunas de ellas con detalles tan minuciosos y pintorescos como la declaración del fuero de cuenca en una de cuyas leyes se definía que no se reconocen mas palacios que los del rey o del obispo.

Así mismo, que asistiendo en iguales finalidades, se reconocieron organizaciones autónomas, levantadas sobre la intervención directa del pueblo en asamblea de puerta abierta.

En esta época, se dio marcadamente la distinción, entre los municipios de carácter urbano y rurales, ya que en estos, los campesinos permanecían apegados a sus trabajos, residuos de la organización feudal y entre los grandes núcleos de la población.

Eran organizados, bajo la asamblea de aristócratas que dictaban leyes y fueron como si fueran autónomos, si asimilaban poblados, a los que concedían solamente cartas pueblas y ordenaban y sostenían milicias, como consecuencia propia de su jurisdicción y soberanía.

La quinta época, que abarca propiamente desde el año de 1789 hasta finales del siglo XIX, se caracteriza por la diversidad de doctrinas y por propiciar la desorientación.

La reacción, que era de esperarse de la corriente individualista, contra el absolutismo, produjo como es bien sabido la revolución francesa.

Se organizó todo, sobre el absolutismo de la masa y fue entonces, cuando se pensó en el municipio para concederle su propio gobierno (SELF GOVERNMENT). En todos los países latinos se echó mano a las tradiciones para restaurar los pueblos contra el absolutismo, si bien ni los legisladores perdieron el patrón general que impusieron a manera de concesión autónoma ni pudieron conceder la verdadera autonomía que se habría traducido al reconocimiento del régimen del pequeño estado.

Así resultaron las ciudades y lugares en plan maquiavélico, redes de centralización de fácil manejo para las oligarquías entonces gobernantes, era la base principal, la libre elección efectuada por todos los ciudadanos, esto es el sufragio universal directo con toda la perfección pero sin

encontrar el camino de lograrla y sin perjuicio de interpretar cada gobernante tal voluntad como mejor le conviniera.

La organización municipal, de esta época fue levantada sobre principios generales meramente filosóficos, consignados en las cartas constitucionales hechas con espíritu enciclopedista y doctrinario de pseudo filósofo ya que no era partidista a las cuales se les dio valor especialísimo como una manera de pacto firmado entre el pueblo y los monarcas, pacto que solo estos juraron en fidelidad prometida a cada reforma.

Es interesante destacar, el hecho de que en éste período, se haya dado una organización uniforme, a través de la ley, pues se desconocía el principio de autonomía y se imponían al municipio condiciones para su vida con lo que surgió la entidad como creación absoluta de la ley.

Situados históricamente en esta época, se ubica a mediados del siglo XIX, y en síntesis podemos decir que fue caracterizada por el uso desmedido del poder del gobernador sobre los ayuntamientos, ya que como hemos visto no solo podían ser destituidos los alcaldes o concejales, sino incluso los propios ayuntamientos en pleno, substituyéndose a pesar del

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

sufragio universal, a todos los que habia elegido el pueblo por otros de mejores condiciones o determinadas circunstancias que fueran requerimientos para los ocupantes del poder.

En general, también puede decirse, que en esta época estuvieron vigentes, en forma alternativa, las mas abusadas contradicciones sobre el régimen municipal.

Aparentemente, comienza una nueva etapa para el municipio que es la sexta o actual, sin embargo en esta época de la historia municipal es en la que se da la mayor imprecisión y falta de uniformidad en el criterio sobre el reconocimiento o no de autonomía del mismo, mucho se ha discutido respecto a la personalidad y naturaleza jurídica del municipio.

Se ha hablado largamente y se han emprendido, acuciosos estudios en torno a la hacienda pública comunal, así como también, se ha discutido la asistencia a los consistorios de ciertos elementos y los grandes teóricos, se han encasillado en problemas que se consideran sin solución posible, tal como la municipalización de los servicios públicos, el manejo directo de algunos aspectos en materia de educación, el saneamiento urbano, de planeación, de finanzas

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

etc., el régimen de los trabajadores del municipio, la posibilidad de creación de un poder judicial municipal así como del legislativo.

Lo cierto es que toda esta serie de especulaciones, de irrealidades, de profundos estudios y de buenas intenciones solo han repercutido negativamente en el ámbito municipal, ya que en donde no hay consistencia ni tampoco una directriz específica a seguir existe imperativamente provocado el caos, la desuniformidad y la ventaja de algunos cuantos.

Al terminar el desarrollo de las seis etapas de la historia municipal, con el maestro Vélver Cano, es posible vislumbrar con nitidez el proceso de formación de la institución que nos ocupa, sin embargo es preciso que después de haber observado el panorama histórico desde un punto de vista muy general, nos demos a la tarea específica de localizar los puntos medulares que pueden incidir en nuestro estudio de las culturas que han dejado impreso su sello en la actual configuración de nuestros municipios, por esto veremos en lo posterior la evaluación histórica del municipio en Grecia, Roma, España y en la Edad Media.

1.3. LA IDEA DEL MUNICIPIO EN GRECIA.

Del esplendor y grandeza de la cultura griega, tenemos vestigios que hoy en día nos deslumbran, huellas, desasombro, progreso y evaluación, que han quedado grabadas imborrablemente, en todos los ordenes del quehacer humano y especialmente, en el ámbito que abarcan la filosofía, la política, el arte, etc. Para la justa comprensión del proceso histórico del municipio, es preciso y necesario conocer la ciudad griega, en la cual los factores fueron importantes y determinantes. Primero la configuración geográfica y segundo el culto religioso.

Grecia localizada geográficamente, en la parte mas meridional de la península balcánica que junto a la zona continental sumamente fragosa y recortada por multitud de canales, penínsulas y golfos presenta profusión de las islas de todas las formas y tamaños situadas en el mar Egeo y el mar Jónico.

Este factor natural, determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaban sociedades, totalmente separadas, ya que entre ellas no solamente había una distancia territorial, sino algo más profundo, la diferencia en el culto, pues sus dioses no eran

los mismos ni las ceremonias ni las oraciones.

El culto de una ciudad, estaba prohibido al hombre de otra ciudad vecina, los habitantes de una ciudad consideraban que sus dioses rechazaban los homenajes y oraciones de cualquiera que no fuese su ciudadano. (4)

Cada ciudad, por exigencias de carácter religioso, debía ser absolutamente independiente, pues era necesario, que cada cual poseyese su código propio, cada una tenía su religión y de esta emanaba la ley, cada cual debía tener su justicia soberana sus fiestas religiosas, su calendario, los meses y los años no podían ser los mismos en dos ciudades, pues la serie de actos religiosos era diferente.

Su moneda particular, el origen solía marcarse con un emblema religioso, su peso y medida, no se admitía que pudiera existir nada en común entre dos ciudades, la línea de demarcación era tan profunda que apenas se concebía que pudiera aceptarse el matrimonio entre habitantes de dos

(4). FOUSTEL DE COULANGES NUMA DENIS. La ciudad antigua, estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma, Editorial Porrúa, México 1978, págs. 152. 3a. edición.

ciudades distintas.

Tal desunión, pareció siempre extraña y durante mucho tiempo se considero ilegítima. Grecia jamás logro formar una sola ciudad, ni las latinas ni las etruscas ni la tribus samnitas, pudieron formar nunca un cuerpo compacto, por este motivo los antiguos no pudieron establecer y ni siquiera concebir otra organización social que la ciudad.

Ni los italianos, ni siquiera los romanos, durante mucho tiempo, tuvieron el pensamiento de que varias ciudades se unieran y viviesen con igual titulo bajo el mismo gobierno. entre dos ciudades podía existir una alianza o asociación momentánea con el propósito de obtener algún beneficio o rechazar algún peligro, pero jamás había total unión, pues la religión hacia que cada ciudad y cada grupo no pudiera asociarse ni fusionarse con ningún otro.

El aislamiento era la ley de la ciudad, tan es así, que solo se dio la anfictonia con repugnancia, la asociación humana solo se comprendía y parecía regular en cuanto se sustentaba en la religión, cada ciudad estaba muy apegada a su autonomia, así designaba al conjunto integrado por su culto por su derecho, por su gobierno, por toda su independencia

politica y religiosa, era mas fácil sojuzgar de ciudad a ciudad, la una a la otra que incorporarsela.

Pretender que los vecinos formasen parte de la ciudad de los vencedores, era un pensamiento que a nadie podia ocurrírsele, de ahí resultaba que todo vencedor se encontraba en la alternativa de destruir la ciudad vencida y ocupar su territorio o dejarle toda su independencia, no había termino medio, con la ciudad dejaba de serlo o era un estado soberano, conservando su culto tenía que conservar a su gobierno, perdiendo al uno tenía que perder al otro y entonces ya no existía, esa independencia absoluta de la ciudad antigua.

Solo se uso cuando las creencias sobre las que estaba fundada desaparecieron completamente, cambiaron las ideas y varias revoluciones dejaron sus huellas, sobre tales sociedades antiguas hasta que se llego a la concepción y establecimiento de otro estado mas grande, regido por otras reglas, para eso fue necesario que los hombres descubrieran otros principios y otro lazo social diferente al de las viejas ideas.

Las antiguas ciudades griegas, fueron completamente

autónomas y su expansión en principio fue espontanea y desorganizada a consecuencia de la guerra, del régimen territorial o del exceso de población, la expansión de las ciudades provoco el fenómeno de la colonización y así fue como en Grecia se dieron las colonias agrarias y las comerciales o factorías.

A partir del siglo VII, se inicia la colonización organizada pues fue entonces cuando las ciudades empezaron a percatarse de que las emigraciones eran peligrosas y había que regularlas y mantener con las colonias. La creación de la colonia se desidia y efectuaba según el protocolo tradicional, era preciso consultar a uno de los grandes dioses una vez fundada la colonia esta quedaba obligada a entregar ciertos regalos al santuario del dios que había guiado la operación.

Los plenos de la colonia y la distribución de los lotes de tierra, se hacían antes de salir de la ciudad, para multiplicarse las colonias había la necesidad de crear una autoridad superior, para coordinar sus relaciones y establecer sus fronteras y zonas de influencia, las apoiquis o colonias no estaban subordinadas a la metrópoli del origen aún cuando mantenían estrechas relaciones con ella, por lo cual su régimen interior y sus instituciones fueron de muy diversa naturaleza.

Entre las consecuencias mas importantes de la implantación de las colonias en Grecia, nos encontramos grandes innovaciones jurídico-políticas, la organización del comercio y la creación de un mercado mediterráneo general, dándose así también un gran impulso industrial que propicio la división geográfica del trabajo.

La aparición de la moneda, debió contribuir en el siglo VII a. C. a la marea humana que helenizó las costas del mediterráneo y del mar negro. Las grandes emigraciones de los siglos VIII, VII y VI son conocida con el nombre de segunda colonización griega para distinguirla de la primera constituida por las emigraciones aquea y doria.

La emigración, aumento cuando el comercio y la industria adquirieron de pronto un notable desarrollo, ello se debió a dos circunstancias, primero a la puesta en circulación de monedas de oro y plata, y segundo al pago al contado que sustituyo al antiguo intercambio.

Así pues las urbes antiguas y las nuevas mantenían relaciones muy estrechas y se establecían verdaderas familias de ciudades, la ciudad madre o metrópoli y las diferentes

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

colonias que esta había fundado denominadas ciudades hermanas.

La segunda colonización. termino a mediados del siglo VI. cuando Ciro conquisto el poderoso reino de Lidia, al mismo tiempo y de manera similar cambio la situación del oeste en donde fueron los cartaginenses y los etruscos quienes frenaron la expansión griega.

El estado. no era para los griegos como lo es para el hombre moderno. una abstracción que solo se comprende con la ayuda del mapa. sino una realidad concreta y viva; así era el estado griego. constaba generalmente de una ciudad y unos campos circundantes. la ciudad no era un territorio sino un pueblo. un conjunto de ciudadanos.

En un país escindido por la naturaleza. no podían desarrollarse estados poderosos con gobiernos despóticos. Grecia abarcaba gran número de estados minúsculos independientes y en ellos cada individuo podía progresar sin obstáculos y hacerse oír.

La administración democrática. solo era posible en

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

pequeñas comunidades pues únicamente en estas podía reunirse todo el pueblo cuando era preciso tomar decisiones importantes. Los griegos formaron el primer pueblo políticamente activo que aparece en la historia.

A pesar de su falta de unidad, los griegos tenían conciencia de integrar un solo pueblo desde el punto de vista cultural, hablaban una misma lengua, aunque dividida en varios dialectos y tenían la misma religión legada por Homero y Hesiodo, la epopeya homérica forjó la solidaridad griega aunándose también a esto las actividades del bosque sagrado de Zeus en Olimpia que fue durante siglos el lugar en donde los griegos se sentían un solo pueblo allí se apaciguaban las carillas políticas y se borraban los intereses locales.

Entre las transformaciones sociales que se dieron en el siglo IV podemos citar las siguientes: El aumento de los impuestos sobre los bienes de los ricos, la mayor distribución de la ayuda del estado a los pobres, la construcción de una especie de capitalismo en que el dinero fue la medida de todos los valores, oficial y jurídicamente la propiedad estaba amparada pero podían entablarse juicios o confiscaciones de bienes o imponerse multas contra los que tuvieran propiedades en demasía.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Los principios de su democracia se resumen en los siguientes puntos:

1.- La soberanía. pertenece no solo a una parte de los ciudadanos sino al conjunto de estos.

2.- Demos. el pueblo es el soberano.

3.- Un hombre solo. tiene autoridad en virtud de delegación temporal del demos.

4.- El demos. debe respetar la ley. sin la cual se destruye la democracia.

5.-La libertad. es la garantía de no ser reducido a la esclavitud, la capacidad de actuar según la voluntad sin control exterior y de intervenir en los debates públicos.

6.- El estado. tiene la obligación de asegurar la defensa de la ciudad. garantizar la igualdad corrigiendo las diferencias de fortuna. construir obras públicas. cubrir dietas por asistir a asambleas o actos públicos. distribuir tierras. ayudar a los huérfanos de guerra. dar asistencia a los mutilados. dar alojamiento a las personas desplazadas por las invasiones.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

En realidad, esta era una democracia cerrada en la que se daba una sumisión recíproca de las autoridades a la soberanía del pueblo y del pueblo a las autoridades establecidas y solo una minoría de habitantes ejercía el poder. Aquí no había igualdad entre los hombres y mucho menos entre los hombre libres, y tampoco se pretendía suprimir la esclavitud.

En síntesis, la democracia que en ningún modo significo relajación de la autoridad del estado, permitió a la ciudad ampliar su soberanía. En Grecia solo podemos referirnos a la idea del municipio mas que a este como una institución, aquí cabe hablar propiamente del régimen de la ciudad mas que de un régimen municipal en su acepción moderna. Tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la asociación religiosa y política de las familias y tribus prescindiendo del elemento territorial las implicaciones del concepto ciudad, las implicaciones fueron aquí indole socio-política y no jurídica.

Analizando el termino urbe, encontramos que tampoco aludía a lo jurídico, sino mas bien a lo religioso, pues la urbe se consideraba como el lugar de reunión, el domicilio y sobre todo el santuario de esta asociación.

Por esto, insistimos en que no había una noción completa de municipio en que se diferenciaron sus elementos, refiere el gran Fustel de Coulanges que una antiquísima religión fundó inicialmente la familia, posteriormente la ciudad, ante todo esto estableció el derecho doméstico y el gobierno de la gens, enseguida las leyes civiles y el gobierno municipal.

El estado estuvo íntimamente ligado a la religión, de ella procedió y con ella se confundió, por eso en la ciudad primitiva todas las instituciones políticas fueron instituciones religiosas, se desconoció la libertad individual y el hombre no pudo sustraer su propia conciencia a la omnipotencia de la ciudad. Cada ciudad no solo gozaba de su independencia política sino también de su culto y su código: la religión, el derecho, el gobierno todo era municipal.

La ciudad era la única fuerza viva, nada sobre ella, nada bajo ella, ni unidad nacional ni libertad individual. La figura histórica de la ciudad, constituida con su medio, el centro dinámico de vida política y cultural, obra de religión, para Fustel de Coulanges y de necesidad la defensa según Ihering, o mejor obra de acción de ambas fuerzas en opinión de

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Adolfo Posada, y de otras mas y filtro dinámico expansivo con organización funcional que atiende, mediante el desarrollo de actividades específicas al sostenimiento de su comunidad substantiva: polis.

Semejante figura de la ciudad, decimos, surge, se perfila y define en Grecia, en donde además el fenómeno de la ciudad se convierte en materia de reflexión analítica, constructiva y hasta creadora del filósofo que concebirá y explicará a la polis como una ciudad que se basta así misma y en la cual alcanzarán sus más amplias realizaciones de justicia y de virtud. Platón la República, Aristóteles la Política.

El proceso de la civilización griega escribe Rowe, empieza y termina con sus ciudades, ninguna otra noción ha concentrado tan completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida de ciudad.

Siendo Esparta y Atenas las dos ciudades que mayor influencia tuvieron en la vida política del pueblo griego, estudiaremos a continuación la idea del municipio en ambas.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

En Esparta que fue la ciudad mas poderosa de la helade. esta situada en el alto valle de las eurotas. no era una ciudad homogénea. sino un conjunto de varios villorrios. su organización tan singular y terrible y el terrible código espartano que se atribuye al sabio Licurgo. nos mueve a conocer su idea del municipio o del estado propiamente dicho.

Fuentes históricas. revelan que la capital de la laconia. en el peloponeso contaba con 40.000 espartanos libres. habitantes de la ciudad. 150.000 lacedemonios. 200.000 hilotas y otros esclavos. y de ahí su gran poderío. su gobierno era oligárquico. por excelencia era una república aristócrata y se integraba de la siguiente manera: En primer lugar. la asamblea de iguales que eran los nacidos de padres espartanos y estaban establecidos en una sición y sometidos a la educación y disciplina. o aristócratas que habían cumplido los 30 años de edad. siendo ellos quienes elegían a los 30 miembros del consejo que entonces fue el mas alto tribunal de apelación.

El supremo órgano de este estado aristocrático era el eforado. constituido por 5 efores o sacerdotes. que tal vez ejercían el poder oculto o magistrado designados por los reyes. habian dos reyes. para sustituirlos cuando estaban en

las guerras, los eforos tenían poderes generales, podían convocar a la asamblea y tenían derecho a proponer leyes, en caso de guerras dictaban la orden de movilización, daban ordenes a los generales, eran jueces en materia civil y penal.

En cuestiones importantes, eran también jueces de los periecos, habitantes de las periferias que escapaban de los tratos que imponía la disciplina espartana, no ostentaban algún derecho público y de los ilotas, descendientes de los habitantes vencidos por los dorios, eran ciervos del estado.

Los espartanos no tenían derecho de propiedad sobre de ellos, se ocupaban del cultivo de sus cleroy, así como también dirigían la policia secreta o cripteya, y así también vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes, controlaban las finanzas publicas y eran los únicos interpretes de las costumbres y de las tradiciones, el único limite de su poder era el carácter anual de su cargo, nos dice Grimberg que gracias al terror organizado la aristocracia mantuvo su hegemonia hasta que se desmoronó en casi todos los estados de la helade.

Claro esta esto, solo se consiguió suprimiendo toda libertad individual, incluso los mismos espartanos estaban

sometidos a la tiránica vigilancia de los eforos, todos estos elementos nos llevan a concluir que en Esparta no existió propiamente la noción del municipio aún cuando haya quien asegure que se trata del municipio militar, ya que por su organización se consideraba el primer estado, en su estricta acepción a pesar de ciertas contradicciones que se dan en el mundo antiguo, pues como ya lo habíamos señalado su estructura era oligárquica y no democrática y siendo el municipio una institución propia de regímenes democráticos, obvio es que no se conociera y mucho menos aún, se constituyera como forma o base de gobierno.

Atenas fue y es la cabeza y el corazón de Grecia, sin Atenas Grecia no hubiese sido nunca lo que fue y lo que aún es para nosotros. Era ya en la época micénica, dominada por el roquedal de la acrópolis donde se levantaba el palacio del rey, en la historia de Grecia Esparta situada tierras adentro representa el elemento conservador y la estricta disciplina mientras que Atenas ciudad de marinos estuvo siempre abierta a las inquietudes e impulsos de las ideas nuevas.

La divisa de Esparta fue el orden, la de Atenas fue la libertad, la misma diferencia se encuentra en sus estructuras políticas, en Atenas la monarquía fue muy pronto

abolida adoptándose la forma de república democrática, la autoridad paso a manos de 9 arcontes entre los cuales se distribuyeron las antiguas prerrogativas reales, o sea las funciones del sumo sacerdote, de comandante en jefe, del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo.

Estaban asistidos de un consejo llamado euepago, cuyos miembros eran elegidos con carácter vitalicio, los arcontes entraban a formar parte del aereopago la jurisdicción mas alta de Atenas, apenas finalizado su mandato de un año, las reformas que introdujo Solón considerado como padre de la democracia aunadas a las de clístenes, acérrimo demócrata, permitieron que se alcanzara el fin de una democracia cada vez mas radical.

En una comunidad con vida democrática, no podía faltar el municipio, nos dice Jacques Ellul que el demos fue el centro de la vida municipal, con hacienda, administración y policía propias, a cuyos frente estaba un demarca elegido por la asamblea, el ágora, sus funciones eran directivas junto con los tesoreros, tamices, votaban sobre las recompensas a otorgar y se ejercitaba en el juego administrativo y político, era pues el demarca mandatario del ágora y representante del estado, la boule era un consejo de base municipal y se integraba por 300 miembros, 50 por tribu.

La población quedo repartida en 10 tribus o philsy, cada uno llevaba el nombre de un héroe sacados a suerte entre los candidatos de mas de 30 años, y debia presentar juramento de actuar conforme a la leyes y a los intereses del pueblo y de respetar la libertad.

Las funciones de la boule, eran las de realizar proyectos de decisiones para presentarlos a la asamblea, asegurar la ejecución de las decisiones tomadas por el pueblo, realizar el examen moral o doquimasía, y a los magistrados revisar las cuentas que rendían los gestores de la hacienda, vigilar las cuestiones relacionadas con la guerra, el culto y los asuntos exteriores.

La eclesía, era la asamblea de todos los ciudadanos, y por ello la autoridad suprema que se reunía una vez cada décima parte del año, en ella se votaba sobre las magistraturas, la defensa del país, las acusaciones de alta traición, estaban reservadas a este cuerpo las declaraciones de guerra y en ella se tomaban todas las decisiones de alta política.

Con Pericles (466-411 a. C.), se produjo una

Verdadera separación de poderes. la eclesia tenia el legislativo, la boule y los magistrados el ejecutivo, ni unas ni otras poseian el judicial.

Varias reformas, periodos y conmociones politicas van sucediéndose hasta que sobreviene la decadencia. 412-330 a.C. período en que se abolieron muchas instituciones y órganos.

La noción del municipio en Atenas, aún cuando no fue propiamente jurídica, debe considerarse en su dimensión política y administrativa, ya que la formación democrática de los atenienses confirió al demos una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares, esa primigenia manifestación del municipio sería acogida, transformada y perfeccionada mas tarde por los romanos.

El cambio del concepto, sobre el principio de asociación humana, la nueva idea rectora sobre el gobierno y las transformaciones que se dieron en la política y la religión, implicaron el abandono de los esquemas de vida municipal, se atribuye por los grandes historiadores tal decadencia a dos causas fundamentales:

PRIMERO: De orden moral e indirecto, la transformación de las creencias.

SEGUNDO: De orden material, la conquista romana.

No puede hacerse de estos dos hechos, una separación categórica, ya que ambos tuvieron un desarrollo paralelo durante los cinco siglos que precedieron a nuestra era. Las instituciones municipales sucumben, lo mismo en los pueblos aliados que en los llamados súbditos, solo había la diferencia que los primeros conservaban las formas históricas, a decir verdad la ciudad, tal como la antigüedad lo había concebido. La victoria del cristianismo marco el fin de la sociedad antigua, con la nueva religión termina esta transformación social.

La época helenística, confirió a la vida económica un sello internacional y capitalista desde, desde entonces y hasta el siglo de la maquina de vapor y de la industrialización la economía seguiría por los mismos derroteros con solo una diferencia esencial, que el trabajo servil iría desapareciendo a medida que el cristianismo ganaba influencia, los griegos habian sacrificado su libertad y su independencia política, a su ideal de autonomía urbana.

Cegados por esta idea, no comprendieron que amenazaba a la independencia de todos y quien no vive mas que de sueños tarde o temprano cesa de desempeñar un papel en la evaluación de la humanidad. lo que los griegos no pudieron alcanzar lo consiguió otro pueblo menos dúctil pero mas realista, asentado en la central de las tres grandes penínsulas que se desgajan del continente Europeo para avanzar al mediterráneo.

1.4. LA IDEA DEL MUNICIPIO EN ROMA.

Solo un pueblo, en la historia de la humanidad, ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del derecho: El imperio romano. De esta cultura provienen casi la mayor parte de las instituciones jurídicas en el mundo occidental, tan solidos y determinantes son sus fundamentos que hasta hoy en día prevalecen integras esas constituciones como fueron concebidas o con circunstanciales y libres modificaciones, por ello al derecho romano se le califica ecomísticamente como la propia razón escrita.

Aquí, por primera vez nos encontraremos con la figura del municipio como institución jurídica. Una leyenda

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

narra que 23 años después del comienzo de la cronología griega, es decir del 753 a.C. fue fundada en el lacio una pequeña ciudad que la historia denominarla eterna, quien hubiera creído entonces que esa pequeña aldea crearía un imperio mundial y marcaría su huella en el mundo entero, todos los caminos llevan a Roma, siendo siglos y siglos en la historia de la humanidad el centro del mundo.

Señala Grimberg, que aquella pequeña localidad a orillas del Tiber albergó primero a míseros pastores y campesinos, la población de Roma no disfrutó de una cultura hasta más tarde, gracias a los etruscos y a los griegos de la Italia meridional. La época del primer asentamiento en Roma se remonta quizás hasta antes del año 1000 a.C., Roma no se hizo en un día.

Es evidente que el desarrollo de la ciudad no puede explicarse solo por la energía de su población sino que contribuyeron circunstancias geográficas y económicas. En la antigüedad mas que ahora la urbe era un organismo vivo y sus habitantes vivían con mayor intensidad que nosotros la vida de su ciudad, y ninguna como Roma supo captar la preocupación de sus ciudadanos, ninguna otra despertó un orgullo semejante, un patriotismo igual, a la vez noble y mezquino.

Para los romanos, Roma era la ciudad por antonomasia, estaba por encima de las demás, las llamaban sencillamente urbes, la ciudad. La tradición atribuye a Servio Tulio la organización y consolidación de las instituciones políticas, en razón de que fue el quien introdujo la división del pueblo en cinco clases, y cada una en centurias, cada una tenía un representante en la asamblea, había 193 centurias en total, pero 98 estaban integradas por los ciudadanos mas ricos.

El sistema gubernamental, establecido por Servio Tulio, funcionaba como un régimen aristocrático disfrazado de democracia. El celebre senado romano era un consejo de ancianos comparable a la celebre institución homónima de Esparta y al aereopago ateniense, se reunía en la curia, uno de los edificios oficiales del foro, este venerable consejo se componía de 300 ciudadanos escogidos entre los mas prudentes y experimentados.

Dice Momen que su solidez y competencia política, su unidad y patriotismo, su fuerza y su indomable valor, hicieron del senado romano el cuerpo político mas importante que haya existido jamás.

La revolución del año 509, sería una reacción de los latinos contra la dominación de los etruscos. Roma se convirtió en república. los poderes supremos eran detentados por dos cónsules de elección anual por representantes del pueblo. la autoridad de los cónsules era limitada por el mandato anual además eran dos y se vigilaban mutuamente.

La institución del tribunado parece ser el antecedente mas claro del gobierno municipal, ya que fue el medio por el cual se introdujo por caminos legales un elemento revolucionario en la organización política. el establecimiento del tribunado y la retirada al monte sagrado ocurrieron aproximadamente en el año 494, los tribunos eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal. el pueblo elegía uno para cada cuatro tribus o barrios de la ciudad.

Se trataba pues de un especie de consejo comunal en pequeña escala. poco a poco los tribunos se reunieron para deliberar juntos los problemas comunes de la ciudad. en un principio no tenían capacidad jurídica para proteger eficazmente los intereses de los plebeyos. pero como suele ocurrir siempre los poderes que los tribunos se arrogaron con el apoyo popular fueron reconocidos de iure por la sociedad entera.

Hacia el año 290 a.C. ya los romanos habían realizado grandes conquistas y todos los territorios sometidos establecían su autoridad, factor importante para la nulidad fue la excelente calzada militar que los romanos construyeron entre Roma y Capoa, llamada vía aepa.

Estas y otras vías militares romanas, fueron trazadas con una técnica tan cuidada y eran tan sólidas que muchas de ellas existen y son utilizadas. Convergían hacia Roma y entre ellas no había mas comunicación que el común arranque en el centro de la red, la urbe era el centro y corazón de todos territorios romanos.

Después del interesante antecedente a los tribunados, queda un vacío en la historia municipal durante las guerras punicas que se originaron con la rivalidad comercial con Cartago, y solo tenemos como relevante para nuestro estudio la formación de la provincias de ultramar, estas guerras sin embargo darían a Roma gran hegemonía y el robustecimiento del senado que en ausencia de los magistrados asumió muchas funciones administrativas.

Nos dice el ilustre tratadista español Adolfo Posadas, que el periodo culminante y decisivo en el progreso o génesis del municipio como comunidad de vida, ciudad y como régimen político administrativo de esta una vez incorporada a las mas amplia organización es el de la expansión romana.

Señala Munro que Roma como ciudad no es menos maravillosa que Roma como imperio, fue durante siglos la mayor y mas populosa y mejor gobernada municipalidad del mundo.

La expansión romana genera las mas diversas formas del régimen municipal propiamente dicho, la integración urbana de la ciudad famosa, la que se convierte en obs. munro, debe entonces considerarse en relación con la inmensa labor expansiva de su política.

Es necesario tal como lo hace Posada, distinguir la rama ciudad de la rama que extiende su imperio por el mundo, se pierde en la leyenda el momento histórico en que Roma se convierte en una ciudad, sin embargo se estima que el primer paso hacia la formación de la unidad del núcleo impulsor se produce como consecuencia de la amalgama de tribus establecidas en las diferentes colinas y las cuales se juntas para atender mejor a su defensa.

La división de la ciudad en barrios, denominada tribus rústica es prueba suficiente de la naturaleza de los elementos colectivos integrados en la unidad política que constituye al fin la ciudad.

Para los fines administrativos la ciudad se dividía en 30 distritos o cureas, cada uno de los cuales gozaba de existencia legal separada y conservaba durante largos períodos asambleas y fiestas distintas. Roma bajo la república realiza su expansión y crea una nueva organización del populus constituyendo tribus clasificadas como suburbana, palatina, esquilina y collina.

Aunque no sea dable fijar con exactitud la población de Roma, esta era sin duda una gran ciudad. Gibón por ejemplo le atribuía 1'200.000 almas en su mejor momento, con unas 50.000 casas, cálculos aproximados fijan la población de Roma en 800.000 habitantes mas 200.000 en el campo, con una población así lógico es que tuvieran que resolverse problemas como en las actuales ciudades, por lo cual se considera a los romanos, como los precursores de la administración urbana.

Al respecto señala nuevamente el autor Munro que en Roma se debía cuidar de la salubridad, del abastecimiento del agua, de la construcción del tránsito, de las facilidades para la diversión pública y del mantenimiento del orden y de la defensa de la ley, pero en Roma como en Atenas tampoco llega a delinearse claramente la diferencia entre el gobierno municipal y el que hoy llamaríamos nacional.

Comenta Posada, la diferenciación de los tiempos de Augusto no resultaba bien determinada, débese a ello en buena parte a la manera empírica según la cual se produce el crecimiento urbano y el carácter oportunista que dominaba siempre en la acción política de Roma. Augusto por ejemplo nombraba un *perfectus urbi* que sería jefe de la ciudad cuando el emperador estuviese ausente y este cargo se convierte luego en permanente, con el desarrollo de los intereses territoriales el gobierno de Roma pierde mucho de su carácter local y su ulterior desenvolvimiento tiene poco interés para quien estudie las instituciones municipales.

La república romana se hallaba dividida en provincias gobernadas por *preconsules* y *propretors*, que se renovaban cada año, y que promulgaban al asumir su puesto el *edictum provinciale*. En las provincias el origen del derecho se encuentra en estos edictos. A pesar de que los gobernadores

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

romanos debían respetar las cartas otorgadas a las ciudades su situación en lo económico se hizo cada vez mas precaria.

Con el objeto de recaudar mas fácil los impuestos los gobernadores los daban en arrendamiento a ciertos agentes llamados publicanos. quienes en calidad de banqueros pretendían lucrar prestando a los municipios con enormes réditos. La distribución del exceso de la población aglomerada en rama y compuesta por campesinos arruinados fue formando diversas municipalidades que habían de llegar a obtener gran desarrollo y talento.

El triunfo indiscutible de la república romana estriba en haber logrado por primera vez someter a un solo centro tan diversas y numerosas ciudades antes autónomas. pero la libertad municipal primero relativa, después desapareció y Roma fue incapaz de unificar el régimen municipal. lo único que lograría bajo el imperio sería una centralización cada vez mayor. ya que existe una gran diferencia entre la unificación del régimen municipal respetando la autonomía ya la iniciativa propia de los municipios y la centralización política y administrativa que ahoga la vida ciudadana en las municipalidades.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Silenciosamente el derecho iba transformando las instituciones municipales. a las leyes municipales corresponde el establecimiento en los municipios de las provincias de los cuerpos magistrados, integrados por los segundo vire iure dicendo, o cónsules y los segundos vire aidiles o sea los ediles y los censores, agregándose en algunos casos los quaestores.

También se celebraban comicios y se formó la organización de los senados locales de acuerdo con las leyes municipales de cada ciudad, podía decirse que por el año 47 a.C. apareció el primer estado con características de centralización. Al establecer el imperio Cesar reglamento la libertades municipales de las ciudades de la península, restando su autonomía por la lex iulia municipalis, sin embargo en el aspecto administrativo amenguo las cargas que soportaban las provincias y dio el derecho de ciudad a la galia cisalpina.

Con el imperio se redujo el prestigio de la ciudadanía al grado de que el ejército ya no fue imagen de la ciudad sino la expresión de fuerza del gobierno central y el soldado tomaba como injuria que se le llamase ciudadano o sea quirite. El emperador Octavio Augusto reformó la división territorial estableciendo 25 provincias, siendo unas las

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

imperiales que gobernaban los legados del emperador y otras las senatoriales a cargo de los precónsules designados por el senado.

Las provincias imperiales, obtuvieron una situación privilegiada en relación con las senatoriales, pues los legados del emperador recibían un sueldo fijo resultando que no tuvieran ya que aliarse con los usureros que lucraban con los municipios. Los que también obtuvieron los derechos a ser escuchados por vía de los delegados que enviaban al consejo que cuidaba del culto del emperador.

Este consejo de delegados municipales tenía derecho a ser escuchado por el emperador, para exponerle sus quejas y solicitudes la centralización imperial realizada por Augusto hizo que los municipios tratarán de copiar las instituciones de Roma, lográndose una artificial unificación del régimen municipal.

El municipio venía desempeñando la misión de ser una realidad: la conexión entre el ciudadano y el estado. Puede decirse que la responsabilidad de los funcionarios fue un hecho en los municipios, que los magistrados municipales eran los responsables en sus personas y en sus fortunas de la

administración de los fondos y bienes de la localidad, la creación de los praetores peregrinus al lado del praetor urbanus que ya funcionaba, vino a completar la administración de justicia en el estado romano, además provocó un verdadero progreso en el derecho romano.

La *lex aebutia* que dio al praetor urbanus la prerrogativa de influir en la elaboración del derecho por medio de excepciones, acciones no fundadas en el derecho escrito, se debe al influjo que ejerció el *ius gentium* aplicado por el praetor peregrinus. el praetor urbanus solo juzgaba a los ciudadanos romanos quedando los extranjeros exentos de la administración de justicia.

Al praetor peregrinus ejerció su jurisdicción en los juicios entre los extranjeros y entre los extranjeros y ciudadanos romanos. Como a los extranjeros no se les podía aplicar el derecho civil estricto ni la *legis actiones* el praetor peregrinus usó el *ius gentium* que era el derecho privado internacional y que se formó con el trato que se mantenía con los demás pueblos.

Este proceder más libre del praetor peregrinus no podía menos que producir una reacción sobre la jurisdicción de

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

su colega el praetor urbanus que funcionaba en la misma ciudad, con tanta mas razón cuanto que las necesidades de simplificar las formas, eran cada vez mas apremiantes para los mismos ciudadanos romanos, merced al incremento de las relaciones sociales.

Como efecto de esto surgió la lex aebutia que dio al praetor urbanus mas independencia concediendo acciones útiles para los casos análogos, sin embargo la libertad del praetor urbanus no llevo a completar o nulificar el derecho material, pues no podía establecer nuevas reglas ni modificar el derecho vigente, sino que solo aplicó medios indirectos como excepciones, precauciones, concesiones de posición, interdicto, ficciones, etc. El principio superior de que el praetor se guiaba era en general la utilidad pública.

Al emperador trajano, se debe el primer acuerdo para establecer la asistencia social en los municipios, ordenando severamente la hacienda pública, y así pudo prestar dinero a las personas que podían dar una propiedad en hipoteca, reglamentando que el pequeño interés del préstamo fuera pagado al municipio en que estaba radicado según al que pidiera el préstamo, y ese dinero que ingresaba al municipio por intereses era destinado a dar alimentos a los niños pobres de nacimiento libre, a los hijos naturales cuyas

madres no tuvieran recursos.

Pero a Trajano se debe también la decadencia municipal pues para vigilar los erarios municipales nombro los magistrados llamados curatores reipublicoe que ahogaron las autonomías locales. Esta política administrativa hizo imposible la vida municipal según las palabras de Justo Sierra.

Las constituciones imperiales, fueron unificando los procedimientos civiles el emperador Adriano en el año 131 a.C., ordenó que se rindieran los edictos del praetor urbanus y del praetor peregrinus, trabajo que realizo Silvio Juliano después de una revisión previa y de haberlos completado paralelamente pero con ciertas del edictum provinciale y con el edilicio proclamándolo en Roma y en las provincias como instrucción para todas la autoridades judiciales, así devino la igualdad civil en todos los municipios romanos, este todo jurídico se llamo jus honorarium y se manifestó en la ley julia de civitate.

A Caracalla se debe un nuevo progreso en la unificación municipal, al promulgar la constitución antonina que no se había llevado a la practica y que tomo el nombre de

constitución de Caracalla y que convirtió en ciudadanos romanos a los habitantes del imperio. con ello se logro la igualdad politica junto con la igualdad civil y como el derecho privado se aplica por igual a todos los habitantes del imperio desapareció el praetor peregrino.

Al adquirir también todos los habitantes del imperio romano el derecho de la ciudad de Roma el gobierno central envió a los municipios magistrados que controlaron las administraciones locales y elevaron la contribución territorial con lo que comenzaron a abandonarse por incosteables las tierras poco productivas.

El fisco con su afán insaciable aumento para cubrir el déficit lo que pagaron las mas fértiles que a su vez fueron abandonadas. La contribución entonces peso por completo sobre los municipios y se pago por los decuriones que eran los únicos responsables del impuesto. Como la constitución de Caracalla no dio al territorio la igualdad que otorgaba a los habitantes de todas las provincias se mantuvo la diferencia en la propiedad.

Respecto al suelo subsistió entre el itálico y de provincia y en cuanto a las cosas permaneció la distinción entre mancipi y necmansipi. con lo que las contribuciones

LA MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

fueron desiguales.

Bajo la férula centralista los municipios perdieron su autonomía política y administrativa. Constantino que estableció el imperio cristiano se vio en la necesidad de crear un nuevo magistrado municipal, el defensor de la ciudad, defensor civitatis que se encargaba de proteger a los ciudadanos de los abusos de los funcionarios imperiales.

El defensor de la ciudad era elegido por los vecinos y el nombramiento lo confirmaba el emperador o el prefecto del pretorio. Cuando se constituyó el imperio de occidente que dominaron tribus bárbaras de los francos, godos, burguifiones y lombardos, se sustituyeron las anteriores magistraturas de las provincias y se establecieron las dos de los condes, pero el antiguo sistema municipal, las curias, los dinvirius, los defensores y sus jurisdicciones respectivas continuaron en vigor.

Roma a su vez aportó antecedentes fundamentales en el gobierno municipal, sobre todo en el año 387 a.C. de los ediles curules que en funciones de los actuales ayuntamientos tuvieron jurisdicción administrativa y de policía. El derecho transformó las instituciones municipales, las primitivas leyes

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

que regularon a los municipios no habían sido escritas, fue en la época de Tarquino el Soberbio, cuando Sexto Papirio las colecciono en un código que fue designado con el nombre de papiriano.

Con su propia legislación el municipio adquirió un carácter diferente al del estado al que pertenecía, es decir que preciso sus propias funciones a pesar de reconocer y acatar las leyes generales del estado. La institución municipal tuvo la misión de hacer una real conexión entre el ciudadano y es estado y puede decirse que la responsabilidad de los funcionarios tuvo su antecedente en los municipios.

El municipio como institución, encuentra su origen en Roma ciudad durante el período de expansión, al que acabamos de referirnos anteriormente, pues es entonces cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno.

El termino de municipium deriva de munia: capere, que era el acto voluntario por el cual una ciudad aceptaba las cartas de interés público, a esta aceptación se le unia un feodus, tratado o jurado por un pueblo libre único capaz de hacer tal tratado, el populus romano garantizaba en este

tratado al municipio un derecho de ciudadanía como reconocimiento de su participación. nacia así una unión internacional y también una unión interna entre las ciudades, pero en el municipius había un populus que continuaba usando sus leyes particulares. se formaba pues en el municipio una doble ciudadanía, ya que el habitante del municipio tenía derechos políticos romanos, pero este problema del derecho de ciudadanía es difícil. Por una parte es cierto que el ciudadano de Roma ciudad no puede ser ciudadano de otra ciudad italiana, pero por otro lado parece ser exacto afirmar que algunos habitantes de municipios pudieron conservar sus derechos locales.

Su ciudadanía es su ciudad de origen siendo al mismo tiempo ciudadanos romanos. Esto tuvo lugar sobre todo en los municipios constituidos en la base de un tratado.

El sentido primitivo de municipium desapareció como todos los habitantes de comunidades latinas y de las ciudades federales pudieron obtener la ciudadanía. se produjo así una gran confusión ya que al término municeps, pudo designar a principios del siglo segundo tanto al ciudadano romano fuera de Roma como a los miembros de las colonias.

El municipio entonces, constituía el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas, las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía, con la lex julia 90 a.C. y la pleuetia papiria 89 a.C. desaparecen la distinción entre municipios y ciudades confederadas persistiendo a pesar de ello las diferencias en cuanto a régimen local.

Por diversos que fueran los fundamentos políticos en que se apoyaba la autonomía municipal señala Momsen, es decir ya se tratará de comunidades que solo por acepción pudieran disponer de si mismas por estar formadas de ciudadanos completos o plenos, ya de otras que por el contrario solo por acepción tuvieran limitada autonomía administrativa como acontecía con las que se hallaban jurídicamente ligadas con Roma por el vínculo de la confederación.

Bien en virtud del derecho latino basado en la igualdad nacional, bien en virtud de un contrato especial celebrado por el estado con tales de comunidades, ya se tratará de otras a las que se permitía de hecho el ejercicio de la autonomía administrativa sin haberla reconocido de derecho como sucedía con la mayor parte de las comunidades situadas en las provincias. Lo cierto es que semejante

autonomía era la que siempre formaba la base del gobierno romano.

No todos los municipios romanos, tenían la misma jerarquía, pues se establecían entre ellos distintas clases o categorías en razón de los derechos. Determinadas ciudades de Italia recibieron la *civitas* enteras o las *civitas sine sufragio*, dicha ciudades constituyeron la *municipio*; el *civis municeps* que tenía el derecho de ciudadanía romana, *comertium connubium*, pero no los políticos, el sufragio. Girau, citado por Posada distingue cuatro clases de *municipio*:

PRIMERO: El que tenía el derecho de ciudadanía completo.

SEGUNDO: *Optimo iure*, el que solo tenía parte de el.

TERCERO: El que conservaba su propia legislación.

CUARTO: El que adoptaba la *derrama* haciéndose la condición de los *fundi facti*.

La primera lección que el *municipio romano* nos da es esta, que la fuerza del poder romano aumento incalculablemente

gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que su gran época se apoya en un basto sistema de autogobierno civico que mientras se mantuvo en la libertad municipal floreció el imperio y que cuando el despotismo gobierna a las municipalidades la decadencia de la estructura imperial se consume rápida y fatalmente.

El problema del equilibrio político que se resuelve con el régimen municipal persistirá reproduciéndose en las épocas posteriores a la disolución del imperio, tal problema se suscitara siempre que sea preciso armonizar la vida de ciertas comunidades locales con las necesidades de una expansión conquista o dominación o de una cooperación de una política territorial por encima y mas allá del núcleo vecinal.

A medida que el tiempo pasaba la conducta de los ciudadanos fue degenerando, sobrevino una gran corrupcion y la civilización romana fue invadida de todas las clases de vicios. El poder de Roma decaería, terminarían sus conquistas, pero lo que jamás terminaría es el ejemplo histórico de su organización y el gran espíritu jurídico que animo a todos los actos del pueblo romano.

Seguramente hemos concluido con el final del proceso histórico del municipio en la antigüedad. pues para algunos autores termina en el año 476 a.C. con la caída del último emperador romano de occidente y para algunos otros en el año 375 a.C. cuando Valente fue incapaz de contener la invasión germánica con lo que se marca el comienzo de la edad media.

1.5. EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA.

En los incisos anteriores hemos estudiado las diversas formas del municipio en la antigüedad y dado que el decurso histórico no se realiza a saltos, nos es necesario analizar brevemente la situación que guardo esta institución durante el período llamado EDAD MEDIA.

La agonía de la antigüedad duro aproximadamente un siglo, sin embargo no es posible trazar una línea divisoria, tajante, ni marcar en ciertas fechas el momento en que comienza la edad media, algunos historiados señalan que el año 375 d.C. puede ser considerado como su inicio, por el hecho de que el cristianismo, uno de las dos fuerzas que ocasionaron la caída del mundo antiguo conseguían entonces su victoria sobre el paganismo grecoromano, a tal respecto algunos investigadores se inclinaria acaso a colocar la fecha

limite entre ambas épocas, el año 313. el de edicto de tolerancia promulgado por Constantino el grande.

Desde cualquier punto de vista que se considere, puede deslizarse arbitrariamente el límite de estas dos épocas, lo cierto es que este período no comenzó de súbito un día determinado, los tiempos nuevos se hablan enunciando con grandes conmociones cuya influencia se dejaría sentir durante varios siglos, la antigüedad desembocó pues gradualmente en la edad media, de la misma manera que esta dio paso a la edad moderna.

Asienta el presbítero Driougs que se llama edad media, el tiempo que transcurre desde la ruina del mundo antiguo y la constitución del mundo moderno, como esta parte de la historia abraza un período basto de la humanidad no es fácil determinar con precisión la época en que comienza y termina, porque como la providencia produce insensiblemente todas las transformaciones que sufre la humanidad nunca se pasa bruscamente en la historia de una etapa a otra.

La edad media es un período complejo, en la que se realiza la fundación de varios estados y entre ellos se establecía una separación entre dos grupos, los católicos y

los musulmanes.

Enseguida veremos cuales eran unos y otros. dado que esto trascendera propiciando una multiplicidad de formas y estructuras de gobierno municipal.

Entre los estados católicos se encuentran en Francia, los francos, en España los visigodos, en Italia, los lombardos, precedidos por los astrogodos, que eran los arrianos, en Inglaterra los anglosajones, los dinamarqueses y los normandos, en Germania los alemanes.

Los pueblos escandinavos y los eslavos no tuvieron mucho influjo en la civilización europea de la edad media, entre los musulmanes destacan los árabes que se debían a muchas dinastías, como los omniadas, los abásidas, los turcos selyúcidas y los turcos otomanos que se apoderaron de Constantinopla.

En Africa los fatimistas, los ayuvitas, los almorabides, almohades y las otras dinastías que se establecen en Túnez y Marruecos. El imperio cismático de Constantinopla o sea el que denomina imperio Romano de Oriente se mantiene en

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

pie entre estos dos mundos para preservar la cristiandad de la invasión de los musulmanes y expira con la edad media.

Si pudiera medirse la importancia de los estados por el papel que representan parece que el primer rango pertenece a Francia de todos los pueblos bárbaros, los francos son los primeros que levantan el primer imperio cristiano y construyen todas las grandes naciones de la Europa moderna. Las cruzadas fueron obra suya, y ella ha marchado constantemente a la cabeza de Europa.

Después de Francia sigue Alemania, los alemanes deben su civilización a los carlovingios y a los misioneros que éstos les enviaron. En tercer lugar se les coloca a los normandos que fueron un elemento activo y poderoso de civilización, en los países que ocuparon después de haberse convertido al cristianismo, ellos defendieron Sicilia y el medio día de Italia contra los sarracenos, prestaron también eminente servicio y levantaron Inglaterra al nivel de las primeras naciones Europeas hasta el punto de poder luchar contra Francia.

La presencia de la sociedad musulmana al lado de la sociedad católica fue un principio constante de emulación que

obligo a la última a realizar incesantes progresos. Dada la profusión de acontecimientos que se produjeron durante este período es pertinente aclarar que resulta prácticamente imposible a mas de no ser propósito nuestro el profundizar sobre las múltiples formas que adopto en los estados existentes en la edad media, y por ello solo referimos las notas más importantes sobre que fue lo que ocurrió con el municipio romano, encaminando el estudio hacia los antecedentes en España que en todo caso son los que trascenderán al régimen municipal en México.

El problema en general puede en rigor descomponerse en dos, como el desmoronamiento del imperio no supuso la total disolución del influjo romano ni el aniquilamiento de todas las instituciones que integraban su estructura administrativa y de gobierno a través de los extensísimos territorios dominados, el problema histórico inmediato estibaría en determinar como persiste el municipio después de destruido el imperio y luego una cuestión distinta aunque con enlace histórico con lo anterior sería la de como surge o resurge el municipio en los siglos de la Edad Media.

Lo indudable es que en el proceso histórico de los pueblos que integraron un tiempo la dominación y el influjo romano, trajo consigo mismo dos periodos de florecimiento

municipal: el señalado en la misma historia de Roma y el que culmina en la Edad Media, y hay entre ellos enlace histórico de influjo o se trata en el segundo momento de una nueva solución, la revolución comunal, a un problema de equilibrio que periódicamente resurge.

Ahora mismo, por ejemplo nos encontramos en otro gran momento crítico de la reconstrucción municipal, consecuencia inmediata del moderno renacer de las ciudades, después de la larga decadencia de las mismas, de su universal descrédito y del general apegamiento del régimen municipal en el largo proceso de formación de los grandes estados.

1.6. TRAYECTORIA MUNICIPAL EN LA PENINSULA IBERICA.

Las ciudades y las aldeas españolas absorbieron en una forma profunda la institución impuesta durante varios siglos de dominación romana, que después se vio influenciada por la dominación visigoda, pero el municipio conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el imperio romano.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

La dominación árabe no cambió totalmente la estructura municipal, y los reyes españoles fueron concediendo algunas franquicias y privilegios a las localidades, esto en su momento se conoció como el fuero municipal y era la ley que establecía los derechos de cada localidad, de alguna manera los fueros municipales constituyeron reglas que protegían a las municipalidades de los abusos de los señores feudales.

En el año 1020 Alfonso V aprobó una ley que fue formulada por los representantes de los municipios de León y se conoció con el nombre de fuero de León, en éste se garantizó la existencia de las administraciones municipales, dentro del reino, en España se siguió la costumbre de llamar a las legislaciones forales con el nombre de cartasa, pueblo que en algunos casos otorgaban los reyes y algunos nobles a las ciudades en reconocimiento a la colaboración en la guerra de reconquista contra los árabes.

Esta costumbre continuó en España posteriormente, hacia el año 1064 se otorgó el fuero de yaca, Alfonso VII en León, volvió a confirmar los fueros municipales en el año 1135, en Castilla Alfonso VIII en el año de 1188, admitió a las ciudades en las cortes de Castilla, otorgando fueros a Santander, Palermo, Navarrete, Cuenca, San Vicente de la Barquera, y otros pueblos.

Alfonso X el sabio. trato de disminuir las facultades de los consejos municipales en el consejo de las siete partidas estableciendo enormes cargas tributarias. El emperador Carlos I de España y V de Alemania. no obstante de que juró respetar los fueros de las ciudades restringió y redujo los fueros de varias ciudades que se alzaron en armas en 1519. entre ellas estaban Sevilla. Zamora. Salamanca. Cuenca. Burgos. Guadalajara. Madrid. Soria. Avila. Alcalá. Toro. León y Valladolid.

Toledo. asume el liderato de este movimiento para poner un límite a los accesos de Carlos V y en 1520 en la ciudad de Avila se reunieron los representantes de 15 distintas ciudades y villas castellanas constituyendo una junta sana. iniciándose una guerra de las comunidades el 31 de Octubre de 1520. Es famoso el hecho histórico de que en la batalla de Villalar se perdió la autonomía municipal en España.

En efecto el 21 de Abril de 1521 el ejército de Carlos V financio en la ciudad de Villalar a los comuneros terminando la autonomía de los municipios a favor de absolutismo.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

España, con tenaz adhesión a la cultura occidental que defiende y propaga, sirve de eslabón entre la vida de oriente y occidente e incorpora a la civilización europea todo un nuevo mundo que descubre. De todos los pueblos que habitaron la península ibérica en la época de la España primitiva o preromana fueron los iberos los que predominaron y dieron carácter a las instituciones sociales, económicas y jurídicas de la época.

Se sabe que algunas de las prácticas jurídicas del pueblo ibérico lograron arraigar en determinadas comarcas, como en alto Aragón y Castilla la vieja, y se transmitieron de generación en generación por vía consuetudinaria hasta los últimos tiempos de la edad media, influenciando algunas instituciones y sorteando los periodos de dominación romana, visigoda y árabes, se han encasillado en problemas que se consideran sin solución posible, tal como la municipalización de los servicios públicos, el manejo directo de algunos aspectos en materia de educación, el saneamiento urbano, de planeación, de finanzas etc.

El régimen de los trabajadores del municipio, la posibilidad de creación de un poder judicial municipal así como del legislativo. Lo cierto es que toda esta serie de especulaciones, de irrealidades, de profundos estudios y de

buenas intenciones solo han repercutido negativamente en el ambito municipal, ya que en donde no hay consistencia ni tampoco una directriz especifica a seguir existe imperativamente provocado el caos, la desuniformidad y la ventaja de algunos cuantos.

Al terminar el desarrollo de las seis etapas de la historia municipal con el maestro Vélver Cano es posible vislumbrar con nitidez el proceso de formación de la institución que nos ocupa, sin embargo es preciso que después de haber observado el panorama histórico desde un punto de vista muy general nos demos a la tarea específica de localizar los puntos medulares que pueden incidir en nuestro estudio de las culturas que han dejado impreso su sello en la actual configuración de nuestros municipios por esto veremos en lo posterior la evaluación histórica del municipio en Grecia, Roma, España y en la Edad Media.

CAPITULO

II

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

2.1. LA IDEA DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRECORTESIANO.

Este capítulo, es como abrir un breve paréntesis en el proceso histórico que cronológicamente se ha venido aplicando, para conocer aún cuando sea brevemente el régimen prevaleciente en nuestro país, antes de la llegada de los españoles, la meseta mexicana es célebre por su impresionante belleza y por las altas cumbres nevadas que la rodean, con anterioridad el paisaje debía ser aun más hermoso, pues existían numerosos lagos, hoy en su mayoría desecados.

Las investigaciones arqueológicas, muestran que los españoles exageraban al extasiarse ante el pretendido esplendor de la capital azteca, ya que sus casa eran vulgares, bajas y primitivas y los palacios escaseaban. Tenochtitlan estaba ubicada en la parte occidental del lago texcoco, y la ciudad se hallaba rodeada de agua y cortada por canales a lo largo de los cuales corrían estrechos senderos, la canoa era el medio de transporte mas empleado.

Esta venecia mexicana, presentaba aun otra particularidad propia para asombrar a los españoles; en las

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

orillas la tierra no era fértil y para remediar éste inconveniente, los indios construían enormes balsas que recorrían luego con el limo fértil, extraído del fondo del lago, de este modo crearon verdaderos jardines flotantes en los que cultivaban flores y legumbres.

Los aztecas, eran célebres por su amor a las flores que ocupaban un lugar destacado en sus ceremonias y fiestas religiosas. Los cronistas españoles de la época, estiman que Tenochtitlan tenía 300,000 habitantes lo que posiblemente sea una exageración, de cualquier forma y aún cuando no sea exacto el número de habitantes elementos suficientes.

Tenemos para concluir, que los aztecas o mexicas requirieron y tuvieron una forma de organización política, que analizada desde el punto de vista natural material, tiene algunos rasgos del régimen municipal. Conviene ahora plantear aquí, la ancestral problemática doctrinaria acerca de si realmente existió el municipio en el México prehispánico.

Un gran número de estudiosos de estos temas, aseguran que el municipio fue conocido entre los aztecas con el nombre de Calpulli y que este cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a la de los municipios europeos.

A lo que Salvador Toscano aduce que el calpullis significa barrio y linaje, congregación de callis, casas. (5)

El calpulli es pues, nos dice Muñoz y Ruiz Massieu, un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre y cuyo origen, esta en las tierras que poseen, que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomo cada linaje o cuadrilla, sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes. (6)

El calpulli, estaba sujeto a los jefes aztecas, llamados tlatoanis, quienes ejercían en sus propias provincias de jurisdicción civil y criminal, gobernaban según sus leyes y fueros; y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes, si bien, se hacia menester la confirmación de los reyes de México, Texcoco, Tlacopan según su caso.

Se señalan pues, como rasgos característicos de los calpullis los siguientes:

(5). TOSCANO SALVADOR. La organización social de los aztecas. México, 1977. pág. 330.

(6). MUÑOZ VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU MARIO. Elementos jurídico históricos del municipio en México, UNAM, México 1979, págs. 25 y 26.

1.- Como conjunto de linajes o grupos de familias generalmente patrilienales y de amigos y aliado. cada linaje con tierras de cultivo, aparte las de carácter comunal.

2.- Entidad residencial localizada con reglas establecidas respecto de la propiedad y del usufructo de la tierra.

3.- Unidad económica, que como persona jurídica tiene derecho sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.

4.- Unidad social de sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política que lleva a la cohesión de sus miembros.

5.- Entidad administrativa con dignatarios propios, dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de las tierras comunales.

6.- Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres y actividades.

7.- Institución política con representantes del gobierno central y con alguna ingerencia en el.

8.- Unidad militar con escuadrones, jefes y símbolos propios.

Pues bien, las características y funciones del calpulli, nos llevan a concluir, que era una sociedad humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el municipio, sin embargo consideramos que en el mundo prehispánico, sólo se llegó a una idea de lo que hoy es el régimen municipal, pero que jamás podría ser equiparada esa vaga noción, a lo que en estricto sentido conocemos hoy día, como institución municipal.

Para mejor comprensión, recordemos que es diferente el fenómeno comunal, que se ha dado en casi todos los pueblos de la tierra, que referimos a una institución jurídica, particular y diferenciada.

En consecuencia, el municipio propiamente dicho, no fue conocido como forma de gobierno, pero es asombroso

observar la importancia que se concedía a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económica, así mismo percatarse del orden en los trazos urbanos y la armonía, belleza y funcionalidad que debió tener la ciudad antes de la llegada de los españoles.

En los dos siglos que preceden a nuestra era, Teotihuacan empezaba a tomar la forma de una ciudad, ocupaba unos 20 kilómetros cuadrados y tenía tal vez unos 50.000 habitantes. Tenía una gran actividad constructiva, pues no sólo llegaba a su altura actual la pirámide de sol y quedaba completo el edificio interior de la luna, sino que los teotihuacanos, empezaron a trazar cuando menos, la parte norte de la avenida de los muertos, la orientación norte sur de la ciudad, aún con una diferencia de grados no deja de recordar la orientación de la venta, sugiriendo así una herencia ancestral. (7)

Con todo y ello Teotihuacan, declaraba su pretensión de convertirse en el gran centro religioso, con las muchas consecuencias que ello significaba, ofrecía desde entonces una atracción inigualada a los pueblos cercanos y cada vez más

(7) COSIO VILLEGAS DANIEL, Historia Mínima de México, el Colegio de México 1981, sexta reimpresión, pág. 21 y siguientes.

lejanos que en mayor número, giran alrededor de la órbita teotihuacana.

Teotihuacan, era ya una gran ciudad. por más que la superficie ocupada no aumentara sus 20 kilómetros cuadrados, pero con mucha mayor concentración de construcciones y por tanto de población. En cuanto a su organización política, es estructurada en un estado con pretensiones imperiales, cuyo poder iba extendiéndose, en medida de las conquistas y las relaciones de comercio hacia Oaxaca, Veracruz y hasta Guatemala.

Esas extensiones lejanas, son posibles no tanto por la existencia de la ciudad, cuanto por que ésta, ha logrado rodearse de una vasta zona metropolitana. El tamaño de la ciudad y la densidad de su población, exigían una organización compleja, netamente estatal, pues era imposible gobernar a ese número de habitantes y a vastos territorios con las técnicas habituales en una sociedad tribal.

Además, ya la sociedad teotihuacana, estaba formada por diferentes clases sociales, los miembros de las más bajas eran los habitantes del barrio, artesanos o pequeños comerciantes, que aun seguían unidos por viejas ligas

familiares y que poseían tierras en común, cuando eran agricultores, sin embargo los barrios teotihuacanos eran urbanos mucho más que rurales.

Muchos estarían agrupados, en cada uno de los cuarteles de la ciudad, el hecho de que fueran cuatro tal vez recordaba la antigua división tribal ya superada. El grupo menor lo formaba la familia que vivía en su casa, el segundo era el barrio, que reunía varias familias y el tercero era cada uno de los cuatro grandes sectores de la ciudad que comprendía a varios barrios.

Esta pirámide en tres niveles superpuestos, estaba coronada por la sociedad imperial que remataba la cúspide del edificio social, era la que detentaba el poder, los conocimientos y el prestigio sacerdotal, pero ante la sociedad imperial y los barrios habían tres grupos humanos de posición desconocida para nosotros aunque bastante elevada en la escala social.

La gente de cerca o de lejos, venía de Teotihuacan no sólo por interés comercial, sino porque había logrado una impresionante monumentalidad, fue la base de la atracción

estética y emocional que durante tanto tiempo ejerció la religión teotihuacana. todos debieron estar fuertemente impresionados por esos dioses tan poderosos que habían permitido semejante grandeza. venían numerosos peregrinos a pedir favores a los dioses omnipotentes como los turista de hoy contribuían al auge de la ciudad.

Es indiscutible. que estamos ante una sociedad. eminentemente urbana. dividida en clases sociales y grupos profesionales. con una complicada economía y precedida por un estado político. por mucho que ignoremos. sobre su formación esto equivale a decir. que se trata ya de una civilización completa.

Durante este tiempo. la ciudad de Teotihuacan. queda planificada. cuando menos en sus grandes límites con la prolongación en tres kilómetros. más hacia el sur de la calle de los muertos y la apertura de las avenidas este y oeste.

Así se forma una gran cruz que divide la ciudad en cuarteles. al centro estaba el gran conjunto formado por el templo de Quetzalcóatl y el enorme cuadrángulo frente a. el. lo que probablemente fue el palacio y al otro lado de la calle el mercado. rodeado de numerosas construcciones que parecen haber

estado dedicadas al gobierno de la ciudad y del imperio. La prolongación de la calle de los muertos corto enteramente el paso más fácil entre los valles de Puebla y de México.

De esta forma, viajeros y mercancías tenían que cruzar la ciudad, lo que permitía un mayor control sobre los dos valles y aumentaba el volumen del comercio. Hacia 1519, año en que empieza la conquista la ciudad de Tenochtitlan era de extraordinaria belleza, al relatar como subió Moctezuma con Cortés al templo mayor de Tlatelolco para que desde allí, la pudiera apreciar y luego le tomo de la mano y le dijo que mirase su gran ciudad y todas las demás ciudades que había, dentro del agua, en otros muchos pueblos, alrededor de la misma laguna en tierra y que si no había visto muy bien su gran plaza que desde allí la podía ver mucho mejor.

Como conclusiones, podemos derivar de nuestro análisis lo siguiente:

1.- En el México precortesiano, se tuvo una gran actividad urbana.

2.- El calpulli, es en algunos rasgos similar al municipio pero que es incorrecto equipararlos.

3.- La organización política de los pueblos prehispánicos, tiene más régimen imperial centralista que democracia basada en el municipio.

4.- El municipio, tomado como una institución jurídica, tiene su origen a partir de la conquista y no antes.

2.2. LA COMUNION VECINAL COMO CIMIENTO DE LA CONQUISTA.

De 1519 a 1521, particularmente año de las primeras conquistas, pero extendiéndose hasta el plano del siglo XVIII al que alcanza la colonización española puede hablarse de toda una etapa de la historia del municipio en México, sobre esto de los factores que han moldeado la municipalidad mexicana, podría formarse a grandes rasgos un esquema cronológico desde la antigüedad hasta el siglo XX, a saber:

PRIMERO.- Hasta principios del Siglo XVI, la integración de la comunidad indígena.

SEGUNDO.- De 1519 a 1521 la introducción del sistema municipal castellano, derivado del romano visigótico modificado, en ciertos aspectos durante la dominación árabe, no robustecido en la reconquista con peculiaridades ventajosas.

TERCERO.- Hasta el siglo XVII, como organización colonial del municipio coexistencia de municipios indígenas y españoles.

CUARTO.- Siglo XVIII, surgimiento del municipio castizo, regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas, al grado de que el derecho indiano, con carácter supletorio, gana muchas apelaciones ante las cortes españolas, influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos.

QUINTO.- Fines del siglo XVIII y alternativamente a todo lo largo del siglo XIX, como influencia francesa concentrada en las disposiciones del 23 de julio de 1803.

SEXTO.- Siglo XX, influencia anglosajona, particularmente con la modalidad de las juntas federales de mejoras materiales, que ha introducido un nuevo concepto en la atención de las obras públicas municipales, supervivencia estructural de las instituciones españolas e indígenas, tipificación jurídica de la revolución a través de la carta de 1917.

El papel que desempeñó el municipio, en el trasplante de las normas occidentales de convivencia, nos explica, como desde el punto de vista jurídico, la conquista de México no fue obra de España, sino del municipio de Veracruz, cuyas milicias comunales apoyadas en su propia carta de regimiento se aventuraron en contra del imperio de Moctezuma, llevando por capitán a Cortés, que ya había resignado en manos del ayuntamiento de la Villa Rica, sus títulos conferidos por Diego Velázquez y que ostentaba el nombramiento de capitán y justicia mayor.

Es decir, que la conquista de México, no emanó de poderes ultramarinos, sino de las instituciones aquí mismo implantadas, fueron en efecto por su trasplante instituciones criollas las que autorizaron la conquista, como habían de ser sus herederos criollos, los que mandados justamente tres siglos se confabularían, para deformar la independencia también en su provecho.

Pero lo que singulariza a esta etapa, es el hecho de que primero se estableció la autoridad municipal y después se formó en realidad la localidad domiciliaria.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Una vez establecido el municipio, en el orden político, era necesario que existiera en verdad, esto es que se contara con una auténtica comunidad social, organizada y circunscrita a una localidad determinada y en la que los individuos, se hallasen ligados por lazos de vecindad.

Era indispensable, no solo que algunos se improvisaran colonos, sino que se arraigaran por propia voluntad o por fuerza de las ordenanzas.

Se obligaba a la vecindad y así podemos, señalar como especial preocupación de los prestinos tiempos de la colonia, el convertir al aventurero, en vecino de algún lugar cuando menos por un termino de tiempo.

En el caso de la ciudad de México, se hizo patente el trasplante del municipio español a nuevas tierras, limpiado de ruinas el lugar que ocupara Tenochtitlan se instalo el ayuntamiento en la nueva capital y se procedió a fijar como vecinos a tantos como se pudiera.

De aquí se deriva, que otras de las funciones de los cabildos fuese la planificacion. Vamos pues, a analizar

brevemente estas dos funciones primerisimas de los cabildos coloniales. formar lazos de vecindad. y planificar.

En la ciudad de México. el ayuntamiento se preocupó. por inmediatamente por formar el plano o traza no procediendo. a la distribución de los solares. por haber usado el principio de esta facultad Hernán Cortés.

La ciudad de Puebla. fue trazada en 1531. por Hernando de Saavedra. corregidor de Tlaxcala y el aumento de los habitantes. dio lugar. a que seis años después se elaborara un plano de la ciudad. para evitar que se diese un mismo solar a diferentes personas. la traza consistía en señalar calles y manzanas. estas eran generalmente rectangulares y se dividían en solares. que se daban a los que se registraban como vecinos.

En un principio. las poblaciones se improvisaron con vigas y zacate y en algunos casos con adobes. después fueron levantados en construcciones de cantería y ladrillo. En la ciudad de México. se edificó con tezontle y cantera y muy pronto se contaron cerca de 150 casas de españoles.

Debemos reconocer, que fue esta una tarea de titanes, en la que la peor parte les toco a los indios, que además de despojados eran obligados a trabajar en la edificaciones, no todas las poblaciones debieron prosperar muchas surgieron y desaparecieron repentinamente.

Haciendo a un lado, los intentos fallidos de colonización, encontramos a los cabildos de las primeras décadas, entregados a los trabajos de la planificación, este hecho casi generalizado, alcanza una de sus mas altas expresiones en la ciudad de los angeles, notable por su perfecto trazado urbano.

México tiene pues, una gran tradición urbanística, que lamentablemente se ha olvidado. Es natural que todos los trabajos de planificación, desarrollados tan empeñosamente, no podían garantizar por si solos la existencia de la vida municipal, a los cabildos no se les presento el problema de que se rehusarán los españoles a recibir solares y tierras.

Algunos conquistadores y peninsulares, que en seguida llegaron quisieron, convertirse en ostentados, enriquecerse rápidamente y luego volver a España a disfrutar de sus caudales, este deseo individual no mermo el propósito

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

de mantener la dominación para una explotación prolongada. existía otra porción de españoles que optó por fijarse en algún lugar. sin embargo. el deseo de poseer su inclinación por arraigar en la tierra. era muy frecuente y dio lugar. a que en muchos casos antes de que una expedición. fundara una villa. se las asignaron los vecinos y se repartieron las tierras. quedando esto. muchas veces en el papel.

Una medida tipo. para obligar la vecindad. la encontramos en la ordenanza. dada en la ciudad de Puebla. por el virrey Antonio de Mendoza en 1546. dice así en una de sus partes. ordenamos y mandamos que todos los vecinos de esta ciudad. sean obligados a residir en ella el tiempo y espacio de 6 años. para ver de ganar las cosas que por esta ciudad le fueron dadas. so pena que el que lo contrario hiciese. pierda todo lo que esta ciudad. así de tierra u otras. cualquier cosas que la ciudad le hubiere hecho. merced caso en el dicho tiempo los hayan vendido.

Ordenamos y mandamos. que de que aquí en adelante el cabildo no pueda recibir a ninguna persona. por vecino de ella y lo proveido de solares ni otra tierra alguna. sin que primero. la tal persona ante el escribano de este cabildo. se obligue a que residiera tiempo y por espacio de seis años y casa poblada y por defecto de no residir perderá los tales

solares y tierras y mercedes, que por cualquier manera por esta ciudad les fuesen hechas, dadas y proveidas como a cada vecino, para que esta ciudad las de y provea a quien le pareciese libremente, sin otra sentencia ni declaración alguna.

Esto revela que se trataban de impedir los abusos de quienes podían obtener con una nueva vecindad bienes en varias poblaciones.

2.2.1. EL PRIMER AYUNTAMIENTO DE AMERICA.

El desarrollo de la actividad económica, en la Europa occidental, a finales del siglo XV, la expansión de los mercados y la amplitud de las transacciones exigían abundancia de metales preciosos, pues sin el oro y la plata se corría el riesgo de paralizar el comercio mundial.

En un momento, en que los progresos técnicos en la navegación, permitían al fin los viajes por alta mar y cuando en algunas obras publicadas, se insistía en la idea de que la tierra era redonda y que un mismo océano rodeaba Europa, Asia y Africa, era irresistible la tentación de ir a buscar dichos metales a tierra desconocidas.

El deseo de llevar la religión cristiana a los paganos de ultramar, fue también un poderoso estimulante. Eran los portugueses y españoles, quienes geográficamente hablando, estaban mejor situados para intentar la gran aventura, y basta observar un mapa para percatarse de ello.

También, eran quienes estaban mejor preparados para las grandes hazañas, por su mentalidad aventurera y emprendedora, acababan de dar fin a la conquista de la península contra los árabes y a partir de 1469, Fernando de Aragón e Isabel de Castilla, incrementaban el poderío de sus respectivos países.

Parece poco menos que increíble que unos centenares de hombres se enfrentaran con un soberano, poderoso asistido por guerreros bien adiestrados, le destronaran y acabarían con su imperio, sin embargo fue precisamente lo que llevo a cabo en pocos años Hernán Cortés el más intrépido de los conquistadores españoles y fundamental protagonista de la historia municipal, en el continente Americano.

Por la mentalidad castellana de principios del siglo XVII, la reconquista se prolongaba en la conquista de nuevos

horizontes habitados por los infieles, si en la empresa de la reconquista, las cartas pueblas habian sido una via natural para el usufructo de nuevas tierra destinadas a la erección de centros urbanos, en el intento de conquistar las indias occidentales, ese mismo camino parecia ser el mas expedito, justificándose con la fundación del consejo municipal, derivado precisamente del concilio comunero de reconquista.

Paralelamente, a las cartas pueblas de los fueros, establecian un precedente en materia de milicia comunales ya que siglos atrás antes, idéntica situación de colindancia con enemigos de la fe cristiana, los municipios habian dispuesto de fuerza armada para atender a su defensa, adentrado en su significación del poder municipal, ya que habia sido alcalde mayor en Santiago de Cuba.

Cortés opto, por constituir una asociación de vecindad, para dejarse investir del municipio, de todos los poderes que la hacian falta en el proposito, de convertirse explorador sin títulos a conquistador legitimamente armado.

Las circunstancias propias, de un carácter aventurero de las exploraciones, de los descubrimientos, y de las conquistas dieron lugar a que el trasplante de las normas

españolas de convivencia. fueran de lo mas accidental. por esto. desde que se entra a indagar la significación del primer cabildo establecido en éstas tierras. es necesario seguir una trama de intrigas que dio motivo a su instalación.

Los conquistadores. debieron actuar muchas veces por cuenta propia. pero siempre en representación del rey de España que por la bula intercaetera del papa Alejandro VI de fecha del 3 de Mayo de 1493. tenía en reconocido el derecho del señorío sobre las islas y tierra firmes de las Indias occidentales que fueran descubiertas de aquí que cuando el gobernador de Cuba Diego de Velázquez confirmó. a Don Hernando la dirección de la tercera expedición destinada a explorar las tierras que estaban al occidente. el convenio bilateral que suscribieron y que fue legalizado y refrendado por los frailes gobernadores de la isla española invoco como primer poderdante al rey de España.

Ya en su recorrido por la isla de Cuba. ultimando los detalles de la expedición Cortés. se había visto precisado a eludir a los enviados de Velázquez que arrepentido del trato hecho. pretendía quitarle el mando y aprehenderlo. fue en estas circunstancias nada propicias que el 16 de Febrero de 1519 Cortés. alzó velas en la punta de San Anton y se lanzó a la aventura. después de una serie de incidentes en la costa

sureste impulsadas posiblemente por los traicioneros vientos de que habrían y hablarían durante muchos años después el capitán Barnett las naves entraron en la bahía de Veracruz, hábilmente conocidas por Anton de Alaminos.

Cuando los bergantines, de blancas velas hubieron echado ancla entre las olas azules de la costa se extendieron ante la vista del conquistador, las playas arenosas y la vegetación tropical de tierra firme, no era la primera vez que se pisaba el macizo continental, sin embargo, la expedición alcanzaba relieves tentadores por las noticias de que pronto se confirmaron y a las enormes riquezas de la corte del gran Moctezuma.

Mientras tanto, el gobernador Velázquez organizaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narvaéz, con instrucciones de destruir a Cortés por la fuerza, y enterado de esto Don Hernando preparo su plan pensando seguramente que en la lucha entre dos ambiciosos debía vencer el mas astuto, aquel natural de Medellín refinado a la manera maquiavélica se sirvió de una institución de las mas respetables, estableciendo por medio de una maniobra sagaz el primer ayuntamiento en la América Continental, con el objeto de obtener de el los poderes de que carecía para llevar adelante a su empresa, Cortés encontró un medio apropiado para

legalizar sus aspiraciones. ya que al fundar una ciudad. el ayuntamiento tenia facultades para otorgarle nueva investidura anulando toda ingerencia del gobernador de Cuba.

Fue así. que mandó a buscar un lugar apropiado y fundar la ciudad. encontrando lo montejo en un paraje llamado Quiahiztla. sin embargo cuando Cortés dio la orden de marchar a ese sitio surgió el descontento entre un grupo del ejército adicto a Velázquez. evitar el fracaso de sus planes fue lo que lo movió a anunciar que al día siguiente embarcarían para volver a Cuba. pero esa misma noche sus amigos ganaron simpatizadores y a la mañana del otro día. 22 de Abril de 1519 pudo fundarse la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento. para esto se levantaron algunas enramadas simulando casas. se marco la plaza publica erigiéndose en ella una picota y se instalo una orca en los alrededores.

A la nueva población. se le puso por nombre la Villa Rica de Veracruz. por haber desembarcado en viernes santo de la cruz y para que nadie osaré protestar. se eligieron alcaldes ordinarios a Portocarrero y Montejo. regidores a Alonso de Avila. a los dos Alvarado y a Sandoval. alguacil mayor a Juan de Escalante. capitán de Entradas a Pedro de Alvarado. maestro de campo a Olid. alferes de real a Ochoa y a un Alonso de Romero y a un escribano Diego Godoy.

Una vez instalado el ayuntamiento, este llamo a Cortés y despues de examinar los poderes que le habia conferido Velázquez, declaro que habian cesado dándole en representación del rey la nueva designación de capitán del ejército y de justicia mayor. Es de notarse que con el nuevo nombramiento de justicia mayor Cortés se convertia en defensor legal de la autonomia del municipio quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del gobernador de Cuba, pronto a ejercer represalias sobre su exsecretario.

Por medio de este artificio forense, el carácter de la expedición cambio por completo, en el país habia ya una colonia española, conforme al régimen municipal de Castilla, la Puebla no reconocia más superior que al soberano y le representaba legitimamente el regimiento de la villa.

Los nombramientos del cabildo, eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera en ellos mezclarse, como vecinos de la puebla los soldados quedaban transformados en la milicia comunal sujeta directamente al justicia mayor. De tal forma quedo instalada la primera poblacion europea en lo que habia de llamarse La Nueva España y que fue también la primera en la América Continental, la carta del regimiento de la Villa Rica de Veracruz tiene fecha

de 10 de Junio de 1519.

El primer acto realizado, en el territorio de la Nueva España y encaminado a organización de un cuerpo político es la fundación sugerida por Hernán Cortés y realizada por él y sus acompañantes de la Villa Rica de la Veracruz a la que ya nos hemos referid. Cortés iba en pro de la disciplina para los españoles y de justicia y benevolencia para los indios, pues quería fundar su gobierno sobre esa bases y dar a los nativos de que una nueva era se abría para ellos, comprendía su responsabilidad como fundador de una nueva nación.

Acto trascendente, en la historia del derecho en México, no sólo por su prioridad cronológica respecto a todo lo que se hizo después de la creación de una nueva nación, sino porque revela el espíritu jurídico que presidio en los actos de Cortés y sus compañeros en el descubrimiento de esta tierra. Aquí comenzarían las vicisitudes del régimen municipal en nuestro país.

El segundo municipio es el de Tepeaca, Puebla, la fundación de León, luego Coyoacán y así sucesivamente fue difundándose esta forma de organización en todo el territorio nacional. En la etapa de organización tenemos como legislación

aplicable las ordenanzas de descubrimiento, pacificación y población de las indias, de Felipe II en que se disponía la estructura municipal, así mismo eran señaladas las facultades de los adelantados o gobernadores y la determinación de las reglas a observar en el trazo ornamental urbano de las nuevas poblaciones.

Las reformas de 1767, dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios en la administración hacendaria, de la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos y de la reducción total de la independencia municipal, esas reformas se tradujeron en la creación de contaduría general para controlar a los fines municipales en el aumento de responsabilidad de los funcionarios municipales y en la disminución de sus feudos y sus gratificaciones a los mismos, después de estas reformas se constituyeron doce intendencias cuya regulación se asentaba en la ordenanza de intendentes, bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la junta superior de la real hacienda, el virrey, los intendentes y los gobernadores y se acentuó pues con esto la intervención de las autoridades superiores del estado en las funciones del cabildo con lo que la esfera de acción de los municipios se vio menguada por completo.

2.2.2. EL PRIMER AYUNTAMIENTO EN EL VALLE DE MEXICO.

Después 97 de 75 días de sitio, una vez traspuesto el crucial 13 de Agosto de 1521 y mientras se arrasaba la antigua y gran Tenochtitlan, Cortés instaló en Coyoacan un ayuntamiento, no sabiéndose la fecha exacta en que comenzó a funcionar por haberse perdido los primeros libros del cabildo que sólo se conservan a partir del 8 de Marzo de 1524, en que el propio ayuntamiento fungía ya en la ciudad de México.

Fue por disposición de Cortés que se instaló el primer ayuntamiento metropolitano en el mismo edificio que ocupaba su cuartel general en Coyoacán, ahí sesionó de Agosto de 1521 a Marzo de 1524, en que fue trasladado a México luego que la ciudad quedó nuevamente en condiciones de ser poblada.

Sólo montones de cadáveres, edificios desmoronados, desolación y muerte después del memorable 13 de Agosto de 1521, y en consecuencia no pudieron los conquistadores instalarse luego en la vieja capital, resolviéndose Cortés a replegarse a la cercana villa de Coyohuacán o Coyoacán, empero como lo hizo al fundar la Villa Rica también lo repitió en esta caso, nombro ayuntamiento que legalizara los actos de su gobierno, quedando designadas las nuevas autoridades, y

después existió la ciudad, así mismo quienes fueron los primeros regidores del primer ayuntamiento metropolitano. por desgracia los libros de acta también se perdieron y los que se conservan en nuestro rico archivo municipal comienzan el lunes 6 de Marzo de 1524.

Pocas ciudades han descrito una epopeya más gloriosa que la de Tenochtitlan, en 1521, arrasada por una avalancha de 200.000 indios aliados a los españoles, 9000 infantes castellanos, 80 de caballería, 17 piezas de artillería, 13 bergantines y 6000 canoas.

La ciudad quedó tan desbaratada, destruida y asoleada que casi no quedó piedra tras piedra, se dice en el proceso de residencia que más tarde se le formó a Cortés. Tal situación fue la que obligó al conquistador a trasladarse a Coyoacán el 17 de Agosto de 1521, como el momento más oportuno para haber trasladado la ciudad a un punto que brindase mejores condiciones de habitabilidad, higiene, consistencia del suelo y seguridad contra las inundaciones.

Sólo la carencia de conocimientos, sobre este terreno y el orgullo castellano y responsable ante un acto de tamaña trascendencia, lograron impedir lo que aconsejaba tan

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

buen criterio, sostenido inclusive por varios capitanes que opinaron porque se trasladase la ciudad a Coyoacán o a Tacuba, en este como en otros casos prevaleció la opinión de Hernán Cortés alegando que pues esta ciudad en tiempo de los indios había sido señora de las otras provincias comarcanas, que también era razón de que lo fuese en los tiempos de los cristianos y que así mismo decía que dios nuestro señor en esta ciudad había sido ofendido con sacrificios y otra idolatría.

Prevaleciendo este criterio, la ciudad se comenzó a edificar en el mismo sitio que ocupara la antigua Tenochtitlan a fines de Diciembre de 1521, decíamos que la primera acta que se conserva lleva la fecha de 8 de Marzo de 1524 y como se puede advertir con esta fecha que ya funcionaba el ayuntamiento en la ciudad de México se le da el nombre de Temixtitlan, pero debe recordarse que en los primeros tiempos se le denominaba así o acopiando México Temixtitlan. En segundo lugar se advierte que el ayuntamiento sesionaba en esa época en las casas de Cortés, pues no fue sino hasta años después que se terminaron las del municipio.

Algunos historiadores aseguran, que fue en el mes de Octubre de 1528 cuando el cabildo sesionó por primera vez en su nueva casa, pero el 10 de Mayo de 1532 es la fecha fijada

por la mayoría, en efecto el 10 de Mayo de 1532 fue entregado el edificio para las casas consistoriales en la ciudad de México frente a la plaza de armas, además dicha acta asienta que a la sesión del ayuntamiento sólo asistieron un alcalde mayor, un alcalde ordinario y cinco ediles, con base en otros datos sabemos que el cabildo metropolitano estaba integrado por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles a más del escribano y el mayordomo.

Posteriormente, en 1526, se dice que los ediles elevaron a 12 y en 1527, se redujeron a siete y en 1528 por ordenes de Carlos V, el ayuntamiento se compuso de doce, debiendo presidir las reuniones los alcaldes.

2.3. EL COLONIAJE Y LA VECINDAD EN LA NUEVA ESPAÑA.

En las primeras ordenanzas municipales, encontramos los documentos y las actas de 1519 levantadas por el escribano Real Diego de Godoy, desde el punto de vista legislativo los documentos mas antiguos son las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, en donde se plasmaron como prelude algunas cuestiones municipales.

En las primera ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de las indias dictadas por Felipe II se encuentra las normas que sirvieron de base a la convivencia social. al restaurarse el municipio con características occidentales. Tardiamente se reglamentaba la colonización, ya que no fue hasta el 13 de Julio que Felipe segundo firmo dichas ordenanzas, las que en gran parte pasaron a figurar en el cuerpo de las disposiciones asentadas en la recopilación.

En sus primeros capitulos las ordenanzas establecian: la prohibición bajo la pena de muerte de que se emprendieran descubrimientos sin licencia del rey de quien tuviera delegada su autoridad para ello. en lo ya descubierto podian dar licencia para poblar, procurando evitar las contiendas entre españoles por hacerse reconocer la prioridad de los descubrimientos. también que se asentasen en un libro diario. todas las observaciones hechas en tierras y mares y para obtener el contacto pacifico con los habitantes, que desde el pueblo que estuviera poblado en los confines por vía de comercio y rescate entre indios, vasallos, interpretes a descubrir la tierra y a religiosos y españoles con rescate y dádivas procuran entender y de saber el sujeto, sustancia y calidad de la tierra y las nociones de las gentes que la habitan y los señores que las gobiernan y hagan discreción de todo lo que pudieran hacer y entender y vaya enviando siempre relación al gobernador para que la envíe al consejo.

Las ordenanzas de Felipe II, constituyen la fuente para el estudio de la primera etapa de nuestra historia municipal, en lo que respecta a la fundación de poblaciones. En esta etapa ya no se desea mantener el signo de la conquista, fijadas las bases jurídicas de la dominación española, se rehuye todo lo que pudiese volver al tapete de la discusión, el derecho sobre las tierras descubiertas por ello se imprime a la empresa colonial, el carácter de una gran tarea de colonización, se ha discutido mucho si España realizó con éxito su tarea de colonizar.

En los capítulos del 32 al 41 de dichas ordenanzas, se precisan los factores que debían concurrir para la elección del sitio donde debía fundarse la población: se consideraban las condiciones de salubridad del lugar, diciendo que ello se conocería en la copia que hubiere de hombres viejos y mozos de buena complexión, disposición, de color y sin enfermedad, se tomaba en cuenta también el factor geográfico, buscando clima templado, tierra fértil y abundante en pastos, montes y agua para beber y regadío, de fáciles vías de comunicación, con acceso a los materiales de construcción y de preferencia.

En el capítulo 43 se establecían las formalidades

por llenar: el gobernador una vez elegido el sitio para la población ordenaba la categoría que debía ostentar, conforme a ello se formaba el consejo república y oficiales y miembros de ella.

Es de advertirse que el consejo municipal era prerrogativa conferida exclusivamente a españoles y criollos, por lo que el municipio de tipo accidental en realidad sólo alcanza el desarrollo entre la población de origen europeo, la república concernía a los indios y es interesante que desde hace cuatro siglos se considerase a la república de los naturales como una institución peculiar del medio americano.

El gobierno de la población, se establecía de manera que si tuviese que ser ciudad metropolitana tenga un juez con título y nombren de adelantado gobernador o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, que tenga la jurisdicción in solidum, conjuntamente con el regimiento tenga la administración de la república, tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de consejo, dos escribanos públicos, uno de minas y otro de registro, un pregonero mayor, un corredor de lonjas, dos porteros y si diocesana o sufragánea ocho regidores y los demás, dichos oficiales perpetuos, así como para las villas o

lugares. alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del consejo y uno público y un mayordomo.

El esfuerzo desarrollado por poblar tan vastos territorios, fue colosal, sólo imponiendo nuevas normas de convivencia podría lograrse un real y efectivo dominio sobre las tierras conquistadas, se hacía imperativo al ejercicio de ese lema, que aún sustenta y estipula gobernar es poblar.

Por esto, se ha dicho que la época colonial, fue un proceso de colonización interior, la fundación de las poblaciones constituyo un ceremonioso acto, unas veces apresurado y tendencioso, como en la villa del espíritu santo de la mayor España, que fundo Nuño Beltrán de Guzmán, para realizar su maniobra de señorial y dominar todas las tierras cocas y tecas, otras veces se dio tanta gravedad a la fundación que como en el caso de Yucatense esperaba una fecha de trascendencia para efectuarla, bello espectáculo debió presenciarse en el acto de establecer una nueva población, imaginemos el momento de levantar el acta flameando en manos del capitán general el estandarte real en que se agitaban los leones de oro de Castilla, tras el capitán el Alferes y el lugarteniente, al frente la tropa de los capitanes a la zaga del abanderado el guío.

Casi siempre acompaño a la fundación el aparato de guerra, en otras ocasiones se ponían en juego otros medios, cuando la pacificación de la comarca era un hecho, sin embargo se proveían de armas a los pobladores como en la villa de Escandón, en que se destinaron en 1753 cien pesos para proveer de escopetas a algunos pobladores pobres que se habían quebrado.

Tal era la urgencia de avencidar, que todavía en el siglo XVIII en la villa mencionada se entregaron \$3.800 pesos al capitán Don Antonio de Puga para que con ellos reclutase en las fronteras de la colonia Nuevo Santander a 38 familias de pobladores dando a cada uno \$100.00 pesos de ayuda de costa, igual ejemplo le encontramos en la Villa de San Francisco de Güemes y además se socorría la vecindad con fanegas de maíz. La explotación de minería determino el auge de muchos poblados y preocupo asiduamente a los pobladores, se procuraban descubrir minerales, se hacían ensayos y al menor indicio fluían gentes de otros lugares dispuesta a trabajar en los yacimientos.

No todo el país podía ser minero, las huertas, los sembradíos, la pesca, la ganadería y el comercio fueron cada vez más indispensables para la manutención de los poblados, las poblaciones comenzaron a preocuparse por la provisión de

bastimientos , por la cría de ganados, los pastos, el pescado, la sal. Don José de Escandón llevo a la villa capital del nuevo Santander todo genero de semillas, árboles frutales y todo genero de hortaliza de calidad, con lo que esperaba que en pocos años sería eso un vergel y estableció un servicio marítimo con boletas en la barra de Soto la Marina. Las casas de los fundadores de las ciudades coloniales se alzaron exhibiendo siniestros escudos eráldicos, como en el pórtico de la casa de Montejó en Mérida.

Las construcciones eran sólidas, procurando que dieran el máximo de seguridad. En la villa del nuevo Santander, se edificó una casa fuerte, cuya descripción nos da el tipo de lo que debieron ser las edificaciones de este tipo y en cien varas de frente y doscientas de fondo, capaz en cualquiera ocurrencia, de alojar dentro de toda la vecindad a trescientos caballos, con dos valuartes en las dos encontradas esquinas y seis cañones de tres a tres en cada uno, que dominaban todo el valle.

Los inspectores, que designaban a los virreyes procuraban obtener una minuciosa certificación de los vecinos y pobladores y de los indios reducidos y congregados.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Veamos como se indagaba, la vecindad en el interrogatorio impuesto por unos dichos inspectores, de donde proceden los pobladores, en que tiempo se hayan establecido, quien costeo su conducción y establecimiento y que medios hayan favorecido su subsistencia, como también la de los indios congregados y a que ascenderán estos dispendios en general y en particular.

El juez inspector nombrado por el marqués de las amarillas, mandó pasar revista general de los vecinos y pobladores de sus armas, mujeres, familias y ordenó, se indagasen sus bienes y ganados, se separaban en la revista de vecinos los pobladores fundadores, a los vecinos aumentados y matriculados, a los vecinos sin matricular y a los residentes sin vecindad.

Existen municipios indígenas y municipios españoles, en las poblaciones de blanco los indios ocupaban un sitio extramuros remendando como lo hemos apuntado ya los años patriarcales del municipio romano.

En Tenochtitlan, cuando se edificó la traza, que era un recinto amurallado, en cuyo seno se levantó la ciudad española, el barrio azteca quedó extramuros al norte y al

este. igual ejemplo encontramos en Aguascalientes en donde lo que ahora es barrio San Marcos. fue el pueblo de indios y aparte hubo varios exclusivamente para españoles. Los indios se retraían en sus comunidades, sufriendo la tiranía de sus caciques y las explotaciones de los hombres blancos.

El municipio indígena, condenado a una situación inferior respecto de los municipios españoles establecidos en América debía constituir uno de los graves problemas que se prolonga hasta el presente. los bienes municipales en las comunidades indígenas se encontraban en estado de propiedad comunal. los caciques empleaban el rigor para recaudar sus contribuciones.

Frecuentes sublevaciones de indios, sacudían a las comunidades y los municipios españoles se veían en constante peligro de ser asolados, tal como el municipio del parral que estuvo a punto por los tarahumaras.

Muchos indios, para que no les quitasen sus tierras las poblaban introduciendo casas y avencindándose con el fin de formar un pueblo. varios cronistas dan cuenta de hechos notables en que una noche se hiciera esto. amaneciendo al día

siguiente un pueblo hasta con tres decenas de casas, cuya cubierta que era de paja parecia muy vieja y harta de servir y las varas ahumadas y en ellas sus moradores con sus mujeres e hijos, perros, gatos y gallinas, techo y formado un pueblo en donde los gallo cantaban y los perros ladraban, los niños lloraban y unos con otros se trataban como si de muchos años atrás se hubiera formado el pueblo.

Las autoridades coloniales se negaban a dar solares de indios en pueblos de españoles, cada uno en su sitio parecia ser la consigna, en cuanto un pueblo de españoles progresaba pedía que se le diese repartimientos de indios para cuidar de las cementeras y edificar, la situación general de la población indígena acabo por empeorar con las llamadas concentraciones en que para hacer más fácil la sujeción de los indios se les concentraba en los lugares más poblados.

2.4. EL GOBIERNO MUNICIPAL CONCEBIDO EN LA NUEVA ESPAÑA.

Podemos caracterizar la vida colonial de los siglos XVI y XVII municipal con los siguientes aspectos:

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

PRIMERO.- Es la etapa de preponderancia de los peninsulares, en el control de los ayuntamientos debido particularmente a la venta de los cargos consejiles y a las regidurías perpetuas, que más tarde aprovecharían los criollos, pero que por entonces avivaban en estos un resentimiento que había de culminar en la eclosión criolla de 1767, y en el pretendido desquite del año de 1808.

Desde el siglo XVI, el criollo dejó de sentirse español para sentirse mexicano, el criollo era un renegado de su raza, pero para el lazo que lo unía con sus ascendientes era esencialmente sanguíneo, el español nacido en la nueva España heredaba el patronímico de su familia, pero se despojaba con arrogancia del gentilicio de su raza, se llamaba así mismo en tono orgulloso: criollo.

SEGUNDO.- Esencialmente del siglo XVI al siglo XVII, se registra el declive del poder municipal, una vez que llegaron a América con retraso de algunos años, los efectos de la derrota comunera en Villalar en abril de 1521. El viejo municipio llegó a nosotros moribundo, el municipio colonial español reflejaba los síntomas de agonía del municipio de la península, cuyo esplendor había recibido el golpe de gracia en la batalla de Villalar.

TERCERO.- Caracteriza también a ésta etapa la consistencia de municipio españoles e indígenas, si la legislación a contar de 1531, trato de unificar el régimen local, en cambio la tradición, los usos y las costumbres separaban de un tajo los tipos de asociaciones locales para blancos y para indios.

CUARTO.- En este gran período, el ciclo de actividad colonizadora gracias a que con las ordenanzas de la población no se hacía mengua en la habitualidad generativa del municipio.

QUINTO.- Es la etapa de organización política del municipio, que bien resintió medidas centralizadora y que menguaron su carácter democrático, como fue el comercio de los cargos consejiles y la facultad de que uso el virrey para nombrar regidores honorarios entre los peninsulares llegados a la colonia.

Para quienes consumaron uno u otro ciclo no había pues, diferencia entre la reconquista peninsular y su criolla conquista de la parte española de las indias occidentales ya española por decisión pontífice.

Como anticipo al derecho municipal, concebido en la época colonial, podemos resumir en los siguientes puntos las observaciones necesarias:

PRIMERO.- Los juristas de aquellos tiempos y la legislación colonial más o menos recopilada, dejan ver su idea del derecho municipal, como un derecho secular especial de los municipios o cabildos, no como un derecho canónico o clerical sino como derecho del estado. En cuanto al derecho municipal de indias el de los municipios creados en la colonización.

SEGUNDO.- Sin embargo, al reconocer esa facultad en el rey y los virreyes de indias, no debe desconocerse que el municipio también fue la fuente de derecho a través de sus ordenanzas.

TERCERO.- Si pasáramos de los juristas coloniales a la legislación recopilada, hay que tener en cuenta principalmente la escasez de normas en esta materia, de lo cual nunca se escribió un estatuto municipal común a todos los territorios coloniales.

Sobre la importancia de esta codificación, se ha

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

comentado que las ordenanzas de Cáceres, constituyesen el primer código municipal cubano, que regulo la vida local y la esencialidad de algunos de sus preceptos en los cuales figura la actual constitución del estado cubano.

CUARTO.- Lo característico de los legisladores metropolitanos y americanos, fue dejar libre la voluntad y la apreciación de las circunstancias regionales y locales, a los fundadores de los pueblos en los territorios que se iban descubriendo y dominando

QUINTO.- A mayor abundamiento la sustitución de la masa entera de los vecinos o cabildo abierto, es decir un pequeño grupo dirigente y administrador de los hidalgos y de los caballeros, último escalón de la nobleza cuyo ejemplo típico fue, el de los comuneros del tiempo de Carlos I en Segovia, Zamora, Burgos, Toledo, mas o menos mezclados con los menestrales y el pueblo bajo, que no hizo desaparecer sobre todo en los distritos rurales, la función de los consejos antiguos.

SEXTO.- Todos esos motivos y las recopilaciones ofrecen, una pequeña suma de leyes generales que se conserva en recopilación definitiva de 1680. En cambio dan testimonio

las diferencias de gobiernos municipales y de la facilidad de organización. que se dejó a los vecinos de cada lugar.

El cuerpo legislativo, emanado precisamente del municipio, lo constituyeron las ordenanzas. sin embargo hasta tal punto llegó en sus efectos la etapa postvillalar que Carlos V dispuso al respecto que las audiencias reales vean y examinen las ordenanzas que hiciesen las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias para su buen gobierno y hallando que son justas y que se deben guardar las hagan cumplir y ejecutar por tiempo de dos años y las remitan a tal consejo de indias para que en cuanto a su confirmación provea lo que se convenga.

A pesar de esto, la facultad de dictar sus ordenanzas, constituyo para el municipio indiano el último reducto de la soberanía popular ejercida a través de sus órganos inmediatos que eran los cabildos. No deja de tener interés el concepto que tenía del cabildo o del ayuntamiento en aquellos tiempos de la colonia.

Cabildo, es el ayuntamiento de personas señaladas para el gobierno de la república, como son justicia y regidores, ese gobierno se cifra en administrar justicia y en

ordenar lo conducente al procomún, gobierno político y económico el cual es tan privativamente de los ayuntamientos o de los consejos de ellos, que no habiendo queja de parte o instancia fiscal, no pueden las cancelerias o audiencias entrometerse en estos asuntos.

Con Carlos V. el gobierno municipal o sea el regimen de cabildos habia adoptado las siguientes bases fundamentales:

PRIMERO.- En las ciudades principales de las indias, deberian existir doce regidores y seis en las demás ciudades, villas o pueblos.

SEGUNDO.- Los participantes que no fuesen vecinos del municipio, no tenian acceso a ser electos como regidores, ni otros cargos consejiles; con Felipe II se adopto una medida sustancial.

TERCERO.- Se hizo abiertamente, la venta de cargos consejiles, la cedula del 10. de Noviembre de 1591 disponia que se hiciese venta no de perpetuidad sino de por vida y a personas idóneas y suficientes. Con esta medida se contrariaba la politica seguida hasta antes de la apoca villalar, pues los

reyes católicos habían prohibido expresamente la venta de empleos.

CUARTO.- Con Felipe V. quedó vedada la compra de cargos para revenderlos según cedula del 28 de abril de 1705.

QUINTO.- Podemos acentuar, que las elecciones de carácter popular constituyeron una excepción de carácter popular por lo común fueron los conquistadores los adelantados o los gobernadores; los que designaron el primer cabildo y este, al terminar su periodo fue el que en sesión de consejo el que eligió a los nuevos alcaldes y regidores.

En América gozaron de preeminencias en el régimen capitular los conquistadores Alonso de Rosado y Sánchez, que presto valiosa participación en la pacificación de Yucatán, se avecindó, en Mérida y por varios años tuvo la vara de alcalde ordinario en ella y otros, fue regidor en la propia ciudad.

SEXTO.- En cuanto al número de regidores, variaron notablemente de acuerdo con la categoría de las poblaciones. Al principio hubo dos alcaldes que después se redujeron a uno, sobre los regidores eran seis para los lugares chicos y doce

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

para los mayores. generalmente habia pueblos con cuatro regidores como Pánuco y Tampico. En la Nueva España llegaron a ser 20. los alcaldes nunca pasaron de dos y alguna vez fue uno.

SEPTIMO.- La cantidad de regidores. era tanto más variable cuanto que se abultaba indefinidamente con la venta de los nombramientos de regidor. Al introducirse la regiduría perpetua. se facultó a los agraciados para renunciar o vender sus puestos con lo cual aumentaba mucho el numero de regidores. sobre el marcado por la ley especialmente en los ayuntamientos de las ciudades importantes.

OCTAVO.- Finalmente. mencionaremos que las ciudades metropolitanas debían tener un alcalde mayor o corregidor. representante del poder central y provisional. Los capitulares eran tres oficiales reales, doce regidores y dos jueces sin ser miembro del cabildo fungia a su vez el procurador de la ciudad.

Dentro de las funciones del cabildo. conviene hacer una enumeración de las principales en lo general. encomendadas a los cabildos durante la época colonial:

PRIMERO.- El cuidado de las obras publicas bajo la superintendencia de los regidores. solamente donde residia al presidente de ésta. tocaba disponer sobre la obras en ejecución. a la vez los puentes y caminos habían hacerse a costa de los beneficiados.

SEGUNDO.- El cuidado y vigilancia de los mercados. ventas y mesones sin atribución especial del fiel ejecutor. la de vigilar las pesas y medidas. la policia y el orden de los mercados y abastos.

TERCERO.- el cuidar del disfrute común por los vecinos en diez leguas a la redonda. de los pastos y montes aún en tierra de señorío después de levantadas las cosechas.

CUARTO.- El corte y la plantación de árboles.

QUINTO .- El remate anual. cuidando que se adjudicaran al mejor postor. los derechos de vender carne y pan.

SEXTO. .- La formación de su ordenanzas que habían

de ser mandadas al virrey, en el término de dos años pero rigiendo de inmediato, pero provisionalmente.

SEPTIMO .- Repartir a su parecer las tierras, aguas, abrevaderos y pastos de acuerdo con la real cédula del cuatro de Abril de 1532, expedida por Carlos V.

Dentro de las atribuciones ordinarias de que disfruto el ayuntamiento de México en la época colonial, fueron naturalmente las mismas que se otorgaron en la mayoría de los municipios españoles en la Nueva España, exceptuando a los municipios indígenas, que tuvieron reglamentación especial, además de estas atribuciones ordinarias como ya se mencionó en la ciudad de México en su calidad de metropoli recibió otras muy amplias, de carácter extraordinario.

Tenían a su cargo las obras publicas locales, también los servicios públicos, tomando en cuenta que la iglesia, se avocaba también a ciertos renglones entonces de su competencia, como hospitales y cementerios, sin embargo disfruto el ayuntamiento de otras intervenciones, entre ellas las del abastecimiento y las de la regulación del trabajo, así como en cierto grado las de reglamentación escolar hoy de caracter federal.

Podemos afirmar que el ayuntamiento estaba presidido por el corregidor que constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, tenía además un alferes real, un procurador general, un alguacil mayor y un sindico, distribuyéndose las comisiones y oficios entre los capitulares o personas ajenas designadas por el ayuntamiento.

Otro de los cargos dependientes de los ayuntamientos y cuyos titulares se nombraban en cabildo eran los siguientes:

-Los diputados de pobres, que tenían a su cargo atender a los pobres de la cárcel, los diputados de propios encargados de fiscalizar el manejo de fondos y velar las finanzas de los ayuntamientos.

-Los diputados de grado mayor, cuya responsabilidad era la dirección e inspección de obras públicas.

-Los diputados de fiestas que se percataban que fuesen celebradas solo las de aniversario de la conquista de Tenochtitlan, las de jura de los reyes, las de pompa fúnebre las memorias de los monarcas fallecidos y las religiosas

consideradas de mayor significación.

-Los diputados de policía, que juntamente con el regidor integraban a la junta de policía la cual se encargaba de cuidar el cumplimiento de los bandos y disposiciones relativas al ramo de la seguridad pública.

-Los diputados del alhóndiga y pósito que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precio razonable fijado por ellos mismos. Un contador encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de los fondos del ayuntamiento, un mayordomo de propios y rentas, dos corregidores llamados fieles ejecutores, un fiel de marcar a los presos, pesas, romanas, marcos y medidas y un veedor del matadero, que tenía la obligación de asistir desde las cinco de la mañana, al rastro de la ciudad a fin de inspeccionar la matanza, checar al ganado y vigilar la limpieza y buenas condiciones del propio rastro.

Todos estos funcionarios, atendían las funciones ordinarias de la competencia del cabildo y este en pleno acordaba las medidas de carácter extraordinario. Con algunas consideraciones mas sobre la situación que guardo la municipalidad indígena hasta el siglo XVII, podemos consignar que las leyes de indias disponían que en los pueblos más

reducidos se nombrasen alcaldes y regidores indios. los pueblos debian contar con aguas, tierra y montes en ejido y entradas y salidas de los indigenas. establecian tambien que se procurara tambien fundar los pueblos de indios cerca de las minas. que los indios no quisieran ir a los pueblos en el termino de dos años. que estos deberian pasar a la hacienda que les correspondiese. que las reducciones no podian cambiar de sitio. sin orden del virrey o de la audiencia. que las reducciones eran exclusivamente para indios. estando prohibido para los españoles. negros y mestizos vivir en ellas y aun el tránsito por esas reducciones estaba reglamentado.

Los alcaldes indios. tenían funciones de policia. debiendo llevar a los delincuentes. a la cárcel de españoles del distrito correspondiente y castigar a los indios que faltasen a la misa en día de fiesta. que se embriagaran o cometiesen otras faltas. la institución del alcalde indio era una formula para recordar al indigena la autoridad real. pero no pasaba de ser una fórmula y un nuevo medio de sujeción agregado al cacique y al cura. sin embargo al lado de estos dos era la autoridad popular y la única democrática.

En las encomiendas. el encomendero daba los cargos de policia y justicia al cacique y el ayuntamiento con sus alcaldes y regidores. quedaba en verdadera situación de

subordinado.

Nuestros cabildos, seguían los pasos dados por los españoles de ultramar, sin embargo, es indispensable reconocer, que el municipio colonial, estaba regido en parte por las practicas y costumbres aqui nacidas lo que determino el surgimiento del municipio castizo.

El derecho consuetudinario, surgido con la costumbre completaba al doctrinal y puede afirmarse que el derecho indiano, con carácter supletorio, ganó muchas apelaciones ante las cortes españolas. Otro hecho importante que dio un carácter castizo al municipio urbano, fue el de que los criollos infundieran fuertemente en los ayuntamientos, lo que vino a arraigar a nuestra tierra el sistema municipal trasplantado de España.

El lamentable sistema de vender los cargos municipales, primero prohibido por los reyes españoles y después ordenado, resto en el mundo el carácter democrático de los cabildos, en la nueva España el comercio de los cargos y la facultad que tenían para nombrar regidores honorarios, casi siempre los españoles, maniató la actividad civica de los criollos, pues si bien es cierto, con el tiempo se valieron de

la regiduría perfecta, para ocupar los cargos consejiles.

En el siglo XVII, el ayuntamiento de México, se componía por 17 personas designadas a perpetuidad que habían comprado sus puestos, las cuales elegían los alcaldes, cinco ediles y un síndico.

Particular atención, brindan los cabildos al ceremonial a que debían sujetar sus asambleas y participación en los actos públicos. El rey Felipe V, aprobó en cédula de 1728 las ordenanzas de la ciudad de México, que además de establecer minuciosamente el ceremonial, para recibir al nuevo corregidor, lo hacían sobre el tratamiento de la ciudad y las elecciones, etc.

El municipio de tipo occidental había ya enraizado en tierra americanas, todas las instituciones de carácter vecinal correspondían a este tipo de organización local, recordemos por ejemplo que la educación en la época colonial, fue materia de legislación municipal, el ayuntamiento tenía la facultad de examinar a los que aspiraban el permiso de ejercer la docencia.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

El cabildo de la ciudad de México, había expedido ordenanzas, para la enseñanza de las primeras letras, reglamentando el tiempo para los estudios, la instrucción religiosa, etc.

En 1800, el maestro de primeras letras, Don Pedro Jimeno, había de realizar ejercicios públicos con sus alumnos en las casa de cabildo, para que el público quedara satisfecho del cumplimiento de su obligación. No es curioso que estos certámenes se efectuarán en la época virreynal, en diversas metrópolis coloniales, así en México como en Buenos Aires.

En términos generales, podemos afirmar que en el siglo XVII, se asienta ya el orden municipal, bajo la acción reguladora del derecho.

A Don Rafael Altamira, debemos la observación sobre la diferencia fundamental, que existió entre ambas épocas, la del siglo XVI y la del siglo XVII; el siglo XVI fue la época de los ensayos, de los cimientos, de las instituciones, del afán de dar a las nuevas necesidades de la colonización todos los elementos que se necesitaban o que el hombre cría que se necesitaban; en el siglo XVII, es el de la selección de todo lo creado y también el de la condición que llevan consigo las

codificaciones. por un lado de resumir o comenzar lo preferible y por otro de facilitar al poder ejecutivo una mejor y mas profesional utilidad. como la ejecución de la justicia. (8)

(8). ALTAMIRA Y CREVEA RAFAEL Contribuciones a la Historia Municipal de América. Mexico 1951.

CAPITULO

III

3.1. EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCION DE 1812.

Después de los tres siglos de virreynato, el municipio se encontraba en completa crisis, pues sus facultades eran muy limitadas y la autonomía le estaba muy vedada. En 1808 empiezan a surgir brotes que hacen volver la atención a los municipios.

Nava Otero en su obra: "Cabildos en la Nueva España" en 1808, refiere un acontecimiento importante al señalar que los cabildos municipales se levantaron en protesta por la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales y la proclamación del reconocimiento a la soberanía de los pueblos.

Su apoyo fue completamente manifiesto y definitivo, y expresaba el sentir de los diferentes estratos sociales. Esto se ha interpretado en un sentido amplio, como un deseo de libertad propia, pues en el fondo el sentir de estas instituciones, fue la independencia de España y así lo expresaron con tal claridad poco después en 1810, ante el virrey y el ayuntamiento de la ciudad de México, solo este último desde 1808, dio muestras de gran madurez política al

iniciarse la independencia política de la nueva España.

De 1808 a 1810 el estado de nuestro municipio fue el mismo, no hubo texto legislativo que remediara o aliviara su palpable decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba.

En este breve período en que se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador, lógico es que el interés estuviera puesto en otros puntos prioritarios, como la consecución y garantía de respeto a los derechos del hombre, la recta administración de las riquezas, la abolición de la esclavitud y tantos otros principios demostrados en los ideales de Miguel Hidalgo y Costilla y de José María Morelos y Pavón.

Es explicable por ello, que sólo contemos con una brevísima alusión al municipio, en que Don Miguel Hidalgo reconoce el trasfondo sociológico de este órgano señalando que: "Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reino, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo, ellos entonces gobernarán con la dulzura de los padres, los tratarán como sus hermanos.

desterrarán la pobreza, moderando la devastación del reino y la extracción de su dinero, fomentarán las artes, se avivará la industria, haremos libre uso de las riquísimas producciones de nuestros feraces países y a la vuelta de algunos cuantos años, disfrutaran sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este casto continente.

Por diversas causas, pero especialmente por las cosas suscitadas en 1808, se hizo palpable la necesidad de formular y expedir una nueva constitución que reflejara en su texto tales inquietudes, que sirviera para atemperar las tensas relaciones y permitiera controlar jurídicamente la situación.

Fue así como se efectuó la reunión en la ciudad de Cádiz, de las cortes generales extraordinarias, sobre la legislativa fue precisamente la constitución de la monarquía española, conocida también como la constitución de 1812 o constitución de Cádiz, que se promulgó el 19 de Marzo de 1912 en España y el 30 de septiembre de ese año en México, por el entonces rey francés Javier Venegas.

Esta constitución, establecía la elección de

diputados a las cortes ordinarias y en su acatamiento fueron integradas seis diputaciones provinciales. en Nueva Galicia, México, provincias internas de occidente, provincias externas de oriente, San Luis Potosí y Yucatán.

Posteriormente, se creó la de Valladolid que comprendía Guanajuato y Michoacán. El 4 de Mayo de 1814, Fernando VII, expidió un decreto que ordenaba la abrogación de la constitución gaditana y que cobraría vigencia en México en 1815, a través de la publicación oficial, realizada por Félix María Calleja.

La consecuencia inmediata sería el restablecimiento del régimen colonial, pero en 1820, el propio Fernando VII ordenó nuevamente la vigencia de la constitución de Cádiz y al rey Apodaca le correspondió en México tal restablecimiento.

Esta constitución, tan accidentada y con breve vigencia, es hasta la fecha, la que con mayor abundancia trata lo relativo al municipio, bajo el título del gobierno interior de las provincias y los pueblos. Establece una serie de preceptos, que por su detalle es necesario conocer:

ARTICULO 309. Decia que para el gobierno interior de los pueblos, habrá ayuntamientos compuestos por alcaldes o alcalde, regidores y procurador síndico y presididos por el jefe político donde hubiere y en su defecto por el alcalde o primer nombrado entre éstos si hubiere dos.

ARTICULO 310. Se pondrá ayuntamiento, en los pueblos que no tengan y en los que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberlos en los que por sí o por su comarca llegue a 1000 almas, y también se le señalará el término correspondiente.

ARTICULO 311. Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase, que han de compensarse en los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

ARTICULO 312. Los alcaldes, regidores, procuradores y síndicos se nombrarán por elección de los pueblos, censando los regidores y demás que se llevan en oficio perpetuos en los ayuntamientos cualquiera que sea su título y denominación.

ARTICULO 313. Todos los años en el mes de diciembre, se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir a pluralidad de votos, con proporción a su vecindario.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

determinando un número de electores que residan del mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos del ciudadano.

ARTICULO 314. Los electores nombraran el mismo mes, a pluralidad absoluta de votos el alcalde o alcaldes, regidor y procurador o procuradores síndicos para que entren a ejercer sus cargos el 1o. de Enero del siguiente año. Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad de cada año y los mismos procuradores síndicos donde haya dos y si hubiere sólo uno se mudara todos los años.

ARTICULO 316. El que hubiera ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido por ninguno de ellos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita.

ARTICULO 317. Para ser alcalde, regidor o síndico, además de ser ciudadano en ejercicio de sus derechos se requiere ser mayor de 25 años, o con cinco años a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo, la ley determinara las demás calidades que deban tener estos empleados.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

ARTICULO 318. No podrá ser alcalde, regidor ni procurador sindico, ningún empleado público con nombramiento del rey, que este en ejercicio, no entendiéndose comprendido en esta regla los que sirvan a las milicias nacionales.

ARTICULO 319. Todos los empleados municipales referidos, serán cargo consejil del que nadie podrá excusarse sin causa legal.

ARTICULO 320. Habrá un secretario en cada ayuntamiento, elegido por este a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

ARTICULO 321. Estará, a cargo de los ayuntamientos: la policía de sanidad y comunidad, auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, la administración de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, hacer el repartimiento de las recaudaciones y contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva, cuidar de todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que se paguen con fondos del común, cuidar los hospitales, ospicios, casas de expositos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se

prescriben. cuidar las construcciones y reparaciones de caminos, calzadas, puentes y de los montes y plantíos del común y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato, formar las ordenanzas municipales de los pueblos y presentarlas en las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial que los acompañará con su informe, promover la agricultura e industria, el comercio según la localidad y circunstancia de los pueblos y cuanto le sea útil y beneficioso.

ARTICULO 322. Si se ofrecieran obras u otros objetos de utilidad común: y por no ser suficientes los caudales de propios y fuera necesario recurrir a arbitrios no podrán imponerse éstos sino por medio de diputación provincial y la aprobación de las cortes, en el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la solución de las cortes.

ARTICULO 323. Los ayuntamientos, desempeñaran todos esos cargos bajo la inspección de la diputación provincial a quien rendirán cuentas justificadas cada año, de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido. (9)

La contribución de los principios que hemos transcrito, tuvieron amplísimas consecuencias en el resurgimiento del municipio, que podemos sintetizar en la siguiente manera:

I.- Otorga a esta institución un fundamento legal más concreto.

II.- Puntualiza la función democrática de la administración local.

III.- Sirve de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad, en la relación a la estructura del régimen interior de los pueblos.

3.2. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1824.

La Constitución Federal de los Estado Unidos Mexicanos, obra del congreso general constituyente, establece

(9). GONZALEZ OREGON LUIS. La Constitución de 1812, Publicaciones Del Archivo General De La Nación, tomo IV y V.

la adopción del federalismo en su artículo 4, señalando que: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república, representativa, popular y federal".

Una vez que el pueblo mexicano declara su independencia, encontramos un estado unitario que correspondía al antiguo virreynato y no en varios estados con vida independiente.

Nos dice el maestro, Tena Ramírez: "Los diputados del primer Constituyente reunidos en 1822, no representaban entidades autónomas, ni siquiera las entidades de la América central, que no habían pertenecido a la Nueva España, mandar a los representantes para que celebraran un pacto con las provincias del virreynato, sino que previamente se declararon unidas al nuevo estado unitario y después se unieron a sus representantes del congreso". (10)

El segundo Congreso Constituyente, inició sus labores el 5 de Noviembre de 1823, y pocos meses después el 3 de Febrero de 1824, expidió el acta constituyente. (11)

(10). TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México 1958, pág. 107.

Un artículo. estableció la forma federal y otro enumeró los estados de la federación. Fue el acta constitutiva el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los estados como entidades federativas, con anterioridad no existían, de derecho, tampoco de hecho, porque los amagos de secesión por parte de algunas provincias principalmente Oaxaca, Jalisco, Zacatecas, precedentes inmediatos de la adopción del sistema no pueden interpretarse como integración de hecho, de estados independientes que nunca llegaron a constituirse, sino como medio de apremio y forma de rebeldía, que después se ha repetido en nuestra historia, siempre que las autoridades de un estado declaran que este reasume su soberanía.

En lugar que los Estados hubieran dado el acta, el acta engendró a los estados, una vez adoptado el sistema federal, paso por una grande crisis de anarquía. Así se formó una conciencia favorable a la descentralización que fácilmente toleró la práctica de traspasar a los formas centrales facultades que de acuerdo con el sistema, corresponden a los estados.

(11). DE SAYEG ELU JORGE. El Nacimiento de la República Federal Mexicana. Editorial Sepsseptentas 159. México 1974. pág. 115.

De estas notas podemos derivar que el municipio natural y jurídicamente, es anterior al estado o entidad federativa y que no es correcto hablar de una descentralización por región mirada por el estado o federación ni menos aún por la entidad federativa como algunos tratadistas los sostienen.

Por lo que toca específicamente al municipio, esta constitución en ninguna de sus partes hace referencia al mismo, y deja en libertad a los estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente, sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva.

Las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las condiciones centralistas y la de los gobiernos conservadores las que se preocuparon por organizarlos y darles vida.

3.3. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES EN LA CONSTITUCION DE 1835 Y 1836.

En las bases constitucionales de 1835, se establecía de la siguiente manera la división territorial de la

república: Departamentos y Juntas Departamentales, estas últimas de elección popular con facultades económicas municipales electorales y legislativas para ninguna otra alusión al municipio.

En las leyes constitucionales de 1836. o también conocida como Constitución de la República Mexicana de 1836. si se hacia alusión a la institución municipal. señalaba del artículo 22 al 31 lo que a continuación se transcribe:

ARTICULO 22: "Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento. en los lugares en los que los había en el año de 1808. en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. en los que no haya esa población habrá jueces de paz encargados también de la policía en los números que designen las juntas departamentales de acuerdo con el gobernador respectivo".

ARTICULO 23: "Los ayuntamientos. se elegirán popularmente en los términos que arreglarán una ley. el número de alcaldes, regidores y síndicos se fijará por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con el gobernador. sin que puedan exceder los primeros de 6. los segundos de 12 y los últimos de 2".

ARTICULO 24: "Para ser individuo del ayuntamiento, se necesitan: primero: ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos, segundo: ser vecino del mismo pueblo, tercer: mayor de 25 años, cuarto: tener un capital físico o moral que le produzca por lo menos 500 pesos anuales".

ARTICULO 25: "Estará a cargo de los ayuntamientos y la policia de salubridad y comodidad cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular que las escuelas de primera enseñanza se paguen de los fondos del común, de las construcciones y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover y adelantamiento de la agricultura, industria y comercio de auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y del orden público en su vecindario todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos".

ARTICULO 26: "Estará a cargo de los alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, dictar en los asuntos contenciosos a las prudencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia".

ARTICULO 27: "Los jueces de paz encargados también de policia serán propuestos por el elección popular y nombrados por el prefecto y aprobados por el gobernador. durarán un año y podrán ser reelectos".

ARTICULO 28: "Para ser juez de paz se necesita: primero: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos; segundo: ser vecino del pueblo; tercero: ser mayor de 25 años."

ARTICULO 29: "Estos jueces ejercerán en sus pueblos. la nuevas facultades que quedan detalladas para el cabildo, y las designadas para los ayuntamientos. En los lugares que no lleguen a mil almas. los funcionarios de los Jueces de Paz. se reducirán a cuidar la tranquilidad pública y de la policia.

ARTICULO 30: "Los cargos de los Subprefectos, Alcaldes, Jueces de Paz. encargados de la policia regional no se podrán renunciar sin causa legal; aprobada por el Gobernador o en caso de reelección".

ARTICULO 31: "Una elite secundaria. detallará todo lo concerniente al ejercicio de los casos Prefectos. Juez de

Paz, Alcaldes, Regidores y Síndicos, de modo de suplir sus faltas; la indemnización que se le dará a los Gobernadores, miembros de las Juntas Departamentales y Prefectos, y las extensiones le causarán los demás".

Como vemos en estos hechos constitucionales de 1836, nuevamente se retoma parte de lo que históricamente fue el municipio.

3.4. EL MUNICIPIO DENTRO DE ALGUNOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES DE 1836 A 1857.

De la Constitución de 1836 a la de 1857, hubo varios documentos constitucionales, que aún cuando no fueron constitucionales, en realidad conviene analizarlos.

De acuerdo con las bases del Plan de Tacubaya, se convoca a un nuevo congreso: mismo que laboró el proyecto de 42, que pretendía llegar a ser una nueva Constitución, la cual soslaya el tratamiento, particularizado del municipio, y solamente en algo puede relacionarse, este apunta: En cada departamento habrá asamblea, elegida popularmente, renovada

en los periodos que fijen en su constitución, el número de sus individuos no podrán exceder de 15 y deberán tener, para ser electos, una renta de menos de mil pesos.

Este proyecto, como es bien sabido, nunca llegó a ser Constitución, pues la serie de irregularidades y vicios que imperaban en la política disolvieron el Congreso e instalaron una llamada Junta nacional de Legisladores, que expiden las famosas bases orgánicas de la República Mexicana, ley fundamental de carácter centralista, que establece respecto a la organización municipal, que el territorio de la República se dividirá en departamentos y estos en distritos, partidos y municipalidades.

El 17 de noviembre de 1845, la Asamblea departamental de la República, con fundamento en el artículo 134 de las bases orgánicas, dispuso que las Ciudades, Poblaciones, Villas o Comarcas, que tuviesen por lo menos 4 mil habitantes, tienen derecho a elegir ayuntamientos; se integraban los padrones con los datos censales de las parroquias, la elección era indirecta; la importancia de las comarcas determinaba el número de los cuerpos municipales.

El Ayuntamiento se componía de municipales y síndicos.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

estos últimos se asentaban en la representación jurídica del Ayuntamiento. La asamblea municipal era de carácter legislativo y consultivo, la función ejecutiva era desempeñada por el Alcalde.

Esta estructura, tiene gran similitud a la de la actualidad, pero es de hacerse notar, que la diferencia más importante radica en que, el alcalde tenía obligación de reconocerle su supremacía del Subperfecto, quien podía deponerlo; incluso con la totalidad del ayuntamiento, cuando fuera conveniente en relación del mandato expreso del Gobernador, oyendo la opinión de la junta departamental o siguiendo las normas que se le añaden del Gobierno Central.

El Plan de la Ciudadela, convoca al sexto constituyente y por decreto se reestablece la vigencia de la Constitución del 24, con carácter provisional, que cesaría al ser expedida la nueva. Este congreso se instaló, pero no llevo a cabo la citada labor.

Así pues, vemos que por lo que respecta al régimen Municipal, no hay ningún avance en este periodo, ya que el centralismo puso en evidencia la inutilidad hasta a las elecciones mismas, en razón de que las autoridades

departamentales se reservaron el derecho de anular la elección popular, por la deposición de los ayuntamientos; lo que importaba era el funcionamiento y no conforme la administración congruente de las políticas para el Gobierno Central.

En conclusión, diremos que en el lapso del centralismo el Municipio se ve limitado en muchas acciones, principalmente por esa marcada tendencia del gobierno a revocar a través de la deposición los acuerdos de los Ayuntamientos.

3.5. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION FEDERAL DE 1857.

Tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla, pese a que no se eleva a rango Constitucional, lo referente al régimen del municipio; es conveniente aclarar que el Constituyente hizo referencia al mismo. Castillo Velasco presentó en el proyecto de adhesiones sobre municipalidades, el cual decía en su parte más sobresaliente: "... El proyecto de Constitución que ha tenido la honran de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, el Congreso lo proclama también".

De este principio, nace la libertad que se reconoce a las partes de la Federación, que son los Estados, para su administración anterior; debe de reconocerse las partes consultivas de los Estados que son las municipalidades; por estas consideraciones buscando la prosperidad de los pueblos y siguiendo sin vacilar las consecuencias propongo al Congreso como artículo, que se incluya dentro de la Constitución, lo siguiente: Que toda municipalidad con acuerdo de su Colegio Electoral, pueda decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios, para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado.

La Constitución que remedia estos males, del código fundamental que haga sentir sus beneficios, efectos ahí en esas poblaciones desgraciadas, en que el hombre no es dueño ni de su propio hogar y en que para usar el camino que conduce de punto a otro necesita obtener el permiso de un señor dueño del suelo, esa Constitución vivirá, señores diputados, no lo dudeis.

Una vez expedida esta Constitución, se siguió reservando a los Estados la facultad de organización interior y se estableció en su artículo 72, fracción IV, lo siguiente:

"Para el arreglo del Distrito Federal y territorio, sobre las bases que los ciudadanos elegirán popularmente, las autoridades políticas y municipales, que se agregarán y judiciales: designándoles las rentas para cubrir sus atenciones locales".

Cada estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento similar de lo atinente a Régimen Municipal, pero había dado desconocimiento de lo que este era, que una constitución se establecía a la existencia de cuatro poderes, Ejecutivo, Legislativo, Ejecutivo Judicial y Municipal; posteriormente, bajo la rectoría de Porfirio Díaz, se llevó de nuevo a unas reformas que llevó a nuestra Institución al ejercicio de poderes delegados, que estos controlaban por los jefes políticos: los cuales tenían ingerencia directa y despótica, que hizo negatoria la relativa independencia de las corporaciones municipales.

Nos dice Tena Ramírez: "Que para acentuar la descentralización y borrar toda autonomía municipal el gobierno, del General Díaz, agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, que recibieron el nombre de partido, distrito, prefectura o cantón."(12)

(12). TENA RAMIREZ FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1958, pág. 107.

Los Prefectos de origen centralista, fueron instituidos por la Constitución del 36, en el artículo 17, fracción VI, y eran los agentes de Gobierno Central del Estado, cerca de la población de los distritos, no obedecían otras órdenes que las del Gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden, eran a veces crueles e ilegales: su actuación haciase incompatible con cualquier asumo de libertad municipal.

El logro que despertaba en todos los funcionarios, fue uno de los motivos inmediatos de la revolución: lo cual consagro entre sus principales postulados, la implementación del municipio libre.

Los mismos partidarios del antiguo régimen, convinieron al cabo en que la supresión de las jefaturas políticas en la República, es uno de los progresos que en justicia debemos acreditar a la revolución, sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas.

Tenemos entonces que convenir, en que ellas fueron el más eficaz instrumento del despotismo gubernamental, pero que llegaron hacerse no sólo impopulares, sino odiosas.

Por primera vez encontraremos la idea del Municipio Libre, en el decreto que reforma la Constitución de 1857, en su artículo 109, que fue acogida como uno de los fundamentales postulados de la Revolución de 1910, al lado del principio de "no reelección" y de los "anhelos de tierra y trabajo".

3.6. LA CONCEPCION RESTABLECIDA DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Habiendo sido derrocado el General Don Porfirio Diaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional, ese nuevo orden respondería al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes. Obedeciendo a tal reclamo, se instala el Congreso Constituyente, en la Ciudad de Querétaro, que fue el creador de la Constitución Política de 1917, aun vigente a pesar de sus múltiples y variadas reformas.

El Constituyente de Querétaro, se preocupó por llevar a la Constitución el principio de Libertad Municipal, ratificando así la posición, por lo menos agnóstica en materia

municipal, de las Constituciones Liberales: así lo reconoció la Segunda Comisión de la Constitución, cuando al referirnos al proyecto del Primer Jefe, expresó que el establecimiento de Municipio Libre constituía a la diferencia más importante, y por lo tanto, la gran novedad, respecto a la Constitución de 1857. (13)

En una de las partes del Dictamen, se eludía el establecimiento del Municipio Libre, como la futura base de la administración política municipal de los Estados y por ende del país.

Las diversas iniciativas que ha tenido la visitada Comisión: y su empeño de dejar asentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres siglas que intercalen en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los Ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica, para que puedan contar, adquirir, defenderse, etc.

(13). DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, México 1917, Tomo II, pág. 404. Citada por Tena Ramírez.

Teniendo en cuenta, que los Municipios salen a la vida, despues de un largo periodo de olvido en las instituciones y que la debilidad de sus primeros años los haga victima de ataque de autoridades más poderosas. la Comisión ha estimado que deben de ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición, sinecuanón, de su vida y su independencia, conección de su eficacia.

Se sometió posteriormente a votación el siguiente texto, que decía: "... artículo 115. los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política administrativa al Municipio Libre, conforme a las bases siguiente:

I.- Cada Municipio, será administrado por un ayuntamiento de la acción popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del estado;

II.- Los Municipios, administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proposición del termino que señale la Legislatura Local. Los Ejecutivos podrán nombrar

inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponde al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio".

Los conceptos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado, lo resolverá la Corte Suprema de Justicia a la Nación, en los términos que establezca la ley: los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales; el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los estados, tendrán al mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. (14)

Los principios que se asentaban en el texto propuesto, eran notoriamente contradictorios e incongruentes, pues, se dejaba a cada Legislatura Estatal el señalamiento de los ingresos, con lo que naturalmente se privaba al Municipio Libre de protesta atributaria.

Así también la competencia que otorgaba la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para resolver los problemas

(14). LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a través de sus Constituciones". Tomo VIII, Editorial Porrúa, pág. 324, 330 y 346.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

entre el Municipio y la Entidad Federativa, dio lugar a polémicas y confusiones.

La decisión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del Municipio Libre.

Después de esperar tantas y numerosas sesiones, que siempre estaban tratadas a través de los enconados debates, habían acabado por agotar la resistencia física de los representantes: se discutía la cuestión agraria, cuando el secretario expuso: "...la presidencia suplica a los C.C. Diputados, se sirvan permanecer despiertos, puesto que al aceptar la decisión permanente, se han impuesto la obligación de votar esta ley.

Como algunos diputados estaban durmiendo, no se supo como irían a dar conscientemente su voto"; cuando le llegó su turno a la fracción II del artículo 115, últimos de los asuntos tratados en la histórica jornada, en que también se aprobó la Reforma Agraria, la desorientación de la Asamblea precia conducir al caos.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Alguien propuso, que se tomara como base para la discusión del Proyecto del Dip. Ugarte, quien presentó una nueva fórmula para la Fracción II, que la Asamblea vencida por el cansancio, acepto en el acto por 88 votos contra 62. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades".

De este modo, la autonomía financiera y con ella la Libertad Municipal, han quedado a merced de la Legislatura y del Ejecutivo, y quedó acuerdo con su conveniencia política puedan aumentar o disminuir los recursos municipales.

Atraída su atención por el trascendental problema de la autonomía financiera, la Asamblea olvidó en el pleno de la discusión otro aspecto de vital importancia, para la libertad del Municipio: "La forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades estatales, pero por desgracia el impensado final a que condujo el cansancio de la Asamblea, hizo olvidar la defensa del Municipio frente al Estado, a través de un sistema de garantía.

Ya de este modo el Municipio Libre, ingresó a la

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Constitución con los dos defectos substanciales que acabamos de señalar.

De cualquier forma y aún a pesar de sus defectos, es encomendable la inclusión al Municipio, propuesta por Venustiano Carranza y aceptada por el Constituyente de Querétaro, esta nueva constitución institucionalizada marca su permanencia en nuestro orden jurídico, superioridad en la estructura política y su función en la vida democrática del país.

Dentro de la reforma que le hacen al artículo 115 constitucional, se ha soslayado lo relativo a la competencia y al procedimiento, que deben de seguirse en caso de conflictos, entre dos o más municipios, entre estos y el Estado.

Se da ilusión, al pensar que nunca van a darse controversias, entre los referidos entes, por tanto es necesario que alguna adición al texto del artículo 115, se contemple una solución similar a la que se establece en los artículos 193, fracción II y III, 104, fracción IV, 105 y 107 de la propia Constitución General en la República.

De esta manera, se abrirá un camino legal para resolver de sus problemas, cuyo conocimiento estaria a cargo de los Tribunales Superiores de Justicia, de cada Entidad Federativa. Consideramos que ello es también un importante factor, que innegablemente puede contribuir a logros de una mayoría autonomía en la ámbito comunal.

3.7. EL MUNICIPIO EN LA REFORMA.

Si al hablar de la fundación de las Ciudades Coloniales, se señala una modalidad, esencialmente castrense, otro tanto podemos hacer al calificar a nuestras instituciones nacionales, los primeros lutos de vida independiente.

Desde luego de 1821 a 1854, los abateres institucionales, habían correspondido en realidad a los de una república de tipo castrense, no sólo por depender su destino del ejército, sino articularmente en la sección floral del vocablo; por estimarse a la Nación como un bien adquirido en el ejercicio de las armas.

Un país como el nuestro entonces, sin tradición militar, había visto ensorbecerse a una casta armada en la

luchas intensivas y que se sentía con derecho a disputarse a la patria como un botín de victoria.

Contra este concepto castrense, el orden de la política y de las instituciones, se levantó en principio el Plan de Ayutla, postulando en su artículo 6o., que debería ser ejército el apoyo del orden y de las garantías sociales.

Calificábamos en otra ocasión al Plan de Ayutla, como la declaración de independencia política del mexicano, complementaria de la declaración de independencia nacional: así debe entenderse en lo que respecta a la consagración al derecho del ciudadano, a intervenir como tal, o sea como civil, en la vida pública y a decidir por la vía democrática la naturaleza de sus instituciones.

El movimiento de Ayutla, se dirigió a derrumbar el gobierno personal de Santana y a fijar las bases constitucionales que permitieran al pueblo, presumir su soberanía.

En materia municipal, surtió de inmediato el efecto de echar por tierra el último intento centralista Santana, de

suprimir por completo los ayuntamientos; del triunfo liberal hizo abortar las disposiciones del 17 de marzo de 1855.

Surgido de las tierras del sur, el 10. de marzo de 1854, el Plan de Ayutla, como plan político que era, sólo fijaba disposiciones generales sin ocuparse en detalle del régimen municipal; lo político en el momento se enfocaba a la caída de Santana, pero en lo general establecía que habían de cesar en el ejercicio del poder público los funcionarios que hubiesen desmerecido de la confianza del pueblo.

En consecuencia, al dar impuesto al sistema representativo popular, hospicio la reorganización de los ayuntamientos bajo la forma electiva, lo que fue confirmado por la Constitución de 1857, en lo tocante al Distrito y Territorios Federales.

El Estatuto Orgánico Provisional, emanado del movimiento que enarbolo el Plan de Ayutla, se instauró el régimen provisional que Ignacio Comonfort con sus vacilaciones convirtió el antesala de la Guerra de Reforma. Con fecha 15 de mayo de 1856, el régimen provisional expidió un estatuto orgánico, a su vez provisional, que fijaba las bases de gobierno en tanto de promulgaba la Constitución.

Todo era en esos momentos transitorio, lo fue Comonfort como encargado del Poder Ejecutivo, y lo fueron sus disposiciones gubernativas: no obstante eacrupulosamente dicho estatuto, delimitaba obligaciones y atribuciones a los funcionarios dentro del sistema que descansaba en los Gobernadores de los Estados y del Distrito Federal y en los jefes políticos de los territorios.

A esto competía cuidar de la conservación del orden público, disponiendo de la policía publicar las leyes y decretos de gobierno general, dentro del tercer día de su recibo, nombrar a las autoridades políticas subalternas y las judiciales; vigilar la marcha de la hacienda pública; fomentar la instrucción y los caminos; expedir ordenanzas; organizar los tribunales y juzgados; imponer las multas que no pasarán de 500 pesos; expedir órdenes de cateo y aplicar en general las sanciones de la ley.

En cuanto a las responsabilidades de los funcionarios y el Gobernador del distrito era juzgado por sus delitos oficiales y comunes por la Suprema Corte de Justicia.

En la Reforma, en lo que respecta a la organización

política del país, fue la combinación de los sistemas novedosos de aquella época injertados por el liberalismo. La influencia francesa expresión avanzada en materia política, tanto como en el orden social, tuvo múltiples derivaciones y entre ellas cuenta la institución de las prefecturas, que ya se había aclimatado en el país a través de un proceso en el que los espacios más abiertos, fueron la instauración de los jefes políticos, por la Constitución de Cádiz de 1812 y la reglamentación de las atribuciones de los prefectos y subprefectos por la ley del 20 de marzo de 1837.

Por lo tanto, la revolución política local, derivada de la Reforma, no fue materia de modificaciones sustanciales, sino que sólo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido, debía de haber un prefecto en calidad de presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones del jefe de la policía.

Pero las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas, según la reglamentación reformista; su simple enunciado permite formarnos una idea del nuevo poder, de que disfrutaron en la esfera local, con perjuicio de autoridad de ayuntamientos.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

En efecto era de su competencia:

- 1.- Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos:
- 2.- Publicar las leyes y hacerlas cumplir;
- 3.- Servir de conducto para la observancia de las órdenes del Gobierno Federal;
- 4.- Acatar las disposiciones judiciales;
- 5.- Cuidar el orden y la tranquilidad;
- 6.- Informar al gobierno federal sobre los asuntos que le encomendase;
- 7.- Nombrar a los Jueces de Paz;
- 8.- Suprimir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores.
- 9.- Exitar a los jueces a la pronta administración y la justicia;
- 10.- Formar la estadística a su respectivo partido.
- 11.- Fomentar la instrucción pública.
- 12.- Perseguir la vagancia.
- 13.- Atender a la demanda pública.
- 14.- Imponer sanciones de gubernativamente.
- 15.- Liberar órdenes de cateo.

El Estado Municipal, continúa siendo atroquelado por el régimen de las prefecturas, que cada vez rebazó un mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, año después, durante la década porfirista en una institución

odiosa, conculcadora de los derechos ciudadanos.

En lo referente a la hacienda municipal, un comentarista refiriéndose al Estado de la hacienda municipal en la segunda parte del siglo pasado decía: "... la creciente compilación de los servicios, ha exigido una más amplia dotación de los fondos municipales, de que se arbitren a los ayuntamientos nuevos y más abundantes recursos; pues aún la más rudimentaria observación ha demostrado a los hombres, que directa o indirectamente gobierna las ciudades, que si sus recursos crecen a medida que se desenvuelvan los elementos del país, las necesidades crecen más rápidamente todavía".

Sin embargo, en un principio no se tenía la planeación de la hacienda municipal, la ley del 12 de septiembre de 1857, que clasificó las rentas públicas, se ocupó solamente de dividir las entre la federación y los estados, sin considerar a los municipios como excepción de que hay en los renglones considerados siempre como municipales, asignándolos a los estados y a la federación.

En lo que respecta al Distrito y a la Baja California, de hecho continuaron, existiendo las rentas municipales y siguieron recabándose y distribuyéndose

con entera separación de las demás.

Con respecto a la extinción de las aduanas interiores, una de las disposiciones de la Constitución de 1857, que mas afectó a la economía municipal, fue la que abolió las alcabalas, en realidad esta medida era de índole progresista y encuadrada perfectamente en la ideología liberal; en cuanto su principio clásico de dejar hacer, dejar pasar.

Las alcabalas significaban, una supervivencia de viejos sistemas tipos del feudalismo, trasplantadas a tierras americanas por el régimen colonial; y aquí el empeño reformista por consumir la evolución del impuesto alcabalatorio.

La Constitución de 1857 en consecuencia, optó por esa medida, ratificada por la Carta Magna de 1917. Sin embargo, dicha medida progresista menguaba a tal grado los ingresos locales, que en la práctica encontró multitud de tropiezos para su verdadera aplicación.

Prácticamente la abolición de las alcabalas no

surtió efectos inmediatos. Un historiador de la época señalaba claramente que su realización había llegado a parecer utópica.

La situación municipal derivada de la Reforma, dio forma a esta autoridad, las instituciones de las jefaturas políticas intermedia, entre el ayuntamiento y el poder central que con el tiempo se fue haciendo cada vez mas acentuada a grado de que a fines del siglo XIX, dicha autoridad intermedia, había desplazado de su radio de acción a los ayuntamientos, reduciéndolos al papel de agentes municipales.

Lo que en un principio pareció una institución acorde con la época, pasado el tiempo se fue convirtiendo en un instrumento de centralismo político, las prefecturas no modernizaron, como se esperaba: nuestra Institución Municipal injertadas en un medio de caciquismo tradicional, se constituyeron en agencia de despotismo y en trabas para el disfrute de los derechos cívicos.

El reprincipio liberal de dejar hacer y el concepto federalista de libertad de los estados, para todo lo concerniente a su régimen interior, fueron la explicación del mutismo de la Constitución de 1857, sobre el gobierno

municipal, pero los estados en su mayoría siguieron el modelo francés del descentralización: así pues la legislación local de mediados del siglo pasado reafirmo la presencia de las prefecturas.

Podemos citar como legislación reformista la Constitución política del estado de Oaxaca, del 15 de Septiembre de 1857, expedida por el gobernador Benito Juárez.

(15)

Dicha legislación, establecía en su sección segunda relativa al gobierno y administración interior del estado lo siguiente:

ARTICULO 65.- Los territorios del estado se dividen en distritos y municipios. en cada distrito habrá un jefe político y en cada municipio un ayuntamiento. la ley determinará la division territorial.

(15). BENITO JUAREZ, había iniciado, su carrera política como regidor del ayuntamiento de Oaxaca, en la época en la que nos referimos en que ocupaba la presidencia de la República Ignacio Comonfort. Juárez se encargó del gobierno de su Estado hasta Septiembre de 1857, en que fue electo, para presidir la suprema corte de justicia de la nación.

ARTICULO 66.- Los jefes políticos, serán nombrados y removidos, como previene esta Constitución y con sujeción inmediata al ejecutivo publicaran las leyes, decretos y ordenes que se les comuniquen cuidaran de la tranquilidad y seguridad y las personas y bienes vigilarán sobre el cumplimiento y observancia de la leyes y ejercerán las demas atribuciones que estas les señalen.

ARTICULO 67.- Cada ayuntamiento, será elegido directamente por los vecinos del municipio y se compondrá de un numero de miembros que no baje de cinco y se renovará cada año por mitad, la ley determinará su organización.

ARTICULO 68.- Los ayuntamientos, tienen las facultades y obligaciones siguientes: ejecutar las leyes y las ordenes que reciban del gobierno, acordar toda obra de utilidad pública local y los arbitrios y fondos necesarios, cobrar los impuestos municipales que acuerden invirtiéndolos en los objetos que sean destinados, administrar los bienes comunales en las casa de beneficencia y de instrucción primaria, cuidar de la policia en todos sus ramos dictando los reglamentos convenientes, cuidar la tranquilidad el orden y buenas costumbres, cuidar de los otros sujetos de la administración general y local que les designen las leyes sin tomar parte jamás de los asuntos políticos.

ARTICULO 69.- Los ayuntamientos generaran sus facultades. sin infringir en la constituciones y leyes. sin atacar las propiedades de terceros.

ARTICULO 70.- Los arbitrios que acuerden los ayuntamientos. deben ser generales y proporcionados y en ningún caso podrán decretar peajes. derechos de consumo. alcabalas o cualquier otro impuesto indirecto que grave el comercio.

En la legislación municipal Oaxaqueña estuvo vigente sin reforma alguna. hasta entrado el siglo XX.

En sus consecuencias. inmediatas la legislación municipal derivada de la reforma. fue benéfica en cuanto al renuevo de la acción popular de las autoridades municipales. después de la guerra de tres años. al restablecerse el orden constitucional en 1861. el gobierno del señor Juárez dictó numerosas disposiciones para la reorganización municipal. entre ellas la que establecía que los ayuntamientos se renovasen cada año por mitad y la relativa a nueva dotación de

fondos municipales.

A su vez, la organización democrática de la nación dio a los ayuntamientos la función electoral, erigiéndolos en punto de partida de toda acción popular, para lo cual se les confió el nombramiento de los ciudadanos encargados de formar los padrones de los votantes y de repartir a éstos las cédulas, así como también el nombramiento de los instaladores de casillas.

Pero también tiene que reconocerse que la reforma, afecto profundamente a los municipios, con las leyes de desamortización de 1856, que les obligaron a enajenar sus bienes raíces no destinados directamente al servicio público.

3.8. EL MUNICIPIO ENCUADRADO EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA.

A lo largo del proceso revolucionario, los gobiernos cambiaron, pero todos utilizaron un sistema legislativo ya creado, introduciendo algunas reformas y algunas innovaciones, las que dependieron del criterio del gobierno en turno, pero inevitablemente cada uno tuvo que continuar las tareas ya

asignadas al estado y buscar una solución a los problemas nacionales.

De esta manera, el estado está adquiriendo nuevas atribuciones, nuevos fines o tareas que desarrollar, además de las tradicionales de mantenimiento, protección del estado y seguridad y orden públicos, con la característica de que las decisiones se tomaron desde el centro del sistema.

Una vez que Díaz abandonó el ejercicio del poder lo sucedió Francisco León de la Barra, quien gobernó en medio del bullicio prerevolucionario; durante su breve régimen otorgó condiciones y contratos sobre los derechos de agua para sus varios usos, así como para la explotación de guanos y salinas.

Madero tomó posición de la Presidencia de la República el 6 de noviembre de 1913, designado como comandante militar y jefe de operaciones para controlar las diversas sublevaciones a Victoriano Huerta.

La lucha contra la dictadura, habría de ser sobre el principio de la Revolución, que llevaba por meta alcanzar postulados de justicia social, imposibles de realizarse sino a

través de una nueva organización política. En el ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, se opone una conquista inmediata y elemental, la del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central, en asunto correspondientes a la exclusiva historia local.

En pocas palabras, la Revolución comenzó postulando, la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular, de aquí que afirmó un historiador, las odiosas jefaturas políticas fueron instrumento del atentado constitucional, ellas desplazaron a la dictadura a los municipios libres: aquellos eran portavoces de Díaz, estos de la soberanía popular y la democracia.

Causa primordial de la revolución de 1910, fue la protesta de los ayuntamientos contra las jefaturas citadas, y allí, donde había logrado mayor arraigo el municipio, la insurrección adquirió caracteres más visibles, esto explica que el estadillo popular que haya venido del norte en aquel año, en esa región del país, prevalecía un mayor respeto hacia esa noble institución.

Alberto Morales Jiménez, debemos en este punto una valiosa observación sobre las relaciones que existieron entre el régimen económico de latifundio y el régimen político de las prefecturas. dice: "... el latifundio era incompatible con las instituciones municipales. el hacendado por convenir así a sus intereses gobernaba con la orden de arriba. no con el mandato legítimo del pueblo", y agrega: "... el ayuntamiento era un cero a la izquierda. la jefatura política un ciervo del gobernador y el gobernador una calle de Porfirio Díaz". concluyendo que el jefe político era aliado del hacendado y este del gobernador.

La anterior observación se relaciona con la siguiente de Emilio Rabaza: "... por de bajo del gobierno están los jefes políticos. que como simples agentes suyos. no hacen sino cumplir sus órdenes y servir. para que la autoridad que representa tenga medios inmediatos de acción y centralización".

Para jurisdicción mas estrecha. los ayuntamientos ejercen en los municipios. en que el distrito se fracciona a la administración de las ciudades. villas o aldeas. comprendiendo en la demarcación de su incumbencia parte del territorio del distrito en que se encuentran poblados rurales.

generalmente de carácter de propiedad privada.

En estas condiciones y dado la distancia, no corta que suele haber entre las poblaciones, un gran trabajo jurisdiccional de los ayuntamientos, es muchas veces de tal extensión que la corporación municipal, sólo nominalmente tiene autoridad, ni ejercicio alguna en cuanto se haya fuera del hogar en que reside. (16)

La Revolución Mexicana, postuló desde sus orígenes la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano y repitiendo insistentemente la reclamación popular en pro del municipio, tanto en el programa del Partido Democrático en 1909, como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan Reyista, en el Plan Político Social proclamado en la sierra de Guerrero, en 1911; en el Pacto de la Empacadora; en el Programa de la Reforma formulada por los zapatistas, en las adiciones al Plan de Guadalupe y en la forma indirecta entre otros importantes documentos políticos de la época.

(16). EMILIO RABAZA. La Constitución y la Dictadura. Editorial Porrúa, México. 1912.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

EL PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO.

Ricardo y Enrique Flores Magón, con un puñado de valientes habían lanzado los primeros anuncios de la insurrección popular en Acayucan, que como aconteciera en Jiménez, en Viesca, en las Vacas o en Melardeña, todas ellas serían jornadas del pueblo en marcha hacia la revolución social.

El 12 de julio de 1806, la junta organizadora de San Luis no proclamó el Programa de Partido Liberal Mexicano, que contenía en su disposición las siguientes consideraciones, los demás puntos generales se imponían por sí mismos, las opresiones de los jefes políticos que tan funestos han sido para la república, como útiles al sistema de la opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su rebustecimiento. (17)

En consecuencia, estos puntos del programa establecían: en el punto 45, la supresión de los jefes políticos; en el punto 46, la reorganización de los municipios que han sido suprimidos con el rebustecimiento del poder

(17). MANUEL GONZALEZ RAMIREZ, Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana: Primero, clanes y políticos y otros documentos, México, 1954.

municipal: además de su exposición decía: "Que todos los pueblos fronterizos comprendidos, en la zona libre, sufrieron cuando esta fue abolida recientemente por la dictadura y además de sus prejuicios, que las precipitaron a la mas completa ruina".

Es de la más estricta justicia la restricción de la zona libre, que detendrá las ruinas de las poblaciones fronterizas y la resarcirá, de los prejuicios que han padecido con la torpe y egoísta medida de la dictadura.

Al efecto, en su programa el Partido Liberal Mexicano, postulaba en su punto 42, la destrucción de la zona libre. Por otra parte, en lo relativo al problema de la vivienda, en su exposición asentaba: la obligación que se impone a los propietarios urbanos de indemnizar a los arrendatarios, que dejen mejoras en sus casas o campos, es de gran utilidad pública. de este modo, los propietarios sórdidos que jamás hacen reparaciones en las pocilgas que rentan, serán obligados a mejorar sus posiciones con ventaja para el público; en general, no es justo que un pobre mejore la propiedad de un rico, sin recibir ninguna compensación y sólo para el beneficio del rico.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Bajo el lema, "Reforma. libertad y justicia", firmaban: Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio y Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Ribera, Manuel Sarabia y Rosario Bustamante.

El programa del Partido Democrático, en 1908 la conferencia de Díaz-Creelman, produjo un ambiente de efervescencia, traducida en la organización de partidos políticos, que como el Democrático reunió al Lic. Benito Juárez Maza, a Jesús Urrueta, al Profesor Abraham Castellanos, a Diódoro Batalla y a Rafael Subarrán y Capmani.

El Partido Democrático celebró su asamblea general el 22 de enero de 1909: Don Jesús Romero Flores, señalaba como dicho partido hizo un llamamiento a todos los ciudadanos para cumplir sus deberes cívicos, su manifiesto a la nación, iba luego por los foros de la libertad municipal, considerando al municipio libre como la selvilla que resume en su vida la vida entera del organismo, quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos.

EL PLAN DEL ZAPOTE Y EL PLAN DE VALLADOLID.

Uno de los primeros planes revolucionarios. en

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

contra del régimen porfirista, fue el del Zapote, suscrito el 21 de Abril de 1901 en Mochitlán, estado de Guerrero. Este plan con el que se encendió la primera chispa revolucionaria en el sur, además de sus demandas agrarias contenía puntos políticos, en defensa del sufragio efectivo, en la oposición a la reelección a los puestos públicos y en la abierta lucha en contra del caciquismo regional. Años después, a partir de 1910, los primeros revolucionario habían de sucederse.

En la lejana Valladolid de Yucatán, a principios de julio de 1910, Miguel Russ Ponce y Maximiliano Bonilla al frente de un grupo de vecinos, se posesionaron de la población, en donde se había hecho sumamente odiado el jefe político, Luis Felipe Regil, quién desplegaba un lujo de crueldad en toda la comarca: cansados de soportarlo se sublevaron más de 1.500 labriegos y aunque solamente armados de malos fusiles, cerca de 200 atacaron en la madrugada el 4 de julio de 1910 a la población, matando al dicho Regil, a Fecundo Regil sargento de la fuerza local y a Liborio Albornoz, que era policía.

El Plan de Valladolid, dado en el paraje de Tzacalco, a los diez días del mes de mayo de 1910, expresaba: "Que este pueblo, que a diario siente en las espaldas el flagelo del caciquismo, no puede soportar por más tiempo las

arbitrariedades del terrible dictador, que ha visto impávido su agonía y su miseria".

EL PLAN DE SAN LUIS POTOSI.

La Revolución, había de cundir por todo el país al llamado del Plan de San Luis Potosí, efectuado el 5 de octubre de 1910, que lanzara Don Francisco I. Madero. En sus consideraciones expresaba que la división de los poderes de la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos de los ciudadanos, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna, añadiéndose, que las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores y los estados son designados por él y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales.

Contiene el Plan el anuncio de que después de 33 años de dictadura, se iniciará la lucha, intentando reconquistar la soberanía del pueblo y sus derechos en el terreno netamente democrático.

El Plan de San Luis Potosí, excitaba a los pueblos a tomar las armas el 20 de noviembre, desde las 6 de la tarde en

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

adelante, los pueblos que estén retirados de las vías de comunicacion, lo harán desde la vispera. En su punto noveno disponia, tan pronto como cada ciudad o pueblo recobre su libertad, se reconocerá como autoridad legítima provisional al principal jefe de las armas, con facultad de delegar sus funciones a algún otro ciudadano caracterizado, quien será confirmado en su encargo o removido por el gobierno provisional.

EL PLAN DE BERNARDO REYES.

En el plan lanzado por Don Bernardo Reyes, en Soledad, Tamaulipas, el 16 de noviembre de 1911, se encuentran modificaciones circunstanciales en el Plan de San Luis Potosí, adicionándole una parte relativa al restablecimiento de la zona libre de la frontera norte de la República e insistiendo en la efectividad del sufragio. En su artículo 59 declara, Ley Suprema de la República, el principio de no reelección del Presidente y Vicepresidente de la misma, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

PLAN POLITICO SOCIAL.

Este plan zapatista, proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Federal, postuló en su fracción 6Q, que se reorganizarían las municipalidades suprimidas. En cuanto al problema urbano de la habitación establecía en su fracción XIII, que inmediatamente que las circunstancias lo permitieran, se revisaría el valor de las fincas urbanas, a fin de establecer la equidad en los alquileres, evitando así que los poderes paguen una renta más crecida relativamente al capital, que estas fincas representan, a reserva de realizar trabajos posteriormente para la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas y pagaderas en los largos plazos, para las clases obreras. Este plan fue llevado a cabo con la fecha del 18 de marzo de 1911.

EL PLAN DE AYALA Y EL PROGRAMA DE REFORMAS.

El Plan de Ayala, que proclamó el derecho a la tierra, contiene en su parte substancial lo siguiente, en su artículo 7Q: en virtud de que en la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos, no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria, sin poder mejorar en nada su condición social y el poder dedicarse a la industria o a la agricultura o por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esa causa se expropiarán predio, indemnización a la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos.

colonias y fondos legales. para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos.

Posteriormente el programa de reformas politicos sociales de la Revolución, aprobada por la soberana Convención Revolucionaria y expedido en Jojutla, estado de Morelos, el 18 de abril de 1916, consiguiendo los postulados del zapatismo en materia municipal, al incluir en primer término de sus propuestas a las reformas politicas el siguiente: en su artículo 32, que manifestaba realizar la independencia de los municipios, procurando a estos una amplia libertad de acción, que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federales y locales.

LOS PLANES DE MILPA ALTA Y SANTA ROSA.

El plan zapatista de Milpa Alta, del 6 de agosto de 1919, consigna un punto interesante sobre la colonización y dice así, en su artículo 92: la colonización extranjera, se hará de preferencia y a base de establecer una colonia, pero formada por colonos de la raza mas adelantada en la agricultura, por cada 10 pueblos indigenas y que la colonia aludida quede comprendida dentro de la comarca abarcada por

los pueblos marginados. a efecto de que los labradores indígenas mejoren por este medio. el sistema de cultivo de sus tierras.

El Plan de Santa Rosa del 2 de febrero de 1912. solamente consigna una alusión a los municipios en materia electoral. en su artículo 49 que dice: "Que la ley electoral penará con prisión o multa a los ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad. las boletas para las selecciones o que de algún modo deformen el sufragio y comprensión a los ciudadanos que con artimañas burlen el voto".

EL PACTO DE LA EMPACADORA.

El Plan Oroquiza. conocido por el Pacto de la Empacadora. firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912. contiene dos puntos concretos sobre el régimen municipal: en su artículo 28 dice: "Que la revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos".

En su artículo 29 dice: "Que se suprimirán en toda la República. los cargos de jefes políticos. cuyas funciones serán desempeñados por los presidentes municipales. etcétera.

CAPITULO

IV

4.1. LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN LA ETAPA CARRANCISTA.

Don Venustiano Carranza, fue un campesinado de la libertad municipal, su inclinación política, le llevó desde el plan de Guadalupe, del 26 de Marzo de 1913, ha circunscribir por entonces, la lucha en contra de la usurpación de Victoriano Huerta, esta es la razón por la cual en el plan de Guadalupe, no figura postulado alguno de carácter social, ni mucho menos, un programa concreto de reformas, en que pudiesen encontrarse, sus ideas las que basan al municipio.

Carranza por exigencias del momento, eludió todo peligro de divergencias, que pudiesen suscitarse entorno a puntos ideológicos y así logro unificar las fuerzas hasta resolver el objetivo inmediato que en 1913 era el derrumbe del régimen espurio de Huerta.

Pero tan pronto fue liquidado ese primer objetivo. El señor Carranza, en su mensaje ante la convención de generales que se reunió en el local de la Cámara de Diputados, el 3 de Octubre de 1914 apunto:

"Todos ustedes los jefes del ejército Constitucionalista, discutirán el programa político del gobierno provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan, al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por los que tan esforzadamente hemos luchado".

Carranza cumplía, así su ofrecimiento formulado al transcurso de la lucha por la legalidad, no solo restablecía con carácter transitorio las instituciones sino que además sometía ha discusión un programa de reformas posibles, desde el momento en que la Revolución ocupaba victoriosamente la capital de la República.

Fue entonces, cuando abordó resueltamente, el problema municipal ese 3 de Octubre de 1914. El señor Carranza agregó en su mensaje e igualmente durante la campaña: "Todos los jefes del ejército convinieron conmigo, en que el gobierno provisional, debía implantar las reformas sociales y políticas que en esta convención se consideraran de objeto y necesidad publica, antes del restablecimiento del orden constitucional.

Las reformas sociales y políticas de que hable a los principales jefes del ejército, como indispensables para

satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica e igualdad política y de paz orgánica. son brevemente enumeradas las que enseguida expreso:

1.- El aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las practicas democráticas.

A nadie escapara la significación que tiene el que considerase en primer termino esta medida. que los municipios por causa de utilidad publica expropien en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan mas de 500 habitantes. la cantidad necesaria de terreno para pagar la edificación de escuelas. mercados y casas de justicia."

Con esto Carranza demostraba su especial preocupación por el problema municipal siempre incito en el y por ello. puede dársele legítimamente el titulo de apóstol del municipio libre.

Sabemos la suerte que corrió la convención militar. el aplazamiento y sus trabajos y su traslado a la ciudad de Aguascalientes. no obstante tales escayos no fueron suficientes. para impedir de no llevarse acabo su anhelo

programa de reformas políticas y sociales, por ello el 12 de Diciembre de 1914. encontrándose en Veracruz, donde instalo el gobierno con todo su gabinete el señor carranza expidió un decreto con adiciones al plan de Guadalupe.

Dicho decreto de adiciones, en el articulo segundo, decía, que el primer jefe de la Revolución y encargado del poder ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país entre ellas el restablecimiento de la libertad municipal, como institución constitucional.

De inmediato se puso manos a la obra y la sección de legislación social preparo los proyectos de la ley que se adicionarían al plan de Guadalupe, éstas fueron el número 19 formando entre ellos cinco sobre asuntos municipales, a saber:

1.- Ley orgánica del articulo 109 de la constitución de la república consagrando el municipio libre.

2.- Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer: oficinas, mercados y cementerios.

3.- Ley que faculta a los ayuntamientos para la

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

expropiación de terrenos en que establecer escuelas mercados y cementerios.

4.- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorio de Tepic y Baja California.

5.- Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República para la instalación de escuelas, cementerios y mercados.

De todos los 19 proyectos, el primero era sobre el municipio libre. Entre los decretos dictados en Veracruz llegó el número siete el que reformaba el plan de Guadalupe y el número ocho el relativo a la libertad municipal que se expidió el 26 de Diciembre de 1914.

Este decreto, constituye un antecedente preciso del artículo 115 constitucional y tuvo la importancia de reconocer en los municipios, la base de nuestra organización política, otorgándoles, la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y agentes políticos. El decreto expedido en Veracruz dice textualmente:

"Artículo unico: "Se reforma el artículo 109 de la

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de Febrero de 1857 en los siguientes términos:

Los estados adaptaran para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del estado. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza publica de los municipios donde residir habitual o transitoriamente."

El Lic. Florencio Barrera Fuentes en su tesis "Historia y Destino del Municipio de México" comenta este respecto:

"Que el derecho expedido por Carranza satisface a las necesidades del Momento y sustituyen transitoriamente la falta de una legislación municipal, pero fundamentalmente enunció, por primera vez un principio revolucionario "El municipio libre"; que se debate todavía en nuestro tiempo."

4.2 LAS RELACIONES ESTADO Y MUNICIPIO.

No deben pasarse por alto, aquellas frases del entonces Diputado Constituyente Don Hilario Medina que en el debate sobre la fricción segunda del artículo 115 constitucional expresara:

"¿Pero de que manera se establecen las relaciones que hay entre el municipio y el estado?, esto que es una alarma para los Diputados del contra, lo cual se disipara con la consideración que me he permitido hace un momento y que no llamó la atención de los Diputados, y que consiste en que la legislaturas locales estan formadas de los representantes del municipio y en que ellas discuten, cuales son los derechos y atribuciones de las autoridades municipales y en este concepto, la libertad municipal esta perfectamente garantizada, tanto en los atentados que pueda ser el gobierno como en la invasión, que pueda hacer cualquiera de las otras autoridades.

Este sistema representativo apuntado en su aspecto genuino, en el constituyente entrañaria una moralidad de enorme significación, no se trata de una innovación ajena a los antecedentes históricos, sino por el contrario, actualizar

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

un sistema democrático. implantando en las cortes. a través del estado llano. que hacia escuchar su voz municipal por conducto de los representantes de las ciudades.

Adoptar auténticamente este procedimiento. era tanto como vigorizar orgánicamente a las municipalidades. desafortunadamente todo esto quedo en buenos deseos por que el sistema municipal Mexicano quedo como una nave al garete. perdiéndose la magnífica oportunidad de robustecer el sistema representativo local.

Sin embargo. en aquellos momentos. el Diputado Medina. confiado en la bondad de la causa que defendía continuo su argumentación:

"Yo me he permitido. dijo: poner como ejemplo el caso del congreso del Constituyente. donde se ha visto el celo conque todos hemos defendido. los intereses de nuestros estados. sin que por eso se nos pueda tachar de localistas.

Ese mismo fenómeno. se repite en las legislaturas locales y entonces tengo el derecho de afirmar que van a estar perfectamente seguros los derechos municipales y que los

poderes legislativos, van a ser de hoy en adelante la representación genuina de los municipios, que no van a ser el instrumento de unos cuantos poderosos.

Yo defiendo con todos mis esfuerzos, yo defenderé con todas las fuerzas de que soy capaz la idea fundamental de que el municipio sea libre: libre por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que, mientras esto no sea, desde este momento, "no hay municipio".

Parece que no vemos, en lontananza graves peligros de absolutismo municipal, yo me permito indicar ha ustedes que si acaso es un peligro, debe aceptarse, debe dejarse así el porvenir, la experiencia dirá, lo que debe ser nuestro régimen municipal.

La libertad que nosotros queremos gozar no se conquista en las valvas de aceite, al estilo Porfirio Díaz y es preciso aprender las libertades y para aprenderlas es preciso ganarlas y conquistarlas, aún cuando dice: "Nada lograrán, camino del patíbulo, ¡oh libertad! cuantos crímenes se cometen en tu nombre, éstos crímenes son los únicos que nos pueden dar la capacidad suficiente para ser hombres libres y esa libertad reside en estos momentos en el municipio.

Si acaso hay ordenanzas municipales, estas son muy raras y todavia podremos decir que en México, no esta establecida la teoría municipal, que pueda decir cuales son los impuestos exclusivamente municipales y cuales no.

El pasado, no conocía siquiera el nombre de libertad municipal y la organización municipal; por lo cual invoco el derecho de luchar en contra del pasado, invoco también manifestando la creencia de que es preciso y que es indispensable que rompamos, absolutamente con todas las tradiciones.

Vamos a continuar con esos antiguos moldes, que ya sabemos, han sido funestos para el país, debemos sentar las bases nuevas, porque si vamos por los caminos trazados, de antemano, llevamos una ruta equivocada, yo apelo a vuestro patriotismo, a vuestro hondo sentimiento revolucionario y os aseguro que es una experiencia que tenemos derecho a intentar para conseguir el bien de la patria; porque el bien de la patria estará íntimamente ligado al municipio libre y a su vez este tendrá por base la absoluta independencia económica." (18)

(18). FELIX F. PALAVIVCHINI. Historia de la Constitución de 1917, tomo II. Editorial Porrúa, México 1938.

El constituyente Calderón, intento hacer algunas rectificaciones a lo expresado por el Diputado Medina, aludiendo que su actitud era la de impedir que sea decapitada la libertad municipal. Sostuvo que debía evitarse la intromisión del estado en el municipio y para este fin que era necesario establecer una oficina recaudadora del propio estado y otra particular del ayuntamiento.

A esto, se opuso Heriberto Jara, formulando dos preguntas: ¿Los cambios municipales que son una legislatura en pequeño, no tienen facultades en absoluto, para disponer de las rentas municipales, en que estan funcionando esas legislaturas?; y ¿No es acaso una intromision mas directa y quizás mas repulsiva la que ejerce el estado, por medio de sus empleados, en los distintos municipios cobrando las contribuciones que a su juicio, deba cobrarse y dejando al municipio lo que le parece.

Así se debatía el destino de nuestras municipalidades, en aquella histórica sesión, del congreso de Querétaro.

4.3. EL PRIMER PROYECTO.

El decreto numero ocho, expedido en Veracruz por el señor Carranza, el 26 de Diciembre de 1914, inicia una reforma municipal de la revolución, desde el punto de vista jurídico, cabe preguntar si estaba o no facultado, el primer jefe para realizar dicha reforma.

A este respecto, Palavavchini afirma que la constitución de 1857, entonces vigente, estableció de que manera deberían realizarse esas reformas y agrega:

"Esto es, habría sido preciso convocar a elecciones generales y una vez constituido los tres poderes, presentar al Ejecutivo del Congreso de la Unión, uno por uno los proyectos de reformas, para que aprobados por el Congreso, fuesen enviados a las legislaturas de los estados y hasta que la mayoría de estas hubiesen dado su aquiescencia, podrían considerarse como reformas constitucionales, pero el propio autor expresa, que como era fácilmente previsible, este sistema era inaceptable, si se quería de verdad y sinceramente realizar tales reformas. (19)

(19). IBID

La situación política del país, no permitía por el momento, ajustarse al procedimiento legislativo, sin que ello fuese un obstáculo insuperable, en virtud del sentido generoso de los postulados revolucionarios.

Aplazar las reformas, era ponerlas en peligro, las adiciones al plan de Guadalupe, fueron un programa concreto de Revolución Social. Carranza había avizorado el camino, al convocar en su oportunidad a un nuevo congreso constituyente y mientras, tanto apuntar mediante decretos las reformas más urgentes.

Lo significativo es que para Carranza, la medida de mayor urgencia, haya sido, la relativa al régimen municipal a la que consagro su primer decreto reformista.

En 1916, pudo reunirse en Querétaro el congreso constituyente, una vez designada la comisión de la constitución, la secretaria dio lectura al proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, que en materia de nuestro estudio decía:

Artículo 115.- Dentro del título V: de los Estados de la Federación:

"Los Estados adoptarán. para su régimen interior. la forma de gobierno republicano. representativo. popular. teniendo como base de su división territorial y de su organización política. el municipio libre. administrado por cada uno de los ayuntamientos. de elección directa y sin que haya autoridades intermedias. entre este y el gobierno del estado.

Parece que la comisión de la constitución. adiciono este articulo. pues en la sesión de la tarde del miércoles del 24 de Enero de 1917. se puso a discusión. un texto más explícito. cuya fracción I. no fue motivo de debate. pero que si suscito amplia polémica. en torno a la fricción II.

En el debate de dicha fracción II del articulo 115. tomaron parte varios diputados. pero para aquilatar debidamente los objeciones presentadas. era necesario consignar primeramente en la mencionada fricción II. que establecía:

"Los municipios se administraran libremente su hacienda y recaudaran todos los impuestos y contribuirán a todos los gastos públicos del estado. en la proporción y

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

termino que señala la legislatura local, los ejecutivos podran nombrar inspectores, para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio.

Los conflictos hacendarios, entre el municipio y los poderes de un estado, lo resolverá la corte suprema justicia de la nación, en los términos, que la ley establezca; el primero en impugnar esta fracción II, fue Rodríguez González, aludiendo a la anarquía, que en materia educativa se podría presentar, de dejarse a la absoluta libertad municipal, tal como lo pretende la comisión dictaminadora y que se refería a los vaivenes de la política local y que se postergaría a unos maestros y favorecería a otros.

Concluyendo que a eso, nos llevaría esa libertad municipal en lo que se refiere a la enseñanza; como aclaro oportunamente el Diputado Barrera, el impugnador, confundía la cuestión financiera con los asuntos de la enseñanza. Rodríguez González, pedía concretamente que en la fracción II se suprimiera la palabra libremente y se agregase un inciso cuarto que debía decir, que lo relativo a la enseñanza se sujetará, a las leyes del estado.

Fue el Diputado Heriberto Jara, miembro de la comisión, quien puso los puntos sobre la piel, al precisar, si la comisión no hubiera traído al debate, la fracción II del artículo 115, en la forma en que esta expuesta y seguramente que no hubiera sido consecuente, con la idea expresada de la referida comisión, que tienen para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario.

No se concibe la libertad política, cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general.

Hasta ahora, los municipios han sido tributarios de los estados, las contribuciones han sido impuestas por los estados, la sanción de los presupuestos han sido hecha por los estados, por los gobiernos de los efectivos estados: en una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida tan insignificante, una libertad que no puede tenerse como tal, porque sólo se ha concretado, al cuidado de la población, al cuidado de la policía y podemos decir, que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad, que este constituida por sus tres poderes.

Con estas palabras Heriberto Jara, ponía el dedo en la llaga en aquel histórico debate.

4.4. REFORMAS A LA LEGISLACION MUNICIPAL.

Al Constituyente de Querétaro, se debe el segundo paso en la reforma radical de nuestra organización edilicia.

De los 128 artículos que formaban la Constitución de 1857, habían sido modificados 49 entre ellos el 109, relativo al régimen municipal, que en síntesis establecía:

"... los estados adoptarán al régimen republicano, representativo, popular; el municipio es base de la división territorial y de la organización política de los estados".

El artículo 109 de la Constitución de 1857, pasó a ser el 115 de la Constitución de 1917, con las reformas aplicadas, pero por su propia trascendencia, no había de permanecer inmutable: el 20 de agosto de 1928, sufrió su

primera reforma y el 29 de abril 1933 la segunda, que más bien fue una adición, las fechas corresponden en su publicación en el Diario Oficial.

En materia municipal, la adhesión, se encuentra en el párrafo segundo de la fracción I, que fue completamente agregado en 1933 y que dice:

"... los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los ayuntamientos, el expopularmente por relación directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato: las personas que por elección indirecta ó por nombramiento, designación de alguna autoridad, desempeñen funciones propias de sus cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el período inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".

Dicha adhesión incorporó, como puede verse de principio revolucionario, del la no reelección en el régimen municipal; en cuanto a la primera reforma sufrida por el artículo 115 en 1928, no atañe a los municipios directamente, sino a la integración de las legislaturas de los estados.

No obstante, la obra constitucional quedaba truncada, por falta de un cuerpo que sistematizara sus preceptos. Así como el artículo 27 adquirió su guía de aplicación con la expedición del código agrario, el artículo 123, fue acordado por la Ley Federal del Trabajo, en igual forma se hacía patente la urgencia de promulgar los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 Constitucional.

Cabe advertir que en estos tres artículos, esta la clave de la transformación social y política de la revolución, la cuestión agraria, las condiciones legales del trabajador y el medio político inmediato en que se desenvuelve la vida del ciudadano, son los tres pilares del nuevo edificio nacional levantada por la sangre del pueblo, en la gesta revolucionaria.

Ellos, substitufan el viejo sistema, apuntalando en la tienda de raya, en los salarios de hambre, en las jornadas

inhumanas. en la inseguridad y el despojo. así como el caciquismo y en la conculcación de los derechos políticos.

Pero en materia municipal. no era suficiente con abrir las prefecturas. había que completar la obra modernizando y haciendo efectivo y eficiente el sistema local. a fin de que al disfrute de los derechos se aparejase un desarrollo genuino y orgánico. de los servicios públicos en ciudades. villas y aldeas de toda la República. y aquí que las necesidades en matizar la aplicación del artículo 115 se venga haciendo cada vez más notorio.

4.5. LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO Y OTRAS LEYES.

La Ley Organica Municipal del Estado de México fue expedida por el Gobernador Ing. Salvador Sánchez Colín. el 20 de marzo de 1957. en su artículo señala:

Artículo 12.- El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de México.

Artículo 22.- Los Ayuntamientos electos, se instalaran solemne y públicamente a las 9 horas del día 12 del mes de enero inmediato, a la fecha que se hayan verificado las elecciones; al acto se invitará a los poderes del estado, los funcionarios y empleados con residencia en el municipio y a los vecinos del mismo.

artículo 26.- Si tomadas todas las medidas que se mencionan en el artículo anterior no se logrará integrar el día de la toma de posesión el ayuntamiento entrante, cualquiera de las personas señaladas en dicho artículo, por los medios mas rapidos posibles, dará cuenta inmediata al ejecutivo del estado, para que este, en un plazo perentorio de 5 días, instale el ayuntamiento y de no lograr la instalación la legislatura local ó en su defecto la diputación permanente a propuesta del ejecutivo del estado, designara los miembros necesarios para integrar el nuevo ayuntamiento; entre tanto, el Gobernador del Estado dictará las medidas conducentes para guardar la tranquilidad y el orden público en el municipio.

De estimarlo necesario, podrá designar un consejo municipal, para que se encargue provisionalmente de la administración del municipio.

Artículo 27.- Cuando por un trastorno público u otra circunstancia especial, no se verificara la elección de algún ayuntamiento ó se hubieran declarado nulas las elecciones, el gobernador del estado propondrá, desde luego, a la legislatura local ó en su defecto a la diputación permanente, la designación de un ayuntamiento provisional que se encargara de hacer que se convoquen y se verifiquen las elecciones dentro de un plazo improrrogable de 60 días, contados desde la fecha en que tome posición la ayuntamiento provisional.

Las constituciones políticas de los estados de la república, se ocupan en cada caso y dentro de su articulado, de reglamentar el régimen municipal, tanto en su situación legal, como en sus facultades administrativas.

De las constituciones de los estados, algunas hacen una interpretación correcta del artículo 115 de la Constitución Federal, y contienen disposiciones que atentan u obstruccionan la libertad del municipio: las constituciones de Aguascalientes, Colima, Durango, Jalisco, México y Morelos, entre otras.

Los vicios más comunes de que adolecen son los

siguientes: primero. considerar a los Ejecutivos de los Estados como Superiores Jefes Jerárquicos de los ayuntamientos; segundo. conferir a los Gobernadores facultades para fiscalizar los actos de las corporaciones municipales; tercero. otorgar al Poder Ejecutivo Estatal el derecho de declarar disuelto los ayuntamientos.

A pesar de que a partir de 1917 todos los Estados de la República, han reformado sus constituciones para consignar la existencia de Municipio Libre, con los tres dichos señalados modifican de hecho la autonomía municipal.

Como ejemplo, las concesiones de Aguascalientes, Morelos, Durango, Nuevo León y Baja California, considerar a los Ejecutivos de esos Estados como superiores jerárquicos de los ayuntamientos. Además los Estados de la República cuentan cada uno de ellos con su respectiva Ley Orgánica Municipal y con el contenido de todas esas leyes podemos resumir en los siguientes términos las materias en que se subdividen.

- 1o.- Caracterización política del municipio.
- 2o.- División Municipal.
- 3o.- La administración municipal son radio de competencia y fines.
- 4o.- Elección, integración y funciones de los

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

ayuntamientos.

5o.- Funciones específicas de los Presidentes Municipales, Regidores, Síndicos y Comisiones Edilicias.

6o.- Hacienda Municipal, arbitrios.

7o.- Comisarias o secciones.

8o.- Responsabilidad de las autoridades municipales.

9o.- Juntas auxiliares.

10o.- Disolución de ayuntamientos.

11o.- Juntas o consejos municipales.

12o.- Transitorios.

CAPITULO

V

5.1. ELEMENTOS BASICOS DEL MUNICIPIO.

Considerando la ubicación del municipio dentro del sistema federal, hemos afirmado que la organización federal no siempre tiene formas igualitarias en todos los estados, el estado mexicano desde el punto de vista es una federación constituida por las entidades federativas y el distrito federal y a la vez que existe la federación como estado soberano.

Las entidades federativas, son autónomas para organizar su régimen interno; y dentro de ellas existe la estructura político administrativa fundamental que es el municipio, así se configuran las tres esferas de competencia, la federal, la estatal y la municipal.

Tradicionalmente, el derecho administrativo, solo ha estudiado la esfera de competencia federal y los teóricos han dejado a un lado la local y la municipal o a esta última, la estudian como un elemento adherido a la organización federal.

Evidente es que la autonomía del municipio, debe

respetarse en su ámbito de competencia, pues no obstante que existen opiniones que rebasan la coloquial expresión, de que México tiene tres niveles de gobierno, criterio que corresponde a la organización misma del estado federal, su existencia de estos tres niveles de gobierno son:

PRIMERO.- El estado federal soberano, unitario, independiente, autodeterminado por la comunidad por la comunidad internacional y regulado por la constitución en los artículos del 39 al 114.

SEGUNDO.- Las entidades federativas que forman parte del estado federal y que están enlistadas en la constitución en el artículo 43 y estructuradas en el artículo 116 .

TERCERO .- Los municipios, que forman parte de las entidades federativas, previsto en la propia constitución en el artículo 115.

Siendo éstos, los tres tipos de organización en un nivel jerárquico descendente y con una diversa distribución de autonomía, que va señalándose de tal manera que los municipios, tiene la autonomía correspondiente al artículo 115 y estrictamente, dentro del territorio municipal.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Evidentemente, se trata de una coordinación de atribuciones y competencias que en ningún momento entrañan con algunas contradicciones. Teóricamente los sistemas político administrativos conforme a los que se puede estructurar el gobierno de los municipios, atendiendo al concepto sociológico de éstos:

PRIMERO.- Administración directa por las autoridades centrales, por ejemplo en los distritos federales, en los estados de forma federal.

SEGUNDO.- Administración descentralizada, con nexos entre la centralización y el municipio en los estados de régimen central.

TERCERO.- Administración autónoma con los municipios de México, de acuerdo al artículo 115 constitucional y otros países en los que la autonomía municipal esta prevista en la constitución.

Al catalogar al municipio, como un organismo descentralizado en un carácter administrativo se le ha negado autonomía, por lo que es necesario hacer notar que en uso de

su carácter político, se encuentra su gobierno, en nuestra opinión de la manera mas puramente democrática, que se ha dado en el transcurso de la historia mundial, por medio de elecciones populares y directas para escoger a su presidente y al ayuntamiento.

Pero no hay que dejar a un lado, que esos órganos de gobierno realicen además actividades de carácter administrativo, como la expropiación de edificios para el establecimiento de escuelas de educación elemental o de hospitales, en caso de ser necesarios en el municipio.

Es necesario aclarar, que el vocablo descentralización, puede comprender dos significaciones:

PRIMERO.- La política, que corresponde a la forma del estado o forma de gobierno.

SEGUNDA.- Se refiere exclusivamente a la organización de los elementos administrativos, dependientes del poder ejecutivo, ya sea este ejecutivo, legislativo o judicial.

El término descentralizar, tiene el sentido opuesto a centralizar o concentrar, que deriva del griego centro y se entiende que el municipio, es un órgano político administrativo, concebido en la constitución desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralización por región administrativamente ya que hay características teóricas, comunes entre los municipios y las entidades federativas que resultaría que estas últimas también serían organismos descentralizados por región,

Por lo que consideramos, que esta clasificación debe superar y considerar al municipio, como una de las esferas previstas en la constitución dentro del estado federal, que no tiene como tal ninguna característica de organismo descentralizado administrativo ya que el municipio en si constituye una persona jurídica de derecho público eminentemente política cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo con las modalidades que cada estado adopte sobre el particular.

Los municipios, son estructuras eminentemente político administrativas, que actúan sobre una determinada superficie territorial y en la que los administrados pueden intervenir en la designación o elección de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular.

característica que en nuestra opinión distingue definitivamente a las estructuras descentralizadas políticas.

Con ciertas limitaciones, podríamos explicar la descentralización político-administrativas de las entidades federativas y de los municipios, pues la autonomía sólo se refiere a los asuntos de gobierno, sobre los cuales el municipio o el estado tienen competencia y al menos técnicamente, no hay órgano jerárquico superior, desde el punto de vista administrativo, pero ello no quiere decir, que no exista coordinación del municipio con la entidad federativa, de la que forman parte y de éstas últimas, para con la federación, además de las restricciones que les impone tanto la legislación municipal, como el pacto federal.

Sin embargo, las limitaciones que nosotros vemos para clasificar al municipio, como descentralización político-administrativa, es que la descentralización política corresponde a la forma de estado o forma de gobierno y la administrativa, exclusivamente a los órganos del poder ejecutivo, ya sea estado federal, local o municipal.

También, es necesario aclarar, que en la descentralización política, existe una autonomía de decisión,

LA MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

de actuación y hasta de fijación de políticas interiores o dentro de su límite territorial ya sea federal, estatal o municipal.

La designación de sus funcionarios político administrativos, se hace por elección popular directa, en los estados y en los ayuntamientos. Consideramos que una de las más difíciles tareas teóricas es la de procurar encontrar una cierta o determinada equivalencia o paralelismo entre las nociones aplicables al estado y a las que deben aplicarse al municipio, pues aun cuando sabemos, que ambos son conceptos jurídico políticos, ambos abarcan diversos contenidos sin dejar de tener grandes similitudes y semejanzas.

En el estudio doctrinal del municipio, un irremplazable y valiosísimo recurso, es el seguimiento de nuestra institución, a través del camino, trazada por la teoría política.

Desde la perspectiva teórica, suelen examinarse en primer lugar, los diversos sentidos del término estado, en sí multívoco, para referirse a la organización política.

Conviene señalar, las cuatro connotaciones más generales del uso de la palabra estado, para posteriormente adentrarnos propiamente a nuestro tema, consideramos como cuatro puntos básicos los siguientes:

PRIMERO.- Históricamente, en Grecia se usa la expresión polis, en Roma fue utilizado el término regnum, el de res pública y posteriormente el de imperium.

Durante la edad media, frecuente era utilizar la voz de dominio, en los países anglosajones el término land, todos para identificar lo que desde Maquiavelo hasta nuestros días conocemos como estado.

SEGUNDO.- Genéricamente, se emplean para referirse a las unidades políticas organizadas, en un momento histórico, así, como las características diferenciadoras de cada unos.

TERCERO.- Concretamente, ha sido utilizado para designar la forma de organización política, surgida en occidente y después en el renacimiento, conocido como estado moderno.

CUARTO.- Teóricamente, se reserva el término para designar el régimen del estado, es decir, una organización que reúne ciertos elementos, no sólo de orden formal, sino también de orden espiritual.

Con estos aspectos fundamentales del estado, contenidos en la teoría política, podemos definir como aplicables al municipio los siguientes aspectos:

PRIMERO.- Sociedad total, efectivamente el municipio es una sociedad total, en el sentido de que significa que abarca dentro de su organización y fines a todos los individuos y grupos que conviven, en el territorio que les corresponde.

SEGUNDO.- Establecimiento y conservación de un orden jurídico en un territorio determinado, en cuanto a municipio; señalamos la existencia de un orden jurídico particular que es expedido por su órgano representativo, en este caso el ayuntamiento, acorde a la constitución general de la República y a la particular de la entidad federativa a la que pertenece. Tal orden jurídico tiene vigencia exclusivamente en el territorio de la entidad municipal y tiende a la realización, aun por muy pequeña que sea, del bien público temporal.

TERCERO.- Del poder supremo, que tiene el monopolio del poder físico coactivo y asegura una unidad de decisión y de acción, en el radio de acción municipal, encontramos un poder supremo, que es intangible e irrenunciable, exteriorizado a la comunidad local para imprimir orden y seguridad.

CUARTO.- Respeto y garantía de la estructura pluralista de la sociedad, dentro del municipio deben confluír todas las variantes del pensamiento, deben así mismo concurrir y participar los grupos y demás formas que asumen las organizaciones políticas en la vida comunitaria vecinal en base al respeto de su particular identidad, dentro del orden que debe imperar en una sociedad civilizada.

QUINTO.- Persigue fines valiosos, dentro del ámbito municipal hay pluralidad de actividades a desarrollar, pero el fin último es lograr la satisfacción de las necesidades colectivas dentro de esos vastísimos conceptos que son el bien público, el interés social y el bien común.

Consideremos ahora, las concepciones que en relación a los elementos de estado, se manejan en el orden general, de

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

acuerdo a la teoría política, el concepto de estado pone de manifiesto algunos factores o elementos subordinados al derecho, que intervienen en su determinación bajo muy singulares relaciones:

PRIMERO.- Una limitada región que plantea que se denomina genéricamente territorio del estado, en el cual se asientan, en forma permanente y sedentaria algunos grupos humanos.

SEGUNDO.- Una asociación de grupos humanos, unidos por la fuerza de la asociabilidad, que forma la población del estado.

TERCERO.- El grupo político supremo dominante y coactivo, denominado poder o autoridad del estado integrada con órganos del poder público y esferas de competencia, derivadas de la ley.

CUARTO.- Una organización suprema o soberana con personalidad jurídica, que es un elemento básico bajo el cual son creadas y funcionan las instituciones sociales, políticas, económicas y se delimita a la acción del poder público.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

QUINTO.- Los fines sociales, que el estado se propone realizar, los cuales son determinados por circunstancias históricas.

SEXTO.- El tiempo, como elemento del estado.

De tal manera, podemos concluir que son elementos del estado:

PRIMERO.- El humano, equiparado a la población.

SEGUNDO.-El físico, comparado al territorio.

TERCERO.- El teleológico, como el bien público temporal.

CUARTO.- El formal, comparado con la autoridad o poder público.

Basándonos en esta última acepción, procuraremos analizar los elementos del municipio, auxiliándonos en la descripción fenomenológica del estado y en la consiguiente reflexión de la misma de lo que resulta, así como para este caso, comparada al municipio:

PRIMERO.- Una sociedad humana.

SEGUNDO.- Establecida, permanentemente en un territorio.

TERCERO.- Regida por un poder supremo.

CUARTO.- Bajo un orden jurídico.

QUINTO.- Que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.

Realizando una equiparación de los elementos del estado, que anteriormente hemos significado efectuaremos una correlación basada y dirigida al municipio:

I.- EL ELEMENTO HUMANO.

El municipio es una reunión de personas, una colectividad de seres racionales y libres dotados de un destino individual propio. en este sentido, el concepto no tiene factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto a razas, estatura, color, grado de instrucción, etc. sino al aspecto cuantitativo o sea al número de individuos que forma la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos

sociales.

II.- EL ELEMENTO FISICO.

Que es el espacio geográfico terrestre. es el otro elemento previo del municipio. pues éste. sirve de asiento a la población, por ser el lugar donde se efectúan las actividades y sus relaciones.

Los límites del territorio municipal. son establecidos de acuerdo a las diversas condiciones históricas. a factores convencionales y a decisiones político administrativas. así como a la regulación jurídica de cada entidad federativa.

Como es obvio. el municipio no tiene dominio alguno sobre el espacio aéreo. sino sobre el subsuelo. pero si sobre la superficie que alcanzan sus límites. Más que un elemento de condición de existencia. es un medio o instrumento al servicio del fin del municipio.

El territorio. como parte del patrimonio municipal esta dentro del dominio público. Aun cuando no existen hasta

ahora conceptos jurídicos que nos definan la división territorial.

Es interesante considerar, que en el espacio urbano, hay fracciones o partes que de hecho componen a la ciudad, como son el centro histórico o corazón urbano, la colonia, el fraccionamiento, la manzana, el cuartel y el barrio.

III.- EL ELEMENTO FORMAL.

Que es la autoridad o el poder público; y tiene una gran misión que cumplir, llevar a los individuos o grupos que forman la población del estado a la realización del bien público temporal, o lo que es lo mismo crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados, alcancen la perfección a que aspiran.

El gobierno de lo hombres, en el municipio, es realizado con fundamento y mediante un orden jurídico y no puede quedar este al arbitrio de los titulares y de los diversos órganos.

Al lado de éstos imprescindibles quehaceres públicos, esta la administración de los servicios a cargo del municipio, a través de los cuales se prevee, planea, organiza, integra, dirige y controla la manera permanente, uniforme y regular a la satisfacción de las necesidades materiales del orden colectivo.

Los servicios públicos municipales, tienen un valor puramente instrumental, pues son un medio para gobernar, pero no un fin en si mismo.

IV.- EL ELEMENTO TELEOLOGICO.

El municipio, como toda corporación pública se estructura de acuerdo a fines valiosos y precisos, el hecho de que existan otras esferas político sociales como fines más amplios no significa que al municipio deje de confiársele tácita o expresamente la consecución de ciertos propósitos o finalidades, sobre todo si se toma como un punto de partida que nuestro estado de derecho busca el establecimiento de las relaciones armónicas.

Nuestra intención, no es penetrar en la fronda de

las cuestiones de la teoría política, pero sí mostrar los principios técnico jurídicos que a partir de los cuales, hemos procurado desarrollar los aspectos básicos de la teoría del municipio, para poder señalar que la misma, además de imprescindible es ampliamente fecunda.

5.2. DIVISION MUNICIPAL DE LAS ENTIDADES FEDERALES.

Se ha afirmado, que la organización federal, no tiene formas igualitarias en todos los estados, el estado mexicano, desde el punto de vista constitucional, es una federación constituida por las entidades federativas y el Distrito Federal; y a la vez existe la federación, como estado soberano.

Las entidades federativas, son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas, existe la estructura político administrativa que es el municipio.

Así se configuran las tres esferas de competencia, federal, estatal y municipal.

Como una característica notable para el municipio. es que se señala como autónomo, tanto del aspecto de la administración federal, como de la administración local y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa, en un sistema de elecciones democráticas, para designar a los miembros del ayuntamiento.

No deben existir órganos intermedios, entre el municipio y la administración central, federal ni con el gobierno del estado.

Sobre el significado de la autonomía municipal, se han sustentado las tesis de que en un país del régimen federal, como el nuestro no pueden consistir dos órganos con autonomía, o sea las entidades federativas y el municipio, por lo que se considera en consecuencia que los municipios son entidades autárquicas, territoriales o descentralizadas por región.

Sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas, previstas de la constitución de los países del sistema federal, pues la

autonomia municipal se refiere, exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autónoma.

La autonomia del municipio, se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende la superficie territorial y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades y cometidos que le otorga la constitución y las leyes locales.

Anteriormente, los ingresos que correspondían a los municipios, no estaban precisados en la constitución general, dejándose a la legislatura de los estados, el determinar cuales eran esos ingresos.

5.3. ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA COMPETENCIA MUNICIPAL.

La competencia de cada administración pública, tiene dos vertiente o facetas, una que mira a los administrados y otra a las restantes administraciones.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

En primer lugar, la competencia expresa, lo que la administración puede hacer con respecto a los particulares, pues señala los fines que ella pueda atender en el empleo de un poder capaz de subordinar o desplazar a los intereses privados. en segundo lugar la competencia significa el reparto en todas las administraciones publicas, del cumplimiento de los fines públicos, expresa lo que a cada una de ellas le corresponde, llevar a cabo.

Para tener más claro, en el sentido administrativo lo referente a la competencia señalaremos las características más sobresalientes:

a).- La competencia administrativa, es de carácter público.

b).- Es improrrogable, en virtud de sus funciones esenciales de gestores de intereses públicos.

c).- Inalterable para sus titulares, los cuales no pueden hacer cesión de ninguna facultad, que recaiga en el ámbito de su competencia.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

d).- No puede ser ampliada, haciendo suya una autoridad, que es propia de otra.

e).- Es la posibilidad de emanar actos jurídicos, pero no actos materiales.

f).- Se refiere a los órganos y no a sus titulares.

g).- Las infracciones a la misma, constituyen ilegalidad de orden público.

h).-Las reglas que la rigen, son de estricta aplicación e interpretación.

i).- La irregularidad, resultante de una decisión tomada de una autoridad incompetente, no puede ser cubierta por una simple ratificación de una autoridad incompetente, pero en ciertos supuestos, puede hacerlo por el superior jerárquico.

j).- Es imposible modificarla por contrato.

k).- Constituye una obligación o una carga, pero nunca un derecho subjetivo.

Algunos otros principios que rigen a la competencia municipal son:

La excepción de incompetencia, que puede ser planteada de oficio por el juez, aún cuando la parte requiriente haya sido negligente en su presentación, las razones de urgencia no excusan la incompetencia, una gente no puede renunciar validamente a su competencia en favor de un subordinado, salvo que opere una delegación regular en condiciones previstas por la ley.

Tenemos tres criterios para la clasificación de la competencia:

I.- EL OBJETIVO.

Que es la competencia *ratione materiae*, en donde cada órgano tiene competencia, en razón de su materia que lo distingue a diferencia de los demás; y todos unidos, constituyen y realizan los fines de la persona jurídica.

II.- EL FUNCIONAL.

En donde la competencia es por razón de grado, llamada también, competencia vertical y se vincula a la jerarquía. La organización administrativa, se integra verticalmente, conminando en un órgano supremo, debajo del cual existen los órganos de rango inferior.

III.- EL TERRITORIAL.

Que es la competencia *ratione loci*, en donde el estado, por la complejidad de sus funciones, que ha de realizar, se encuentra en la necesidad de dividir su actividad, entre órganos situados en varias partes de territorio.

Atendiendo a la actuación de los órganos, la competencia se divide en dos:

a).- COMPETENCIA ADMINISTRATIVA EXTERNA.- Que es la que tiene los órganos de la administración pública, en ejercicio de sus funciones objetivas de esta.

b).-COMPETENCIA ADMINISTRATIVA INTERNA.- Que es en la medida de la capacidad funcional, que tienen los órganos

dentro de la organización administrativa.

Ninguna competencia puede existir en el ámbito del derecho administrativo, sin una regla de derecho que la regule. Así mismo la competencia es atribuida a las autoridades por ministerio de ley o por orden de servicio, toda atribución de competencia representa al mismo tiempo una autorización y una limitación.

Habiendo expuesto alguno de los puntos, ya estamos en disponibilidad de adoptar el concepto más apropiado; y así hacer referencia globalmente de todas esas materias que son de conocimiento del ente municipal.

En realidad, no puede esto limitarse, a un enfoque simplista que halle solución en la mera precisión semántica, sino por el contrario, es necesario considerar las implicaciones de cada uno de los términos ya propuestos, debido a la ausencia de usos generales en la legislación y carencia de una precisión o uniformidad doctrinal en el campo del derecho y la teoría administrativa, por lo que señalaremos algunos aspectos de relevancia, referentes a la competencia administrativa:

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

a).- FUNCION.- La cual debemos identificar en las funciones, con la triple manifestación del poder del estado, es decir legislativa, ejecutiva y judicial. El desarrollo de la función se encomienda a los diferentes órganos del estado.

b).- ATRIBUCION.- Que sólo puede ser concebida, en relación con el establecimiento que se realiza en el orden jurídico, respecto a la porción de competencia que le corresponde a un órgano.

c).- COMPETENCIA.- Siendo el conjunto de funciones, que deben ser realizadas por la entidad pública y así mismo la expansión de lo que puede o no puede hacer dicha entidad.

d).- FACULTAD.- Que es la posibilidad, que tiene una entidad pública, de actuar conforme a derecho.

e).- OBLIGACION.- Que es el concepto, referido al estado, implicando una dualidad: el estado como sujeto activo o pasivo de la obligación, siendo esta, en el primer caso un vínculo jurídico de suprasubordinación, el segundo una relación productora de un vínculo jurídico.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

En relación con la delimitación del contenido de la competencia municipal, se han dado principios legislativos, aún balbucientes con valor e importancia, que testimonian el intento de reincorporar al municipio a la estructura del poder, con área mínima de acción concreta sino es que privativa.

Encontramos de tal manera tres sistemas que pretenden contribuir a dicho propósito, estos son:

PRIMERO.- El sistema general, que pese a las dificultades que presenta en la práctica ha sido adoptado a menudo por los legisladores, que a fin de evitar el análisis exhaustivo, dejan amplísimos márgenes en la regulación y límites de la competencia, cumple su cometido simplemente con la colocación de enunciados breves, que dan origen a grandes divergencias.

A través de este sistema, se atribuye a municipios y provincias, respectivamente la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal, en base a ellos, las entidades locales pueden intervenir prácticamente y actuar en todos los sectores de la vida social, en lo que estime necesario o conveniente.

Es notorio que tal sistema, conlleva grandes desventajas porque puede el poder local o federal ampliar, restringir o acomodar a sus propósitos el texto de la ley, dando interpretaciones que excepcionalmente, podrían ser refutadas, pero así como esto, también ofrece la posibilidad de actuar en casos no previstos al no tener que ceñirse a lo estrictamente establecido.

SEGUNDO.- El sistema taxativo, el cual consiste, en delimitar, en forma precisa el área de acción de un ente público, aquí el legislador detalla y define cada posibilidad de ejercicio, cada uno de los puntos en que se desglosa la competencia, cada límite de facultades, mediante este sistema de competencias numeradas se especifica cuales son los fines que las administraciones publicas deben de atender. De este modo, no se permite que aquéllos atiendan necesidades que el legislador previamente, no ha calificado de públicas.

Este sistema de determinación de competencia administrativa, es mucho más respetuoso de la libertad individual que el anterior.

Algunos creen que en los casos de necesidades urgentes, la administración no debe esperar para actuar una

declaración legal. que convierta a un fin privado en público. esta objeción no es totalmente fundada.

El derecho tiene los mecanismos propios. cuando se trata de remediar los estados de necesidad; y es muy grave no regular convenientemente las situaciones normales. pensando en las situaciones extremas o excepcionales.

Si se adopta este sistema; y la redacción del precepto legal se hace de acuerdo a una técnica legislativa depurada. no deja lugar a dudas. ni obscuridades.

TERCERO.- El sistema mixto. que es el resultado de la unión de los dos anteriores. en este se incorporan a las disposiciones normativas. tanto las especificaciones concretas enunciaciones de tipo general.

El margen de interpretación que deja es amplio pero a su vez concreto. pero que enuncia casuisticamente y luego abre una amplia gama de posibilidades a través de las expresiones breves.

De un lado. tendremos la enumeración más o menos

precisa de los fines considerados públicos y del otro los sujetos dotados de poder administrativo. Habrá que decir pues cuales son los fines públicos o partes de fines públicos, que deben satisfacer y aquellas administraciones.

No es raro, que el derecho positivo, combine la fórmula general de competencia con la enumeración taxativa de fines que la administración debe de atender, en estos casos prevalece pues y adquiere mayor significación la declaración genérica de competencia sobre la especificación, fijada la competencia que corresponde a la administración. resulta necesario distribuirla entre todas las administraciones publicas. podemos decir que procede a fijar los circulos de acción.

5.4. LA COMPETENCIA DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO ACTUAL.

Como ya se ha afirmado, el estado mexicano se encuentra formado por una federación, la cual se integra por 31 estados o entidades federativas y un distrito federal, lo que a su vez, se divide en un determinado número de municipios que aproximadamente son 2377, cuya distribución no ha sido uniforme, ni proporcional al numero de estados, sino que

depende de las circunstancias sociopolíticas e históricas.

La nación mexicana, ha previsto constitucionalmente la distribución de competencias entre las distintas esferas del gobierno a saber: la federación, los estados y los municipios.

La competencia constitucional del municipio, se encuentra determinada en diversos artículos de nuestra ley fundamental, tanto en la parte dogmática como en la orgánica. encontramos menciones a esta institución y decimos menciones, ya que en algunos artículos no hay precisión ni desglose de facultades; sin embargo consideramos de trascendencia el conocimiento de cada uno de ellos.

A pesar de las constantes reformas a la constitución general, es conveniente analizar por materia, lo que por ahora tenemos vigente en cuestiones municipales:

a).- EDUCACION.- El primer artículo, que se ocupa del municipio es el tercero, que concretamente señala que la educación que imparta el estado, a través de los municipios, tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del

ser humano y fomentará en él, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad nacional en la independencia y justicia.

En su fracción IX, se establece que el congreso de la unión, con el fin de unificar y coordinar toda educación de toda la república, expedirá todas las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios.

Se observa que tanto la federación, las entidades federativas, como el municipio, puedan impartir la educación, esta facultad realmente no está ejercitada en forma plena, ya que nuestro sistema educativo es preponderantemente federal.

Así también, entre las facultades del congreso de la unión que se establecen en el artículo 73, encontramos que en la fracción XXV, especifica que se han de dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio, buscando unificar y coordinar la educación en toda la república.

b).- OBLIGATORIEDAD DE LOS CARGOS CONSEJILES.- En el artículo quinto párrafo IV. se asienta que en cuanto a los servicios públicos solo podrán ser obligatorios en los términos que establezcan las leyes respectivas. el de las ramas y el de los jurados. así como el desempeño de los cargos consejiles y de los de elección popular directa e indirecta. que sea obligatorio. también el desempeño de los cargos consejiles. no implica la gratitud de los mismos. como ordinariamente se ha pretendido interpretar en esta disposición. pues como se señala en el párrafo tercero del propio artículo. que argumenta que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

En el análisis histórico del municipio. nos hemos ya referido a los cargos consejiles y es precisamente de ahí de donde proviene la idea de que se asumiría posteriormente. en nuestra constitución general y que se ha venido conservando hasta nuestros días como expresión de respeto al voto popular.

c).- LAS VISITAS DOMICILIARIAS.- Que se especifican en el párrafo segundo del artículo 16 de nuestra ley fundamental. que estipula que la autoridad administrativa podría o podrá practicar visitas domiciliarias. únicamente para cerciorarse de que se han cumplido con los reglamentos

sanitarios y de policía y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables, para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Al referirnos a este precepto de autoridad administrativa y reglamentos de policía, lógico es derivar que se trata de que las autoridades municipales, que son lo que en todo caso, implican y vigilan el acatamiento de tales reglamentos.

d).- IMPOSICIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.- Que se fundamentan en el artículo 21 de nuestra ley fundamental, que a la letra dice: "Compete a la autoridad administrativa, la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por 36 horas, pero si el infractor no pagare la multa que le hubiese sido impuesta, se permutará esta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de 36 horas.

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Aun cuando la potestad

sancionadora de los municipios es limitada, debe ejercitarse de acuerdo a los requisitos que se mencionan en el artículo 14 de la propia constitución, este es que mediante juicio seguido por los tribunales previamente establecidos, en los que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

e).- DE PROPIEDAD.- En la fracción VI, parte última del artículo 27, se asienta que los estados y el distrito federal, lo mismo que los municipios de toda la república, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos bienes raíces necesarios para los servicios públicos, se establece aquí la posibilidad jurídica de los municipios para adquirir y poseer los bienes raíces que sean necesarios en la prestación de los servicios públicos a que están obligados.

f).- INSTRUCCION CIVICA Y MILITAR.- La parte que atañe a este punto, marca que es obligación de los mexicanos de acuerdo al artículo 31 fracción II de la constitución, asistir en los días y horas destinados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar, que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos del ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar, de esta disposición se desprende, que el ayuntamiento debe designar que días y que

horas se debe de asistir para recibir instrucción cívica y militar. pero esto en la práctica ha sido sumamente descuidado. sino es que ignorada y olvidada.

g).- CONTRIBUCION PARA LOS GASTOS PUBLICOS MUNICIPALES.- Base de todo nuestro sistema impositivo. se estipula en el artículo 31 fracción IV que establece: "Que son obligaciones. contribuir para los gastos públicos. así de la federación como del estado y el municipio en que residan. de la manera proporcional y equitativa de que dispongan las leyes.

Nuestro régimen tributario. cada vez más complejo esta fundamentado en esa disposición que obliga a todo mexicano a contribuir para expensar el gasto público de las tres entidades de gobierno. pero esa contribución para que sea válida debe estar acorde a las cuatro garantías que ahí se consagran. como son la proporcionalidad. la equidad. la de destino general al gasto público y la del establecimiento al tributo en ley.

h).- CATASTRO Y PADRONES ELECTORALES.- A quien teniendo la calidad de mexicano y ciudadano a la vez la constitución en su artículo 36 dice: "Que es obligatorio

inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electorales en los términos que determinen las leyes.

En cuanto al catastro de la municipalidad de que trata este artículo, es necesario hacer mención que no se lleva a veces por desconocimiento de tal disposición y en algunos casos por imposibilidad material, dado el incremento demográfico actual.

i).- DESEMPEÑO DE CARGOS CONSEJILES.- En la fracción V del artículo 36, se fija como obligación de los ciudadanos de la república, desempeñar los cargos consejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado, aquí se reitera y confirma la obligación que impone el artículo 5 párrafo IV al que ya hemos hecho mención.

j).- DE PARTIDOS POLITICOS Y DE ELECCIONES MUNICIPALES. El artículo 41 último párrafo dice: "Que los partidos políticos nacionales, tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales. A partir de 1967 en que se introdujo la llamada reforma política, los partidos han

tenido mayores posibilidades de acción y como lo marca este mismo artículo el párrafo III. su fin es promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos, al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principios e ideales que postulan y mediante el sufragio universal libre, secreto y directo.

En nuestro medio, no se ha llegado a un buen grado de madurez, respecto a la efectividad de la participación ciudadana, a través de las organizaciones políticas, pues se ha vuelto ancestral costumbre el escepticismo, la apatía, tal vez motivada por tantos años de dominio y permanencia del partido oficial, pero parece que a últimas fechas, se esta descubriendo el verdadero alcance de esta actividad, y muestra de ello, es la integración pluripartidista de varios ayuntamientos, así como la titularidad de éstos por miembros de la llamada oposición.

k).- OTROS INGRESOS.- Las legislatura locales, fijan el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos, por concepto de los impuestos sobre energía eléctrica, se establece lo anterior en el mismo artículo 73

fracción XXIX.

l).- DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.- En el propio artículo 73 fracción XXIX. se faculta al congreso para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo III del artículo 27 de esta constitución.

m).- DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES MUNICIPALES.- El artículo 108, último párrafo dice: "Que las constituciones de los estados de la república, precisarán en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados o municipios.

A los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, puede exigírseles responsabilidad política, administrativa, civil o penal de acuerdo a la constitución general, a la particular a la correspondiente ley de responsabilidades y a los códigos civil y penal federal o local, según el supuesto de que se trate.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

La libertad municipal, se ha de entender puesta en ejercicio por todos los habitantes de la municipalidad, no delegando a los funcionarios municipales la soberania que por su esencia es indelegable, sino encargándoles el ejercicio de determinadas funciones y sin perjuicio de la acción individual en todo lo que es posible que sea directa, que es en su mayor parte por lo menos de cuanto se entiende por intereses municipales.

En el llamado directorio para los ayuntamientos, se contiene la más clara expresion de la aplicación del sistema taxativo o casuístico, ya que en el se menciona que el municipio será componente de lo que se refiere a las medidas de las aguas, alumbrados, abastos, alojamientos, calzadas, caminos, puentes, beneficencia, comision de cárcel, estadística, elecciones, hacienda, hospitales, exposiciones, mejoras, instruccion, policia de aseo, muladares de animales, mercados, policia de higiene, charcos, expendio de carnes, leche, maíz, panteones y cementerios, policia de ornato, policia a de seguridad, policia preventiva, rastros, salubridad pública, actas del estado civil, reunion del llamado consejo de familia.

Tambien debe estar a cargo de los municipios el

registro civil, los matrimonios civiles, la guardia nacional, la división local para las elecciones, el empadronamiento y listas electorales, la lista de insaculados para jurados en materia criminal, civil y de imprenta, vigilar los lugares públicos como escuelas, colegios, teatros, templos, hospitales, cuarteles, baños, hoteles, mesones, fondas, estaciones de ferrocarril, y demas que estén al servicio público, esta vigilancia se reduce a guardar el orden, vigilar la higiene, prevenir los delitos, evitar que se infrinjan las leyes establecidas y hacer que se cumplan las condiciones ofrecidas al público.

Los municipios son urbanos o rurales y según esta distinción, tienen funciones que son peculiares a cada uno de ellos, en función de que algunas atribuciones son comunes a ambos como el cuidado y conservación de los lugares del dominio público, la recaudación y distribución de las rentas y contribuciones, la seguridad de las calles, mercados, plazas, y caminos vecinales, la corrección de las faltas de policía y de los ataques directos a la moral y el aseo, las precauciones consiguientes a una epidemia, en fin todo lo que corresponda a la higiene en todas sus ramas.

También son comunes a los municipios urbanos y rurales establecer y vigilar escuelas de instrucción primaria,

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

que debe pagar de sus fondos. vigilar las escuelas que no paga de sus fondos, pedir el nombramiento de tutores de aquéllos que lo necesiten y que no tengan personas que los pidan, señalar día en que los ciudadanos hagan elecciones de alcaldes o jueces menores o hacer elección de ellos mismos.

En los aspectos relacionados con el culto religioso, el párrafo once del artículo 130 establece que el encargado de cada templo en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quien es la persona que esta a cargo del referido templo. todo cambio se avisará del ministro que cese acompañado del entrante y diez vecinos más. llevará un libro de registro de templos y otro de los encargados.

Es evidente, que lo señalado en este artículo a más de que excepcionalmente se ha cumplido, en la actualidad resulta del todo obsoleto, ya que al especificar algunos preceptos constitucionales como este que estamos comentando, surgieron como expresión de un momento histórico.

Si fuera cumplido lo aquí dispuesto, tal vez todas las autoridades municipales hubiesen sido destituidas y multadas.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Para finalizar este análisis de la competencia municipal exponemos algunas consideraciones:

PRIMERO.- La ley máxima adopta el sistema mixto, ya que no es tan taxativo ni general, sino una mezcla de ambos.

SEGUNDO.- Asume la fórmula de la competencia compartida.

TERCERO.- Trata correctamente a nuestra institución, como un nivel de gobierno y no como organismo centralizado por región.

CUARTO.- Reconoce facultades de autogobierno administrativo.

QUINTO.- Incluye rasgos antagónicos e incompatibles, en la práctica señalan que es libre, y no permite el ejercicio de una potestad legislativa plena.

SEXTO.- Amplia en forma muy positiva, el círculo de acción del municipio.

La reforma municipal, ha encontrado en tal corporación un núcleo que debe ser fortalecido en todo el

territorio nacional, ya que la concentración del poder es en un sólo individuo o en una sola corporación o grupo de personas, es incompatible con la democracia. en la historia abundan ejemplos cuyo conjunto deja entrever la existencia de una ley natural, según la cual la unificación o concentración del poder empuja a quien la detenta a la desviación y al abuso de su ejercicio, en los que por fuerza desenvoca.

La proclividad, parece ser por regla general, carácter predominante de los gobiernos personalistas u oligárquicos, tal vez el mejor vigilante de que gobierna es quien comparte con él la función de gobernar.

La competencia constitucional del municipio a nivel local, se rige en cada entidad federativa, por su respectiva constitución política, en que se determina el número de municipios que integran el estado, lo relativo al gobierno municipal y en general a las materias y funciones que le corresponden desarrollar.

Además de los aspectos ya mencionados, es preciso señalar que la ley orgánica municipal, que es una ley local expedida por el poder legislativo de cada estado, es una ley

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

reglamentaria, en que se contienen fundamentalmente preceptos atinentes al establecimiento, organización y funciones e integración del ayuntamiento.

Permitido sea el realizar una comparación: así tenemos que dicho ordenamiento, es como la segunda parte de una constitución que esta integrada por la parte dogmática y la parte orgánica..

En la ley orgánica municipal, se halla un desglose más detallado de la competencia comunal, norman también el ejercicio de tal competencia, los reglamentos que expide o debe expedir cada ayuntamiento de acuerdo a la constitución general de la república, a la particular de su estado y a la ley orgánica municipal.

CAPITULO

VI

6.1. LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

Teóricamente los sistemas político administrativos con los que se pueden estructurar los gobiernos de los municipios, atendiendo al concepto sociológico de éstos pueden ser:

a).- ADMINISTRACION DIRECTA.- Por las autoridades centrales, por ejemplo en los distritos federales, en los estados de forma federal.

b).- ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA.- Con nexos entre la centralización y el municipio en los estados de régimen central.

c).- ADMINISTRACION AUTONOMA.- Con los municipios de México de acuerdo con el artículo 115 constitucional y otros países en los que la autonomía municipal esta prevista en la constitución.

De acuerdo al artículo 115 constitucional las características de municipio con lo que dispone el artículo son las siguientes:

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

PRIMERO.- El municipio es la base de la división territorial y de la organización político y administrativa de los estados.

SEGUNDO.- El municipio esta previsto y su personalidad jurídica le es conferida en la propia constitución y en las constituciones locales. y también esta señala las bases de su régimen. además reconoce que es sujeto activo del crédito fiscal municipal en el artículo 31 fracción IV en el código político lo que en nuestra opinion apoya el criterio de que el municipio no es un organismo descentralizado dependiente del ejecutivo.

TERCERO.- Tiene patrimonio.

CUARTO.- El municipio. esta administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia. entre éste y el gobernador del estado. opera también el principio de no reelección inmediata.

QUINTO.- Los municipios. se administran libremente en su hacienda. formada con las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados que en toda caso serán suficientes para atender todas sus necesidades. de acuerdo al artículo 115 fracción II de nuestra constitución.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Si tratamos de localizar los inicios de la administración en el pasado histórico del hombre, habría que remontarse a su origen mismo, ya que para satisfacer sus necesidades incluso las más elementales, le fue necesario regular sus actividades y administrarlas de tal manera que pudiera obtener el máximo beneficio de su tiempo, sus bienes y su esfuerzo.

En la actualidad podemos encontrar aún vestigios de éstos elementos esenciales de la sociedad primitiva en algunos pueblos, sin embargo este concepto de administración es diferente ya del moderno, dentro del cual existe una exigencia práctica y racional para lograr un objetivo, y lograr al máximo aprovechamiento los recursos materiales y humanos, ante el cual todas las normas de organización son susceptibles de modificación.

El administrador por excelencia es aquél que influye con sus acciones en la regulación de las actividades en todo un país, por lo cual debe desarrollar al máximo todo sentido de responsabilidad, honradez y capacidad para servir a sus conciudadanos.

Sintetizando, podemos decir que la administración es

importante por los siguientes aspectos:

PRIMERO.- Que la administración se da dondequiera que existe un organismo social, aunque lógicamente sea más necesario cuanto mayor y más complejo sea este.

SEGUNDO.- El éxito de un organismo social depende directa e inmediatamente de su buena administración y sólo a través de esta, de los elementos materiales, técnicos con que ese organismo cuenta.

TERCERO.- Para todo organismo social, la administración técnica o científica es indiscutible y obviamente esencial ya que por su magnitud y complejidad simplemente no podrían actuar si no fuera a base de una administración sumamente técnica.

CUARTO.- La administración también abre la posibilidad de competencia ya que si se da un mejoramiento administrativo o sea una adecuada organización de todos los elementos que intervienen en el proceso se estará a la posibilidad de llegar a un aprovechamiento óptimo.

QUINTO.- La elevación de la productividad, quizá la de mayor importancia, actualmente en el campo económico social, depende por lo dicho de la adecuada administración de las empresas, ya que si cada célula de esa vida económico

social es eficiente y productiva. la sociedad misma, formada por ellas tendrá que serlo

SIXTO.- Para los países que están desarrollándose, tal vez uno de los requisitos sustanciales es mejorar la calidad de su administración, porque para crear la capitalización, desarrollar la calificación de sus empleados y trabajadores, bases esenciales para su desarrollo, es indispensable la más eficiente técnica de coordinación, de todos los elementos, lo que viene a ser por ello como el punto de partida de ese desarrollo.

La palabra administración se forma de prefijo ad hacia, y del ministratio que viene a su vez de minister, vocablo compuesto de minus comparativo de inferioridad y del sufijo der, que sirve como término de comparación.

Una definición muy conocida es aquella que nos dice que administración es: La función de lograr que las cosas se realicen por medio de otros u obtener resultados a través de otros. (20)

(20). REYES AGUSTIN PONCE. Administración de Empresas, 1a. parte, Ed. Limusa, México, 1975, 15a. impresión, págs. 28 y 29.

Una de las definiciones más completas sobre la administración es la propuesta por el Dr. Agustín Reyes Ponce en la que nos dice: "Que es el conjunto sistemático de reglas para lograrla máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo". (21)

Desde el punto conceptual y metodológico y con el fin de estudiar y comprender y aplicar mejor la administración, es conveniente y lógico separar aquellos momentos o elementos de una circunstancia dada que puedan predominar, porque de esa manera se pueden fijar mejor sus reglas técnicas.

Creemos que el proceso administrativo se divide en cinco etapas:

1).- PLANEACION.- Es la determinación de lo que va a hacerse, incluye decisiones de importancia como el establecimiento de políticas y objetivos, redacción de programas y determinación de métodos específicos y procedimientos, además el establecimiento de células diarias de trabajo.

(21) IBID. PAG 26

2).- ORGANIZACION.- Dentro de la organización la funciones son el agrupamiento de las principales unidades de trabajo, o sea la reunión lógica y armoniosa de actividades afines.

3).- INTEGRACION.- Que es el punto de contacto entre lo teórico y lo práctico. aunque se da en mayor amplitud al iniciarse la operación de un organismo social, es una función permanente, porque en forma constante hay que estar integrando el organismo, tanto para proveer a su crecimiento normal, ampliaciones etc., como para substituir a quienes han salido anuencia o despido, a las máquinas que se han deteriorado, a los sistemas que resultaron obsoletos.

4).- DIRECCION.- Que es aquél elemento de la administración en el que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida a base de decisiones, ya sea tomadas directamente o con más frecuencia delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumplan en la forma adecuada todas las órdenes emitidas. Es el punto central y más importante de la administración, pero quizás por lo mismo es en el que existe mayor número de discrepancias, como por ejemplo llamado así por unos a este elemento de actuación como por otros de ejecución.

5).- CONTROL.- Que es la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados, ya sea total o parcial con el fin de corregir mejorar y formular nuevos planes. El control cierra el ciclo de la administración, se da en todas las demás funciones administrativas. hay control de la organización, dirección, integración, etc., es por ello un medio para manejar las administraciones.

Hemos dado ya un panorama general del proceso administrativo, cuyo conocimiento es imprescindible, vamos por tanto a resumir diciendo que la administración consiste en: planear para establecer los objetivos, políticas, procedimientos, programas y presupuestos, organizar para dividir el trabajo, estableciendo las unidades administrativas que sean necesarias, los niveles jerárquicos, la definición de funciones, responsabilidades y deberes, autoridades correspondientes, integrar para dotar de los elementos humano y material al organismo, coordinando la operación al grupo y controlar para confrontar lo logrado contra lo planeado.

Encuadrándonos en el ámbito municipal, podemos decir que la administración municipal puede definirse de modo general como una organización política investida de autoridad para decidir administrar un conjunto limitado de asuntos públicos dentro de un territorio relativamente pequeño que

constituye una subdivisión del gobierno estatal.

Normalmente el gobierno local, goza de jurisdicción general y no se limita a desempeñar una función o servicio específicos. Las ciudades contemporáneas nos exigen la aplicación de una moderna administración, hoy día los municipios deben abrirse al mundo moderno, el desarrollo económico, la participación de los jóvenes, el amenaguemen rural, el establecimiento de estructuras receptoras de turismo, etc.

Son funciones que no pueden cumplirse bien más que contando con un buen cuadro de funcionarios cuya formación, papel a desempeñar y métodos de trabajo, hayan sido recompensados, sólo entonces podremos mostrarnos más exigentes a éste respecto, sobre la calificación de dichos funcionarios.

A sabiendas de que la buena voluntad, en este campo no es suficiente, debemos pugnar por la capacitación de nuestros funcionarios municipales, una capacitación que implique formación y serio compromiso, se requiere de innovaciones a la estructura interna de los municipios, se requieren un tratamiento laboral más justo para los trabajadores municipales, es necesaria una adecuación integral

entre recursos y funciones.

Ahora bien, tales innovaciones, tropezarian probablemente, con la suspicaz desconfianza de numerosos funcionarios locales y al mismo tiempo, con la desfavorable reputación de que goza la carrera municipal, a menudo y en forma injustificada.

Los funcionarios municipales de la república mexicana, aproximadamente ascienden a 50,000 y son electos cada tres años, uno de los principales problemas, de éstos funcionarios es que carecen totalmente de orientación o instrucción administrativa, pues no existe en muchos casos, ni siquiera reglamentos; por consiguiente, también manuales ó cualquier otra herramienta administrativa que los auxilie, en el cumplimiento de sus labores ordinarias.

Se ha afirmado, que sólo queda al municipio una verdadera función, pedir y saber pedir, indudablemente es una de las tareas más penosas y más difíciles, pero las reformas atenuarán esto y se hará más imperiosa la necesidad de una buena administración.

Esta administración, debe concebirse en una forma más sencilla. para que pueda reportar alguna utilidad, hemos visto que la administración tuvo un origen empírico, nació como una necesidad en el trabajo cotidiano, pero que hoy se perfila como una disciplina autónoma, es necesario estudiarla y aplicarla en gran medida, pues de esto dependerá el adecuado de los fines institucionales, y mientras éstos estén conscientes y racionalmente elegidos, inteligentemente dirigidos y adecuadamente aplicados, la administración municipal será más eficiente y eficaz en sus acciones.

Como ya se señalo anteriormente, el municipio estará administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre este y el gobernador del estado.

El precepto constitucional, en materia de municipio y que tiene mayor significación en el orden nacional es el artículo 115, cuyo texto en lo relativo a esta institución municipal refiere lo siguiente: "Que los estados, adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes:

FRACCION I

PRIMERO.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado. los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser electos para el periodo inmediato.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones de su cargo, cualquiera que sea la dominación que se les de, no podrán ser electas para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

SEGUNDO.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, la personalidad jurídica del municipio esta reconocida en la constitución, como ya se menciona en la fracción II del

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

artículo 115. en consecuencia son personas jurídicas de derecho público. órganos político administrativos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio.

El problema de la personalidad jurídica del municipio como ente colectivo, no es en realidad algo sencillo, pero de cualquier forma resulta obligado en el estudio teórico de tal institución.

En el análisis de la fracción II, párrafo segundo del artículo 115 constitucional, dice que la personalidad jurídica es pues la capacidad de una persona jurídica, todo ser naturalmente capaz de derechos y obligaciones, reconocida por el derecho para ser sujeto de imputación de las consecuencias del sistema normativo.

De tal manera consideramos, que los elementos del municipio como persona jurídica, de existencia natural necesaria, podemos derivarlos por exclusión de los que corresponden al ser individual y así tenemos que genéricamente al primero se le reconoce capacidad, estado civil, nombre, domicilio, patrimonio.

Por la propia naturaleza de este ente el segundo de los atributos mencionados y el cuarto le son relativamente aplicables, y en cuanto a los restantes que son nombre, capacidad y patrimonio si se da una clara compatibilidad.

En el nombre, como palabra o conjunto de palabras que se emplean para identificar un municipio de otro o diferenciarlos, generalmente el nombre de éste va seguido de la abreviatura de la entidad federativa en que esta circunscrito geográfica y jurídicamente.

En el estado civil, hay algunos autores que lo clasifican en político, familiar e individual, el municipio sólo puede tener estado civil político, esto es que puede ser nacional o extranjero.

En cuanto al domicilio, este más bien va referido a la persona tomada en su individualidad, pero si aplicamos el concepto material u objetivo, podemos concluir que aquél sería equiparable a la ubicación geográfico espacial del municipio.

En cuanto a la capacidad, es la actitud para ser titular de derechos y sujeto de obligaciones y como ya se ha

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

dicho, si la tiene el municipio aunque en algunas casos esta restringida.

En cuanto al patrimonio es un derecho administrativo, el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal, han acumulado el estado y que posee a titulo de dueño o propietario para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado o a la realización de sus objetivos o finalidades de política social y económica.

FRACCION III.

Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuese necesario, y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos en general: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones y rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito y las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio económicas de los municipios, así como de la capacidad administrativa y financiera.

FRACCION IV

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los arrendamientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones.

FRACCION V

Los municipios en los términos de la ley federales y estatales relativas estarán facultados para formular, aprobar y administrar la significación y planes de desarrollo urbano municipal.

FRACCION VI

Quando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación y las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de su competencia planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dicho centro con apego a la ley federal de la materia.

FRACCION IX

Que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto al

artículo 123 de la constitución política y sus disposiciones reglamentarias.

FRACCION X

La federación y los estados, en los términos de ley podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y de la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Atendiendo al análisis efectuado genéricamente del artículo 115 constitucional, como el precepto que tiene mayor importancia y atendiendo a la fracción I que significa que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular y directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado, daremos un enfoque analítico respecto del ayuntamiento.

La palabra ayuntamiento viene de jungere, junctum, que significa juntar o unir y que es la unión de dos o más individuos para formar un grupo. El ayuntamiento como órgano jerárquico en el municipio tiene funciones de las que sobresalen: el legislar sobre el bando municipal, y

reglamentos internos de mercados, comercios, panteones, de policia municipal, espectáculos, etc.

Debe aprobar las especificaciones, normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro, uso de servicios, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, mercados, plazas, rastros, bomberos, limpieza y demás servicios a cargo del municipio.

Debe acordar la convocatoria para las sesiones de cabildo, municipalizar los servicios públicos cuando estén a cargo de particulares y otras más.

El ayuntamiento como cuerpo colegiado celebra sus sesiones periódicamente, sus decisiones o resoluciones se les denominan resoluciones de cabildo y se da constancia de ellas en un libro que se llama libro de cabildo, que contiene las actas de cabildo cuya redacción y certificación corresponde al secretario de ayuntamiento.

El ayuntamiento como un cuerpo colegiado estará formado de la siguiente manera.

PRIMERO.- EL PRESIDENTE MUNICIPAL.

El cual forma parte del ayuntamiento y en teoría es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las relaciones de cabildo, así como de llevar a cabo la administración del municipio, estará al frente del municipio y tendrá funciones como las de dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la presidencia municipal, dictar las normas generales de la presidencia municipal que no se opongan a los reglamentos aprobados por el ayuntamiento, promulgar y publicar el bando municipal, dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento dentro de su competencia que es la ejecutiva.

Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar en su caso las sanciones e infracciones correspondientes a los violadores de dichas normas, así como convocar a sesiones de cabildo extraordinarias con los integrantes del ayuntamiento.

Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda municipal, autorizar las órdenes de pago a la tesorería municipal que sean conforme al presupuesto firmado por los regidores del ramo respectivo, del secretario y del síndico.

Informar cada año en sesión solemne de cabildo el estado que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el año.

Colaborar con los demás municipios, con las agencias del ministerio público y con los juzgadores que ejercen jurisdicción en el municipio.

SEGUNDO.- EL SINDICO.

Que tendrá atribuida la supervisión de la tesorería.

TERCERO.- LOS REGIDORES.

Que tiene funciones específicas cada uno, el primer regidor, suplirá al presidente municipal en su ausencia. Los regidores serán en proporción a los habitantes del municipio.

CUARTO.- EL SECRETARIO.

Debe redactar y suscribir las actas y decisiones del ayuntamiento, formar un protocolo encuadernado y sellarlo con su respectivo índice numérico, en los actos decisivos del ayuntamiento y certificar copias de éstos documentos de acuerdo con la ley, además debe formular el inventario de

inmuebles y muebles propios del ayuntamiento, de los destinados al servicio público y de los de uso común, expresando en el mismo todas las características de identificación.

Esta atribución, la realiza junto con el síndico, de recibir, controlar y tramitar toda clase de documentos que ingresen al municipio, procurar a los demás departamentos municipales, toda la información que requieran para el mejor funcionamiento y cumplimiento de sus funciones, llevar el registro de vacantes, nombramientos de personal y asistencia, con sujeción a lo que dispongan, las leyes y nombramientos respectivos, recibir y ordenar que se distribuya la correspondencia municipal entre otras.

QUINTO.- EL TESORERO MUNICIPAL.

Que tendrá a su cargo, el departamento de compras y la caja de la tesorería. Dentro de la estructura centralizada municipal, se ubican una serie de dependencias a saber: Dirección de obras públicas y servicios municipales, Dirección de agua y saneamiento, Tesorería, Dirección de educación cultural y bienestar social, Dirección de gobierno, Dirección de administración, Dirección de desarrollo económico, Dirección de programación y presupuesto, Dirección de adquisiciones, Secretaría del ayuntamiento, Comandancia de

policía. Estas direcciones a su vez tiene subdirecciones, así como organismos descentralizados, etc.

En algunos municipios, también existe algún sector paramunicipal en donde se consignan como por ejemplo el DIF, el sistema municipal del DIF o algunas empresas de reciclaje.

6.2. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Otro aspecto importante de la actividad municipal, es la relativa a los servicios públicos, pues se viene afirmando que los municipios, tienen a su cargo los servicios públicos, que precisamente la fracción III del artículo 115 constitucional, encomienda a los municipios para su prestación.

La cuestión de los servicios públicos municipales, es muy importante, sin embargo algunos servicios básicos aún no llegan a muchos municipios, como son el agua potable, el alcantarillado, la pavimentación, banquetas, alumbrado público, mercados, etc. El problema radica fundamentalmente en lo que ya se planteó, de que hay municipios que no tienen

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

autonomía financiera. para prestar debidamente sus servicios. y otros al encomendárselos la constitución no estaban preparados técnicamente para su prestación.

Ya consignados. los servicios que tendrán a su cargo los municipios. se añaden los que las legislaturas locales. determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios.

Sólo acabe añadir. que de éstos servicios enunciados. sólo los de seguridad pública y tránsito no son técnicamente servicios públicos. sino tareas o funciones que corresponden desarrollar invariablemente a los municipios en forma directa.

La importancia de la administración comunal. para los habitantes de una localidad radica en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos. al ciudadano común no le interesa realmente si hay insuficiencia de presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación de servicios. lo único que es trascendente para él. es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Como el rubro de mayor significación en la competencia del ente municipal, el servicio público ha sido establecido constitucionalmente creando con ello una esfera de actuación definida para todos los municipios del país. Es necesario por tanto concretar algunos puntos elementales y sugerentes sobre la temática de los servicios municipales.

El concepto capital del derecho político y administrativo es el del servicios público que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la administración pública.

Los servicios públicos, son consecuencia de la cultura y del grado político alcanzado por la sociedad, en los pueblos salvajes, no existe ninguna prestación de esta índole, salvo entender en forma amplia el servicio militar, que el caudillo o reyesuelo, puede imponer en frutos o ganado que pudiera exigir.

En naciones de rudimentaria estructura, las necesidades públicas se satisfacen por entidades privadas, que tienden a procurarse el reconocimiento de un monopolio, apenas demuestran su utilidad y afirman su influjo.

En los estados modernos, toda la acción de los poderes públicos, se interpreta en una fase ejecutiva o de acción como un servicio público, y tanto reviste este carácter la justicia o las aduanas, como los ferrocarriles o los mataderos del ganado.

Considerado el servicio público, en su significación concreta y definida como función del estado, tiene estas excepciones:

PRIMERO.- Como materia de actividad del estado en cuyo sentido es la expresión corriente emitida hoy, en el derecho público especialmente el administrativo para señalar y definir los fines concretos y jurídicos del estado.

Con el servicio público en esta excepción se hace referencia a la gestión de los intereses colectivos por obra de una actividad administrativa del estado.

SEGUNDO.- Como la operación a las operaciones, mediante las cuales la actividad administrativa construye el medio idóneo, el organismo del servicio y este mismo

organismo, la dirección de correos y comunicaciones, el ejército, los tribunales, la universidad, etc. todos éstos organismos prestan servicios públicos considerando en la acepción que es un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continúa para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública.

Por tanto en un servicio público se desarrolla una actividad especial que puede ser muy bien de profesión u oficio y exigir en el sujeto que la desempeña una actitud y una preparación, de ahí nace la necesidad del funcionario adscrito al servicio como funcionario público, el cual reviste carácter administrativo en la medida que hace de la función del servicio su profesión y se convierte así en empleado público.

Según la teoría administrativa, todo servicio público debe contener los siguientes elementos:

PRIMERO.- La materia objeto del servicio, o sea el fin de sus prestaciones que puede ser político como cuando se trata del orden público o de la defensa nacional, jurídico, etc. La administración de justicia social como la enseñanza sólo pública, protección obrera, transformación del regimen

del trabajo o económico cuando se refiere al presupuesto y aduanas.

SEGUNDO.- La gestión del servicio o sea su prestación concreta, obra de un elemento o factor técnico capaz o capacitado para prestarla que es lo que designa con el nombre de personal o funcionario del servicio.

TERCERO.- Los medios económicos y en general los medios materiales, como los bienes, las cosas necesarias para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal de este servicio.

Sintéticamente considerados, los servicios públicos, los constituyen las organizaciones adecuadas de personal técnico capaz de aplicar o la máxima eficacia del servicio, los medios de que al efecto dispone empleando los procedimientos administrativos del caso.

Los servicios públicos, se clasifican en categorías de acuerdo a diferentes criterios, de toda la pluralidad de clasificaciones existentes adoptaremos la de Reyezuelo por ser esta la de mayor precisión y rigor técnico:

Este autor, encuadra en tres grandes categorías las actividades que reúnen las características del servicio público a saber: Servicios de gobierno propiamente dichos o jurídicos. Servicios de ayuda y suplencia a la iniciativa privada y Servicio de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales. (22).

De la anterior clasificación, derivamos que los servicios público municipales están encuadrados en la segunda categoría, esto es en los servicios administrativos del gobierno, que encuentran la base fundamental de su regulación jurídica, en el artículo 115 de la constitución general de la república, cuya fracción III es quien la determina.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley podrán coordinarse y asociarse para más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, y que la coordinación en sucesión de los municipios, para la prestación de los servicios públicos se hará de gran utilidad, pues en virtud de que algunos municipios, no cuentan con los recursos humanos y

(22). JEAN DABIN. Doctrina general del estado, Editorial Porrúa, págs. 79 a 80.

materiales para prestar el servicio y este podrá realizar, debido a la similitud de condiciones de éstos y la proximidad geográfica en que se encuentran.

6.3. LA HACIENDA MUNICIPAL.

La actividad financiera del estado, no sólo tienen una significación económica, sino también social y política, es por ello que a través de la historia encontramos acontecimientos sobresalientes que han tenido íntima vinculación con tal aspecto, basta recordar como en Grecia y Roma los tributos eran considerados como una desgracia común y como en Francia las cuestiones impositivas fueron determinantes para el estallido de la revolución de 1789.

En el ámbito comunal, también las finanzas han tenido una especial importancia ya que es posible observar su incidencia en el desarrollo, estancamiento o decadencia del municipio, muestra clara de éstos son las etapas de la historia de esta institución en España, en que su florecimiento se debió a la adecuada conformación de su sistema tributario, al correcto manejo de los fondos públicos, a una legislación idónea y a una administración eficaz que también comprendía la intervención del pueblo.

Tal como ya anteriormente se ha visto, las medidas impositivas que representaban abrumantes cargas tributarias, así como la política centralizadora del rey Alfonso X, el sabio, dieron como resultado la decadencia de la entidad municipal.

Será pues interesante, el conocimiento de la actual estructura de la hacienda municipal, aún cuando la heterogeneidad de los municipios del país y la cambiante legislación dificulta nuestro estudio.

Para introducirnos en el tema, conveniente es señalar la diferencia conceptual de hacienda, fisco y erario público.

1).- HACIENDA .- Tiene su origen en el verbo latino *facere*, aún cuando algunos sostienen que deriva del árabe *kascena*, que significa la cámara del tesoro con el adjetivo de pública, que atribuye toda la vida económica de los entes públicos y en sentido estricto hace mención a los ingresos pertenecientes y gastos de las entidades públicas.

2).- FISCO.- Proviene del latín *fiscus*, que era la cesta del mimbre, en la cual se guardaba el dinero en la época

romana. posteriormente se hizo extensivo a todo saco o bolsa destinada a es objeto. y aún al mismo dinero en esta forma guardado. Adoptando la nomenclatura romana nuestras antiguas leyes dieron el nombre de fisco o cama del rey al tesoro o patrimonio de la casa real y el de erario al tesoro público o tesoro del estado.

3).- ERARIO PUBLICO .- Después se confundieron ambas denominaciones con el nombre de fisco. hasta que en tiempos más modernos sean considerados como sinónimos. La palabra fisco se toma en un sentido peyorativo, como algo odioso y ello parece tener su origen en la rapacidad y en las arbitrariedades de la administración romana aunque también pudiera ser efecto de la repugnancia que suele inspirar a los contribuyentes la actividad financiera del estado.

En síntesis todos los conceptos, aplicables a la actividad financiera del municipio, proviene del derecho romano y aun cuando puedan observarse en ello, sutiles diferencias hoy en día son usado como sinónimos.

La fracción IV determina, en sus tres incisos, el régimen financiero y la libre administración de la hacienda municipal. esta nueva ordenación en materia impositiva no contempla el otorgamiento de u a potestad tributaria. pues las

legislaturas locales continúan aprobando las leyes de ingresos, pero amplia considerablemente la competencia en este campo, asegurando para sus erarios, la percepción de todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, así como las participaciones federales y de los ingresos que se generen, con motivo de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Con el fin de proteger el erario público municipal, el penúltimo párrafo de la fracción que comentamos establece, que las leyes federales no limitarán las facultades de los estados, para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a, que contempla las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y el inciso c que contempla las participaciones federales, ni concederá exenciones en relación con las mismas.

Si bien es cierto, que es obligación de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos del municipio en que residan, según lo prescribe el artículo 31 fracción IV de la constitución general, también lo es que dichas contribuciones deben establecerse en la ley y reunir las condiciones de proporcionalidad y equidad.

Desde esta perspectiva cabe señalar, que la legislatura del estado al dictar leyes tributarias aplicables en el área comunal debe hacerlo en ejercicio del poder que no es irrestricto ni omnímodo, sino limitado y circunscrito al respecto incondicional de los principios anotados.

Sólo y mediante este respeto, puede contribuirse al logro del estado de derecho, pues no hay que olvidar que el verdadero estado de derecho, tiene sus exigencias, que no pueden hacerse a un lado so pretexto de política social y que se sustenta en una filosofía democrática, cuyos cuatro grandes principios de pluralismo, solidaridad, subsidiariedad y desarrollo, son base de toda sociedad libre y justa.

La fracción IV del artículo 115 constitucional establece: Los municipios, administraran libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

a).- Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Los municipios, podrán celebrar convenios, con el estado para que este se haga cargo de algunas funciones, relacionadas con la administración de sus contribuciones.

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios, con arreglo a las bases montos y plazos, que anualmente se determinen por la legislatura de los estados.

c).- Los ingresos, derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo, las leyes federales no limitarán las facultades de los estados, para establecer las contribuciones a que se refieren el inciso a y c, ni considerarán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales, no establecerán exenciones o subsidios, respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, sólo los bienes de dominio público de la federación de los estados o municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

La legislatura de los estados, aprobará las leyes de

los ingresos de los ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas. los presupuestos de egresos. serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Por primera vez, en México se determinan y señalan lineamientos generales en favor de la hacienda municipal. en nuestro país. no se había determinado con precisión. que ingresos correspondían a los municipios. ya que se había dejado a las legislaciones locales. el determinar cuales eran dichos ingresos. lo que ocasiono que los municipios vivan en constante penuria económica. pues la legislación local restringió en mucho los ingresos municipales.

La única referencia que expresa de participar un impuesto específico al municipio. lo encontramos en el artículo 73 párrafo último de la constitución que determina que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios por concepto de participación.

Por último daremos las siguientes consideraciones al respecto:

- 1).- Pese a las reformas constitucionales. en que se

especifican las fuentes de ingresos comunales, no se concede a los municipios, el ejercicio de un poder o potestad tributaria, ni siquiera limitada menos aún plena.

2).- Son muy amplias e importantes, las repercusiones de la reforma, en el sentido de asegurar para el erario municipal, la percepción de todas las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

3).- Respecto a la previsión constitucional de conceder exenciones y subsidios sobre dichas contribuciones a las legislaturas locales, consideramos que también se abarca al municipio, que jurídicamente no podrá ni exentar, ni subsidiar.

4).- Paralelo a la reforma fiscal municipal, se hace impostergable, urgente y necesario el establecimiento de acciones tendientes a informar y capacitar al cuerpo edilicio y demás funcionarios municipales, pues de nada o de muy poco servirán mayores ingresos, si no se tiene una adecuada programación para aplicarlos al gasto público.

5).- En las actuales circunstancias, es muy difícil que el municipio, ejerza plena y totalmente su competencia tributaria, por lo cual en la constitución general, esta previniendo las posibilidades de convenir con la correspondiente entidad federativa.

CAPITULO

VII

7.1. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.

Por lo general todo servicio público contiene los siguientes elementos:

1.- LA MATERIA OBJETO DEL SERVICIO.- Que consiste en el fin de sus prestaciones, que puede ser político como cuando se trata del orden público o de la defensa nacional o jurídico, la administración de justicia social como la enseñanza, salud pública, protección obrera, transformación del régimen de trabajo o económico como cuando se refiera al trabajo o económico como cuando se refiere al presupuesto de aduanas.

2.- LA GESTION DEL SERVICIO.- Que consiste en la prestación concreta, obra de un elemento factor técnico capaz o capacitado que es lo que designan con el nombre de personal o funcionario del servicio.

3.- LOS MEDIOS ECONOMICOS Y EN GENERAL LOS BIENES MATERIALES.- Que son los elementos necesarios, para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal del servicio. Sintéticamente, considerados los servicios públicos.

los constituyen las organizaciones adecuadas de personal técnico, capaz de aplicar con la máxima eficacia del servicio, los medios de que al efecto, dispone empleando los procedimientos administrativos del caso.

Jurídicamente y como ya lo hemos manifestado, según la fracción III del artículo 115 constitucional, manifiesta los tipos de servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios ya mencionados con anterioridad, y por consiguiente en la fracción II del propio artículo se le atribuye al municipio un elemento de esencial importancia como lo es el patrimonio, que es un concepto globalizador inmanente a la propia calidad de la entidad pública y que está integrado de la siguiente manera:

I.- BIENES DEL DOMINIO PRIVADO.- Que son los que jurídicamente se consideran inembargables, imprescindibles, inalienables y generalmente entran en esta categoría los bienes que son utilizados interna y administrativamente por las diversas dependencias de la municipalidad, para realizar actos de disposición sobre estos bienes tendientes a transmitir su dominio a los particulares, nuestro orden preve que deberá recabarse en su caso la autorización de la legislatura local.

II.- BIENES DEL DOMINIO PUBLICO.- Que son aquellos que reúnen las características de imprescriptibles, inembargables e inalienables y que pueden encuadrar en uno o varios de los siguientes criterios:

a).- POR SU PROPIA NATURALEZA.- Los cuales no son susceptibles de apropiación directa como el aire o el mar.

b).- POR LA FINALIDAD A LA QUE SE DESTINAN.- Como el uso de calles y jardines.

c).- POR DISPOSICION LEGAL.- Cuando es por disposición de la ley.

d).- POR ESTAR AFECTOS A LA PRESTACION DE UN SERVICIO PUBLICO.

e).- POR SU INTERES INTRINSECO.- Que normalmente no sea tan sustituible o que su conservación sea de interés nacional.

f).- LOS ANIMALES QUE FORMAN LA FAUNA SILVESTRE.- Ya sea marítima, terrestre, migratoria o permanente.

III.- INGRESOS DE CARACTER FISCAL Y EXTRAFISCAL.-

Que son todos aquéllos que derivan del ejercicio de la competencia tributaria municipal y que son establecidos en la legislación impositiva a favor de las legislaciones municipales, los ingresos extrafiscales son los ingresos o cantidades que recibe el municipio que son de naturaleza fiscal.

Intentar hablar del desarrollo económico de los municipios mexicanos, lleva a la necesidad de conocer el diagnóstico sobre sus condiciones, pues para cualquier análisis debe partirse de una tipología, pues las generalizaciones son imposibles cuando las disparidades son la regla y la constante.

Pues notorio es, que existe una notoria desigualdad económica en el municipio mexicano: los municipios ricos que son algunos cuantos tienen un grado alto de desarrollo económico, los niveles de ingreso son elevados y generalmente, coinciden con ciudades importantes en donde hay elevadas tasa de concentración de recursos financieros, materiales, técnicos y además problemas ecológicos.

7.2. ESTRATEGIAS PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS.

Es difícil precisar cuales son la atribuciones, facultades y cometidos de los municipios, porque no hay unidad en las legislaciones locales, no obstante en términos generales podemos decir que son:

1).- Facultad de iniciativa de leyes, ante la legislatura local, exclusivamente en el ámbito de la materia municipal y para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

2).- Manejar libremente su hacienda y patrimonio.

3).- Administrar los bienes de dominio público y privado del municipio.

4).- Organizar la administración y los servicios municipales.

5).- Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa, tanto de la federación como estatales, como en las elecciones, censos, servicio militar nacional, materia de trabajo, sanitaria, educativa, etc.

6).- La existencia de dos organos de dirección, el ayuntamiento, órgano colegiado con poder de decisión general y el presidente municipal y su cuerpo administrativo con atribuciones de ejecución.

7).- La responsabilidad de la actividad pública municipal, se encuentra individualizada en el ayuntamiento en el presidente municipal.

8).- La función pública municipal, es de índole administrativa.

9).- La existencia de un patrimonio, sobre una base fiscal y de apoyo económico, federal y estatal, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

10).- El incremento de la prestación de los servicios públicos conocidos como municipales, debido al proceso de urbanización de las comunidades.

11).- La ejecución directa de las obras públicas municipales, con la cooperación económica y física de los beneficiados en forma directa.

12).- La capacidad para legislar sobre normas de

indole municipal.

13).- Un poder fiscal, delegado en el poder legislativo local.

El crecimiento urbano, ha venido a transformar la actividad municipal tradicional. la noción del gobierno municipal lo va convirtiendo en un sistema de prestaciones de servicios públicos locales, la incapacidad de corresponder institucionalmente a este nuevo sistema, explica la aparición de organismos de auxilio municipal, como son los consejos de colaboración, órganos complementarios de la administración de los servicios municipales.

Cotidianamente en todo centro de trabajo, se delimitan jerárquicamente las actividades que hacen posible la realización del bien o los servicios deseados, lo que proporciona que además una justificación de su existencia a la unidad administrativa que lo produce.

La obligación de realizar dichas actividades, recae en ciertos individuos, quienes se ven investidos con el carácter conferido por la mencionada jerarquización, la que a su vez da lugar a una división técnicamente del trabajo.

Comisión, la cual no es otra cosa, que la distribución de tareas dentro del proceso productivo, tal distribución no es sino la identificación de trabajo, efectivamente desarrollada por cada persona para la elaboración del bien o del servicio final.

Este poder jerárquico, normalmente es expresado en forma de instrucciones u ordenes dirigidas al inferior o bien al supervisor, sancionar, autorizar o modificar sus actos conforme a la ley.

Por otra parte, ha resultado particularmente problemático definir con claridad, cuando estamos ante un funcionario y cuando estamos ante un empleado público, toda vez que su designación por regla general esta sujeta al mismo procedimiento, sus derechos fundamentales ante el estado son idénticos y en ciertos casos los llamados funcionarios no cuentan con poder jerárquico.

La diferencia sustancial, consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley y en cambio la del

empleado, supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al estado.

El funcionario expresa la voluntad estatal y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier otra actividad afín que no implica representación alguna ante el estado.

Consideramos pues, que no abarca la gran gama de posibilidades presentadas por la administración pública ya que aceptar una división tan tajante excluiría del ámbito reservado a los funcionarios, a todos aquellos individuos, que se desempeñen en las más altas esferas administrativas, sin representación estatal alguna y que sin embargo, reciben un tratamiento laboral idéntico al de muchos, que si la tienen.

Tal es el caso de los secretarios técnico y particulares o el de los asesores, en nuestro país cuya labor es de mero apoyo a los funcionarios de más alto nivel del estado.

De acuerdo al artículo 108 constitucional, se reputa

como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza, dentro de la administración pública, incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

De acuerdo con ello, podemos derivar que el concepto de servidor público, es más extenso que lo de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éste, sino a cualquier persona a la que el estado, le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos, que hayan sido designados como funcionarios electorales o bien contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos.

Conforme a la fracción VIII, segundo párrafo del artículo 115 de la constitución, las relaciones laborales entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia constitución y sus disposiciones reglamentarias, aunque el texto constitucional no dice si las base para esas leyes democráticas municipales ha de ser el apartado A o B, podemos interpretarlo en el sentido que será el segundo el que servirá de modelo a esa normatividad, siguiéndose supletoriamente el contenido del

apartado A.

Quedan muy profundas diferencias existentes. entre los diversos municipios mexicanos se presentan también en el ámbito laboral. algunos cuentan con miles de trabajadores. en tanto que otros tendrán uno o dos o ninguno salvo los titulares del ayuntamiento según la complejidad y sencillez de su administración pública. Los municipios ricos poseen una estructura jurídica muy elaborada. para normar las relaciones entre sus servidores y la administración pública municipal. así como para la seguridad social.

En estos municipios. que podríamos llamar desarrollados. también se presentó la polémica ya enunciada acerca de cual legislación era aplicable a la función pública. dichos municipios usualmente seguían la copia del modelo federal que hubiera adoptado el gobierno estatal. La constitución política del estado y la correspondiente ley orgánica municipal contienen reglas relativas a la designación y los requisitos y facultades de los ciudadanos titulares del ayuntamiento y sus órganos ejecutivos.

En cuanto a los municipios pobres. aunque formalmente sujetos al sistema jurídico vigente en la entidad

federativa a la que pertenecen podemos decir que la realidad los enfrenta a carencia sólo concebible por quienes haya vivido o contemplado de cerca. Los ayuntamientos sobreviven inexplicablemente, casi sin recursos económicos, circunscritos únicamente a una simbólica labor de gendarmería y a una diminuta representación política. cierto es que en muchos casos son receptarios de la ayuda vecinal o de algunas empresas particulares, las cuales prestan servicios personales gratuitos o pequeñas cantidades de recursos monetarios.

En este tipo de ayuda comunitaria, es de especial mención la figura del tequio en el estado de Oaxaca. Lo deseable es desde luego que los ayuntamientos pobres o ricos reciban igual tratamiento no sólo en el texto de la ley y de los reglamentos laborales sino también en la realidad. El derecho burocrático habla de evolucionar hasta lograr una igualdad entre los servidores públicos federales, locales y de todos los municipios, tanto en sus derechos laborales como en materia de seguridad social.

Si en el plano federal no se ha logrado una solución a la existencia de distintos sistemas legales destinados a regular la función pública menos aún en las entidades federativas de los ayuntamientos, así hay diferentes criterios para regular a los servidores de la administración

centralizada local, a los de otros poderes, a los del cuerpo de seguridad y a los trabajadores de los organismos paraestatales de la entidad federativa y del municipio.

Aunque resulta discutible, si los empleados de los entes descentralizados y de las sociedades de estado municipales y estatales realizan una función pública, es claro que si efectúan un trabajo cuya regulación no debe quedar desprotegida por el orden jurídico en tanto continua la discusión acerca de cual es la contraparte de la relación laboral, si el estado u otra persona.

A la fecha, predomina la indefinición y por tanto la diversidad de regímenes legales para normar las relaciones existentes entre la administración pública paraestatal local y la municipal. Esta situación acarrea en el fondo una desprotección para el trabajador y para el jurista implica analizar cada caso concreto a efecto de determinar que ordenamiento es el aplicable.

En cuanto a la responsabilidad de los servidores públicos y definida que es esta como la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia y conforme a esta idea un servidor publico debe pagar o

responder por sus actos indebidos o ilícitos según establezcan las leyes.

Como fundamento constitucional podemos afirmar que en el año de 1982, se publicaron las formas del título IV de la constitución federal en materia de responsabilidades de los servidores públicos. tal reforma estableció el actual sistema de esta cuestiones en sus artículos de 108 al 114, y como ley reglamentaria de éstos artículos constitucionales se expidió la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Para los efectos jurídicos, de responsabilidades en la función pública, se consideran servidores públicos a los representantes de elección popular, a los integrantes de los poderes judicial federal, y del distrito federal, a los funcionarios y empleados y a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier tipo en la administración pública federal o en el distrito federal, las cuales serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el ejercicio de sus facultades.

Los gobernadores de las entidades federativas, los diputados de las legislaturas locales y los magistrados de los

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

tribunales superiores de justicia estatales serán responsables por las violaciones a la constitución y a las leyes federales, así como por el incorrecto manejo de los recursos de la federación.

Las constituciones de los estados, para efecto de responsabilidades indicarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y municipios, según dispone el artículo 8 de la constitución de la república. Por otro lado se considera acción a cualquier ciudadano para que su responsabilidad y mediante la presentación de pruebas pueda formular denuncia ante la cámara de diputados federal, respecto de las conductas que las constituciones prevén como causales de responsabilidad.

Para tal efecto decimos que existe la responsabilidad penal, que es por actos u omisiones tipificados como delitos por la legislación federal o local, según la constitución general de la república el presidente durante el tiempo que dure su cargo sólo podrá ser acusado de traición a la patria y por delitos graves de orden común aunque no aclara que delitos estima graves. La acusación se hará ante la cámara de senadores la que resolverá al respecto.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

Responsabilidad civil, que se da por causar a una persona daños o perjuicios valuables monetariamente, tratándose de demandas de carácter civil que se entablan contra cualquier servidor público y no se requerirá la declaración de procedencia, llamada a esta también desafuero.

Responsabilidad administrativa, que conforme a la actual legislación se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por actos u omisiones que vayan en demérito de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones.

La responsabilidad política, dentro del texto constitucional, la responsabilidad más elaborada es la de índole política, que establece al respecto que se impondrá mediante juicio político, destitución o inhabilitación para desempeñar la función pública de cualquier índole, a los servidores públicos que a continuación se mencionan, cuando en el desempeño de sus labores incurran en actos u omisiones que vayan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su adecuado despacho, pudiendo ser sometidos a juicio político: los senadores, los diputados federales, los ministros de la suprema corte de justicia de la nación, los secretarios de estado, los jefes de departamentos

administrativos, los representantes de la asamblea del distrito federal, el procurador general de justicia del distrito federal, el procurador general de la república, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común en el D.F., los titulares de organismos descentralizados, de empresas de participación estatal mayoritaria y de fideicomisos públicos, los gobernadores de los estados, los diputados locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia, podrán ser sujetos de juicio político por violaciones a la constitución y las leyes federales, pero en este caso la resolución será declarativa y se notificará a la legislatura local para que en ejercicio de su competencia proceda conforme a derecho.

Como se aprecia, la constitución es extensa en lo que se refiere a las reglas en materia de responsabilidad política, pero en la práctica su aplicación no ha prosperado mayormente quedándose en la etapa inicial del procedimiento.

7.3. TIPOS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Al principio las necesidades y exigencias que

actualmente son atendidas por los servicios públicos. eran satisfechas por medio de prestaciones y servicios que estaban a cargo de particulares o de los propios interesados. así por ejemplo quien necesitaba trasladarse o viajar o atender sus dolencias o enfermedades. debía procurarse por si mismo o por sus familiares o amigos los medios indispensables para ello o recurrir a otros particulares que se iban dedicando a cumplir tales cometidos de manera más o menos completa y adecuada .

Como fácil resulta comprenderlo. esas necesidades y exigencias fueron variando y acrecentándose con el tiempo. paralelamente al desarrollo de los distintos grupos sociales y al momento de la complejidad general de las relaciones internas y externas.

La tendencia de mantener en manos privadas la prestación de los servicios. correlativos a los requerimientos existentes que parecía como una consecuencia natural del liberalismo económico y de la libertad política entonces surgientes. sólo comenzó a revertirse. cuando se advirtió la importancia que tenían éstos servicios y los inconvenientes que se derivaban de su ejecución. por parte de quienes tenían como meta natural. la obtención de un lucro o beneficio que no siempre se compadecía con la índole propia de tal prestación.

Estas circunstancias, así como el advenimiento de las ideas socialistas hicieron que poco a poco en la mayoría de los países más desarrollados se abriera camino a la convicción de que esos servicios debían ser atendidos, sea en forma exclusiva o parcial por el estado o más precisamente por la administración pública de manera directa o indirecta, fue así como aparecieron los servicios públicos, tal y como hoy los conocemos originándose un movimiento doctrinal y legislativo de gran trascendencia e influencia en la órbita del derecho administrativo.

La estatización de los servicios públicos, sobre todo a impulso de ciertas tendencias colectivistas y totalitarias, llegó incluso a exageraciones inadmisibles, convirtiéndose en un efectivo instrumento político, lo cual dio lugar más modernamente a un esfuerzo por volver a la privatización de dichos servicios.

Es innegable, en la actualidad que esta cuestión objetivamente considerada, no es sino el problema de oportunidad, consistencia y eficacia, existiendo servicios públicos que sólo pueden ser prestados directamente por el estado, otros que pueden serlo de manera indirecta o bajo el control más o menos activo del estado y otros que por último que deben mantenerse en manos privadas.

Es muy común que la instauración de los servicios publicos tiende primordialmente a garantizar como resultado la intervención del estado, la continuidad de su prestación.

Si bien es cierto que las necesidades que se procuran atender con el servicio público, son en relación con cada sujeto ocasionales o periódicas; si se considera el grupo de individuos que componen un grupo social determinado, dichas necesidades aparecen como si fueran permanentes o como si se produjeran sin interrupción, ya que siempre existirá un individuo o un conjunto de individuos que requiera su satisfacción.

Ocurre además que por su propia índole y naturaleza, si esas necesidades dejarán de ser atendidas o lo fueran de modo inadecuado o incompleto, se produciría un resultado que no sólo afectaría el interés de cada sujeto, sino que también crearía perturbación o quebranto a todo grupo social afectando así a todo el interés público.

La existencia de los servicios públicos por otro lado, posibilita a alcanzar la uniformidad de su prestación y armonización dentro de un programa conjunto, de modo que todos

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

los individuos interesados en utilizarlo, reciben una prestación semejante, en cualquier lugar y en las mismas condiciones que los demás, dentro de las categorías que hayan sido establecidas.

La finalidad general de los servicios públicos en general, podemos concretarla diciendo que procura la atención de necesidades que origina la prestación o prestaciones dirigidas a los particulares, individualmente o en su conjunto que son de interés público y sirven al bien común y de índole tal que imponen que ellas deben ser en un lugar y tiempo dados asumido por el estado.

Se ha hecho referencia a la importancia que han tenido y que aún tienen los servicios públicos, la cual es de prever que se mantendrá o incrementará el futuro.

Es que las múltiples necesidades y apetencias de los hombres como individuos o como componente de una colectividad determinada, hacen que no sea posible pensar en una sociedad debidamente organizada, sin que en ella funcionen y se lleven a cabo determinados servicios públicos, en los cuales muchas de aquellas necesidades quedarían sin cubrir, con el perjuicio

que de ello se derivaría.

Se ha manifestado ya en diversas ocasiones, que la noción de servicio público, es una de las más difíciles de concreción en la órbita del derecho administrativo, al punto de calificársela de fugaz, complicada y poco aprehensible, lo cual se debe no sólo a que de ella pueda hablarse tanto en criterio amplio como estricto, sino también que la materia a precisar no es estable, sino al contrario, es esencialmente variable.

En esa inteligencia procuraré fijar ciertas notas que facilitarán este cometido:

PRIMERO.- Que la finalidad general de los servicios públicos, es la de procurar la atención de necesidades que generan prestaciones dirigidas a los particulares, individualmente o en su conjunto, que son de interés público y relativas al bien común y de una índole tal, que imponen que ellas en lugar y tiempo dados deban ser asumidas por el estado

SEGUNDO.- Que los servicios públicos, constituyen una forma y un modo de acción administrativa, la cual implica que no agota ni abarca la totalidad del accionar administrativo, que comprenda además el cumplimiento de otras

acciones y decisiones y prestaciones de la más diversa índole.

TERCERO.- Que los servicios públicos, para ser tales deben estar no tan sólo dirigidos a las satisfacción de necesidades de interés general o mas precisamente de interés público, sino también sometidos a un régimen especial predominantemente de un derecho administrativo y en el cual aparecen las potestades propias de la administración principalmente las relativas al control de esa actividad.

Ya más concretamente, se ha dicho que el servicio público en consecuencia, no es sino una actividad asumida por una colectividad pública, en un lugar y momento dados con la intención de dar satisfacción a una necesidad de interés público, por ser la iniciativa privada insuficiente para hacerlo de manera conveniente, siendo indiferente que la prestación en que consista el servicio público, sea cumplida por la misma administración o por un ente privado al cual, aquella ha confiado ese cometido, correspondiendo a los poderes públicos, decidir en definitiva si una necesidad de interés público, deba ser satisfecha dando lugar a la creación de un servicio público.

Daremos por tanto, algunas breves concepciones de lo que consideramos es el servicio público y siendo muchas

las definiciones que se han dado en la doctrina para concretar la definición de servicio público. pudiendo citar entre ellas la siguientes:

I.- Para Bielsa partiendo de la distinción de servicio público, lo divide en:

a).- Servicio Público Propio.- Es toda acción o prestación realizada por la administración pública o activa, directa o indirectamente para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía.

b).- Servicio Público impropio.- Son los prestados por particulares, por mera autorización y por eso sujetos a un régimen administrativo en cuya virtud se asegura la continuidad del servicio y la certeza y uniformidad de las tarifas.

II.- Para Díez Barroso, en cambio el servicio público es toda efectuada por la administración pública en forma directa o indirecta para la satisfacción de una necesidad de interés general.

III.- Para Marinhof, el servicio público es toda actividad de la administración pública o de los particulares o

administrados que tiende a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación en el supuesto de actividades o de particulares o administrados requiere del control de la autoridad estatal.

IV.- Para Alvarez Gendin de España, el servicio público es la coordinación o conjunto de actividades jurídicas, administrativas y técnicas que organizan el estado o las corporaciones autárquicas por pertenecer a su iniciativa, encaminadas a satisfacer económicamente las necesidades públicas de manera regular y continuada.

V.- Para Benoit, el servicio público es una actividad que tiene por objeto una prestación que tiende a la satisfacción de una necesidad colectiva, que se deba asegurar a los particulares.

VI.- Finalmente para Lavaudere, el servicio público no es sino una actividad asumida por una colectividad pública con la intención de dar satisfacción a una necesidad de interés general, aclarando que el servicio público es un accionar caracterizado por el interés general que lo anima, que la colectividad pública puede prestar por sí misma, directa o indirectamente, confiándolo a un organismo privado, siendo los poderes públicos los que deciden si en un momento dado, una necesidad pública debe ser satisfecha de ese modo dando lugar a la creación de un servicio público.

Por lo cual entendemos que el servicio público, puede ser definido de la siguiente manera: "Diciendo que es aquella actividad de prestación que es asumida por la administración pública en forma directa o indirecta a fin de atender la satisfacción de necesidades de interés público, bajo un régimen especial, predominantemente de derecho público.

Como elementos integrativos de la noción de servicio público, podemos decir, que el servicio público debe consistir en una actividad de prestación, de cualquier tipo que sea, es decir una actividad que tienda a otorgar a otros un servicio, una ventaja, un beneficio, un bien, etc.

La actividad de que consista el servicio, es asumida por la administración pública, lo cual implica que debe existir una decisión en tal sentido, adoptada por los medios que sean conducentes para ello, decisión estatal que debe ser expresa y concreta.

La administración pública, puede cumplir la actividad en que consista el servicio público por si misma, es decir en forma directa o bien indirectamente, por medio de

concesiones otorgadas en favor de cualquier persona, de existencia visible o ideal o incluso una persona pública estatal, que creándose únicamente respecto a las persona privadas de existencia ideal y a las personas públicas que tengan capacidad de competencia, para poder actuar como concesionario.

El servicio público, debe ser siempre previsto para atender la satisfacción de necesidades de interés público, debiéndose entender la expresión de necesidades en su sentido más amplio y el concepto de interés público con el sentido y alcance de que habíamos dado referencia.

El servicio público, por último se presta conforme a un régimen especial, que le es propio y que promete diferenciarlo de otras actividades administrativas, cuyos caracteres como en seguida se verá, son su generalidad, uniformidad, igualdad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación al poder administrador, régimen que debe ser predominantemente de derecho público y por ende exorbitante del derecho privado, no sólo para aplicarse a una actividad en incitativa específica, sino también por así imponerlo el predominio del interés público, comprometido en la prestación en que consista el servicio.

La determinación de si cierta actividad de prestación, que se lleva a cabo para la satisfacción de una necesidad o de un interés público, constituye o no un servicio público, si se atiende simplemente a un criterio objetivo o material, resulta muy difícil cuando no imposible, en efecto si se toma en cuenta no tan sólo la actividad en sí misma para lo cual se pretende aquella finalidad, ocurre que pronto se advierte que no todas esas actividades de prestación constituyen un servicio público.

Si funciona como tal, al mismo tiempo que se comprueba que algunas de ellas, que en un momento dado se configuraron como un servicio público, luego dejaron de serlo, mientras que en otros paso exactamente lo contrario.

La decisión de crear un servicio público, para satisfacer determinada necesidad de interés público, constituye un acto jurídico que puede ser legislativo-administrativo.

Si la administración pública, tiene competencia atribuida para dictarlo, debiendo también fijarse de esa manera el régimen especial al que estarán sometido de manera uniforme o no los servicios públicos.

Se ha señalado que en caso de duda respecto si se determina actividad administrativa de prestación, constituye o no un servicio público, debe estarse a que configura tal servicio, por ser esta solución la más loable a la consecución del interés público, cuya gestión corresponde primeramente a la administración pública.

Los caracteres del servicio público, ofrecen una serie de notas caracterizantes o elementos constitutivos de su noción conceptual, respecto de los cuales existen con unas variantes acuerdo doctrinal en cuanto a su determinación, dichos caracteres, son los siguientes:

1.- CONTINUIDAD.- Que es la prestación de los servicios públicos, de manera uniforme y continúa, lo cual significa que en ningún caso deben ser interrumpido, ya que esa continuidad contribuye a su puntualidad y regularidad, así como a su eficiencia y oportunidad, teniendo en cuenta las características y condiciones de la necesidad o exigencia que se procura atender con la prestación del servicio público, la continuidad puede revestir carácter absoluto o relativo.

2.- REGULARIDAD.- Todo servicio público, debe ser

cumplido además de manera regular, lo cual consiste en que se lo debe cumplir conforme a las reglas, normas y condiciones que hayan sido preestablecidas para ese fin o que les sean aplicables, las cuales determinaran en su conjunto la forma o prestación de dicho servicios, no se debe confundir la regularidad con la continuidad, puesto que si la continuidad se refiere a la realización ininterrumpida del servicio público, la regularidad se vincula con su debida prestación tal y como tiene que llevarse a cabo.

3.- UNIFORMIDAD O IGUALDAD.- Que implica que todos los posibles usuarios de un servicio público, tienen derecho a exigir las prestaciones en que este consista en igualdad de condiciones, lo cual no se debe entender como una igualdad absoluta, ya que no contradice este principio el hecho de que en situaciones diferentes entre sí quepa admitir la prestación del mismo servicio en condiciones desiguales, la uniformidad o igualdad en los servicios públicos, no es más que un resultado del principio de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 16 de nuestra constitución nacional, y ha sido metido también como principio general del derecho de vigencia innegable del caso.

4.- GENERALIDAD .- Que consiste en el reconocimiento de que todos los habitantes, tienen el derecho de utilizarlos

dentro de las modalidades establecidas, sin que se pueda negar a unos sin causa de vida lo que se concede a otros.

En consecuencia, la generalidad niega la posibilidad de que haya exclusiones arbitrarias o indebidas. quien tenga la necesidad de utilizar un servicio público debe poder hacerlo a fin de satisfacer con esa actividad, tal necesidad.

Como se observa, la generalidad es inherente, directamente al carácter público del servicio y por tanto una de sus condiciones básicas.

5.- OBLIGATORIEDAD.- Son pocos los tratadistas, que se refieren de manera expresa, a este elemento característico de los servicios públicos, no obstante su importancia.

La obligatoriedad, en este sentido debe entenderse la referida, al deber que pese quien tiene a su cargo la realización de un servicio, ya sea la administración pública o un concesionario de prestarlo necesariamente, cada vez que le sea requerido por cualquier usuario.

Esta obligatoriedad, en consecuencia no se le debe confundir con la que pueda recaer sobre los usuarios en el supuesto de que se trate de servicios público obligatorios como ocurre con la educación primaria, maxime cuando existe una mayoría de servicios que son de uso voluntario para los habitantes, cada vez que estos sientan la necesidad que el servicio público esta destinado a satisfacer.

La negativa a prestar el servicio, configura una falta gravisima que siempre debe ser sancionada, pudiéndose allegarse a los casos de servicios concedidos hasta la caducidad o extinción de la concesión.

Atendiendo a la clasificación de los servicios públicos, podemos decir que la doctrina ha efectuado la clasificación atendiendo ha distintos criterios que han permitido distinguirlos según las peculiaridades que puedan ofrecer. Estas clasificaciones no revisten todas, la misma importancia, e incluso aparecen como superficiales y basadas en los descontingentes y por tanto no esenciales a tales servicios.

Según la doctrina, la clasificación de los servicios

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

municipales se divide en nueve grandes grupos a saber:

I.- POR LA IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS.

a).- SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES.- Son aquellos servicios que atienden a la satisfacción de necesidades básicas, tanto para los individuos como para la comunidad considerada como tal, siendo indispensables para su subsistencia individual o colectiva.

b).- SERVICIOS PUBLICOS NO ESENCIALES O SECUNDARIOS.- Son aquellos servicios que tiene a la satisfacción de necesidades, que no obstante de ser importantes o necesarias y convenientes no reúnen aquella condición de ser indispensables, estando condicionadas por el grado de desarrollo social, cultural y técnico alcanzado por una comunidad. No se debe dejar de recordar que ciertos servicios públicos que comenzaron por ser secundarios adquirieron más tarde el rango de esenciales, como ocurrió con el transporte, la provisión de agua potable, de electricidad, de gas, etc.

II.- POR EL MODO DE SU UTILIZACION.

a).- SERVICIOS PUBLICOS OBLIGATORIOS.- Son aquellos

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

que el estado debe necesariamente crear y organizar por estarle esta obligación normativamente impuesta, ya sea por precepto constitucional o legal. Se ha sostenido al respecto en que tal obligatoriedad es impropia, puesto que por sobre el estado no existe quien pueda imponerle el cumplimiento de tal obligación, no obstante la existencia de mecanismos institucionales, previstos para hacer efectivamente la responsabilidad para esta falta de cumplimiento, resta importancia a esta observación.

b).- SERVICIOS PUBLICOS FACULTATIVOS.- Que son a la inversa de aquellos que el estado no esta obligado a establecer pero que tiene que crear por razones de conveniencia, necesidad u oportunidad debidamente apreciada.

III.- POR LA DETERMINACION DE LOS USUARIOS O BENEFICIARIOS.

a).- SERVICIOS PUBLICOS UTI UNIVERSI.- Que son los que tienen como destinatario a la población en general y en su conjunto, es decir a la colectividad, siendo los usuarios por lo tanto indeterminados, es el caso de los servicios de la defensa nacional.

b).- SERVICIOS PUBLICOS UTI SINGULI.- Que en cambio

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

están destinados o tienen como beneficiarios a individuos específicamente determinados o determinables para quienes la utilidad del servicio es concretamente particular aún cuando también aquí se trata como es obvio de una necesidad de interés público.

IV.- POR LA NATURALEZA DE LA PERSONA ESTATAL QUE LOS PRESTA.

a).- NACIONALES.

b).- PROVINCIALES O MUNICIPALES.

Según que haya sido una actividad de esa clase la que los haya creado y los este prestando. Como se comprende esta clasificación es de valor relativo, pues tiene en cuenta y responde a la forma de organización que en cada estado se haya adoptado y esta directamente vinculado con ella.

V.- POR LA FORMA DE PARTICIPACION DEL ESTADO.

a).- SERVICIOS PUBLICOS EXCLUSIVOS.- Que son aquellos que sólo el estado puede tener a su cargo como ocurre con los distintos servicios de policía.

b).- SERVICIOS PUBLICOS CONCURRENTES.- Que son

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

aquellos en los cuales su prestación puede estar a cargo tanto del estado como de los particulares, participando ambos simultáneamente en la labor de la finalidad pretendida, así ocurre con los servicios de enseñanza y cultura.

VI).- POR LA CONTINUIDAD Y CARACTER DE LA NECESIDAD QUE SE ATIENDE.

- a).- SERVICIOS PUBLICOS PERMANENTES.
- b).- SERVICIOS PUBLICOS INTERMITENTES.

Según que la necesidad de interés público que se trate de satisfacer tenga uno u otro carácter.

VII).- POR EL REGIMEN JURIDICO APLICABLE.

- a).- SERVICIOS PUBLICOS SIMPLES.
- B).- SERVICIOS PUBLICOS MIXTOS.

Según que estén sujetos a regimenes de derecho público o que también admitan al mismo tiempo sistemas propios del derecho privado.

VIII.- POR LA NATURALEZA DE QUIEN LOS EJECUTA.

a).- SERVICIOS PUBLICOS PROPIOS.- Que son aquellos que son prestados por el estado, ya sea directa o indirectamente por medio de concesionarios.

b).- SERVICIOS PUBLICOS IMPROPIOS.- Que son aquellos que son prestados por personas privadas, pero bajo el control y regulación de la administración pública que mantiene de tal modo una actitud más pasiva y mediata.

IX).- POR SU CONTENIDO.

a).- SERVICIOS PUBLICOS ADMINISTRATIVOS.

b).- EMPRESAS NACIONALIZADAS Y SERVICIOS PUBLICOS DE ESTRUCTURA CORPORATIVA.

Esta clasificación nos parece forzada y artificial, pues se funda en aspectos no esenciales de los servicios públicos, en situaciones momentáneas de mejor o posible organización.

La creación o modificación y supresión de los

servicios públicos, tiene lugar cuando se dicta el acto de expresión de la voluntad del estado, por el cual se declara que una necesidad o exigencia de interés público será satisfecha mediante el establecimiento de un servicio público previsto para ese fin.

La modificación de un servicio público, por su parte consiste en el acto de decisión del estado por el cual este dispone de la alteración de la estructura del servicio, en sus aspectos esenciales o más importantes o la variación de las condiciones y formas de funcionamiento de prestación de tal servicio.

En cuanto a la organización de los servicios públicos, dispuesta ésta, es natural que este deba ser organizado, lo cual significa que se debe proveer y determinar la disposición a todos los medios, que sean necesarios para su debido funcionamiento efectivo.

La organización del servicio público, compete exclusivamente a la autoridad estatal, siendo una atribución que corresponde al poder del ejecutivo, es decir a la autoridad administrativa, tanto en el caso de que la creación del servicio público, haya sido hecha por el mismo poder como

en el de que hubiera correspondido al poder legislativo, ya que en esta última circunstancia, la organización y servicio no implica otra cosa que la ejecución de la ley de creación.

La disposición constitucional, de que el otorgamiento de fondos públicos para la prestación del servicio público, deba ser autorizada por el poder legislativo, no implica necesariamente la ingerencia de este poder, en la organización de tal servicio, sino el cumplimiento de un recaudo constitucional, indispensable que no alcance ni a cubrir aquel aspecto.

En cuanto a las formas de prestación de los servicios públicos, podemos decir que si bien dichas formas suelen variar de uno a otro país, al influjo principalmente de las tendencias político sociales y económicas imperantes en cada uno de ellos, y de los regímenes jurídicos que sean su consecuencia; y es posible advertir la existencia de ciertas modalidades que podemos considerar comunes o generales, con más o menos diferencias.

Para aquellos, que aceptan la diferenciación de los servicios públicos en propios e impropios, es natural que la prestación de los primeros, quedará siempre a cargo del

estado, mientras que de los segundos correrá por cuenta de los particulares, quienes podrán adoptar las formas que conceptúen más convenientes para hacerlo, incluso sujetas a sistemas jurídicos predominantemente de derecho privado.

Los servicios públicos propios, únicos que para nosotros muestran la clasificación de los servicios públicos, cuya prestación está a cargo del estado y pueden ser llevados a cabo dentro de las siguientes formas principales:

a).- ADMINISTRACION DIRECTA.

Que es la que tiene lugar cuando el servicio público, es atendido o prestado por órganos o entes que componen la administración pública, ya sea los de organización burocrática común, ya sea los establecidos para cumplir específicamente su cometido, lo cual es lo más frecuente en la actualidad.

De tal modo la administración directa, puede estar confiada a esos órganos centralizados o a entidades autárquicas, empresas, sociedades del estado, componentes de la administración descentralizada. Estas modalidades de gestión también se denominan gestión indiferenciada, cuando la

cumplen organos descentralizados y gestion diferenciada cuando se atribuye a sociedades autárquicas, empresas o sociedades del estado.

En los supuestos en que el estado presta los servicios publicos en forma directa, esta prestación configura el ejercicio de una actividad administrativa que como tal esta sometida a los principios del derecho administrativo, aun cuando puedan aparecer formas parciales propias del derecho privado.

b). - CONCESION.

La concesión es una forma de prestación indirecta de los servicios públicos por parte del estado, consistiendo en un acto de la administración pública por el cual ésta encomienda a un tercero la organización y funcionamiento de un servicio público en forma temporal, otorgándole determinados poderes y atribuciones a ese fin, asumiendo dicha persona la prestación del servicio a su propia costa y riesgo, percibiendo por ello una retribución que pueda consistir en el precio pagado por los usuarios o subvenciones o garantías que le fueran reconocidas o en ambas cosas a la vez, cumpliéndose el servicio público a la vez bajo la vigilancia y control de la autoridad administrativa.

c).- ARRENDAMIENTO O LOCACION.

Se presenta como una forma contractual, predominantemente de derecho privado, en cuya virtud la administración pública confiere la prestación de un servicio público a un particular, bajo su control y vigilancia pero si atribuirle como la concesión, poderes y atribuciones administrativas para ese fin.

La diferencia entre la concesión y el arrendamiento estuvo justificada en las épocas en las cuales las actividades administrativas del servicio público y la gestión de actividades económicas con fines públicos significaba una distinción entre el régimen de derecho público o derecho privado aplicables en cada caso.

Una particularidad visible del arrendamiento o locación, es la de que en este sistema el usuario del servicio público al utilizarlo sólo se vincula con la administración pública a la cual le paga la tarifa correspondiente y no al particular.

c).- FORMAS MIXTAS.

Son las que resultan, de la aplicación simultánea conjunta, de cualquiera de los sistemas anteriores o de otros que se hayan adaptado, siendo obvio que el estado tiene la posibilidad de crear y aplicar lo que a su juicio sea más útil para la gestión de determinados servicios públicos dentro de los principios constitucionales vigentes.

Dentro de las formas mixtas, se mencionan que las que resultan de la creación de sus ideas de economía mixta, para la atención de ciertos servicios públicos y la llamada gestión interesada que aparece como una fórmula transaccional entre la gestión directa y la concesión.

En realidad, podríamos encontrar diferencia a la anterior, con la intervención de los particulares a quienes confía temporalmente la ejecución del servicio público.

Entre las modalidades o formas para llevar a cabo la prestación de servicios públicos en la esfera municipal, tenemos como generalmente aceptadas en el derecho administrativo mexicano, las siguientes:

a).- LA FORMA DIRECTA O MUNICIPALIZACION.

Es aquella, en la que la administración municipal, asume en forma privativa y excluyente, la participación de los particulares, la prestación de determinados servicios, que por su trascendencia se consideran de interés público.

Los tres niveles de gobierno, pueden adoptar el sistema de prestación directa y en atención a la naturaleza e importancia del servicio, así por ejemplo a nivel federal la constitución en su artículo 28 establece cuales servicios deben ser prestados exclusivamente por el estado federal.

Como ya se ha apuntado, existen algunas actividades estatales, que por su importancia y naturaleza pueden ser objeto de concesión como por ejemplo lo relativo a la seguridad pública, de esta manera y por disposición constitucional, a pesar de esto son tareas que invariablemente deberán ser desarrolladas en forma directa o municipalizada y sobre las cuales no podrá recaer un acto o concesión.

b).- LA CONCESION.

Podemos definirla como un acto jurídico de naturaleza mixta, regulada por el derecho público que se realiza con la intervención de la autoridad concedente y el

particular concesionario mediante un procedimiento que tiene por objeto ampliar la esfera jurídica y patrimonial de este ultimo a través de las posibilidades de la administración pública que le otorga de prestar un servicio público o explotar un bien del estado dentro de los límites y condiciones que las leyes establezcan.

Verdaderamente el concepto de concesión es verdaderamente amplio, comprendiendo según la doctrina que cualquier exposición que sirva para ampliar la esfera de los particulares confiriéndoles ventajas jurídicas de manera directa e inmediata, en esencia la concesión hace nacer en el particular un derecho del que no disponía con anterioridad.

En realidad no existe una disposición y además ha de tenerse en cuenta, que el ejercicio privado, basado en una concesión, se presenta necesariamente como ejercicio de servicios públicos, dotatorias o funciones administrativas como ya lo señalamos con antelación, todavía es poco clara en la doctrina la distinción entre función pública y servicio público, sin embargo sin la opinión que se concede en la colaboración de los particulares o administrados pueden y suelen colaborar en la prestación de los servicios públicos que están a cargo de manera directa o indirecta, de la administración pública y esta colaboración no es viable sino

también conveniente y necesaria.

Es que la diversidad y complejidad de las tareas que corresponden a la realización de los servicios públicos, hacen que no todos puedan ser asumidos por los funcionarios y empleados de la administración pública, muchas veces por la delicada o especial capacidad técnica que requieren, lo cual obligaría a una innecesaria proliferación de los agentes públicos y a una impredecible diversificación de sus agrupamientos.

Del mismo modo, la índole de ciertos servicios y la importancia que tienen estos en la existencia del estado, justifican esa colaboración que puede llegar a ser impuesta de manera obligatoria.

La participación de los particulares en la prestación de los servicios públicos, puede ser llevada a cabo de tres maneras diferentes:

- a).- POR EL CUMPLIMIENTO DE UNA ACTIVIDAD PARALELA.

En donde el particular o administrado, realiza a nombre propio y sin integrar de ninguna manera la administración pública una actividad de interés público, igual o semejante a la que cumple el estado, al prestar los servicios públicos que haya creado para atender esa misma necesidad o exigencia. Teniendo como ejemplo en el caso de establecimientos privados de enseñanza primaria, secundaria o universitario.

b).- POR PARTICIPACION EN LA REALIZACION DEL
SERVICIO.

La colaboración por actividad paralela de tal modo, aparece como el ejercicio privado de una función pública y que constituye una situación complementaria que debe estar ceñida a las leyes y reglamentos que le sean aplicables.

En donde pueden diferenciarse, dos situaciones distintas, ya que ella puede tener carácter voluntario en cuyo caso se requiere el libre consentimiento del particular colaborador o bien ser obligatoria, es decir impuesta con prescindencia de este consentimiento. En ambos casos el particular toma parte activa en la realización del servicio, participando así en el ejercicio de sus funciones públicas mediante el sistema de derecho público. Teniendo como ejemplo

el caso del servicio militar o el que se presenta en la lucha con ciertas plagas agrícolas.

c).- POR INGERENCIA EN DICHA REALIZACION.

Finalmente, el particular administrado sin tener título válido para ello y sin que haya existido ningún mandato o requerimiento de la administración pública, realiza por su propia decisión actos o hechos que tiendan a la satisfacción de necesidades o exigencias de interés público constitutivas de un servicio público, cabe citar como ejemplo la construcción de un puente sobre un camino público o la refacción de una escuela pública, etc.

En la colaboración, por ingerencia el particular actúa en nombre de la administración pública aún cuando no la integre de ningún modo, ni haya estado vinculado directamente con ella para ese objeto, el particular de ese modo realiza una actividad que es la de la administración y que cumpla como si se tratará de la administración.

En la retribución de los servicios públicos, que atinadamente se ha señalado que en principio, todos los servicios publicos son de alguna manera retribuidos, ya que

los usuarios y beneficiarios de ellos pagan por su prestación alguna compensación. bajo la forma de un impuesto o una tasa a un precio, ello se deriva del hecho de que la administración para poder costear los servicios públicos, debe obtenerlos de los propios administrados. los recursos necesarios para hacerlo puesto que no puede crearlos por si misma.

No obstante. al considerar la cuestión de la retribución de los servicios públicos. se suele señalar que estos pueden ser prestados en forma gratuita, onerosa e incluso lucrativa.

El servicio público es gratuito. cuando el usuario no paga por el hecho de su prestación, suma alguna que especifica y concretamente sea imputada a ese fin.

Esa gratuidad. no es absoluta sino relativa. puesto que estos servicios son en realidad. costeados por medio de los recursos normales y generales. que la administración cuya fuente principal es el impuesto.

El servicio público es oneroso. en cambio cuando el usuario paga por su prestación un importe determinado con

retribución.

El servicio público es lucrativo, cuando además de ser oneroso la retribución esta fijada en forma tal que no sólo cubre el costo del servicio, sino también un beneficio o ganancia en favor de quien lo ejecuta.

Los servicios públicos gratuitos, sólo son admisibles cuando se les vincula a exigencias generales, sociales o económicas, como ocurre cuando el estado por ese medio pretende alcanzar una finalidad o fomento, pero en el resto de los casos lo equitativo es que sean retribuidos, pues ello significa una más justa distribución de los gastos de la administración.

Un elemento indispensable de los servicios públicos, lo constituyen los usuarios, que son las personas que efectivamente lo utilizan, aquellas para beneficio de las cuales dicho servicio ha sido creado y que experimentan las necesidades o exigencias que el servicio público procura satisfacer.

En realidad, en esta situación se requiere al caso

del llamado usuario efectivo del servicio y no excluye que se deba considerar otra distinta que es previa a aquella y que corresponde a la de quienes aparecen como meros aspirantes a la formalización de un servicio, que aún no se esta prestando, que aún no se esta llevando a cabo.

Surge así por otro lado, el deber de la administración pública de establecer, organizar y prestar los servicios públicos que sean necesarios y por otro lado el correlativo derecho de los administrados de utilizar los servicios públicos que la administración haya establecido y se estén prestando.

Los administrados carecen de un verdadero derecho subjetivo, para obligar al estado a que preste determinados servicios públicos que este aún no haya resuelto establecer. Es este un aspecto que se vincula a criterios de oportunidad y conveniencia que el estado debe apreciar teniendo en cuenta la necesidad de atender al logro general del interés público.

Pero si los administrados, carecen de ese derecho objetivo y por ende de los medios jurídicos de acción correspondientes, ello no quita que no puedan actuar por otras vías normativamente previstas para alcanzar la implantación de

un servicio público, como el ejercicio del derecho de peticionar a las autoridades y el de los derechos políticos que le darían la oportunidad más lejana, pero siempre factible de influir indirectamente en ese sentido.

En cambio, cuando un servicio público ya esta en funcionamiento, los administrados tienen un verdadero derecho subjetivo a su utilización que puedan hacer efectivo en las condiciones legales previstas, por conducto de todos medios que sean procedente para ello.

Este derecho, como se advierte no puede considerarse absoluto, sino que es relativo, puesto que esta sujeto lo que al respecto en cada caso disponga el orden normativo aplicable.

CONCLUSIONES

Con el bosquejo teórico y práctico aquí planteado, comprenderemos que desde el surgimiento del municipio en nuestro país, desde la conquista y colonización española, se dio inicio, a la organización y surgimiento de la autoridades, cuya responsabilidad se ha enfocado a la organización, estructuración y orden, para que así poco a poco, fueran proporcionándose, los medios idóneos de vida, los satisfactores y las condiciones de seguridad y estabilidad social, para una mejor convivencia.

De tal manera, y acorde a nuestra investigación, hemos optado por proponer como conclusiones la siguientes:

I.- Podemos determinar que el municipio, es la entidad política-jurídica, integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado

administrativamente, con una unidad de gobierno y regido por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

II.- El ayuntamiento es el órgano colegiado, y que asume la representación del municipio, integrado por los elementos corporativos y directrices, como son el presidente municipal, síndico procurador, secretario del ayuntamiento, regidores, etc.

III.- El municipio, como la esfera más baja de la actividad política-administrativa, no podrá jamás, enajenarse de toda autoridad superior jerárquica, pues si eso fuera, se perdería indistintamente el desarrollo regional, y se determinarían ventajas enormes, entre el desarrollo de unos municipios con otros.

IV.- El municipio es la base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los estados y de la federación, y como tal es el medio político administrativo, por medio del cual es posible estructurar, organizar y dotar de los satisfactores indispensables a la población en general.

V.- El municipio debe estar administrado por excelencia, influyendo con sus acciones en la regulación de las actividades, en todo un país, con el máximo sentido de responsabilidad, honradez y una capacidad para servirle a sus conciudadanos.

VI.- Generalmente, existen demasiados municipios que no cuentan con una autonomía financiera, por lo que los servicios públicos no son brindados debidamente, y el desarrollo se ve determinado por las autoridades superiores.

VII.- Ciertamente, la expresión más importante del municipio, consiste en el buen resultado de su administración y dotación de servicios públicos, por lo que ésta figura político administrativa, debe ser fortalecida, por las autoridades superiores.

VIII.- Es muy importante determinar, la forma en que serán brindados los servicios públicos, porque de ello depende el éxito o fracaso de la administración que los brinde, así como los elementos personales que los dictaminen.

PROPUESTAS

Por ser la primera vez, que realizamos una investigación con éstas magnitudes, y después de haber profundizado y concluido, brindamos a continuación, lo que creemos surtirán las veces de propuesta, a saber:

I.-Reconocer en el municipio, la figura más importante de aplicación política, en donde todos sus miembros, desde los mas insignificantes, hasta los más importantes, deberán estar capacitados plenamente para la mejor aplicación de su ejercicio.

II.- Determinar los ámbitos de competencia municipal, no necesariamente implica, la jerarquización de decisiones, pues en éste, deben reconocerse competencias de autonomía e independencia, por lo que es importante

seleccionar los elementos que tomaran parte. en la administraci3n p3blica a gobernar. durante determinado periodo.

III.- Eliminar. conforme a equiparaci3n hecha con otros municipios. los elementos que limiten la esfera de aplicaci3n pol3tica y administrativa. evitando el burocratismo con tendencias a la expansi3n regional y con otros municipios. as3 como conculcar en su personal una mayor y mejor eficacia. en la aplicaci3n de la administraci3n p3blica.

IV.- Dotar de los recursos financieros necesarios. para un mejor brindis de servicios p3blicos. as3 como permitir al municipio. el manejo y conducci3n libre de su erario p3blico. determinando la forma de adquisici3n de sus recursos.

V.- Considerar al municipio. como la figura m3s importante. para la b3squeda del bien com3n.

VI.- Pol3tica. social. econ3mica y culturalmente. ver en el municipio. el elemento m3s importante de actividad. tendiente al mejoramiento de la vida en comunidad.

BIBLIOGRAFIA

- GARCIA O.C. DERECHO ADMINISTRATIVO. 4a. EDICION. ED. AISA. MADRID. 1957.
- BIELSA R. PRINCIPIOS DEL REGIMEN MUNICIPAL. BUENOS AIRES. ED. ANTILLAS. 1940.
- VELVER C. A. TEORIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. MEXICO. D.F. ED. JUAN MONTILLAS ANDUJAR. 1924
- FOUSTEL C. N. D. LA CIUDAD ANTIGUA. ESTUDIO SOBRE EL CULTO. EL DERECHO Y LAS INSTITUCIONES DE GRECIA Y ROMA. ED. PORRUA. MEXICO. 1978.
- MUÑOZ V. Y RUIZ M. M.. ELEMENTOS JURIDICO HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO. UNAM. MEXICO. 1979.
- ALTAMIRA Y C.R.. COMTRIBUCIONES A LA HISTORIA MUNICIPAL DE AMERICA. ED. PORRUA. México. 1951.
- DE SAYEG E. J.. EL NACIMIENTO DE LA REPUBLICA FEDERAL MEXICANA. EDITORIAL SEPSEPTENTAS. MEXICO. 1974.
- RABAZA E.. LA CONSTITUCION Y LA DICTADURA. EDITORIAL PORRUA. MEXICO. 1912.

- PALAVIVCHINI F., HISTORIA DE LA CONSTITUCION DE 1917. TOMO II. Editorial Porrúa, Mexico. D.F., 1938.
- REYES A. P., ADMINISTRACION DE EMPRESAS. 1a. PARTE. ED. LIMUSA. MEXICO. 1975. 15a. IMPRESION.
- BURGOA I. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. ED. PORRUA. MEXICO D.F. 1989.
- OCHOA C.M. LA REFORMA MUNICIPAL. ED. PORRUA. MEXICO D.F. 1985.
- ERNEST C. EL MITO DEL ESTADO. ED. FONDO DE CULTURA ECONOMICA. MEXICO. D.F., 1974.
- RUIZ M.J.F. Y VALDES D. NUEVO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. ED. PORRUA. MEXICO. D.F., 1983.
- SERRA R.A. TRAYECTORIA DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO. ED. PORRUA. MEXICO. D.F., 1191.
- ANDRES S.E. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. ED. HARLA. MEXICO. D.F., 1987.
- DE PINA V.R. DICCIONARIO DE DERECHO. ED. PORRUA. MEXICO. D.F., 1985.

LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MEXICO

- RENDON H.B.T. DERECHO MUNICIPAL, ED. PORRUA, MEXICO, D.F., 1985.
- ACOSTA R.M. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. PORRUA, MEXICO, D.F., 1990.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ED. PORRUA, MEXICO, D.F., 1994.
- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.