

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FACULTAD DE DERECHO.

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES DESDE  
EL PUNTO DE VISTA DE LA DOCTRINA, LEGISLACIÓN Y  
JURISPRUDENCIA”

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ALEJANDRA ARELLANO JIMÉNEZ

A S E S O R:  
LIC.FRANCISCO J. VENEGAS HUERTA.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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 MADRE: ELVIRA JIMÉNEZ ARANA  
AGRADEZCO INFINITAMENTE SU PREOCUPACIÓN  
POR SUPERARME Y SU APOYO INCONDICIONAL Y  
A LA MEMORIA DE MI PADRE RAYMUNDO ARELLANO  
JUÁREZ. +

LUIS SANDOVAL,  
FERNANDO Y PERLA: EL PRINCIPAL MOTOR EN MI VIDA.  
LA REALIZACIÓN DE ESTA TESIS ES PRODUCTO  
DEL ESFUERZO Y DE LA VOLUNTAD, QUE ES  
LA UNICA QUE NOS HA DE DETENER  
EN EL CAMINO DEL SABER.

MUY ESPECIALMENTE QUIERO PUNTUALIZAR  
Y HACER PATENTE MI AGRADECIMIENTO AL  
ASESOR DE ESTA TESIS LIC. FRANCISCO J.  
VENEGAS HUERTA, ASÍ COMO AL SR. DIRECTOR  
DEL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO  
LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA, POR SUS  
RECOMENDACIONES Y CONSEJOS.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

A LA FACULTAD DE DERECHO

AL SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

## INDICE

### ANÁLISIS JURÍDICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA DOCTRINA, LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA.

Introducción.....	I
Listado de abreviaturas.....	V
Capítulo I	
Los servicios públicos en la antigüedad.	
1.1.-Grecia.....	1
1.2.-Roma.....	4
1.3.-Edad Media.....	11
1.4.-El origen del concepto de servicio público.....	13
Capítulo II	
Los servicios públicos en la historia mexicana.	
2.1.-Época prehispánica.....	19
2.2.-En la colonia.....	33
2.3.-Independencia.....	43
2.4.-Reforma.....	54
2.5.-El constituyente de Querétaro de 1917.....	58
2.6.-La reforma municipal de 1983.....	63
Capítulo III	
Los servicios públicos municipales en el derecho comparado.....	81

## Capítulo IV

Los servicios públicos municipales.

4.1.-La naturaleza jurídica del servicio público.....	86
4.2.-La conceptualización doctrinal del servicio público.....	89
4.3.-El servicio público en la Constitución Federal y en la legislación mexicana.. ..	98
4.3.1.-El artículo 115 constitucional federal.....	103
4.3.2.-En la legislación vigente federal, estatal y en el Distrito Federal.....	107
4.4.-Los contrastes sociales, económicos y jurídicos de los servicios públicos municipales.....	114
4.5.-Las resoluciones jurisdiccionales en los servicios públicos municipales.....	121
4.5.1.-Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.....	123
4.5.2.-Jurisprudencia por contradicción de tesis y jurisprudencia.....	127
4.5.3.-Diversas tesis.....	134

## Capítulo V

Propuesta: Necesidad de fortalecer y definir el régimen jurídico sobre las actividades que tengan el rango de verdades servicios públicos. ....	137
Conclusiones.....	141
Bibliografía.....	150



## Listado de abreviaturas.

- 1.- C. P. E. U. M. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- C. P. E. L y S. M. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- 3.- D. F. Distrito Federal.
- 4.- D. O. F. Diario Oficial de la Federación.
- 5.- L. A. Ley de Amparo.
- 6.- L. C. F. Ley de Coordinación Fiscal.
- 7.- L. I. E. Ley de la Industria Eléctrica.
- 8.- L. O. E. N. L. Ley Orgánica del Estado de Nuevo León.
- 9.- L. O. M. E. M. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- 10.- L. O. E. O. Ley Orgánica del Estado de Oaxaca.
- 11.-L. O. A. P. D. F. Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.
- 12.- L. R P. y S. P. Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público.
- 13.- P. M. D. Plan Municipal de Desarrollo.
- 14.- S. C. J. N. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## Introducción.

Desde que se tienen rasgos del ser humano sobre la tierra, éste ha observado su necesidad por vivir reconocido dentro de un grupo social, así como de procurarse a sí mismo de todo cuanto requiere, ha través de las diversas etapas de la evolución humana, la vida del hombre ha transcurrido en medio de las necesidades que surgen con la vida misma.

Las primitivas formas naturales de la sociedad organizada de nuestros antepasados subsistieron debido al anhelo que sentían por vivir bien, por eso la naturaleza de una cosa es su propio fin.

A través de los siglos transcurridos de la humanidad determinados grupos de personas quienes detentan el poder, se han encargado de realizar actividades que van encaminadas al mejoramiento tanto de las comunidades como del servicio de los propios individuos, actividades que conllevan dentro de sí el bienestar y el interés general; es importante puntualizar que no se le había reconocido tal importancia, ni tampoco se le había dado el interés que merecen estas actividades denominadas servicios públicos, específicamente en el municipio mexicano en donde esta caracterización aún se encuentra marginada.

No obstante la importancia que el Constituyente de Querétaro en 1917 otorgó al artículo 115 constitucional federal referente al municipio mexicano, puesto que fue regulado de manera insuficiente en su texto original, lo cual se fue reflejando posteriormente en dicha institución, fue hasta 1983 donde debido a la substancial reforma del referido precepto constitucional federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero del referido año, constituyó un verdadero esfuerzo para otorgar al municipio facultades y recursos que pudiesen otorgarle una verdadera autonomía, la cual proclamó e intentó hacer verdadera el constituyente de 1917, que no llegó a reflejarse en su regulación original, renaciendo vigorosamente los análisis del régimen jurídico municipal, pero aún no es bastante el significado de los servicios públicos que se señalan

en la citada reforma al mencionado artículo 115 constitucional federal, puesto que el estudio sobre estos no ha sido suficiente para destacar la trascendencia e importancia de los servicios públicos.

Adoptando el concepto de que el municipio es un ente de derecho público, compuesto por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad que al estar asentado de manera permanente en un territorio determinado con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico con el fin de mantener el orden público y prestar los servicios indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad.

En esta tesis, realizo un breve análisis de la historia del municipio a partir del establecimiento de Grecia, Roma, su desarrollo durante la edad media en España, así como los principios del régimen municipal en el derecho de los aztecas, su establecimiento en nuestro país en la época colonial, como un reflejo del municipio español, hasta llegar al México independiente.

El régimen constitucional del municipio fue tardío en nuestro país, pues la constitución de 1824 no hace referencia a él, aparece de forma muy restringida en la Ley Centralista de 1836, ya la Constitución de 1857 reguló el municipio sólo en relación con el Distrito y Territorios Federales. Nuestra Carta Federal vigente de 1917 tampoco consagró de forma totalmente adecuada al municipio, si se toma en consideración que el artículo 73 en su fracción IV facultó al Congreso Federal para establecer la organización municipal en el Distrito y Territorios Federales, siendo suprimidos todos los municipios en 1928 y en su lugar se encomendó el gobierno del Distrito Federal al Presidente de la República por conducto del Jefe de Departamento del propio Distrito.

El texto original del artículo 115 constitucional federal a pesar de haber establecido el municipio libre como base de la organización política y administrativa de los estados federados, el propio municipio quedó sometido a los gobiernos de las mismas entidades

federativas, ya que si bien, el primero podía administrar libremente su hacienda, esta se formaba de las contribuciones señaladas por las legislaturas de dichas entidades, por lo que durante muchos años las autoridades municipales estuvieron sujetas a las decisiones de los gobiernos de los estados.

El referido artículo ha sufrido varias reformas, pero la publicada el 3 de febrero de 1983 introdujo modificaciones esenciales en las atribuciones de los municipios, al haberlos dotado de facultades que les permitieran obtener recursos propios y reforzó su autonomía, otra reforma importante fue la publicada en 1987 que trasladó las funciones de los gobiernos de los estados al artículo 116 de la misma Constitución Federal para concretar en el 115 las de los municipios; la reforma de 1999 aún cuando con ciertas imprecisiones cumplimentó las atribuciones municipales y la del 2001 por la que se establece el derecho a las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse en los términos legalmente permitidos. Pero fue a partir de 1983 que puede afirmarse que los municipios obtuvieron los medios para adquirir su verdadera autonomía, la cual se ha desarrollado con posterioridad, pero sin llegar a su plena realización.

A través del derecho comparado, he realizado un breve análisis de diferentes sistemas de gobierno de otros países, lo cual podría ser fuente de inspiración a nuestro sistema de gobierno municipal específicamente a fin de que a las comunidades más necesitadas económicamente se les apoyara de verdad, como se hace en algunos países, utilizando esta ayuda para todo lo relacionado a la prestación o en su caso para la innovación de sus servicios públicos.

La función del servicio público radica en la satisfacción de las necesidades de carácter general ya sea de manera directa o indirecta o por medio de particulares, debe considerarse como servicio público la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser asegurado de manera permanente, reglado y controlado por las autoridades con sujeción a un orden jurídico exorbitante del derecho público, ya sea por medio de la administración pública o bien mediante particulares facultados para ello por la autoridad competente en beneficio

indiscriminado de todos los habitantes; siendo precisamente la satisfacción de las necesidades de carácter general, la naturaleza jurídica del servicio público, pues lleva intrínsecamente el cubrir las necesidades primarias de toda población en su lugar de asentamiento y que corresponden a la administración pública, lo cual en el desarrollo de la presente tesis abordaré con el apoyo de diferentes estudiosos de la materia.

Los servicios públicos son de carácter federal cuando su regulación y control queda a cargo del gobierno federal, son estatales cuando están a cargo de las entidades federativas y son municipales los que se atribuyen al ente municipal. En seguida expongo algunas consideraciones a fin de que en el referido artículo 115 constitucional federal se establezca la justicia distributiva y social para ejercer la autonomía del municipio mexicano en toda su plenitud a fin de que los servicios públicos municipales sean reconocidos como tal y puedan ser suficientemente adoptados bajo el mismo régimen jurídico con la garantía de que la naturaleza de las propias necesidades del municipio los hará contar con las características propias de los servicios públicos.

## Capítulo I

Los servicios públicos en la antigüedad.

### 1.1.-Grecia.

Desde los tiempos más remotos de la existencia del ser humano sobre la faz de la tierra, específicamente en el periodo neolítico de la era cuaternaria, según el autor Carlos F. Quintana Roldán<sup>1</sup> quien se sitúa en el año 6000 a 2500 a. c., en algunas zonas de Asia y Europa, aparecieron algunas aldeas lacustres de tipo de palafitos. A decir de nuestro autor las primeras grandes civilizaciones florecieron en la región de la gran Mesopotamia con los pueblos de Sumeria, Acadia y Babilonia. En esta etapa el hombre pule piedra, trabaja la cerámica y se vuelve explotador de la agricultura.

Así que desde que existen rasgos del ser humano en la tierra ha tenido necesidades, siendo la más importante la de sentirse seguro y protegido, así como la necesidad de convivir y sociabilizarse, esto provocó el surgimiento de éstas primeras organizaciones, que recibieron el nombre de hordas, clanes, tribus y en Grecia demos.

Grecia es la base de la concepción política del hombre occidental<sup>2</sup>, es aquí de donde surgen los grandes pensadores, así como las milenarias ideas de estado y democracia.

El proceso de la civilización griega empieza y termina en sus ciudades, pues ninguna otra nación ha concentrado de tal manera su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida misma de la ciudad, su realización y plenitud solamente se encuentra en ella. Fue de gran importancia la religión y las costumbres dentro de la organización griega pero los ritos y ceremonias fueron delimitando las diferencias entre una comunidad y otra.

---

<sup>1</sup> Quintana Roldán, Carlos F.-“Derecho Municipal”, 6ª ed. Porrúa 2002, págs. 27-29, P. p.655

<sup>2</sup> Ibidem, pág. 30.

El autor Adolfo Posada, sostiene que:

“la *polis* contiene más los elementos totales del estado que los propios de un municipio, por lo cual, las ciudades griegas no constituían por sí municipalidades, manifestando que el municipio como figura política subordinada al estado se parece más a los barrios de la *polis* los cuales tenían sus propios funcionarios”<sup>3</sup>.

Las instituciones urbanas griegas dejan ver los perfiles que posteriormente en Roma adquirieron el nombre de *civitates municipales*. La *polis* griega es precursora de la organización municipal, que siglos después reinaría en Roma.

La *polis* o ciudad, es la gran aportación de Grecia a la historia, en esta etapa el hombre cuenta ya con derechos civiles y políticos, además vive agrupado en *demos*. El estado municipal en Grecia, fijó el concepto de autonomía local que se encuentra vigente hasta nuestra época y a su vez el derecho de ciudad pasó a la igualdad civil y política terminando con la *gens*, creando en su lugar el nuevo régimen familiar tal como existe en nuestros días y de una forma primitiva de la manifestación de la soberanía popular a través del sufragio, se antepone el interés público ante los estatutos religiosos, pasando éstos a un segundo término. Siendo el código de *Hammurabi* el que sustituyó a los sacerdotes que intervenían en la administración del estado por funcionarios civiles y jueces nombrados por él, cabe mencionar que fue el primer código fundado en el antiguo sistema legal sumerio y del cual destacaron tres rubros importantes a saber: la propiedad privada, las relaciones domésticas y la Administración de Justicia.

En Grecia, el primogénito era el heredero y *pater*, es decir, jefe, sacerdote y juez. La ciudad estaba representada sólo por jefes de familia, los demás individuos ejercían el derecho de ciudad por medio de su *pater* correspondiente, en Atenas se distinguieron estos dos con el nombre de eupátridas y tetas, en Esparta se llamaron iguales e

---

<sup>3</sup> Posada Adolfo.-“El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna” pág. 54. Edit. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid 1936, p.p.504

inferiores y en Eubea le llamaron caballeros y pueblo, por eso afirma el autor Max Weber:

“que la ciudadanía en la antigua *polis*, se ejerció únicamente a través de la calidad de miembro de un clan o gens”<sup>4</sup>.

Solamente los jefes absolutos podían formar parte de la asamblea, el rey era el representante de los *paters* a quienes llamaba compañeros y éstos conservaban el poder absoluto sobre sus familias y sus clientes.

“Después de cuatro siglos bajo el reinado de los eupátridas, en el año 612 a. c., vino un descontento general y no obstante que los eupátridas trataron de impresionar al pueblo con la religión, éste al fin logró que el rey Solón se encargara de dar solución al conflicto. Para entonces Solón, elaboró y puso en vigor una constitución que daba a todos los atenienses el derecho de ciudad, de formar parte de las asambleas del pueblo, y de ocupar las magistraturas. Dio a todos el derecho de propiedad e introdujo el testamento, suprimió los términos sagrados y estableció las medidas para que la falta de pago no constituyera servidumbre, todas estas disposiciones estuvieron encaminadas a liberar a los clientes”<sup>5</sup>.

Solón consumó el derecho de primogenitura y con ello se convirtió la aristocracia religiosa en una aristocracia del dinero, estableciendo la igualdad entre los hermanos, implantando así el derecho de heredar e introdujo el testamento, lo cual señala un cambio en el antiguo derecho de propiedad.

“La reforma de Solón, tuvo por objeto permitir la transición entre dos épocas, teniendo como consecuencia la conservación de algunas características de la antigua organización, pues dividió a la sociedad en 200 o 300 *gentes*, 12 *fratrias* y 4 tribus. El peligro de que se establecieran nuevas jefaturas con la nueva división y con la supremacía que ejercía la aristocracia de la riqueza, motivó la protesta del pueblo”<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Ochoa Campos, Moisés.- “La Reforma Municipal”, pág. 54, edit. Porrúa, 1985, p. p. .557

<sup>5</sup> Fustel de Coulanges, Numa Denis.-“La Ciudad Antigua”, ed. Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Buenos Aires Argentina 1998, pág. 212.

<sup>6</sup> Idem.



Del siglo VII al V a.c., se presentó la época de los tiranos, quienes se encontraban sostenidos por el pueblo y actuaban a su servicio. Después del rey Solón, los atenienses eligieron varios tiranos con el fin de que formaran la legislación o les dieran tierras.

Clistenes, consumó la reforma de Solón, repartiendo al pueblo de 4 en 10 tribus nuevas y éstas a su vez fueron repartidas en *demos*, la diferencia entre esta organización y la organización de Solón consistía en que la población, ya no se repartía según su nacimiento, sino su domicilio, en forma parecida a la contemporánea, implantándose éste método en muchas ciudades griegas, incluida Esparta.

Cuando el pueblo logró la igualdad, quiso gobernarse por sí mismo, la ciudad alcanzó un desarrollo precoz y apareció el municipio urbano, dejando definitivamente en último plano la religión para reinar el interés general, esta revolución trajo consigo la elección de nuevos magistrados electos de todas las clases sociales.

Los derechos políticos en Grecia recayeron en la creación de nuevas magistraturas ya de carácter democrático, muchas de las cuales continúan ejerciéndose dentro de la administración municipal contemporánea, tales como los receptores de cuentas, los responsables de mercados y los encargados de las funciones de policía, al mismo tiempo se cimentó la organización fiscal en materia de ingresos y egresos. A Grecia se debe la dedicación de los ciudadanos a los deberes públicos.

## 1.2.- Roma.

La estructura político jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de asuntos locales cotidianos, que el Imperio no asumió como suyos, Roma, exigía a esas municipalidades obediencia, respeto y el pago de tributos<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Quintana Roldán, Carlos F.-Op. Cit. Pág. 31.

Es importante puntualizar el momento en que se van sucediendo los diversos pasos evolutivos de las instituciones municipales, pues no hay que olvidar que con la caída del Imperio romano de occidente, el municipio hispano evolucionó de manera que fue perdiendo casi toda relación con el derecho romano bizantino, salvo por la gran influencia de sus codificaciones, como el Digesto.

“Clasificación de los periodos históricos de Roma:

- a) Monarquía.-De la fundación de Roma 753 a.c., al 509 a.c., caída de Tarquino el soberbio y se funda la República.
- b) República.-Del año 509 a..c., año 29 a. c., con la dominación de Octavio que es proclamado emperador.
- c) Imperio.-De Occidente del año 29 a. c., al año 476 d. C., con la caída del Imperio romano en manos de Odoacro. El de oriente terminó en el año de 1453 con la caída de Constantino, bajo el Imperio turco”<sup>8</sup>.

Muy al contrario de los griegos, con su exclusiva preferencia por la *polis*, los romanos no tuvieron una denominación única para sus comunidades urbanas. El término *urbs*, lo usaron casi siempre, solamente para designar a la propia Roma, y a las colonias fundadas o conquistadas, tal como lo afirma el autor Ernesto Konermann, en su obra intitulada “El Municipio Romano” citado por el autor Carlos F. Quintana Roldán.<sup>9</sup> *Oppidum*, fue la expresión que se generalizó en las antiguas ciudades y posteriormente pasaría a la de *civitatis*.

De acuerdo a la clasificación realizada de las diferentes etapas de Roma, en los últimos años de la monarquía se empezó a utilizar de forma general el concepto de *municeps*, que primero se refería a los habitantes de las ciudades que no eran latinas pero que de alguna manera tenían pacto con Roma, este término se generalizó y posteriormente el uso del término *municipium*, sobre todo en la época del Imperio donde se propicia una gran proliferación de éstas organizaciones.

---

<sup>8</sup> Idem.

<sup>9</sup> Ibidem, pág . 32

Los antecedentes más remotos de algunas regulaciones jurídicas municipales se encuentran en la *Lex Papyria*, la cual fue conocida también con el nombre de Código Papyriano, y según el autor Moisés Ochoa Campos citado por Carlos F. Quintana Roldán señala que:

“fue en la época de Tarquino, el soberbio, o sea en la etapa de la monarquía, cuando Sexto Papyrio las coleccionó, en el citado código papyriano”<sup>10</sup>.

En la época más antigua del derecho romano, no se conocen las instituciones municipales, ya que el propio pueblo romano no hubiera podido concebir comunidades dentro de sí, pero ciudades como Cumanos, Atellanos y Tusculanos, surgieron con las incursiones de Roma a la península Itálica en el siglo IV a. c., y las que se unieron a Roma bajo un pacto firmado fueron Aracini, Coeritas y Anagnini.

Los municipios romanos existieron en una amplia variedad debido a que eran dependientes de las circunstancias que afrontara ya la República o el imperio, de las cuales menciono las siguientes:

“a) *Municipia Socii*.- Surgen de los pueblos más cercanos a la ciudad de Roma, sus socios probablemente son de origen latino y de idiomas similares. Gozaban de derechos plenos por lo que se les conoció también como *municipia cum sufragio*.

a) *Municipia Foederata*.- Surgieron bajo convenios y pactos, muchos de ellos posteriormente llegaron a contar con sufragio y muchos permanecieron sin el.

c) *Municipia Coercita*.- Es el resultado de la dominación militar. Roma les dejaba Prácticamente nulas las prerrogativas, o sólo la administración. Las cuestiones locales sin importancia ni relevancia alguna política o económica para el Imperio.

---

<sup>10</sup> Idem.

Carecían del *ius sufragio* y no tenían derecho a enviar representantes a Roma, la alusión a los municipios *cum iure honorum o sine iure honorum* (con honor o sin honor) según tuvieran sus habitantes el derecho o no de recibir condecoraciones del gobierno de Roma”<sup>11</sup>.

Don Justo Sierra explica la organización municipal romana diciendo:

“Roma, no tiene rival en la historia, Italia sirvió de ensayo y luego fue el modelo, tres medios empleo el Senado para organizarla, el primero prescindiendo del rigor del derecho de conquista, estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de municipios: los que gozaban de pleno derecho, quienes gozaban de plena autonomía, se consideraba en lo político y en lo civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de derecho latino, tenían la autonomía administrativa y la plenitud de derechos civiles romanos, pero no los políticos. Los municipios de pleno derecho mandaban en su contingente a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos, todos los demás comprendidos con el nombre de *socii*, pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia”<sup>12</sup>.

El municipio comprendía a la ciudad principal y una extensión muy variable de terreno en donde se asentaban algunos núcleos de población, en algunas ocasiones considerables como aldeas, todos sometidos a la autoridad del municipio.

El pueblo del municipio se componía en primer lugar de los munícipes o ciudadanos que habían nacido en la circunscripción, o por haber sido honrrados, este título se obtenía por medio de la *curia*. Sólo los munícipes tenían la plenitud de derechos de la ciudad. Los *incolae* o domiciliados, estaban obligados a pagar cargas, y no podían ocupar cargos curiales.

---

<sup>11</sup> Ibidem.- Pág. 33

<sup>12</sup> Ochoa Campos, Moisés.-“ La Reforma Municipal”, pág. 69, ed. Porrúa, 4ª.ed. ampliada y revisada , México , 1985. P. p. 557

Tanto los municipales como los domiciliados, se encontraban sometidos a diversas obligaciones. Unas de tipo personal (de auxilio y defensa) y otras de carácter patrimonial (pagar contribuciones al erario municipal). Finalmente los transeúntes y los *hospites* eran ajenos a la vida municipal.

La *curia*, fue el órgano más importante del municipio romano, al igual que el Senado en Roma, a la *curia* le correspondía la dirección de los asuntos locales, sus miembros, los decuriones eran la clase elevada de la ciudad. El número de decuriones fue variable según la importancia de las ciudades, por cuanto a los cargos y magistraturas se aprecia cierta uniformidad en las diversas etapas de la evolución del municipio romano:

- “1.-Ediles.-Encargados de la administración municipal, de las labores de la policía, vigilancia de mercados, pesas y medidas y cuidado de edificios públicos. Las administraciones más importantes de las municipalidades trascendieron a otras etapas de la evolución municipal.
- 2.-Cuestores.-Encargados de las finanzas del erario municipal.
- 3.-Pontífices y augures.-Encargados del culto municipal.
- 4.-Servicios augustales.-Encargados del culto imperial.
- 5.-Defensor *civitatis*.-Protegía a la plebe de injusticias y violencias. Notable esplendor en el bajo imperio.
- 6.-Los subordinados de magistraturas y funcionarios como los lictores o alguaciles, viatores o mensajeros, los librarii o tenedores de libros, etc.”<sup>13</sup>

Los cargos municipales eran ocupados por un año, salvo los que fueran vitalicios en la curia, los ediles, cuestores y demás funcionarios debían caucionar su gestión, otorgando fianza como garantía de su honradez y desde luego que existieron severas sanciones para castigar a quienes hicieran mal uso de los recursos del municipio.

Existió la costumbre municipal de designar en Roma a un patrono que era de la aceptación de la ciudadanía, de aquí viene la figura del patronazgo de las ciudades,

---

<sup>13</sup> Quintana Roldán, Carlos F.- Op. Cit. Pág. 35.

encabezaba la lista de los decuriones en el *albúm decuriorum* bitácora de los asuntos municipales.

En la etapa del Bajo Imperio la gente rehuyó los cargos municipales, quedando solo la curia como órgano de gobierno y como antecedente directo de los ayuntamientos medievales.

En la medida en que Roma perdía el control político de las provincias hispánicas ante las constantes acechanzas de las tribus de pueblos germanos que venían del norte de Europa, las municipalidades españolas fueron perdiendo su antigua estabilidad y eficiencia, mezclándose ahora con nuevas costumbres de carácter casi primitivo, y que darían origen a una nueva organización.

Todo había cambiado a raíz de las constantes invasiones de todo ese siglo, situándose del siglo IV al V d. c., por lo que la cultura típicamente urbana de los romanos se vio de pronto desaparecida frente a organizaciones tribales casi primitivas (con características aún más rurales), de estos cambios logran destacar dos instituciones: *el conventus publicus vicinorum* y *el placitum*, según el autor Moisés Ochoa Campos<sup>14</sup> la primera era la reunión de los habitantes para resolver cuestiones administrativas, este es un claro antecedente de los cabildos de la España medieval; el *placitum* de igual manera reunía a los hombres del municipio pero con la marcada referencia de carácter judicial, muy probablemente es un antecedente de los jurados populares. Aunque hay múltiples figuras del municipio resaltó también la tendencia germánica de concejos o colegios, la gran diferencia de la cultura romana, estratificada en grado sumo, contrasta con las frescas instituciones casi primitivas de los grupos germánicos; sin embargo su amalgamamiento e integración fueron la base indudable del municipio español, en esta época el municipio ya no era romano ni visigótico o germánico, sino un nuevo y diferente municipio español.

---

<sup>14</sup> Ochoa Campos, Moisés.- Op. Cit. Pág. 78.

Los municipios romanos no podían continuar con el carácter propio que anteriormente tenían, puesto que los germanos conquistaban el territorio del Imperio asentando en él su poder.

“El municipio romano, aunque decaído en su antigua grandeza, transformado y unido a otros elementos, no desapareció, sino que, subsistió después de la invasión hasta la gran revolución de la edad media”<sup>15</sup>.

Roma, aportó antecedentes fundamentales en el gobierno municipal con la creación de los ediles rurales que en funciones del ayuntamiento tuvieron jurisdicción administrativa y de policía. El derecho transformó las instituciones municipales. Las primitivas leyes que regularon a los municipios no habían sido escritas. En la época de Tarquino el soberbio cuando Sexto Papyrio las coleccionó en un código, con su propia legislación el municipio fue adquiriendo un carácter diferente al del estado a que pertenecía, es decir, que precisó sus funciones a pesar de reconocer y acatar las leyes generales del estado.

La institución del municipio tuvo la misión de hacer realidad la conexión entre el ciudadano y el estado, puede decirse que la responsabilidad de los funcionarios tuvo su antecedente en los municipios.

La herencia grecolatina en el municipio occidental señaló rasgos que persisten a través del principio de autonomía municipal del régimen familiar, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal, del gobierno edilicio, de la responsabilidad de los funcionarios y de la diferenciación de funciones entre el estado y el municipio.

---

<sup>15</sup> Azcarate Gumersindo de.-“El Municipio en la edad media”, pág. 10, Semanario El Derecho T. II. Tercera época. Colección Administración y Ciudad, Instituto de Administración Local Madrid,1994.

### 1.3.- Edad Media.

Los privilegios municipales tales como el estatuto jurídico de las poblaciones medievales, la redacción o expresión escrita de los privilegios concedidos a las localidades por el rey o el señor, de la autonomía mayor o menor del concejo o municipio y del derecho local en su conjunto o solamente en algunos de sus aspectos, de que disfrutaron en la edad media (desde el siglo V hasta el siglo XV de nuestra era), se debe principalmente a la reconquista en las que se enfrascaron por siglos los reyes hispanos, en la lucha entre moros y cristianos que influyó en la cultura y costumbres españolas que posteriormente llevan a la conquista y a la colonia.

Los privilegios mencionados en el estatuto jurídico se refieren a la igualdad ante la ley, expresamente establecido en el fuero de Cuenca, la inviolabilidad del domicilio, y respecto de la justicia el vecino estaba sometido a sus jueces naturales elegidos por él o por su concejo, también participaban en la cosa pública pues los vecinos elegían libremente a los magistrados y concejales, y la responsabilidad de los funcionarios.

Al efecto Moisés Ochoa Campos cita al autor Juan Agustín García, quien manifiesta que:

“nada tan sorprendente y bello en la historia del derecho como esas instituciones municipales que brotaban con espontaneidad en la anarquía feudal de los tiempos medios. Ninguna de las pretensiones constitucionales contemporáneas, producto de una pseudo ciencia política basada en el plagio vil y desatinado de leyes exóticas, ha garantizado mejor, ni con más eficacia y simplicidad de medios los derechos primarios indispensables para que se desarrolle con holgura una sociedad”<sup>16</sup>.

Los fueros municipales son el antecedente más cercano que se tiene de las garantías individuales y de los derechos humanos.

---

<sup>16</sup> Ochoa Campos, Moisés.-“El Municipio y su evolución institucional”, pág. 83. Publicaciones del Instituto de la Asesoría y Capacitación Municipal de BANOBRAS, colección Cultura Municipal, p.p. 260, México 1991.



El municipio español se fue vigorizando en la medida que la reconquista se extendía por todo el territorio ibérico. Los fueros ayudaron ampliamente a consolidar el sentido local de vecindad gracias a los fueros de Cuenca, Jaca, Castilla, León, Navarra y Aragón que contenían las prerrogativas de igualdad entre la ley, inviolabilidad del domicilio, de justicia pues el vecino está sometido a sus jueces naturales elegidos por el o por su concejo de participación en la cosa pública, los vecinos eligen libremente los magistrados concejiles y la responsabilidad de los funcionarios hacían de aquéllas corporaciones, modelos de democracia y participación<sup>17</sup>. Desde el siglo X y hasta principios del XIII la evolución de las instituciones comunales fue creciendo. Era el apogeo municipal, ya gozaban de autonomía, y la poca dependencia surgió el Concejo de Amplia Autonomía Política y Administrativa. Este concejo se convocaba al son de una campana y una vez reunidos los vecinos discutían y botaban sobre los diversos asuntos y de esta manera surgieron los consejos o cabildos abiertos, sin embargo los siglos pasados conocidos como de oro del municipalismo tendrían un rápido final en la medida que se consolidaba la reconquista. El nuevo orden político requería mayor centralización del poder en manos de los soberanos trayendo como consecuencia, entre otras, el paulatino sometimiento de los municipios al poder del rey. Con Pedro IV de Aragón en 1340, se instituyó la ley del “Justicia Mayor” que centralizó a nombre del rey una amplia gama de facultades judiciales y sancionadoras que estaban en manos de los alcaldes municipales. Así decayó el esplendor municipal, los soberanos de las diferentes comarcas gozaban cada vez más de mayor intervención en asuntos municipales, lo cual generó una fuerte inconformidad de los municipios, siguiendo así el movimiento de los comuneros. En el año de 1348 en Castilla el rey Alfonso X, el sabio centralizó los fueros en la ley de las siete partidas, restando autonomía a los municipios y suprimiendo en mucho sus antiguos fueros, siguiendo esta tendencia Enrique III de Castilla y León en 1396 creó la figura de los corregidores con facultades de supervisión sobre los municipios restándoles así su antigua autonomía.

Para 1519, teniendo como cede la ciudad de Toledo, la junta de comuneros teniendo como caudillo a Don Juan de Padilla, Juan Bravo, Francisco Maldonado, Pedro Girón

---

<sup>17</sup> Quintana Roldán, Carlos F.- Op. cit. pág. 42

y el obispo Antonio de Ceceña, incitó a las poblaciones a promover acciones en contra de las órdenes autoritarias e intervencionistas de Carlos V. En 1520, de nueva cuenta la junta redobló, sus esfuerzos en Ávila, el rey declaró la guerra a los comuneros el 31 de octubre de 1520, culminando en la famosa batalla de los campos de Villalar, en abril de 1521, con la total derrota de los comuneros y la ejecución de sus líderes.

El municipio español peninsular cayó en decadencia, sin embargo habría de florecer nuevamente en las tierras americanas cuya conquista se iniciaba en esos años.

#### 1.4.-El origen del concepto de servicio público.

El municipio como unidad básica debe cumplir fines, y en consecuencia la mayor o menor autonomía que se le reconozca, no debe medirse en función a la posición que guarde con el estado, sino en función de que efectivamente puede cumplir y satisfacer esas necesidades fundamentales o fines totales.

La idea de atribuirles la obligación de ciertos servicios mínimos, obedece a ese mismo reconocimiento, de que es la comunidad básica quien debe satisfacer mínimamente tales servicios, un municipio siempre debe gozar de recursos suficientes para hacer frente a esas necesidades básicas, de otra manera estaremos ante una ficción de sociedad perfecta.

Desde un punto de vista político la actividad de servicio público determinaba la acción estatal, aumentaba su poder de intervención porque le permitía hacerse cargo o regular lo relativo al interés general y presentaba un estado que se distinguía por su vocación de servicio a la comunidad.

Desde un punto de vista jurídico, se pretendía que las actividades de servicio público estuvieran regidas por el derecho público y los conflictos que se suscitaban fueran de la competencia del juez administrativo.

No basta conocer cual es el régimen jurídico aplicable y saber que hay una finalidad de interés público, sino que muchas veces son más determinantes, los medios o procedimientos que se emplean para conseguir esos fines. Existe una disputa entre los fines y los medios utilizados para obtenerlos siempre presente cuando se quiere saber que norma va a regular una situación.

“La propia dinámica de la teoría, que llamaba servicio público a lo que satisfacía un interés general, primero a cargo del estado, luego también en manos de particulares y el aumento del intervencionismo estatal, fomentado por las necesidades colectivas, que llevaron al estado a convertirse en empresario industrial y comercial, fueron ampliando sí, la teoría, pero a la vez destruyéndola por dentro, al hacerle perder claridad (desde la panadería hasta la música puede ser servicio público, pues lo ha dicho con ironía Georges Vedel) o restarle su significado jurídico, porque a muchos servicios públicos o actividades de servicio público no se les somete al régimen que la teoría predicaba en la famosa ecuación: servicio público igual a derecho público, sino al derecho privado (mentís estrepitoso a la noción de servicio público, exclama Vedel)<sup>18</sup>.

A pesar de los diferentes criterios, se entendía por servicio público una actividad destinada a satisfacer una necesidad de interés general bajo la autoridad de la administración, y que se comportaba con la sujeción a un régimen de derecho público.

Esta concepción llamada clásica, sufre una crisis, en cada uno de los elementos esenciales, lo cual en la obra de Jean Louis de Corail, tiene la expresión más sonora y viva, dando lugar a posiciones muy diferentes,

“desde aquella de Paul Couzinet, en que invocando a Taire quien según dice que una ciencia perfecta es una lengua bien hecha, pedía que la noción de servicio público fuera proscrita al derecho administrativo, hasta aquellas que hablan de la mencionada teoría como de un “lázaros jurídico” o predicán su revalorización, para llegar a una especie de transacción según la cual, si el derecho administrativo es el derecho del

---

<sup>18</sup> Vedel Georges.-Derecho Administrativo, trad. Juan Rincón Jurado. Traducción de la 6ª edición francesa, Biblioteca Jurídica Aguilar , pág. 688, p. p. 759 Madrid 1980.

servicio público, el contencioso administrativo está dominado por la noción de poder o autoridad o una posición intermedia en que el servicio público no aparece como el criterio general del derecho administrativo pero sí refleja una intervención administrativa específica, con consecuencias jurídicas<sup>19</sup>.

Al ser citado Charles Debbasch, por Georges Vedel pone de manifiesto “que si normalmente la satisfacción de un interés general conduce a la creación de un servicio público, también puede ser que el legislador decida que él sea atendido por un servicio privado, que viene a ser estrechamente reglamentado para que se respete este interés general; volviendo al ejemplo de la panadería esta, está sometida como una actividad privada, a una minuciosa reglamentación, en cuanto a la calidad, la cantidad, el precio del producto; no se considera únicamente de interés personal del propietario sino el general de la comunidad, que sale adelante por medio de la reglamentación de policía<sup>20</sup>”.

En un tiempo inicial se consideraban servicios públicos los que eran prestados por el estado o por una organización oficial, más tarde, al lado de la concesión, que entrega a un particular la atención de un servicio aparecieron otras actividades que recibían el tratamiento de servicio público por su vinculación con el interés general, ya no se toma en cuenta el órgano que presta el servicio sino la prestación misma.

Gana terreno la teoría del servicio público, por que se extiende a campos que antes no comprendía, pero pierde al descuidarse orgánicamente de la administración, por que es muy difícil precisar que es servicio público. Se entra a las diversas definiciones, de que da buena cuenta la lista que ha incorporado Eustorgio Sarriá en las ediciones de su libro<sup>21</sup>, a la búsqueda de un criterio que permita saber porque es un servicio público. Se habla de servicios públicos por naturaleza y ante la imposibilidad de encontrar una respuesta satisfactoria se aplican los postulados de la filosofía existencialista al derecho: en materia de servicios públicos también la existencia precede a la esencia,

---

<sup>19</sup> Corail , Jean Louis de.-“La crisis de la noción jurídica de servicio público en derecho administrativo francés, pág. 71, Librería General de Derecho y de Jurisprudencia París 1954.

<sup>20</sup> Georges Vedel, Op.Cit. Pág.71

<sup>21</sup> Sarria,Eustorgio.-“Derecho Administrativo”, pág 78 y 85-96, ed. Themis, 3ª ed., p. p. 339, Bogotá 1957.

para concluir que es necesario pulsar la intención del legislador, o atenerse a sus palabras, pero muchas veces, este calla.

Evidentemente cuando puede ser servicio público a la par, las actividades que asume directamente el estado a través de la administración como buena cuota de los particulares, resulta difícil establecer que es servicio público, y sobre todo no se puede para ambos tener un mismo régimen jurídico.

Nace una nueva categoría de servicios públicos, la de los servicios industriales y comerciales, que retrata la forma más moderna del intervencionismo económico del estado, en que este adquiere la condición de empresario, para suplir deficiencias del capital privado o para desarrollar sectores que el estado quiere con exclusividad en medio del coro de la protesta de los sostenedores de la doctrina clásica, superada de actos de autoridad, y actos de gestión, lo cual establece si hay régimen de derecho público o privado.

Manifiesta el autor Eustorgio Sarriá que la reacción de Duguit es bastante expresiva mismo que explica la teoría de los servicios públicos industriales y comerciales, de la siguiente manera:

“se creía estar desembarazado de una vez por todas de esta falsa y desdichada distinción..., y sin embargo puede preguntarse si ella no esta renaciendo en la jurisprudencia del concejo de estado, jurisprudencia que aparece confusa y aún contradictoria... Sea lo que sea, yo mantengo plenamente lo que dije anteriormente. De dos cosas o una actividad es un servicio público o no lo es. Si ella es un servicio público, ella tiene siempre los mismos caracteres; todas las consecuencias que se vinculan a que ella es un servicio público de autoridad y de gestión debe ser definitivamente descartada sopena de caer en la confusión del error”<sup>22</sup>.

Para De Corail, según manifiesta Roberto Dromi: “hay una oposición categórica entre las nociones de servicio público y la de servicio industrial y comercial: desde el

---

<sup>22</sup> Ibidem, pag. 61

momento en que se coloca la noción de servicio público en la base del régimen administrativo que se ven en el fundamento y límites no puede explicarse lógicamente que algunos de ellos puedan quedar sometidos ampliamente al derecho privado”<sup>23</sup>.

Según Charles Debbasch citado por Georges Vedel “el elemento material es el interés general, el elemento orgánico es la vinculación al aparato estatal, y el régimen jurídico no siempre que hay servicios públicos hay derecho público, surgen las distinciones entre servicios públicos administrativos, industriales y comerciales, sociales con regímenes jurídicos diferentes y aparece el nuevo criterio de la gestión privada, que hace depender no de la naturaleza jurídica del régimen aplicable sino de la voluntad del estado de someterla al derecho público o al derecho privado según los mecanismos que ponga en marcha, lo que hace pensar en un predominio de los medios sobre los fines en una tardía victoria de Hariou sobre Duguit.”<sup>24</sup>

Todo este proceso de descomposición en la claridad de una teoría de crisis y angustia a la doctrina francesa que ha estado siempre a la caza de un criterio unificador del derecho administrativo, de una sola teoría que ilumine, desde la cumbre, todas las particularidades del derecho administrativo, y la ha hecho confesar que, quizás, es propósito vano. Las consecuencias son la lucha por la regularización de la noción de servicio público o del binomio gestión pública gestión privada. De ahí también la necesidad de numerosas páginas en los tratados y manuales de derecho administrativo francés, para indicar la competencia de la justicia administrativa, porque la ley calla y el criterio de competencia de servicio público no es suficiente.

Para finalizar, la única fórmula general que se puede enunciar, hoy relacionada con el régimen jurídico del servicio público es la siguiente: decir que se está en presencia de un servicio público, es admitir que el régimen de la actividad considerada hace al derecho público la parte que requiere la consecución del fin perseguido. Es el principio llamado de la proporcionalidad de los medios a los fines, presentándose a veces como

---

<sup>23</sup> Dromi Roberto.-“Derecho Administrativo”, pág. 81, T. 2, 1ª reimp. Ed. Astrea, p. p. 759, Buenos Aires 1985.

<sup>24</sup> Georges Vedel.- Op. Cit.pág. 61

característica del servicio público, pero en virtud de éste mismo principio sobre la importancia de las reglas de derecho público en el conjunto del régimen, la calificación de servicio público no ofrece ninguna precisión; además un cierto número de actividades privadas de interés general que no tienen ciertamente la calidad de servicios públicos dependen en parte también del derecho público.

Fuera de lo anterior, existen algunos principios esenciales comunes a todos los servicios públicos que dominan su funcionamiento de aplicación que son de continuidad y adaptación a las nuevas circunstancias y de igualdad.

La continuidad, en el servicio público responde a una necesidad general que no puede interrumpirse.

Como el interés general varía con el tiempo, los servicios públicos deben evolucionar según sus exigencias, ni los agentes, ni los usuarios pueden pretender un derecho adquirido al mantenimiento del estatuto en vigencia en el momento en que entran en relación con el servicio (alza de tarifas, supresión de empleos y, en el campo contractual la imposición unilateral de obligaciones por parte de la administración).

El principio de igualdad significa que en cuanto a cargas y beneficios del servicio, todos los usuarios se encuentran en el mismo plan, sin que pueda hacerse discriminación por parte de las personas.

En los servicios económicos, sin embargo la discriminación entre usuarios es posible conforme a las reglas comerciales, pero todos los que se encuentran en la misma situación pueden pretender las mismas ventajas.

## Capítulo II

Los servicios públicos en la historia mexicana.

### 2.1.-Época prehispánica.

A finales del siglo XV y a principios del XVI, las tierras del continente americano se encontraban pobladas por una diversidad de tribus con culturas muy diversas. Siglos atrás en las regiones del centro de América había florecido la cultura maya cuyo esplendor dejó monumentales construcciones. Al sur del continente la cultura de los Incas aún conservaba su vigor y su riqueza; sin embargo,

“la civilización y cultura dominante en la meseta central de las tierras bajas del norte de América, era la conocida como Mexica o Azteca, cuya capital (Tenochtitlan) fue la ciudad más importante de toda la región. La fundación de Tenochtitlan, data aproximadamente del año 1325, y se desarrolló sobre una isleta del lago de Texcoco, en donde de acuerdo a la leyenda, encontraron a un águila devorando una serpiente.

De esos años y hasta 1519, el Imperio de los Mexicas se extendió de mar a mar, por el norte limitaba con los grandes desiertos de lo que ahora es Nuevo México; al sur los límites eran con las tierras de la actual Guatemala”<sup>25</sup>.

Correspondió al pueblo Azteca protagonizar la lucha frontal contra la conquista española encabezada por Hernán Cortés, por lo que resulta importante incursionar en la organización de esta civilización mexicana. Sobre este en particular señala Muñoz y Ruiz Massieu que:

“En el pueblo azteca existía una verdadera división de clases sociales, como pueblo guerrero esta división fue necesaria: los vencedores y los vencidos, los privilegiados y el pueblo, los primeros se subdividían en tres clases: la militar, la

---

<sup>25</sup> Quintana Roldán, Carlos F.- Op. cit. pág. 45



sacerdotal y los comerciantes, teniendo cada una de ellas sus organizaciones religiosas y educativas”<sup>26</sup>.

La organización política de los aztecas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista, los historiadores coinciden en afirmar que la base de su organización económica y social se encontraba en la institución del calpulli, al respecto los autores citados anteriormente afirman, sin definir en realidad al calpulli, que se constituyó una forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado.

“A partir del momento en que se inicia la conquista de América, en todas las formas de organización prehispánica, tanto social, como política, comienza a sufrir un cambio considerable, incluso a desaparecer o a ser transformadas, sustituidas o simplemente impuestas de acuerdo con la concepción de quienes habrían de detentar el poder y la fuerza durante tres siglos como consecuencia de la victoria de los conquistadores”<sup>27</sup>.

La organización social antes de la conquista responde a una organización política y social del clan y la tribu, según apunta Ochoa Campos Moisés al citar a Gonzalo Aguirre Beltrán manifestando que:

“México, Texcoco y Tlacopan eran el asiento de tres tribus, cuyos tecuhtlis eran jefes militares electos por un consejo de jefes. El llamado nuevo imperio maya con la confederación de las tribus asentadas en Uxmal, Chichén y Mayapán, se encontraba en idéntica situación; como también lo estaba la confederación del estado de Puebla formada por la gente de Huexotzingo, Tlaxcallan y Cholollan. Se puede afirmar que el grado superior de organización social, lo constituía la tribu, pues llegaron a integrar verdaderos estados tribales y las que se hallaban en un grado mayor de evolución, formaban confederaciones, sus jefes eran electos por los consejos de sus respectivas tribus”<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Muñoz Virgilio y Ruíz Massieu.-“Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México” pág. 21. UNAM, México, 1979.

<sup>27</sup> Ochoa Campos, Moisés.-“La Reforma Municipal”, pág. 31.

<sup>28</sup> Idem.

En todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron la confederación de tribus, fue la forma de agrupación más compleja ideada por indígenas mexicanos como patrón cultural; el clan, fue de singular importancia formaba precisamente la comunidad, o sea, la célula social, es decir, el municipio primitivo estaba constituido por el clan totémico.

La presencia de grupos organizados de parientes entre los aztecas, entre los mayas, y en lo general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por habitat el territorio que hoy constituye la República mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución que, difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió de los nahuas la denominación de calpulli, semejante a la *gens* griega o al clan escocés, ha sido llamado clan geográfico, determinando así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado, se trata de un tipo de clan, estructurado sobre las relaciones de la familia con la tierra, en cuanto a su explotación, es un municipio primitivo de carácter agrario.

Indica el autor Moisés Ochoa Campos que:

“el calpulli era el sitio ocupado por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular”.<sup>29</sup>

El calpulli constituyó sociológicamente, el foco de convivencia, administrativamente, la célula de organización y económicamente la base de la propiedad, del trabajo y en general, de la producción, el calpulli es nuestro clan, elevado por obra de la vida sedentaria a la categoría de municipio rural primitivo, el calpulli era una alianza o federación de familias y de aquí su tipo de gobierno.

---

<sup>29</sup> Ibidem, pág. 33.

La existencia de una alianza o federación, implicaba la existencia de un consejo representativo, en el calpulli la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del consejo, que era la expresión del poder social, a la manera de los consejos municipales, pero emanando de la alianza de familias emparentadas el consejo era integrado por los jefes de dichas familias, que naturalmente eran ancianos; en la época colonial, estos ancianos fueron llamados indios cabezas e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente.

Los funcionarios tenían facultades ejecutivas, uno de ellos era el *teachcauh*, o pariente mayor, era el de más significativo rango, debía ser miembro del calpulli, persona prominente y hábil, su elección era de por vida y a su muerte elegían a otro, el más honrado, sabio y hábil a su modo, y viejo, el que mejor les parecía para ello. En el *teachcauh*, recaía la administración que comprendía: el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del calpulli, el producto de sus tierras, cuidaba de la conservación del orden, y que se impartiera justicia, del culto de sus dioses y a sus antepasados, era pues, el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal formaba parte del consejo tribal.

Otro funcionario, era el *tecutli*, el señor, o el abuelo, desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra, era el jefe militar del calpulli ya que cuidaba del adiestramiento de los jóvenes en el *telpochcalli*, capitaneaba a sus tropas en las batallas, era quien llevaba las insignias del linaje en las acciones de guerra.

Otros funcionarios tenían a su cargo diversos ramos del gobierno del calpulli, tales como: los *tequitlatos*, encargados de dirigir el trabajo comunal; los *calpizques*, quienes se encargaban de recaudar el tributo, los *tlayacanques*, eran cuadrilleros, los sacerdotes y los médicos hechiceros a cuya encomienda estaba la conservación de la seguridad psicológica del grupo, otros funcionarios de menor jerarquía eran los *tlacuilos*, escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos, la propiedad de la tierra,

etcétera; los topiles, ejercían oficios de gendarmería, duraban en su cargo toda la vida, sin embargo podían perderlo si había motivo grave para ello.

En cada uno de los diversos calpullis de la ciudad de Tenochtitlan, había unos funcionarios cuya competencia se limitaba a los asuntos de importancia mínima, cuyas funciones eran la de participar en aquellos asuntos de naturaleza judicial, administrativa y policiaca, mejor conocidos con el nombre de calpullec y chinancallec o el de teachcauh.

Los calpullis, contaban con un mismo dialecto, estaban ligados entre sí y a través de sus clanes integraban la tribu, esta era una liga de calpullis, el consejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli, este consejo elegía por una vida al tlatoani y al tlacatecutli que llegó a personificar el poder central, en la elección, había una limitación importante, y era que sólo podía recaer en un calpulli o linaje determinado, sucediendo así entre los mexicas y los mayas del llamado Nuevo Imperio, los jefes militares solo salían del linaje de los cocomes; en las tribus más evolucionadas la división y especialización del trabajo propiciaba la incipiente formación de clases sociales, entre ellas las de los sacerdotes, comerciantes, guerreros y macehuales, entre otras, la sociedad agrícola se concentró en torno de aldeas que eran centros agrícolas, políticos y económicos, trayendo consigo la especialización de funciones entre los pobladores. Las formas democráticas de gobierno derivadas de la organización social basada en el parentesco, aún persistían, la democracia existía en teoría más que en la práctica, en la mayoría de las tribus, la organización consanguínea se encontraba en pleno vigor, lo cual permitió estas formas democráticas y en el transcurso de la dominación española fueron reinterpretadas dentro de los patrones democráticos occidentales, dando así estabilidad y solidez a las Repúblicas de los Indios.

La ciudad de Tenochtitlan tuvo para la vida cultural del pueblo azteca gran relevancia, pues la fundación de una ciudad siempre era un acto sagrado por virtud del cual, mediante fórmulas y ritos, se asociaba a los dioses al suelo donde se iba a erigir la

ciudad cuyo centro ineludible, topográfico, político y cultural, era el templo, verdadero domicilio religioso del dios y de la tribu. Siendo la religión el superfenómeno, al cual estaban supeditadas todas las demás manifestaciones de la vida social de aquellos pueblos, es fácil comprender que el lugar escogido por el propio dios para el establecimiento definitivo de la tribu, siempre tuvo a los ojos de sus adoradores y de los pueblos extraños, el significado de un santuario, al que debía llegarse con la devoción y respeto; por eso el pueblo azteca se identificó con la ciudad de Tenochtitlan y con un poderoso impulso vital pronto la ciudad de México adquirió las proporciones de una gran urbe. La fundación de Tenochtitlan tuvo un importante carácter religioso, la fundación de la ciudad señaló un nuevo ciclo en su cultura y fue el espíritu que hizo invencible a los antiguos mexicanos, sostenidos por ese lazo del nuevo mundo que estuvo tan entrañablemente ligado a sus tradiciones y creencias.

En Tenochtitlan, el templo mayor, fue levantado en el sitio preciso escogido por la deidad, represento el centro urbano, y a su alrededor se extendió la ciudad en la que a la vez, no disfrutaban de derechos de vecindad los extranjeros. Solamente el desarrollo de Tenochtitlan como metrópoli, abrió a los jefes aliados la residencia en la ciudad capital. El antiguo mexicano era admitido en la ciudad al llegar a la mayoría de edad y desde ese día, formaba parte del culto público y se convertía en ciudadano con los mismos deberes y prerrogativas que los vecinos de los calpulli.

La ciudad, como comunidad social, ejercía gran influencia en las costumbres de sus miembros y cada ciudad tenía su propio calendario, su moneda particular y sus pesas y medidas; la educación tuvo demarcación municipal, pues en cada barrio funcionaban escuelas atendidas por sacerdotes; el ejército era a la vez de carácter local. Era la ciudad en armas y en campaña era la ciudad en guerra, a la que acompañaba la urbe de los latinos.

La idea de autonomía local surgió con la religión, las antiguas creencias distinguieron la existencia entre dos ciudades, ya que por vecinas que fuesen, formaban dos sociedades completamente separadas, entre ellas había mucho más distancia de la

que separa hoy a dos ciudades. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina, se creía que los dioses de una ciudad rechazaban los homenajes y las oraciones de cualquiera que no fuera su conciudadano.

Con base en estas ideas religiosas, surgió el municipio natural, al tiempo que se habría de sobreponer la estructura política.

“El estado azteca, estaba integrado por un territorio metropolitano, que reconocía a Tenochtitlan como ciudad capital propia, y por los dominios, constituidos por los territorios de los pueblos subyugados, que reconocían la autoridad de los aztecas, a quienes pagaban tributos, pero conservando cada cual su correspondiente capital, éstos dominios constituían un área de influencia y sin perder las características de su régimen local. Dicho territorio comprendía del Valle de México, en una extensión más o menos equivalente a lo que actualmente corresponde al Distrito Federal, desde los primeros tiempos, a esta región del país, se le ha asignado la función de servir de residencia a los poderes supremos; se extendía el área de influencia del estado azteca, cuyos límites territoriales no se han definido con precisión, pero que aproximadamente llegaban por el sur hasta la provincia de Xoconusco en Chiapas; al este, hasta el golfo de México, desde la desembocadura del río Coatzacoalcos hasta cierta parte de la Huasteca; al norte colindando con los territorios habitados por las tribus chichimecas y al oeste hasta los límites de Michoacán.

Los señoríos coaligados de Tlacopan y Acolhuacán; el estado independiente de Mextitlán; la República de Tlaxcala y los territorios libres de Cholula y Huejotzingo, así como multitud de tribus sometidas, tales como los Huastecas, los Otomíes, los Totonacas, los Matlazinca, los Ocuilteca, los Tlahuica, los Topi, los Chatinos, los Popoloca y otras más; se alzaban ciudades de gran importancia como las de Chalco, Xochimilco, Mizquic, Cuitláhuac, Ixtapalapa, Cuautitlán y otras, todas ellas cabeceras de otros territorios, además las poblaciones de Otompan, Mexicaltzingo, Huitzilopochco, Coyohuacán, Atenco, Cuatlichán, Huexotla, Chiautla, Acolma, Teotihuacán, Ixtapalocan, Tepetlaoztoc, Tepepolco, Tizayocan, Citlaltepec, Coyotepec, Tzompango, Tultitlán, Tetepanco, Echecatepec y Tequizquiac; Tenochtitlan y Tlatelolco, en un principio estuvieron separadas, en lo

político y en lo topográfico, pero llegaron a formar una gran ciudad, unidas por una calzada y gobernadas por una misma autoridad suprema.

La antigua ciudad de México ejerció así una supremacía que no tuvo rival en todo el mundo indígena, el territorio metropolitano, pequeño en proporción a sus vastos dominios, adquirió un ascendiente cultural, político, social y económico, sobre las provincias, que se tradujo en equilibrio para mantener el enorme cuerpo del estado azteca”<sup>30</sup>.

En México, gracias a la existencia de Tenochtitlan y luego de la ciudad de México, la organización federal no tuvo realmente problema, ya que contaba de antemano con una demarcación para asentar a los supremos poderes.

“Tenochtitlan fue el asiento de los poderes confederados que formaban México, Tlacopan y Texcoco. Esta confederación era esencialmente militar y otorgaba la supremacía metropolitana a la antigua ciudad de México, que también ejercía hegemonía política a través de la dignidad del Tlacatecuhtli y en cierto grado por el Tlatocan o consejo de nobleza.

Dicha autoridad metropolitana llegó a intervenir en el gobierno de las regiones anexadas, ya que el Tlacatecuhtli tenía atribuciones para designar a los señores que las gobernaban y cuya representación personal tenían”<sup>31</sup>.

Las instituciones políticas y judiciales regulaban las relaciones entre la metrópoli y los habitantes de las regiones anexadas, lo que constituye el primer antecedente en materia de organización estatal, concretamente en lo relativo a los nexos existentes entre la metrópoli y la vida local y entre las instituciones centrales y los derechos de los pueblos dominados.

En cuanto al gobierno local en Tenochtitlan, se puede afirmar la existencia, del municipio natural, con sus propias instituciones.

---

<sup>30</sup> Ibidem, pág. 40.

<sup>31</sup> Ibidem, pág. 41.

Desde el origen de Tenochtitlan, surgió el municipio natural entre los nahuas, al asentarse sus clanes y contar con un lugar de radicación, para establecer la necesidad de señalar un requisito ineludible, de que para la aparición del municipio natural, no basta la coexistencia de personas si ellas no establecen vínculos de residencia. El territorio determinado donde debe asentar la vecindad, constituye para el municipio natural lo que para la nación es el área de su soberanía. Sin derecho de asiento, el grupo permanece en los estadios de la horda o de la tribu nómada, gérmenes del municipio, pero no constituidos como tal. Con esto quiero decir que en la horda no aparece todavía el municipio natural.

Una vez asentados los clanes en el lugar donde fundaron la ciudad de México, surgió el municipio primitivo.

Tenochtitlan estaba organizada en barrios y éstos en calpullis, que formaban grupos emparentados y que poseían tierras en común. El municipio natural, en consecuencia, existía en Tenochtitlan, circunscrito a los calpullis, que poseían su régimen local al lado de las instituciones metropolitanas.

En el estado de organización social de los pueblos indígenas, cuyos núcleos más importantes habían alcanzado las formas de vida sedentaria, era común la existencia del municipio natural de carácter agrario, pero en un grado mayor de evolución, coexiste y se sobrepone el clan totémico, otro tipo de comunidad, fincada en los lazos tribales, que adquiere ya las características del municipio político, tal situación era la que ofrecía Tenochtitlan, con numerosos clanes totémicos, formados por grupos emparentados y que poseían tierras en propiedad natural llamadas calpullalli, que significa tierra del calpulli, fincada en la explotación de la tierra, el calpulli representa el municipio natural de carácter agrario.

Con la reunión de varios de estos calpulli menores, en cuatro calpulli mayores, se le denominan barrios. Obedecían a su organización tribal y constituían por separado



sendos municipios o asociaciones de vecindad. Con un régimen mixto, propio de la ciudad capital, asiento de poderes locales y centrales. En este aspecto Tenochtitlan era una verdadera metrópoli. Se dice que todos los caciques, gobernadores tecutlis y gentes notables de las provincias, acostumbraban construir residencias en las principales calles de la capital, pues la mayor parte del año vivían en la corte.

Por lo que toca al clan totémico, la propiedad natural y su explotación, daban las bases de organización de la comunidad. A ellas estaba supeditado el derecho de vecindad, puesto que, el que se ausentaba por determinado tiempo de su calpulli, perdía ese derecho domiciliario y con éste, el usufructo de su parcela agrícola.

A raíz de esta organización comunal, el totemismo se presenta como el derecho constitucional primitivo; su estudio permite explicar cómo se han constituido ciertas sociedades, como nacieron ciertas concepciones y cómo ciertos conceptos religiosos hayan podido desprenderse tal vez de las nebulosidades de la prehistoria.

En Tenochtitlan, la gran capital indígena, cuya población puede calcularse que comprendía aproximadamente en unas sesenta mil casas, coexistía el municipio natural. Se hallaba dividida en calpulli mayores o barrios, que eran cuatro sin contar el comercial de Tlatelolco y estos en calpulli menores, formados por los grupos emparentados y que poseían tierras en propiedad natural.

Fundamental entre los aztecas era el derecho de vecindad, como en todas sociedades que atraviesan por el periodo gentilicio, encontrarse avecindado, constituía el único medio para gozar de los derechos individuales y colectivos. Es elocuente el hecho de que la embriaguez debía castigarse derribando las casas de los viciosos, porque eran indignos de contarse entre los vecinos.

En Tenochtitlan, lo primero en levantarse en el lugar señalado por los dioses, precisamente en el peñasco donde hallaron la hermosa águila sobre el nopal, fue el

primitivo templo de Huitzilopochtli. Después a su alrededor la tribu levantó improvisadas viviendas lacustres.

El recinto sagrado y la ciudad, fueron creciendo en forma asombrosa, pero siempre representaron la alianza tribal que es la de carácter propiamente político y por ello no es de extrañar que en el mapa de Tenochtitlan atribuido a Cortés, que se adviertan dentro del recinto sagrado circundado por el coatepantli y rodeándolo pequeñas salas llamadas calpulli, a las que las gentes de los clanes acudían a orar y a depositar sus ofrendas, eran en verdad, testimonios permanentes de la alianza de los clanes en el corazón de la ciudad.

La reunión de varios calpulli en uno mayor, dividió a la ciudad en cuatro partes y estaban delimitadas por las calzadas primitivas de la ciudad, el recinto sagrado o templo mayor, contaba con cuatro puertas orientadas hacia los cuatro puntos cardinales. De estas puertas partían las cuatro calzadas. Hacia el poniente, se extendía la de Tlacopan, a la que se conectaba el acueducto de Chapultepec; por el sur, estaba la calzada de Iztapalapan, que llegaba a Coyoacán; al norte la que salía por la puerta septentrional del Cohuatepantli, llamada Acatlyacapan y que salía en la orilla de la ciudad se bifurcaba una rumbo a Tenayuca y la otra hacia la punta del cerro o Tepeyacac, por el oriente había una corta calzada, hasta el punto donde estaba el puerto de las canoas que hacían el tráfico con Tetzcoco.

El tribunal de primera instancia, llamado tlacatecalt, tenía en cada barrio un lugarteniente nombrado teuctli, elegido anualmente por el común del barrio, tenían también su juzgado para conocer de las causas de su respectivo distrito y diariamente iban al cihuacoatl o al tlacatecatl para informarle de todo y recibir sus órdenes; habían unos comisarios que llamaban centectlapixque, los cuales tenían a su cargo cierto número de personas, nombrados del común del barrio, no eran jueces, sino meros inspectores que velaban sobre la conducta de las familias que tenían encargadas y daban cuenta a los magistrados de todo lo que ocurría. Bajo las órdenes de los teuctlis estaban los tequitlatoques, que eran los cursores o solicitadores que iban a intimar sus

órdenes a los particulares y a citar a los reos; y los topiles que eran los alguaciles que ejecutaban las prisiones que se ofrecían.

Esto revela que el municipio natural subsistía en el calpulli en toda su integridad, con su característica posesión colectiva de la tierra, pero institucionalizando las relaciones comunales a través de las elementales funciones de una policía municipal.

La organización de los calpulli, mayor y menor, como ya he anotado era fundamentalmente agrícola, las tierras que llamaban altepetlalli o tierras de los pueblos eran las que poseía el común de cada ciudad, las cuales estaban divididas en tantas partes cuantos eran los barrios de la población y cada barrio poseía su parte con entera exclusión e independencia de los demás; cada barrio, cuartel, parcialidad o calpulli mayor, fincaba su existencia en su régimen agrario pero como asociaciones de vecindad, poseían cada uno sus tianquixtli o mercados, sus teocallis o templos, sus telpuchcallis o escuelas.

La ciudad se extendía con los círculos concéntricos de sus calles, alternando las de agua y las de tierra. Ya como unidad urbana, la ciudad-capital tenía su gran mercado, que era el de Tlatelolco, su gran recinto sagrado, sus obras de defensa contra las inundaciones; su gran colegio para la nobleza; sus museos de fieras, aves y fenómenos y sus vastos palacios, como los de Moctecuzoma, Tezozómoc, Axayácatl, Cuauhtémoc y las llamadas Casas Nuevas.

Respecto al poder central, había un funcionario que por algunas de sus atribuciones constituyó un verdadero magistrado de la ciudad, parecido al que existió en una época en el municipio romano. Este funcionario era el cihualcoatl, con atribuciones judiciales y administrativas.

La ciudad contaba, para lo criminal y lo civil, con sus tribunales y con los alguaciles, que tenían autoridad, y prendían a los delincuentes y ejecutaban las sentencias dictadas, la ciudad fue la expresión sociopolítica de la unidad de la tribu,

conservando en su seno una pluralidad de municipios naturales, formados en los calpulli por los clanes totémicos, y la ciudad fue el anuncio de una nueva nacionalidad, al constituirse alianzas o federaciones permanentes entre varias ciudades.

El régimen de aldeas quedaba sujeto a la nueva fuerza de convivencia, o sea la ciudad.

Siguiendo al autor Moisés Ochoa Campos quien hace referencia a Fray Juan de Torquemada quien a su vez hace alusión a una ley sobre vecindad:

“fundaron en éste lugar su pueblo y como fueron multiplicados y creciendo en número de gente, fueron también creciendo en arrogancia y orgullo; y pareciéndoles ya poca su tierra y queriéndose enseñorear de la ajena, fueron a dar guerra...”<sup>32</sup>

es que la vecindad, tiende a su ensanchamiento, absorbiendo a los poblados débiles y buscando su predominio en el régimen de ciudades, hasta pretender el constituirse en metrópoli. En la actualidad, son frecuentes aún los pleitos entre los pueblos, por cuestiones de límites y por obtener el rango de cabecera en los municipios.

La institución del cabildo abierto o asamblea pública, fue general en la comunidad indígena.

En cuanto al régimen central de Tenochtitlan fue en cierta forma, a la manera de la República romana. Este paralelismo, es refrendado por los occidentales a través de las formas aborígenes con el nombre de repúblicas de indios.

Los chimalhuacanos se encontraban en el estado de organización social basado en el parentesco, cada tlatoanazgo tenía su jefe y los pueblos su autoridad particular: un motécatl.

---

<sup>32</sup> Ochoa Campos Moisés.-El Municipio y su evolución institucional, pág. 91

Existía por lo tanto una organización de tipo consanguíneo, con un patriciado que formaba una especie de senado. Los plebeyos habían logrado lo que los de Roma al constituirse el municipio: el derecho a ser escuchados.

El tlatoani entre los chimalhuacanos no era absoluto, no tenía mando de ejército o de policía y únicamente contaba con su influencia personal, transmitida por herencia.

En síntesis, las comunidades indígenas, a la llegada de los europeos, constituían municipios naturales desarrollados. En el corazón de la ciudad el municipio político hacía su aparición, junto con la incipiente división de la sociedad en clases y dentro de área de interinfluencias de una organización estatal.

El municipio aparecía como poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste. Como asociación de vecindad se expresaba a través de la localidad domiciliaria, como asentamiento de mercado, como inmediata institución para regular las funciones y atender a las necesidades de la comunidad.

El municipio, como efecto de la sociabilidad, aparecía institucionalizando, en su régimen agrario, en su policía, en sus mercados, en sus templos, en sus escuelas y en sus tribunales las relaciones sociales. El proceso por el cual el calpulli institucionalizó todas las formas de convivencia social, puede desprenderse de que entre los antiguos mexicanos, las lealtades religiosas y políticas, eran congruentes en su origen, se desarrollaron merced a un proceso de integración de las unidades tribales o locales, más pequeñas, hasta formar un estado. Se supone que los calpulli aztecas, fueron una división tribal que asumió más tarde una significación local, militar y política, además de la religiosa. Entendiendo que cinco calpulli formaban una división de la ciudad y que las cuatro divisiones, con sus veinte calpulli en total, integraban la ciudad-estado azteca. El calpulli, era el soberano dentro de su dominio. Los calpulli, de México nunca perdieron su independencia, sino que estaban federados, sin embargo en el momento de la conquista, funcionaban ya más como organización geográfica, que como asociación basada en el parentesco.

Desde luego que el poder de la iglesia sobre la corona española, estaba en su forma y pensamiento lleno de influencia de las instituciones que la metrópoli transfirió a la colonia. Al término de la conquista de la gran tenochtitlan, la corona española se encontró con un imperio más extenso que el propio y habitado por una población superior a la de la península ibérica, rápidamente habría de poner en acción a sus funcionarios y a algunos sectores de la iglesia para imponer su dominio real. Los conquistadores iban a ser a su vez conquistados, señala Enrique Semo<sup>33</sup>, al referirse a la actitud de la corona, Semo destaca que para enfrentarse a los conquistados, aparentes dueños del poder local, los monarcas enunciaron a sus funcionarios y algunos frailes contagiados de humanismo renacentista. Los burócratas del rey eran diferentes a los hidalgos aventureros que se habían posesionado de la Nueva España, su poder provenía exclusivamente del estado, para que no pudieran consolidar su influencia local, eran constantemente movidos de su puesto y de un virreynato a otro.

## 2. 2.- En la colonia.

“El año de 1492 habría de ser crucial para España, pues tres grandes acontecimientos de trascendencia histórica marcarían su porvenir: La reconquista, la cual se consolidó con la salida formal de Granada de Boabdil (último rey árabe) el 06 de enero, la expulsión de los judíos, según edicto de los reyes católicos el 31 de marzo y el descubrimiento de América el 12 de octubre de aquél año”<sup>34</sup>.

Por otro lado, Diego de Velásquez, gobernador de Cuba, confió a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar tierras que estaban al occidente. Las expediciones eran costeadas por particulares.

“La expedición fue subsidiada en parte por el gobernador Velásquez y la corona se limitaba a autorizar directa o

---

<sup>33</sup> Semo, Enrique.- “Un pueblo en la historia” Parte 1. Universidad Autónoma de Puebla. Nueva Imagen México, pág. 233, p. p. 392.

<sup>34</sup> Quintana Roldán, Carlos F.-Op. Cit. Pág. 47.

indirectamente la expedición, Velásquez le entregó un pliego de instrucciones con la obligación de cumplirlas durante el viaje, entre otras cosas no se permitía la blasfemia, la fornicación, el juego de dados y naipes; se prescribía sondear puertos y mares; es decir a los naturales que iban por mandato del rey a visitarles y que vinieran a su obediencia; informarse sobre las cruces adoradas por los indios de Cozumel; catequizarlos en la verdadera fe; inquirir sobre la existencia de españoles en Yucatán; darle a los indios buen trato y no tomarles bienes ni mujeres; guardar lo que se había rescatado en arcas de tres llaves; hacer relación de la tierra y sus particularidades, etcétera”<sup>35</sup>.

Cuando Cortés estaba listo para partir, Diego de Velásquez revocó su nombramiento y lo mando aprehender, por lo que el capitán tuvo que apresurar su salida y partió el 10 de febrero de 1519.

“Cortés no había sido facultado por Diego de Velásquez para establecer una población permanente ni para realizar conquistas y como le había desobedecido, sabía que regresar a Cuba, era la muerte o la prisión. Cortés tenía formación jurídica, ya que estudió Derecho dos años en la Universidad de Salamanca y había sido alcalde mayor en Cuba”<sup>36</sup>.

El municipio estaba en su apogeo, en la mente de los expedicionarios por ser el medio eficaz para conquistar y ocupar las nuevas tierras; claro está fundando nuevos centros de población.

“Los expedicionarios utilizan la institución más respetable de su época, el municipio, sabedores de que era la fuente del poder que podía facultarlos para llevar a cabo su empresa y además del medio idóneo para independizarse de Diego de Velásquez. El primer municipio en México, lo fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del soberano para poder actuar en su nombre y representación. Al respecto Bernal Díaz del Castillo relata que: “Ordenamos hacer, fundar y poblar una villa que se nombró Villa Rica de la Vera Cruz, se puso una picota en la plaza y fuera de la Villa una horca”<sup>37</sup>;

---

<sup>35</sup> Robles Martínez, Reynaldo.-“El Municipio”, pág. 80, ed. Porrúa México 2003. P. p. 446

<sup>36</sup> Ochoa Campos, Moisés.- Op. Cit. Pág. 94.

<sup>37</sup> Díaz del Castillo, Bernal.-“Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España”, pág. 72. T.I,d. Valle de México S. A de C.V., p. p. 445

y según refiere el autor Reynaldo Robles Martínez, al citar a Antonio de Solís en su obra Historia de la Conquista de México, quien sostiene que:

“la fecha de la carta constitutiva de la instalación de éste primer municipio, es de 10 de julio de 1519, quedando integrado por los alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montejo; por regidores Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado y Gonzalo de Sandoval, y por alguacil mayor y procurador general Juan de Escalona y Francisco Álvarez Chico, el escribano del Ayuntamiento con otros ministros inferiores; y hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del rey, tomaron posesión con solemnidad y comenzaron a ejercer sus oficios, dando a la nueva población el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz, cuyo título conservó después en la parte donde quedó situada, llamándose Villa Rica en memoria del oro que se vio en aquella tierra y de la Vera Cruz en reconocimiento de haber saltado en ella el viernes de la cruz”<sup>38</sup>.

Al implantarse en las indias el viejo régimen municipal castellano cobra pronto una vitalidad y un vigor sorprendentes. Las nuevas características del ambiente económico y social de las circunstancias se impusieron en los territorios recientemente descubiertos, influyeron poderosamente en la vida de esta institución, pero a decir de Carlos Quintana Roldán quien al citar a José María Ots y Capdequi, argumenta que:

“Doctrinariamente, el régimen de esta institución municipal que se implanta en las indias es el mismo régimen que en las antiguas ciudades castellanas regía, ya en periodo de franca decadencia”<sup>39</sup>.

La conquista lograda mediante la guerra se acompañó de la conquista espiritual, o sea con la religión y el Dios de los cristianos, desde la llegada de Hernán Cortés a la Nueva España los conquistadores pidieron a la Corona el envío de religiosos que se hicieran cargo de la conversión de los indios, la solicitud fue aprobada por el rey Carlos V, mediante solicitud hecha al Papa autorizando éste por medio de una bula a diversas

---

<sup>38</sup> Robles Martínez, Reynaldo.- Op. Cit. Pág. 81.

<sup>39</sup> Quintana Roldán, Carlos F., Op.cit. pág.48



comunidades a fin de que emprendieran su obra misionera, fue así como los franciscanos arribaron en 1524, los dominicos en 1526 y los agustinos siete años más tarde.

Consolidada la conquista, se inició el período de la colonia, y con él la organización político-administrativa encabezada por el rey de España, el Real Consejo de Indias, las Reales Audiencias, el Virrey, los Gobernadores y los Ayuntamientos.

El Real Consejo de Indias, se creó por cédula real en el año de 1524, sus atribuciones más importantes, se resumen en tres: a) las judiciales, ya que servían como tribunal de apelación en los fallos dictados por Reales Audiencias y por la Casa de Contratación de Sevilla; b) las legislativas, preparaba leyes que debían dictarse para el gobierno de sus colonias, y c) las administrativas, proponía al rey los nombramientos de altos funcionarios destinados al gobierno de las colonias.

El gobierno de las colonias se confió inicialmente a las Reales Audiencias que desempeñaban funciones judiciales y administrativas, eran regidas por un presidente e integrado por varios oidores. En 1527, se creó la gran Audiencia de México que controlaba la Nueva España y a las provincias de las Hibueras, Guatemala, Yucatán, Cozumel, Tabasco, Nuevo León y Tamaulipas. La segunda Audiencia, fue la de Guadalajara creada en 1548 que comprendía los territorios de la Nueva Galicia, Culiacán, Copala, Colima y Zacatula.

La institución del Virreynato, se creó en 1535 perdurando casi tres siglos, a partir de ésta el gobierno de la Nueva España quedó integrado por los nuevos órganos: a) central-peninsular representado por el rey y sus secretarios y el consejo de indias; b) central-novo hispano constituido por el virrey y la audiencia; provincial y distrital integrado por los gobernadores de reinos y provincias; y los corregidores y alcaldes mayores; c) local, representado por sus cabildos y sus oficiales. El virrey tenía atribuciones ejecutivas y judiciales incluyendo la administración de justicia, la pacificación y engrandecimiento de la colonia, cuidar la conversión y reproducción de

indios, velar por la salud pública, procurar la instrucción, administración de fondos del erario, nombrar alcaldes y corregidores, designar párrocos y ayudar a la iglesia.

El gobierno de reinos y provincias, estaba reservado a funcionarios españoles y se encargaban exclusivamente de los asuntos económicos y militares, los pueblos indígenas conservaban sus propios gobiernos a cargo de caciques, gobernadores, alcaldes, mandaces y mayordomos.

Los ayuntamientos constituyeron la base del sistema de gobierno español, estaban integrados por regidores y alcaldes los que en sus respectivas jurisdicciones eran jueces de lo civil y lo criminal.

Las primeras leyes que regularon nuestro territorio fueron emanadas de los Ayuntamientos, entre ellas están las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, las leyes dictadas por España fueron las ordenanzas de población de Felipe II, en 1573, se regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los consejos municipales como forma de gobierno; por ello el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España, fue el Ayuntamiento o cabildo, estaba presidido por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores; tenía además un alférez real, un procurador general y un alguacil mayor.

“Paralelamente al poder municipal, funcionaron el virrey, la real audiencia, el tribunal del consulado en México, el protomedicato, el juzgado de bienes de difuntos, los juzgados para asuntos de indios, la santa hermandad y el tribunal de la acordada y en los últimos tiempos de la colonia el intendente”<sup>40</sup>.

Respecto a los indios, para obligarlos a vivir en los centros de población, les eran concedidas ciertas garantías, como las de respetarles los bienes que se encontraban en propiedad comunal, estaba prohibido dar solares a los españoles en pueblos indios. De acuerdo con el autor José Miranda, en su obra *Las ideas y las instituciones políticas de México*, citado por Robles Martínez, manifiesta que:

---

<sup>40</sup> Ochoa Campos, Moisés.- Op. Cit. Pág. 152

“la estructura política de los indígenas estaba arraigada, funcionaba y además era necesaria para apropiarse del producto y del trabajo de los naturales, los habitantes de las comunidades no reconocían la autoridad de los españoles, por ello se decidió que los funcionarios de los ayuntamientos indígenas salieran de la antigua clase dominante de los que habían sido sus dirigentes; el número que lo integraba variaba, el rey Felipe III, dispuso en 1618 que en las poblaciones pequeñas hubiera un alcalde y un regidor, mientras que en los pueblos grandes debían fungir dos alcaldes y cuatro regidores, los escribanos quienes registraban todas las actividades de la administración municipal debían de conservar los documentos referentes a tributos mapas de propiedades territoriales y acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles”<sup>41</sup>.

Entre las atribuciones de los cabildos indígenas tenemos en apoyo de la conquista la recaudación y entrega de los tributos a los españoles; la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, en beneficio de los españoles; cooperación en el proceso de evangelización, en apoyo de su propia comunidad la planeación de nuevos caminos, suministro de agua, regular el mercado local, combatir el alcoholismo, administrar justicia en los problemas de sus vecinos.

El Cabildo indígena tuvo su apogeo a mediados del siglo XVI, sobre todo en el Valle de México, se estableció el pago de los funcionarios del ayuntamiento.

Al evolucionar la administración española, se multiplicaron los funcionarios y desplazaron a los dirigentes indígenas del gobierno municipal, sobre todo a aquellos que gozaban de liderazgo entre su población y afectaban los intereses colonizadores, también influyó el repudio de la población indígena a sus autoridades que sometían o consentían los abusos, lo que hizo que nadie quisiera ocupar los puestos ya que además representaban numerosas responsabilidades y bajos sueldos.

---

<sup>41</sup> Robles Martínez, Reynaldo, Op. Cit. Pág. 89.

Por otro lado, en el Cabildo español, a pesar de la intromisión del rey y del centralismo, el ayuntamiento siempre conservó la facultad de organizar y administrar a los vecinos, era un cuerpo colegiado que se reunía en cabildo para administrar justicia y ordenar lo conducente para satisfacer las necesidades colectivas.

“Los alcaldes mayores o corregidores eran designados por el virrey, tenían atribuciones de inspección e intervenían en la esfera de competencia del ayuntamiento, su empleo lo ejercían por distritos y pueden considerarse como los precursores de los prefectos o jefes políticos, la diferencia de denominación del alcalde mayor o corregidor, consistían en que el primero tenía jurisdicción sobre la población de indios y mestizos, en tanto que el segundo lo era para las poblaciones españolas, el alcalde mayor era protector natural del indio el instrumento a través del cual se debían de ejecutar los propósitos humanitarios de las leyes, librándolos de los abusos de los caciques, de su venta como esclavos, de que trabajasen como animales de carga; lamentablemente no fue así, sino por el contrario fueron los que más abusaron de los indios”<sup>42</sup>

El regidor es el más genuino representante de los vecinos con facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, el de más alta investidura entre los magistrados de la ciudad su función es la de regir, administrar su ciudad, sus bienes, su policía y sus servicios.

El procurador tiene su antecedente en Roma; en España, era representante o personero del municipio, en la colonia, el defensor de los derechos de la ciudad, del cabildo, del vecindario, aún en contra del propio cabildo.

“Felipe IV ordenó en 1623 que fueran electos por los regidores, pero sin considerar el cargo como perteneciente al ayuntamiento, por lo tanto, el procurador no era considerado como miembro del Cabildo. La forma de ayuntamiento varió en su integración a través del tiempo. Las ordenanzas de gobierno de 1682 fueron modificadas en 1720 e indicaron los términos en que debían efectuarse los cabildos, la manera de tomar las votaciones, las preeminencias correspondientes a los miembros del ayuntamiento, el número y calidad de los alcaldes ordinarios y un

---

<sup>42</sup> Ibidem, pág. 91.

número variable de los regidores, tenía además, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor y un síndico, distribuyéndose comisiones y oficios entre los particulares o personas ajenas designadas por los ayuntamientos”<sup>43</sup>.

El alférez real, encargado de custodiar y portar la bandera, tenía entrada al cabildo y votaba antes que los regidores, sustituía en sus ausencias al alcalde ordinario.

El alguacil mayor, era una especie de policía que tenía dentro de sus obligaciones la de hacer ronda de noche por las calles en lugares públicos, con facultades para detener a los delincuentes que encontraba en flagrancia o por orden de autoridad competente para que les ayudasen en sus funciones, podían nombrar auxiliar a los que se les denominaba alguaciles menores, recibía emolumentos por sus ejecuciones y debía pagarles a sus auxiliares.

“Había diversos cargos dependientes del ayuntamiento: Diputados de pobres, que tenían el cargo de atender a los pobres de la cárcel; Diputados de propios que tenían a su cargo fiscalizar el manejo de fondos y velar por el buen estado de las finanzas del ayuntamiento, el obrero mayor tenía a su cargo la dirección e inspección de las obras públicas, Diputados de fiestas cuidaban de que fueran solemnemente celebradas las de aniversario de la conquista de Tenochtitlan, las de jura de los reyes, las de pompas fúnebres a la memoria de los monarcas fallecidos y las religiosas consideradas de mayor significación, diputados de policía que con el corregidor integraban la junta de policía encargada de cuidar el cumplimiento de los bandos y disposiciones relativas al ramo; diputados de alhóndiga y pósito, que cuidaban del abastecimiento regular de las subsistencias a precios razonables fijados por ellos mismos; un contador encargado de llevar los libros de contabilidad y manejo de los fondos del ayuntamiento y un mayordomo de propios y rentas”<sup>44</sup>

En cuanto a la función administrativa del cabildo español, las principales atribuciones encomendadas a los ayuntamientos en la época colonial, eran las siguientes: obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos; cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales, la

---

<sup>43</sup> Ibidem, págs. 92 y 93.

<sup>44</sup> Idem.

repartición de solares y traza de la ciudad, corte y plantación de árboles, la atención de los servicios públicos, como el de policía, agua potable, alumbrado, vigilancia, vigilancia de mercados, ventas y mesones; dar en concesión anual a través de remate los derechos para vender pan y carne en la organización de alhóndigas y pósitos.

En la Colonia la Iglesia tenía a su cargo el servicio de hospitales y cementerios, por otra parte los virreyes realizaban las principales obras públicas, como el desagüe y la introducción de agua potable.

Ahora bien, con la función legislativa del cabildo español, a falta de una ley general que regulara la vida en los municipios, se dejó en libertad a las autoridades locales para que ellas tomando en cuenta sus propias circunstancias y necesidades regularan su vida vecinal, los aspectos sociales, las relaciones económicas, así como diversos aspectos de la vida vecinal, eran regulados por el ayuntamiento a través de disposiciones y acuerdos de observancia general.

En las Ordenanzas municipales lo mismo se reglamentaba cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios públicos, las condiciones a que debían de sujetarse los productos de artesanos en su elaboración, los precios a que debían de venderse; los requisitos que debían llenarse para poder ejercitar ciertas actividades, generalmente comprobar mediante examen, que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio de garantizar los intereses del público y contar con la licencia que para el efecto le otorgaba la autoridad municipal, así como establecer tienda abierta que llenara todas las exigencias generadas por las propias ordenanzas.

También regulaban la organización y vigilancia de los gremios, las actividades comerciales, impedían la competencia ruinosa señalando las distancias que como mínimo debían respetar los comerciantes del mismo ramo entre sí; regulaban la sanidad y la seguridad, ya que prevenían que no se arrojara agua por las ventanas y que se amarrara a los perros.

Después de Cortés los fundadores de pueblos continuaron disfrutando del derecho de hacer ordenanzas. Felipe II en sus ordenanzas confirmó esta disposición, Carlos V limitó este derecho, al establecer que las audiencias reales examinen las ordenanzas que hicieran las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias para su buen gobierno y una vez siendo justas las hagan cumplir y ejecutar por dos años y las remitan a nuestro Real Consejo de Indias, para en cuanto a su confirmación provea lo que convenga. Tras conocer las infracciones y conflictos surgidos de la aplicación de las ordenanzas, fallaran imponiendo sanciones que iban desde la multa y los azotes hasta el destierro, la inhabilitación e inclusive la muerte.

Los alcaldes conocerían de las causas civiles y criminales, excepto en casos de pena de muerte y mutilación.

En causas de indios, sólo podían formar la instrucción, aprehender a los culpables y mandarlos con el alcalde mayor.

Los regidores conocían de las resoluciones dictadas por los alcaldes, de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de los fieles ejecutores que no excedieran de treinta educandos.

Los Cabildos estaban obligados a nombrar depositarios generales ante los cuales se mandaban hacer los depósitos judiciales.

En 1530 Carlos V, dispone que en atención a la grandeza y nobleza de la ciudad de México y que en ella reside el virrey, gobierno y audiencia de la Nueva España y que fue la primera ciudad poblada en cristiano.

“Es nuestra merced y voluntad y mandamos que tenga el primer voto de las ciudades y villas de la Nueva España, como las tienen en nuestros reinos la ciudad de Burgos y el primer lugar después de la justicia, en los congresos que se hicieran por nuestro mandado,

porque sin él no es nuestra intención ni voluntad que se puedan juntar las ciudades y villas de las indias”<sup>45</sup>,

así queda prohibido que las villas puedan realizar reuniones a través de representantes.

### 2.3.-Independencia.

La soberanía del cabildo contenía dos puntos de trascendencia para la evolución del pensamiento político de aquella época:

- 1) “El de la soberanía popular, que exigía que los asuntos arduos fueran consultados con los súbditos y naturales, a través de juntas en que participaran los ayuntamientos como órganos inmediatos de la voluntad del pueblo; y
- 2) El de la soberanía nacional, asumida por el impedimento del monarca y representada por las autoridades reunidas con las propias municipalidades, que son la cabeza de los pueblos”<sup>46</sup>.

El ayuntamiento de 1808, pretendía que fuera considerado subsidiariamente como representante de la soberanía de la colonia, y convocar a un congreso de ayuntamientos, para fijar un estatuto provisional, en tanto se definía la autoridad en España. El resultado a que se llegó fue la lucha por la separación definitiva de España.

El ayuntamiento adoptó el papel de líder, el virrey Iturrigaray manifestó su interés de apoyar las peticiones del cabildo y su simpatía por la organización de juntas en la Nueva España que sustituyeran al gobierno usurpador del trono español, y a decir del autor Vicente Riva Palacio en el tomo II de México a través de los siglos, citado por Robles Martínez:

“El virrey convocó a una junta de notables, a la que asistieron miembros de la Audiencia, el Consulado, el

---

<sup>45</sup> Robles Martínez, Reynaldo.- Op. Cit. Pág. 102.

<sup>46</sup> Ochoa Campos, Moisés.- Op. Cit. Págs. 118 y 119.



Arzobispado, la Inquisición y el Ayuntamiento; en ella tomó la palabra el licenciado Primo de Verdad y explicó las peticiones del Ayuntamiento capitalino para que se convocase a cortes generales, basándose en que habiendo desaparecido el gobierno de la metrópoli, el pueblo como fuente y origen de la soberanía debían de reasumirla y depositarla en un gobierno provisional que ocupara el vacío por la ausencia y destronamiento voluntario de los reyes de España”<sup>47</sup>.

El partido opositor, fue el de los españoles peninsulares, quienes veían en peligro sus privilegios y el control que tenían sobre la Audiencia, el Arzobispo y la Inquisición, para neutralizar esas ideas de libertad, los peninsulares atacaron al virrey. La Inquisición tachó de herejía el principio de soberanía, el licenciado Primo de Verdad y Fray Melchor de Talamantes, fueron hechos prisioneros en la cárcel del obispado y encontrados muertos el 04 de octubre de 1808; sin embargo, la semilla libertaria que apasionadamente defendieron, daría pocos años más tarde vigorosos frutos con la lucha de independencia.

A partir de 1810, durante la guerra de independencia los ayuntamientos municipales se dedicaron en gran parte a adoptar una actitud servil a las autoridades virreinales, y muy poco a la causa libertaria de Hidalgo.

“El cura Hidalgo, tenía indudable respeto a las organizaciones y corporaciones municipales, el 17 de septiembre de 1810 en la ciudad de San Miguel el Grande, (hoy San Miguel de Allende), el caudillo convocó a los vecinos notables con el fin de nombrar autoridades y acordar las medidas necesarias para el aseguramiento del orden y la tranquilidad pública, al efecto se integró una junta directiva, que podemos catalogar como un verdadero y nuevo ayuntamiento, formado por el abogado Ignacio Aldama, quién lo presidía y que era hermano de Juan Aldama, integrándose Don Felipe González, el presbítero Don Manuel Castilblanque, Don Miguel Vallejo, Don Domingo de Unzaga, Don Vicente Umarán y Don Benito de Torres”<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Robles Martínez, Reynaldo.- Op. Cit. Pág. 103

<sup>48</sup> Quintana Roldán, Carlos F.- Op. Cit., pág. 61

“Reestablecida en lo posible la tranquilidad pública en Celaya, para el día 22 de septiembre del mismo año, Hidalgo nombró subdelegado de aquélla localidad al abogado Don Carlos Camargo, hizo que se reuniesen los regidores que habían quedado en la población para que cubrieran las vacantes del cuerpo municipal, y convocó a junta a los principales jefes del ejército con el objeto de fijar la posición militar de cada uno de ellos, medida que exigían imperiosamente las circunstancias, que hacían indispensable el portentoso aumento que hora tras hora iban teniendo las filas de los independientes, y que no debía aplazarse, en víspera de las grandes empresas que los principales caudillos estaban dispuestos a intentar”<sup>49</sup>.

El nuevo ayuntamiento de Celaya confirmó los nombramientos hechos por las tropas a Hidalgo como Capitán General, a Allende como Teniente General y a Aldama como Mariscal.

Al llegar a Guanajuato, Hidalgo actuó de igual forma y convocó al ayuntamiento para arreglar el gobierno de la independencia, pues rendía o aparentaba rendir grande y respetuoso homenaje a las autoridades que representaban el poder popular, aunque de una manera imperfecta, como los ayuntamientos de entonces, reunido el de Guanajuato, se presentó en la sala de Cabildos a la corporación que proclamó en Celaya con más de cincuenta mil hombres capitán general de América, debía el ayuntamiento reconocerle con aquél carácter y proceder, conforme a sus atribuciones, al nombramiento de alcaldes ordinarios, siendo en efecto, nombrados enseguida para estos cargos el abogado Don José Miguel de Rivera Llorente y Don José María Chico.

En 1812, con la promulgación de la Constitución española de Cádiz que se debe considerar como antecedente importante, pues si bien es cierto que en nuestro país tuvo escasa vigencia, también lo es que ejerció gran influencia, en la estructura jurídica del municipio mexicano y de acuerdo con lo establecido por Mario Moya Palencia en su obra Temas Constitucionales, citado por el autor Reynaldo Robles Martínez afirma que:

---

<sup>49</sup> México a través de los siglos T. V. págs. 110 y 111, ed. Cumbre, S. A. México 1961.

“Esta constitución regula al municipio en su título sexto, capítulo primero, artículos del 309 al 321 y representa un esfuerzo importante para hacer resurgir todo el esplendor que este órgano tuvo, dentro de sus aciertos podemos destacar en primer lugar, que regula al ayuntamiento como órgano de gobierno local, estableciendo importantes innovaciones:

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

Art.-310.-Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de verle en los que por sí o en su comarca lleguen a mil almas, y también se le señalará término correspondiente.

Art.312.-Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección de los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos cualquiera que sea su título y denominación.

Art.-315.-Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año y lo mismo los procuradores síndicos en donde haya dos; si hubiera sólo uno, se mudará todos los años.

Art.-316.-El que hubiere ejercido cualquiera de éstos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

Art.317.-Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de 25 años, con 5 a los menos de vecindad y residencia en el pueblo. Las leyes determinarán las demás cualidades que han de tener éstos empleados.

Art.321.-Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero.-La policía de salubridad y comodidad.

Segundo.-Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y a la conservación del orden público.

Tercero.-La administración e inversión de los caudales propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

Cuarto.-Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

Quinto.-Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

Sexto.-Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

Séptimo.-Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles; de los montes y plantíos del común, y de todas las obras de necesidad, utilidad y ornato.

Octavo.-Formar las ordenanzas municipales del pueblo y presentarlas a las cortes para su aprobación, por medio de la diputación provincial, que acompañará con su informe.

Noveno.-Promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficios<sup>50</sup>.

Entre los puntos negativos, cuando menos por la mala influencia que tuvo en nuestro país, está el hecho de la implantación de jefes políticos, la cual centraliza la autoridad que tenían los ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía.

Los jefes políticos presidían el gobierno de los municipios y sometían a su voluntad a los ayuntamientos, en su carácter de autoridad superior, cuidaban la paz, el orden y la seguridad de las personas, supervisaba la ejecución de las leyes y ordenamientos del gobierno dentro del municipio, eran el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, así mismo calificaban las elecciones de los

---

<sup>50</sup> Robles Martínez, Reynaldo.- Op. Cit. Pág. 106-108.

ayuntamientos. Estos jefes políticos que adoptó nuestra legislación controlaron el gobierno local durante todo el siglo XIX.

En los Elementos Constitucionales de Ignacio López Rayón, se organiza al poder público y aunque reconoce implícitamente la existencia del municipio, no lo estructura, aunque señala algunas disposiciones que presuponen su existencia.

En la constitución de Apatzingán, aunque el Decreto para la libertad de el pueblo mexicano sancionado en Apatzingán el dos de octubre de 1814, careció de vigencia, pero es importante conocerlo porque contiene el pensamiento de nuestros libertadores. A opinión del maestro Ochoa Campos,

“dicha constitución conservó el estado de cosas imperante en aquélla época, en lo relativo al régimen municipal y aunque este artículo se encuentra dentro del capítulo XVII que se denomina De las leyes que se han de observar en la administración de justicia”<sup>51</sup>,

por lo tanto dicho artículo no se refiere al municipio en forma particular. Tampoco en los Sentimientos de la Nación o veintitrés puntos dados por Morelos para la Constitución hay referencias en forma directa al municipio, ni en el Plan de Iguala, ni en los Tratados de Córdoba se menciona el problema municipal.

En el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, se establecen las elecciones de los ayuntamientos, señalando que en cada capital de provincia habrá un jefe superior político nombrado por el emperador, los jefes políticos debían exigir a los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones.

Las poblaciones pequeñas tendrían a discreción de los jefes políticos uno o dos alcaldes, uno o dos regidores, uno o dos síndicos elegidos por su vecindario.

---

<sup>51</sup> Ochoa Campos, Moisés.- Op. Cit, Pág. 229

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana de 1824, estableció que las legislaturas de los estados podrían organizar provisionalmente su gobierno interior que entre tanto serían observadas las leyes vigentes. En materia municipal estas eran las que se desprendían de la Constitución de Cádiz.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 04 de octubre de 1824, deja en libertad a las entidades federativas para organizar su gobierno y administración interior, como lo podemos observar en el artículo 161 fracción I:

“Art.161.-Cada uno de los estados tiene obligación:

I.-De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni el acta constitutiva”<sup>52</sup>.

En 1835, se dictan dos bases constitucionales para el centralismo, pues dos tendencias partidistas se enfrentaron en la primera época de México independiente: los liberales y los conservadores, los primeros pugnaban por la forma de gobierno republicana, democrática y federalista y los segundos pretendían que gobernaran las clases preparadas y luchando posteriormente, por la monarquía y el centralismo, defendiendo los fueros y privilegios tradicionales. Lucas Alaman resumía sus principios diciendo que el primero era conservar la religión católica, se entiende también que es menester sostener el culto con esplendor y los bienes eclesiásticos, existe la decisión contra la federación, contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora, contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descansa en otras bases.

Las reformas eclesiásticas y militares propuestas por Valentín Gómez Farias, quién en su carácter de presidente gobernó de 1832 a 1834 en ausencia del presidente Antonio López de Santa Anna, propiciaron la división del partido liberal, ya que una parte conocida como los moderados, aceptaba la necesidad de las reformas, pero consideraba que su implantación debía ser paulatina y por la vía de la persuasión, y el otro grupo

---

<sup>52</sup> Robles Martínez, Reynaldo.- Op. Cit. Pág. 110.

llamado de los puros, quería hacerlo con medidas prontas y enérgicas. Al ligarse moderados y conservadores se suspendieron las reformas de Gómez Farías y regreso Santa Anna al poder.

Es también en 1835 cuando se reunió el Congreso Federal e inició las sesiones el 04 de enero, acordó facultades para revisar la Constitución y posteriormente el 15 de julio se propuso y aprobó que el Congreso fuera constituyente, nombrándose una comisión, la que presentó el día 23 de octubre de 1835 las bases de la nueva Constitución concluyendo así el sistema federalista. En estas bases constitucionales de la República Mexicana, se señala que para el gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales, que serán elegidas popularmente del modo y en el número que establezca la ley y aquellos serán nombrados periódicamente por el Supremo Poder Ejecutivo a propuesta de dichas juntas.

El Poder Ejecutivo de los departamentos residirá en el gobernador, con sujeción al Ejecutivo Supremo de la Nación. Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzcan al bien y prosperidad de los departamentos, tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas que explicará la ley particular de su organización, siendo en cuanto al ejercicio de la última clase, sujetas y responsables al Congreso General de la Nación.

Para 1836 el constituyente dividió la Nueva Ley Fundamental en siete estatutos, por lo cual se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes.

La primera ley se promulgó el 15 de diciembre de 1835, las seis restantes se publicaron juntas el 30 de diciembre de 1836.

La sexta ley regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos. Establecía que la República se dividiría en departamentos, éstos en distritos, los cuáles a su vez, se dividirían en partidos.

El departamento estaba a cargo de un gobernador designado por el gobierno central a propuesta de una terna de la junta departamental y duraba ocho años en su cargo.

“Art.22.-Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos en cuya población llegue a 4000 mil almas, y en los pueblos que tengan 8000, en los que no haya esa población, habrá Jueces de Paz encargados también de la policía; en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Art. 23.-Los ayuntamientos eran electos popularmente.

Art. 24.-Para ser integrante del ayuntamiento, además de los requisitos de ciudadanía, de vecindad y de edad, deberá contar con un capital que produzca más de quinientos pesos anuales.

Art. 25.-El ayuntamiento tendrá la obligación de proporcionar seguridad a la población, asistencia, salubridad, beneficencia, educación primaria y obras públicas”<sup>53</sup>.

Los alcaldes de los pueblos ejercían funciones jurisdiccionales. Se establecieron los prefectos y los subprefectos como superiores jerárquicos de los ayuntamientos. El artículo 14 disponía que.

“toca a las juntas departamentales fracción VII.- Formar con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento”<sup>54</sup>.

Estas ordenanzas y disposiciones que se dictaban no necesitaban aprobación, se ponían en práctica pero con sujeción a lo que después resolviera el congreso. Esta constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente al municipio, aunque éste quedó constreñido, casi ahogado, por los departamentos, prefectos y subprefectos, debido a la centralización del poder, pero esto viene desde la Constitución

---

<sup>53</sup> Ibidem pág.112

<sup>54</sup> Idem.



de Cádiz y se prolongo hasta 1910 siendo una de las situaciones más reclamadas en la revolución.

Su vigencia fue efímera, ya que no satisfizo ni a los puros ni a los moderados, por ello en octubre de 1839 se declararon desaparecidos los poderes, a excepción del judicial y se autorizó la reforma de la Constitución, apareciendo en el mismo año el proyecto de reforma, la que en el aspecto municipal tenía innovación en el sentido de que el ayuntamiento lo integrarían solo corregidores y síndicos que se renovarían por tercios cada dos años; así al suprimirse el alcalde, también se suprime la función jurisdiccional.

En el proyecto de constitución del 26 de agosto de 1842, en su artículo 24 se establecía que la administración interior de los estados, sería enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por ésta constitución para la conservación de la Unión Federal.

En las bases orgánicas de la República Mexicana de fecha 12 de junio de 1843, se contienen las disposiciones respecto a los municipios, sólo en su artículo 134 “De las facultades de las Asambleas Departamentales”, en su fracción X dispone hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural; en su fracción XII señala que se deben aprobar los planes de arbitrios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural; en la fracción XIII que se deben aprobar los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

El 18 de mayo de 1847 el acta constitutiva y de reformas es sancionada por el Congreso extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, en esta acta se restituye la vigencia del acta constitutiva y de la Constitución Federal de 1824, y entre sus disposiciones destaca la de facultar a las asambleas departamentales para

aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, el 15 de mayo de 1856 se fijaron las bases del gobierno, mientras se aprobaba una nueva constitución. El documento se denominó Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, este estatuto dispuso que los gobernadores de los estados y los jefes políticos serían nombrados por el presidente de la república; los gobernadores, de acuerdo con el artículo 117, tendrían las siguientes facultades:

“Art.17 Fracción XIII.-Hacer la división política del territorio del estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas.

Fracción XVI.-Aprobar los planes y arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades .

Fracción XXV.-Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los propios arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medios convenientes, y dando cuenta de ellas al supremo gobierno ”<sup>55</sup>

En este año de 1856, se elabora un Proyecto de Constitución Política, en el que se establece que los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

En el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 05 de febrero de 1857, se reproduce el artículo 110 del proyecto de 1856, el artículo 117 establece la regla de competencia entre la federación y los estados, mediante la cual los estados se reservaron todas las facultades no señaladas para la federación, por ello únicamente regula el gobierno interior del gobierno del distrito federal y los territorios federales. La fracción IV del artículo 72, señala que dicho distrito y territorios federales se gobernarán por ayuntamientos y que se elegiría popularmente a sus

---

<sup>55</sup> Ibidem, pág. 114-115.

autoridades municipales, respetándose el gobierno interno de las entidades federativas, el cual sería regulado por los propios estados.

#### 2.4.-La Reforma.

Una vez que se ha restaurado el federalismo y ante la necesidad de expedir una nueva Constitución acorde con las circunstancias que vivía el país, Don Juan Álvarez expidió una convocatoria el 16 de octubre de 1855, para integrar un Congreso Constituyente, teniendo como base ideológica los postulados del Plan de Ayutla, al respecto señala Don Felipe Tena Ramírez que:

“El 5 de febrero de 1857, fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en ese momento por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort, el 17 del mismo mes la Asamblea Constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la constitución”<sup>56</sup>.

En varios de sus preceptos alude la Constitución a los aspectos municipales, aunque no reglamentó la estructura e integración de las municipalidades y ayuntamientos, reservando esas facultades a los asuntos internos de los estados, la constitución de 1857 respecto de la cuestión municipal solo estipuló las generalidades que ya antes habían sido escritas.

El artículo 117 de este ordenamiento precisaba que las facultades no concedidas expresamente a los funcionarios federales, se entenderían reservadas a los estados y por esa virtud los asuntos municipales se regularon como cuestión netamente local de los estados.

---

<sup>56</sup> Tena Ramírez, Felipe.-“Leyes Fundamentales de México”, págs. 604-605, 13ª Ed. Porrúa S. A. México, 1985, p. p. 1051.

También el artículo 109 de esta Constitución resulta antecedente del actual 115 en materia municipal, mediante las reformas que al texto de 1857 hiciera Don Venustiano Carranza en Veracruz el 25 de diciembre de 1914, que posteriormente analizaré.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, emitido por Maximiliano de Habsburgo en 1865, tuvo una vigencia efímera y parcial en las áreas dominadas por el Imperio, pues la tenaz lucha de Don Benito Juárez habría de impedir su mayor vigencia, el Imperio trató de instaurar un régimen policiaco de control absoluto, mediante el engranaje y subordinación jerárquica de prefectos, subprefectos y alcaldes, dejando a los Ayuntamientos solamente las funciones deliberativas de la esfera local, y al respecto señala Ochoa Campos que:

“estableció una ley de policía general del Imperio que en las municipalidades encargaban la función a los alcaldes que no eran sino agentes del Imperio, otorgándoles competencia en: tránsito, limpieza y alumbrado público, seguridad, vigilancia de pesas y medidas, servicio contra incendios, ornato y conservación de edificios públicos, urbanismo, represión de la mendicidad y la vagancia y conservación de la moral pública”<sup>57</sup>.

En San Luis Misuri, los hermanos Flores Magón, junto con los principales dirigentes de la oposición al gobierno de Porfirio Díaz, lanzaron el Programa Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, en el que recogen las aspiraciones de las reformas políticas y sociales y en relación al municipio, señalaba la supresión de los jefes políticos que tan funestos habían sido para la república, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y el robustecimiento del poder municipal.

La dictadura del general Porfirio Díaz, que durante treinta y cuatro años sometió férreamente al país, propiciando una jerarquización de autoridades que obedecían solamente a sus dictados. Las jefaturas políticas, originadas en la Constitución de Cádiz fueron los instrumentos que aprovechó Díaz para imponerse a los municipios. Estas

---

<sup>57</sup> Ochoa Campos, Moisés.- Op. Cit. Pág.226

jefaturas dependían del gobierno del estado, al que a su vez, no era sino enviado del dictador. Los jefes políticos actuaban como jefes regionales con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras, todo esto propició un debilitamiento de los ayuntamientos.

El municipio mexicano de fines del siglo XIX y principios del XX, estuvo gravemente sometido, su autonomía era letra muerta en las leyes. No existía otra voluntad que la del dictador, cumpliéndose por conducto de gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos, esta situación daría como resultado uno de los postulados revolucionarios más profundamente sentido por el pueblo mexicano, es el reclamo por un municipio libre. Los planes de casi todos los caudillos revolucionarios, de las más encontradas tendencias, son unánimes en abogar por la emancipación municipal, que finalmente, se vería plasmada en el artículo 115 de la Constitución Federal de 1917.

El plan político social proclamado por los estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal del 11 de marzo de 1911, es un plan que contiene quince puntos, en donde se tocan los problemas políticos, agrarios, laborales y educativos, en el punto VI se señala que se reorganizaran las municipalidades suprimidas.

El Plan Orozquista del 15 de marzo de 1912, fundamentalmente trata de desconocer a Francisco I. Madero, por no haber cumplido con los propósitos de la revolución, se le declara traidor y se desconoce su gobierno, se plasman los anhelos del pueblo, y de acuerdo a nuestro autor Robles Martínez que al citar a Jesús Silva Herzog en su obra intitulada Breve Historia de la Revolución Mexicana en cuanto que se refiere al municipio señala que:

“Art. 28.-La revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos así mismo;

Art. 29.- Se suprimirán en toda la república los cargos de jefes políticos cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales”<sup>58</sup>.

La Ley del Municipio Libre, expedida por Don Venustiano Carranza el 26 de diciembre, fue una adición al plan de Guadalupe y posteriormente, la elevó al rango constitucional, al reformar el artículo 109 de la Constitución Federal de 1857, que quedó de la siguiente manera:

“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, el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y el gobierno del estado. El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública y los municipios donde residiesen habitual o transitoriamente.”<sup>59</sup>

Esta fórmula es muy importante ya que hasta nuestros días ha trascendido. Además de ésta ley, Carranza propuso una iniciativa para adicionar el Plan de Guadalupe con 19 proyectos de legislación social, destacándose en materia municipal los siguientes:

- “1.-Ley orgánica del reformado artículo 109 constitucional.
- 2.-Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- 3.-Ley que regula los procedimientos para la expropiación.
- 4.-Ley sobre organización municipal en el distrito y territorios federales”<sup>60</sup>.

---

<sup>58</sup> Robles Martínez, Reynaldo.- Op. Cit. Pág. 126.

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> Ibidem pág. 127.

## 2.5.- El Constituyente de Querétaro de 1917.

El Congreso Constituyente convocado por Venustiano Carranza en septiembre de 1916, se instaló en la ciudad de Querétaro e inició sus trabajos el primero de diciembre del mismo año, esta reunión fue el escenario de los más enconados debates entre las diversas corrientes políticas e ideológicas respecto de la institución municipal en el programa de la revolución triunfante.

Fueron múltiples los planes de caudillos revolucionarios que plasmaron en su contenido demandas de justicia para el municipio. La bandera del municipio libre, fue una de las aspiraciones que la naciente Constitución debía contemplar.

El Constituyente de Querétaro pretendió restituir al municipio su libertad y dignidad, para ello el artículo 115 de la Nueva Ley Fundamental, perfiló sus contornos.

Carranza interpretaba con acierto las aspiraciones revolucionarias en torno al municipio. El tres de marzo de 1914 el primer jefe abordó directamente la cuestión municipal al señalar en su mensaje a la Convención de Generales, reunidos en el local de la Cámara de Diputados que:

“Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del ejército, como indispensables para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de su igualdad política y de paz orgánica son brevemente enumeradas las que enseguida expreso: el aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas”<sup>61</sup>.

Del mensaje de Carranza al Constituyente de Querétaro destaca la parte que le dedicó al municipio, pues fue uno de los revolucionarios más asiduos a las soluciones

---

<sup>61</sup> Los Derechos del Pueblo Mexicano T. VIII pág. 309, ed. Manuel Porrúa S.A., Cámara de Diputados L Legislatura, México 197.8

del problema municipal, estableciendo los principios sobre los cuáles debería desarrollarse el municipio mexicano.

El municipio independiente es una de las grandes conquistas de la revolución, es la base del gobierno libre, ya que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino también le dará independencia económica, por supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades.

El Proyecto Constitucional de Carranza sobre el municipio, presentado al Constituyente de Querétaro, contenía la fórmula propuesta de adicionar el Plan de Guadalupe y con la cual se reformó el artículo 109 de la Constitución del 57, el proyecto establecía:

“Art.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 el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado”<sup>62</sup>.

La comisión adicionó éste artículo el miércoles 24 de enero de 1917, según refiere el diario de los debates, el proyecto que se leyó fue el siguiente:

“Art.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 el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

I.-Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste 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 porción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores

---

<sup>62</sup> Robles Martínez, Reynaldo.- Op. Cit., pág. 128



para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de su municipio. Los conflictos hacendarios entre municipio y los poderes del estado, los resolverá la S. C. J. N. en los términos que establezca la ley.

III.-Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieran habitual o transitoriamente<sup>63</sup>.

La parte final de la fórmula propuesta por Don Venustiano Carranza, fue convertida en la fracción primera. La parte inicial del artículo y la fracción I fueron aprobadas de inmediato, no así la fracción II que motivó uno de los debates más apasionados y prolongados de la historia del Constituyente.

Rafael Martínez de Escobar, entre otros diputados, habló en contra del proyecto de la fracción:

“debido a que era propiciador de la libertad municipal, ya que el municipio recaudaría todos los impuestos, pero en el fondo con la facultad que se le da al estado para nombrar vigilantes que supervisen las recaudaciones y su contabilidad, se establece una intervención directa e inmediata del estado sobre el municipio, que solo significa subordinar los Ayuntamientos al estado..., la base de la libertad administrativa de los Ayuntamientos está en la libertad económica y esta libertad económica está en los términos del dictamen subordinada a la fracción II del artículo 115”<sup>64</sup>.

Fué el estado de Michoacán el primer estado de la república que implantó y puso en práctica esto mismo que ahora la honorable Comisión Dictaminadora propone como una ley fundamental;

“el General Alfredo Elizondo, gobernador del estado de Michoacán, ha dado una ley estableciendo que el municipio

---

<sup>63</sup> Diario de Debates del Congreso Constituyente 1916 y 1917, pág. 638

<sup>64</sup> Ibidem pág. 639 y 640.

cobre todas las rentas y que de allí contribuyan con una parte para los gastos del estado”<sup>65</sup>;

calificó al sistema anterior de falsa institución económica municipal, pues los municipios elaboraban sus presupuestos y los enviaban para su aprobación, y los gobiernos recibían entre el 80 y el 100% de los presupuestos, los cuales sin revisarlos autorizaban un porcentaje de lo que pedían y por eso a los municipios nunca les alcanzaban los presupuestos.

El diputado Lizardi, señaló que si los ayuntamientos no tienen libertad económica y no pueden administrar libremente sus intereses, jamás serán libres, entonces propuso que la ley dijera:

“Que los municipios recauden los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local, pero suprimiendo la palabra todo, porque podría suceder que a un estado le conviniera y a otro estado otro sistema hacendario”<sup>66</sup>.

Este nuevo proyecto contenía dos alternativas de las que es importante destacar los puntos más importantes de los considerandos con que se fundamentó la nueva proposición:

“La libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio, no dar a éste constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes y no conseguir el fin que a este respecto se propone la ley; si el municipio depende económicamente del estado, éste tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido”<sup>67</sup>.

En la primera alternativa, del proyecto para la fracción II del artículo 115 constitucional, se manifiesta lo siguiente:

“Fracción II.-Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de la siguiente manera:

---

<sup>65</sup> Idem.

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> Idem.

1.-Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habientes de la circunscripción respectiva.

2.-Una suma que el estado entregará al municipio y que no será inferior al 10% del total que el estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3.-Los ingresos que el estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios, que por la nueva organización municipal pasen a ser resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base 1 de este inciso, estos ingresos deberán ser bastantes para cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios”<sup>68</sup>.

Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo, surgiera algún conflicto entre un municipio y el Poder Ejecutivo del estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura correspondiente quien oirá al ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurren a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa, pero sin voto.

Si el conflicto fuera entre la legislatura y el municipio, conocerá de él el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior.

En todo caso, los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad.

La segunda alternativa fue presentada como un voto particular de los diputados Jara y Medina, miembros también de la segunda comisión y expresaba lo siguiente:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará con las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos y del tanto por ciento que asigne el estado para cada municipio. Todas las controversias

---

<sup>68</sup> Idem.

que se susciten entre los poderes de un estado y el municipio serán resueltas por el tribunal superior de cada estado, según los términos que disponga la ley respectiva”<sup>69</sup>.

Surgieron una serie de discusiones, alrededor del tema, pero no se puede obtener la libertad política, ni administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de palabras, sino que se requiere la base económica, pero la asamblea se encontraba abrumada y cansada de discutir sobre el mismo tema que terminó por aprobar una fórmula que no era del todo buena para el municipio ya que fue aprobada por terminar el tema y no por que fuera benéfica ya que finalmente quedó como si no se hubiera propuesto nada.

El artículo 115 de la Constitución Federal regula la organización de los estados de la federación, postula al municipio libre como base de división territorial y su organización política y administrativa, regula algunos aspectos del poder ejecutivo y el poder legislativo de los estados tales como el término para gobernador del estado que no podrá exceder de seis años, que deberá ser electo directamente y no podrá ser reelecto en forma absoluta, regula el número de diputados de cada estado y establece la no reelección para el periodo inmediato.

## 2.6.- La Reforma Municipal de 1983.

Hubo una serie de reformas antes de citar ésta que fue publicada en el D. O. F. el día 3 de febrero de 1983, la cual reestructuró totalmente el artículo 115 constitucional, convirtiendo sus cinco fracciones en diez.

Al ser aprobado el artículo 115 constitucional por el Constituyente de Querétaro, dejó situaciones pendientes, al respecto el doctor Jorge Carpizo<sup>70</sup>, hace notar dos omisiones, que el constituyente de 1917 dejó respecto del municipio, son la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del estado y las del municipio, pues el

---

<sup>69</sup> Idem.

<sup>70</sup> Carpizo, Jorge.-“Nuevo Derecho Constitucional Mexicano”, Evolución y perspectiva del régimen político de México, págs. 233-242, ed. Porrúa S. A. México 1983.

municipio mexicano languidecía al no tener recursos para su existencia, siendo inoperante tanto jurídica como políticamente para instrumentar la democratización de la vida nacional, y al respecto Salvador Rocha Díaz, señala que:

“La democracia actual en sentido integral no puede darse sin el pleno respeto al municipio y el respeto se inicia por el acatamiento a las decisiones políticas de los habitantes de cada una de las células del ser nacional, para el respeto del municipio; es condición dotarlo de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades”<sup>71</sup>.

El proceso centralizador redujo a su mínima expresión al municipio, haciéndolo depender de los organismos federales y estatales, quienes realizaban la mayoría de las obras municipales; esa dependencia impidió el desarrollo cívico político, por lo que las decisiones más importantes del municipio se tomaban y las autoridades municipales no se enteraban de los programas y obras, hasta que éstas se realizaban materialmente en su territorio, por ello en el municipio no existe capacidad para organizar y formular sus propios proyectos, pero al respecto Mario Melgar, señala que:

“Los municipios no tienen facultades porque no las saben administrar y no saben administrar, porque no tienen facultades”<sup>72</sup>.

Para la elaboración del plan de campaña por parte del PRI a la Presidencia de la República, se hizo un diagnóstico del país, de donde resultaron ocho puntos esenciales para el programa político, que en aquél tiempo elaboró el candidato Miguel de la Madrid Hurtado, entre ellos se encontraba la democratización integral y la descentralización de la vida nacional, resultando ser el municipio la instancia fundamental para realizar y alcanzar esos fines, pues constituye el núcleo esencial de la sociedad, el mismo De la Madrid señala que:

---

<sup>71</sup> Rocha Díaz, Salvador.-“Nuevo Derecho Constitucional Mexicano” págs. 271-277, ed. Porrúa, México 1983.

<sup>72</sup> Melgar, Mario.-“Nuevo Derecho Constitucional Mexicano”, pág. 274, ed. Porrúa, México 1983.

“La excesiva centralización es un fenómeno negativo, es preciso atacar con energía..., la centralización y sus efectos negativos se reproducen en todos los aspectos de la vida política, económica y social incluyendo las formas del pensamiento y la cultura”<sup>73</sup>.

El nivel municipal se había quedado reducido a simples funciones de policía y buen gobierno, con incapacidad de afrontar las demandas de la comunidad tanto por la falta de recursos económicos, como por la falta de una adecuada estructura administrativa.

Cuando Miguel de la Madrid planteó al pueblo las citadas tesis de campaña, éstas fueron enriquecidas y convertidas en demandas populares, por lo cual quedo convencido de la necesidad de fortalecer al municipio, de revitalizarlo, de volverlo dinámico y actual, por ello sólo hubo dos alternativas: la primera era fortalecer al municipio a través de convenios entre los gobiernos de los estados y los municipios, con el mismo gobierno federal, sistema que estaba utilizando el régimen de López Portillo. La segunda fue la de distribuir competencias entre la federación, y las entidades federativas y los municipios reformando el orden jurídico.

Era necesaria la redistribución de competencias porque la centralización se había reflejado en el crecimiento de competencia de la autoridad federal, en perjuicio de los gobiernos estatales y municipales. El presidente de la República optó por la segunda alternativa y según señala Saenz Arroyo en su obra *La Renovación Nacional a través del Derecho*, en el mensaje de toma de posesión del señor presidente electo, afirmó que:

“Avanzaremos en la consolidación del municipio libre, la autonomía jurídica depende de la suficiencia económica, iniciaremos reformas al artículo 115 de la Constitución de la República, proponiendo al constituyente permanente la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para

---

<sup>73</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel.-“Gaceta de la Administración Pública Estatal y Municipal, núms. 5 pág. 65.

los municipios, a fin de que puedan atender los servicios públicos que les sean propios”<sup>74</sup>.

Una de las primeras propuestas fue la de reformar el artículo 115 constitucional y en su exposición de motivos manifiesta la pretensión de revitalizar las ideas que afloraron en el constituyente de 1917 con los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr en la realidad política mexicana el municipio libre.

Las reformas del 3 de febrero de 1983 afinan y precisan las atribuciones municipales y regulan las relaciones de las autoridades del estado y las del municipio. Las materias que se regularon fueron las siguientes: servicios públicos, pues no se había definido con precisión el radio de acción municipal de los servicios públicos. El maestro Serra Rojas los calificó como:

“una Teoría difícil de determinar cuales son los servicios públicos que tienen el carácter de municipal”<sup>75</sup>.

Existían dos criterios más o menos válidos para determinar el campo de actividad del municipio; el primero enunciaba que el campo de actividad del municipio estaba integrado por las necesidades locales y su función era satisfacerlas, el problema consistió en determinar con precisión que necesidades son locales. El segundo criterio se daba por exclusión, señalando que todo aquello que no tenía a su cargo el gobierno federal o el gobierno de la entidad, era de competencia municipal. Este criterio era peligroso pues dejaba a las autoridades federales y locales determinar cual es su esfera de competencia, quienes regularmente la ampliaban en detrimento del municipio.

Era una necesidad el delimitar el ámbito de competencia del municipio precisándole cuáles son los servicios públicos a su cargo.

---

<sup>74</sup> Saenz Arroyo, José.- “La Renovación Nacional a través del Derecho”, pág. 191, Porrúa S. A., México 1988, p. p. 555.

<sup>75</sup> Serra Rojas, Andrés.-Derecho Administrativo, 2º. Curso Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, 23ª. pág. 591, Porrúa S.A., México 2004, p. p. 900.

Las reformas del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, consagran en su fracción III la competencia mínima a cargo de nuestro país, en donde existen gran variedad de municipios, con peculiares condiciones territoriales y socio-económicas, así como con diferente capacidad administrativa y financiera; por ello, se deja a criterio de los legisladores locales determinar de acuerdo al tipo de municipio los servicios que deberán prestar directamente y cuáles con el concurso de los estados.

De acuerdo al texto del que nos ocupamos, a la letra dice:

“Art. 115 Fracción III.- Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad, pública y tránsito;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden<sup>76</sup>

Otra, es la seguridad jurídica de los integrantes de los ayuntamientos, ya que una de las relaciones que no estaba bien definida era la facultad de las entidades federativas, para intervenir en los casos en que no existiera ayuntamiento en algún municipio, o se declararan desaparecidos, suspendidos o revocados los poderes.

---

<sup>76</sup> Idem.



Los gobiernos estatales intervenían en diversas formas, algunos se excedían y utilizaban esta facultad que era muy amplia para controlar políticamente el ayuntamiento, negando la libertad política del municipio.

El establecimiento de reglas para la independencia de los ayuntamientos, el ejercicio de la autonomía política del municipio, la preservación de las autoridades municipales de injerencias ajenas al mandato dado por el pueblo, se convirtió en una necesidad para establecer la seguridad jurídica de los ayuntamientos y sus miembros, fueron adicionados con las reformas de 1983, tres párrafos a la parte final de la fracción I del artículo 115, en donde se establecen los principios por los cuales se podrá suspender un ayuntamiento o declarar que ha desaparecido o ha sido suspendido o revocado el mandato de alguno de sus miembros.

Se establece que las causas graves por las que puede declararse esta situación deberán de ser señaladas en la legislación local, consagrándose en el procedimiento la garantía de audiencia y determinándose que la autoridad competente para conocer y hacer estas declaraciones es la legislatura del estado correspondiente y que la declaración debería ser hecha por las dos terceras partes de sus integrantes. La parte mencionada de las reformas es la siguiente:

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”<sup>77</sup>.

El jurista Miguel de la Madrid, señala que:

“En algunas Constituciones locales, no conformes con las facultades de intervención que se otorgan a los poderes locales en los municipios, establecen la institución de la desaparición de poderes municipales, arma política que

---

<sup>77</sup> Robles Martínez, Reynaldo.- Op. Cit. Pág. 148.

arbitrariamente pueden esgrimir estos poderes locales cuando determinado cabildo municipal no sea de su agrado. A esto se agrega que el gobernador, en principio es el líder político de la entidad y por lo mismo a él se encuentran subordinados los presidentes municipales, no habiendo por consiguiente, una verdadera democratización del municipio en el país”<sup>78</sup>.

La finalidad es la preservación de las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo.

Las reformas unifican el criterio en torno a la suspensión y desaparición de ayuntamientos, para la suspensión y revocación de sus miembros, limitando las causas a las que la ley estatal consideren como graves y además dándole oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos a los afectados, pero no fortalecen la libertad política municipal, solo establecen la garantía de legalidad y de audiencia de los afectados.

Para que los integrantes representen la voluntad fue necesario implementar un sistema electoral mixto en que las minorías tuvieran una representación proporcional, un sistema para vigorizar la participación plural y democratizar la gestión de los ayuntamientos y para esto, todos los ayuntamientos se integrarían con representantes de mayoría proporcional. Así se reformó el último párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, el cual establece que:

“de acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.”<sup>79</sup>

Otra de las limitaciones que tenía el artículo 115 constitucional, era la de no haber podido regular la antigua fórmula que aprobó el constituyente para salir del paso, dejó facultades amplias a las legislaturas de los estados para que le fijaran a los municipios

---

<sup>78</sup> De la Madrid Hurtado, Miguel.-Op. Cit. Pág. 368.

<sup>79</sup> Tena Ramírez, Felipe.- Op. Cit. Pág. 157.

sus recursos económicos, quedando como buenos deseos las aspiraciones del constituyente, de asegurar la libertad económica y que la consignación de ambas quedarían como un bello capítulo en nuestra Constitución.

La discusión de la fórmula para integrar el patrimonio del municipio empezó, la inquietud para encontrar una solución sin que hasta antes de 1983 hubiera sido posible hacerlo, a pesar de los intentos que se hicieron. Era necesario encontrar una fórmula que garantizara al municipio los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones propias, que posibiliten su desarrollo, sobre todo asegurar el ejercicio real de su libertad; las reformas de 1983 tratan de lograrlo y devolviendo los ingresos que le corresponden al municipio, señalando para ello como fuentes principales las de sus bienes, las contribuciones sobre propiedad raíz y las participaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que proporcione.

Sólo se señalan los ingresos mínimos fundamentales, pues se deja en libertad a los legisladores locales para que establezcan otros ingresos a favor del municipio, para garantizar la libertad económica de este se establece que las fuentes e ingresos propios son intocables, por lo que no podrá ser limitado por las leyes federales.

Se prohíben las exenciones o subsidios de las contribuciones sobre bienes raíces, sobre la prestación de servicios públicos se dispone que los legisladores de los estados, aprobarán las leyes de ingresos de los estados y analizarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y analizarán la cuenta pública, para que los presupuestos de egresos sean aprobados por los propios ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles, quedando la ley de la siguiente manera:

“IV.-Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones u 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, de su fraccionamiento, división, consolidación,

traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones;

b) Las participaciones federales serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinan por las legislaturas de los estados;

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederá exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o colectivas, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.”<sup>80</sup>

Aún prevalece la política de que por un lado se manifiesta la decisión de dar libertad y fortalecer al municipio y por otro lado, el temor de que haga mal uso de esa libertad y por ello se implementó el control.

Respecto del orden jurídico los cabildos poseen facultades para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, algunos municipios han reglamentado las relaciones que surgen con motivo de los actos, tareas y operaciones que realizan, aunque hay algunos bandos y reglamentos municipales expedidos por los gobernadores o bien por los presidentes municipales, más no por los ayuntamientos y para superar esas limitaciones

---

<sup>80</sup> Robles Martínez, Reynaldo.- Op. cit. pág. 152 y 153.

se precisa en las reformas de 1983 la facultad de los ayuntamientos para reglamentar las bases normativas que señale la legislatura, esta facultad reglamentaria la debe de tener el municipio en virtud de que la libertad que requiere implica facultad de autodeterminación, capacidad para darse su propia normatividad.

La democracia integral implica la facultad para autodeterminarse respecto a las decisiones políticas de los vecinos del municipio, las decisiones deben quedar plasmadas en la ley para que se respeten y ejecuten, por ello era necesario que el ayuntamiento fuera dotado de facultades reglamentarias y así se establece en la fracción II del artículo 115 constitucional, que fue reformado para consagrar esta facultad, que a la letra dice:

“Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”<sup>81</sup>.

El municipio es un nivel de gobierno que tiene la finalidad de atender y resolver los problemas vecinales de una circunscripción territorial determinada, a través de órganos democráticos, los cuales deben interpretar la voluntad popular, plasmarla en norma y ejecutarla, por ello se debe de realizar las tres funciones de gobierno.

Los problemas que afectan al municipio, deben ser atendidos, estudiados y resueltos, por conducto de sus legítimos representantes y en ejercicio de sus tres funciones, pues no es posible que un municipio exista como un nivel de gobierno con una sola función administrativa sin la capacidad legislativa para resolver los problemas de su población y alcanzar los fines que se le han encomendado.

---

<sup>81</sup> Ibidem pág. 155.

El reglamento es una norma que desenvuelve, detalla, amplía y complementa una ley principal para posibilitar su aplicación, su ejecución concreta y particular; las normas que expide el ayuntamiento no cuentan con las características anotadas.

Es común que las legislaturas estatales reconozcan como titular del poder ejecutivo municipal, al presidente municipal y señalen que los regidores y síndicos no tienen facultades ejecutivas y que solo pueden ejercer su autoridad dentro del mismo cuerpo colegiado.

La fracción II en su párrafo segundo del artículo 115 constitucional, debe ser congruente con la finalidad de la reforma, que es la de fortalecer el municipio como un verdadero nivel de gobierno y hablar de leyes, no de reglamentos, pero al no hacerlo así detiene el desarrollo legislativo de los municipios, ya que van a esperar que los legisladores establezcan las bases específicas en cada ramo para poderlas desarrollar en sus reglamentos; debemos recordar que el municipio no será libre si no tiene posibilidades de autorregularse.

Por cuanto hace al crecimiento urbano es uno de los problemas más graves que afectan a nuestro país, por ello fue necesario dotar a los municipios de atribuciones jurídicas adecuadas que les permita actuar oportunamente en este campo con medidas que puedan prevenir, regular y en su caso corregir los aspectos del desarrollo urbano.

Desde 1976 se le dieron facultades al municipio para orientar el uso y destino del suelo y las reformas de 1983 afinaron estas facultades que se precisan en la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece:

“Fracción V.-Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación de planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para

construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo III del artículo 27 de esta constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias”.<sup>82</sup>

Esta fracción V sustituyó a la anterior fracción IV, si bien es cierto que la mejoró haciéndola más explícita, también lo es que suprimió al municipio la facultad de expedir leyes, situación que materialmente no le afecta ya que en su estricta técnica jurídica lo que expedirán serán leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, aunque se le llamen reglamentos, se sigue manejando al municipio como un órgano meramente administrativo.

En cuestión de las relaciones laborales, el artículo 123 constitucional facultaba a las legislaturas federal y a las estatales, dentro de sus respectivos límites territoriales para expedir leyes laborales, hubo una serie de discrepancias y luchas de los trabajadores por sus derechos, sin tomarse en cuenta a los llamados trabajadores al servicio del estado, quedando estos a merced del mismo estado, pero el artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, por lo que los estados ya quedaban impedidos para regular las relaciones con sus trabajadores. Quedando superada esta limitación en las reformas de 1983, la fracción IX del artículo 115 constitucional se integró bajo los siguientes términos:

“IX.-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 en el artículo 123 de la constitución política de los Estado Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere”<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Ibidem pág. 158

<sup>83</sup> Ibidem pág. 160.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial presentada en el senado de la República, regresa al proyecto de establecer las leyes para regular el servicio civil de los trabajadores al servicio del estado y los municipios, otorgando facultades a los estados para que regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos o la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación del servicio público de carrera estatal y municipal, de niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la introducción de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuadas para la solución jurisdiccional de controversias.

Para el 17 de marzo de 1987, el artículo 115 constitucional vuelve a sufrir otra reforma, publicada en el D. O. F., se excluyen las disposiciones que contienen regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las municipales; así suprime los textos alusivos a los gobernadores y diputados, contenidos en la parte de la fracción VIII, pasándolas a las fracciones I y II del artículo 116. El nuevo texto de la fracción octava sólo conserva el principio de la representación proporcional para la elección del ayuntamiento y la indicación de que las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales; se derogan las fracciones IX y X, la fracción IX que se refería a la facultad de las legislaturas locales para expedir leyes que regulan las relaciones de trabajo entre el estado y sus trabajadores, pasando a ser la fracción V del artículo 116 constitucional. En cuanto a la fracción X del artículo 115 constitucional establecía la facultad de realizar convenios entre la federación y los estados y éstos y los municipios para la educación, operación de obras y la prestación de servicios públicos, ésta fracción pasó a ser parte de la fracción VI del artículo 116 constitucional.

La décima reforma hecha al artículo 115 constitucional, fue publicada en el D. O. F. el 23 de diciembre de 1999, manifestando que en el ámbito federal se debe estudiar la propuesta de reforma que afecta a todos los municipios de la República, lo que es



común para todo el país, por lo cual debe estar regulado en el artículo 115 constitucional.

Se reformaron los párrafos primero, cuarto y octavo de la fracción I del artículo 115 constitucional y se reconoce expresamente la naturaleza del municipio como un ámbito de gobierno, se sustituye en el párrafo primero de la fracción I la palabra “administrado” por la de “gobernado”, antes de la reforma decía: “I.-Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa”, y con el cambio de terminología fortalece el municipio ya que no es lo mismo tener un órgano de administración a tener un órgano de gobierno, el término administrar es una función relativa al poder ejecutivo, en cambio el concepto de gobernar implica las tres funciones la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional. Con la reforma se rompe la tradición y se desconcentra el poder y se descentraliza el gobierno.

En el párrafo segundo de la fracción II, se establece la atribución mal llamada reglamentaria, porque materialmente es legislativa y formalmente el ayuntamiento satisface los requisitos de un órgano legislativo, las disposiciones normativas que emanan del ayuntamiento se llaman reglamentos; contenida en la fracción II, a ésta fracción II, se adicionó un texto que establece la finalidad de la normatividad que dice lo que organice la administración pública municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Considero importante comentar que en el inciso a) se establece que las bases generales deberán de regular el procedimiento administrativo, así como los medios de impugnación y los órganos para decidir controversia, esto es congruente con lo que dispone el artículo 102 constitucional en el sentido de establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

El inciso b) limita la intervención de las entidades federativas, puesto que en algunos estados se establecía como requisito de validez de los actos, en que se afecte

el patrimonio inmobiliario o de aquellos que trasciendan el periodo del ayuntamiento deberían de ser aprobados por las legislaturas y ahora en la nueva reforma se reducen los requisitos, estableciendo que basta con el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos.

Los incisos c) y d) establecen que se deberán regular los requisitos para celebrar convenios con otros entes públicos y en el e) se establecen normas supletorias para los casos en que los municipios no tengan reglamentos.

En la fracción III, se establece que los servicios públicos que son competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el estado, salvo cuando el ayuntamiento quiera subsidiar al estado algún servicio pero con absoluta libertad para decidir por parte de los miembros del cabildo, no sólo se trata de prestar el servicio público, sino de ejercer la función de autoridad reglamentaria, de promoción y de desarrollo, participación comunitaria, etc., y concretamente se detalla más el servicio público.

Se establece que la prestación de los servicios públicos municipales, se hará observando lo dispuesto por las leyes federales, estatales, así mismo que los ayuntamientos podrán celebrar convenios de coordinación para la prestación de los servicios públicos, que en caso de que los municipios sean de diferente entidad, se deberá contar previamente con la aprobación de las legislaturas respectivas.

En la fracción IV inciso c) párrafo segundo, precisa que sólo estarán exentos de pago de impuestos de agua y predial los bienes de dominio público, de la federación, estado o municipio siempre y cuando no sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, para los fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, por lo tanto las empresas paraestatales, los fideicomisos y los particulares, son causantes del impuesto predial, aun cuando utilicen bienes del dominio público para fines propios.

Se adicionó el inciso c) para establecer que todo municipio, propondrá a las legislaturas estatales, sus cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores de suelo, de construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria; se fortalece la libertad de los ayuntamientos para disponer del ejercicio directo de la totalidad de los recursos que integra su hacienda, esta disposición destierra la vieja práctica de que otros niveles de gobierno señalen destinos o conceptos de gastos del presupuesto municipal.

En materia de desarrollo urbano, la fracción V desglosa con orden nueve incisos, clarificando y precisando cada una de las materias, las que por su naturaleza son coincidentes de los tres niveles de gobierno, para dar certidumbre y precisión jurídica es preciso que el municipio concorra en la planeación regional, en los programas ecológicos y de protección al ambiente y en la materia de transporte público, en el ámbito espacial de su competencia.

En la reforma realizada a la fracción VI, se precisa la atribución del presidente municipal para mandar a la policía preventiva municipal, se precisa que el gobernador del Estado pueda transmitir ordenes a la policía en los casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público, se limita la posibilidad del gobernador para mandar a la policía y sólo puede trasmitirles ordenes en los casos excepcionales señalados, sin embargo por lo que respecta al ejecutivo federal, no se limitó su facultad como se hizo con el ejecutivo estatal, y se establece que el ejecutivo federal tendrá el mando en los municipios donde resida habitual o transitoriamente.

Las reformas al artículo 115 constitucional, deben ser complementadas a nivel local, adecuando las constituciones y leyes locales a las nuevas tendencias, teniendo como plazo un año a partir de la fecha en que entraron en vigor las reformas para que las entidades federativas adecuaran sus leyes locales. Muchos estados que no habían cumplido con la actualización de su régimen jurídico a pesar de haber concluido el plazo, se hizo un llamado a las autoridades locales a fin de que cumplieran a la

brevidad, ya que el senado tiene además de la obligación de elaborar leyes, la de hacerlas cumplir, Posterior a este llamado, algunos estados cumplieron con el imperativo del transitorio segundo en el sentido de adecuar sus constituciones y leyes a esta reforma y sin mayor trámite lo hicieron, algunos otros estados aprovecharon la oportunidad para mejorar su estructura y orden de su Constitución.

Así se estructuró el título noveno en siete capítulos: el primero precisa y define los caracteres del municipio libre; en el segundo, regula la creación y la supresión de los municipios; el tercero, lo dedica al gobierno municipal; el cuarto a la hacienda municipal; el quinto a las funciones y servicios municipales; en el sexto regula las bases de funcionamiento de la administración pública municipal y en el capítulo séptimo habla de las atribuciones de los titulares del gobierno municipal; esta reforma fue publicada el 26 de febrero de 2001; y el 16 de abril del mismo año se publicó una nueva Ley Orgánica Municipal.

La undécima reforma al artículo 115 constitucional, fue publicada en el D. O. F., el 14 de agosto del 2001 mediante la cual se agregó un párrafo a la parte final de la fracción III, que a la letra dice:

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”<sup>84</sup>.

Fue consecuencia de los acuerdos de San Andrés Larráinzar del 16 de febrero de 1996 y forma parte de los llamados “derecho y cultura indígenas”, que pretendían establecer un marco constitucional de autonomía para los pueblos indígenas, se establecía que debía reconocerse el derecho de libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas, en tanto colectividades con culturas diferentes y con capacidad para decidir sus asuntos fundamentales en el régimen del estado nacional, debiendo promover las adecuaciones y modificaciones a la Constitución General de la República, acuerdo que no fue cumplimentado por el gobierno federal, por que consideró que no se

---

<sup>84</sup> Ibidem, pág. 224

ponían en riesgo tres aspectos fundamentales: la unidad nacional; la integridad del territorio y los derechos de todos los mexicanos.

Se agregó un párrafo a la parte final de la fracción III, en donde se reduce a las comunidades indígenas a la competencia municipal.

## Capítulo III

### 3.1.- Los servicios públicos en el Derecho Comparado.

En los países donde se tiene un sistema similar al nuestro, el gobierno local es una referencia inmediata de la comunidad, por ello sus características y su forma de organización son importantes para acrecentar y estimular la imaginación al análisis de las instituciones que existen en otros países, para mejorar las propias o adecuarlas a nuestras características o necesidades.

En la unión europea, por ejemplo, se provee ayuda económica a las regiones en desventaja para proyectos de infraestructura a fin de superar las disparidades nacionales y existe un comité de las regiones integrado por representantes de los ayuntamientos que tienen presencia para representar los intereses de sus ciudadanos.

Así al hacer un breve análisis de Alemania, la idea del autogobierno tiene sus raíces históricas en los principios del siglo XIX.

“La ordenanza municipal del Barón Von Stein que posteriormente se convirtió en ley, en Prusia, se dirigía en contra de la tutela estatal excesiva. La Asamblea municipal elegida como representación de los ciudadanos obtuvo el derecho de nombrar y controlar a un concejo municipal presidido por un alcalde, sólo se empleaba a un síndico y a un funcionario de hacienda o de construcción. En los municipios sólo se tenía derecho al voto si se era propietario de tierras, de una fábrica o que pagara una determinada cantidad de impuestos, los municipios y las ciudades eran sistemas autónomos y autosuficientes”<sup>85</sup>.

En la actualidad en Alemania existen tres niveles de gobierno: la federación, el lãnder (condado, estado) y los municipios, en Alemania llegaron a existir 24,512

---

<sup>85</sup> Ibidem pág. 387.

municipios autónomos, pero después de una reforma en 1992 solo quedaron 8,525 municipios.

En el sistema jurídico alemán existen tres formas de organización de gobierno municipal:

“1.-El de corporación municipal que es propio del Norte de Alemania (Baja Sajonia, Rumania del Norte-Westfalia) en donde los ciudadanos eligen una corporación municipal que funciona en pleno y comisiones, está presidida por el alcalde, quien es electo por los miembros de la corporación, y designa a un director municipal que es el jefe de la administración.

2.-El sistema de consejo municipal funciona en: Hesse, Schleswing-Holstein, los ciudadanos eligen un pleno municipal que representa a todos los ciudadanos, este pleno elige a un consejo municipal como órgano colegiado de dirección, éste se integra por el alcalde y los consejales y ellos dirigen la administración.

3.-El sistema de consejo municipal: Funciona en Baden-Wutemberg, Baviera, en este modelo los ciudadanos eligen directamente a la corporación municipal y al alcalde quien ostenta la presidencia de la corporación y al mismo tiempo dirige la administración, el artículo 28 de su ley fundamental en el apartado I, pone de manifiesto que en los länder, distritos y municipios, el pueblo deberá tener una representación surgida del sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. En el apartado II se garantiza a los municipios el derecho de resolver, bajo su propia responsabilidad y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local, este derecho de autogobierno se plasma en una autonomía financiera, para tener derecho a administrar sus gastos e ingresos, en una autonomía fiscal, pues los municipios tienen atribuciones tributarias, una autonomía jurídica, con la posibilidad de promulgar normas para regular el territorio y la organización, y una autonomía administrativa, lo cual implica que tiene libertad para decidir respecto a su organización interna y en cuanto a su personal se regula en la Ley General de Funcionarios de los Estados la cual establece que puede haber funcionarios con carácter

vitalicio por tiempo determinado y con un periodo de prueba con reserva de revocación”<sup>86</sup>.

Los municipios asumen las funciones públicas que la ley no atribuye a otras instancias, además las delegadas que son las transferidas por ley de los länder y de la federación, entre las tareas principales se encuentran la de asistencia social; la construcción y el mantenimiento de las escuelas primarias y educación especial, la administración de aguas residuales, los transportes, el padrón municipal; el cuidado de parques y zonas verdes, la construcción de centros deportivos, piscinas y zonas peatonales, los municipios también inciden en la cultura y el 60% del gasto público en materia de cultura, corre a cargo de los municipios y se aplican en teatro, museos, bibliotecas, centros de comunicación, cines, teatros infantiles y juveniles, galerías, escuelas de dibujo, orquestas juveniles y plazas públicas.

Por cuanto hace al pago de los impuestos municipales el artículo 106 apartado 3 de su ley fundamental establece que todos los años se realizará una compensación financiera entre la federación, los länder y los municipios, basada en los ingresos fiscales de cada municipio.

Otro ejemplo, es la organización actual de los Estados Unidos de América, que centra su estructura en los condados y en los municipios, para efectos de la impartición de la enseñanza los llamados distritos escolares. Los condados a su vez, adquieren una doble función, ya como condados judiciales o como condados administrativos.

El municipio norteamericano es de carácter urbano, aunque algunos estados autorizan municipios rurales, sin embargo en sus legislaciones establecen que las poblaciones rurales quedan bajo el control directo del condado, existiendo en ellos las categorías de villas (Town-ship) y poblados rurales (Towns.)

En las primeras décadas de éste siglo, las ciudades norteamericanas tuvieron un fuerte impulso en su desarrollo, por lo que los estados de la unión les fueron

---

<sup>86</sup> Ibidem pág. 388 y 389.



autorizando sus propias cartas municipales (Municipal Charters) facultándolos a establecer sus propias reglamentaciones, a cobrar impuestos, a atender el desarrollo urbano y asuntos de justicia menor, entre otras materias, bajo el antiguo principio inglés del Home rule o legislación propia.

Corresponde a cada estado de la unión dictar sus respectivas legislaciones internas para organizar a sus localidades, tanto condados como municipios; existen básicamente cinco formas de organización municipal que son: el sistema de Alcalde-Concejo (Council-Mayor Form); el Sistema de Comisión (Comisión Form); el Sistema de City Manager o Gerente Urbano; el Sistema del Plan Federal (Federal analogy); y el Sistema de Alcalde fuerte (Strong Mayor Form).

La forma general de organización de los municipios de ese país es actualmente el de Alcalde-Concejo, que consiste en dividir las funciones de la corporación en dos órganos, uno de carácter reglamentario y otro de orden ejecutivo.

En las últimas décadas, el sistema de Gerente ha perdido importancia por la exigencia de la población de elegir a sus autoridades, máxime en el caso del principal director de la política municipal, por lo que se ha regresado en muchas ciudades al sistema de Alcalde-Concejo, este es de elección popular y es el resultado de reñidas elecciones en donde contienden los principales partidos norteamericanos, toda vez que la importancia de estos cargos es fundamental para esos centros de población que representan las más grandes concentraciones de habitantes de este país.

Las funciones que cumplen los municipios en Estados Unidos, comprenden asuntos de planeación urbana, obras públicas, prestación de servicios públicos, atención de seguridad y policía, asuntos de educación, salubridad general y administración de justicia menor. Las fuentes principales de las rentas públicas de los municipios son los impuestos sobre los bienes inmuebles y las ventas de éstos, así como diversos impuestos indirectos que las legislaturas de los estados autorizan en su favor.

Una característica de la organización de las localidades norteamericanas es su gran dispersión, lo que hace complicado su funcionamiento. Existe una unión de municipios denominada Liga Nacional Municipal (National Municipal League) que se encarga de realizar reuniones para estudiar la problemática municipal del país; además publica diversas obras con datos interesantes sobre la vida de sus municipios.

Las legislaturas estatales siguen autorizando modificaciones a las Cartas de los municipios, para dotarlos de una más clara autonomía de gestión y para establecer novedosos mecanismos de cooperación intermunicipal, sobre todo en áreas metropolitanas en las que frecuentemente están conurbados varios municipios.

“Un ejemplo más es el Sistema Federal Argentino que se integra por niveles de gobierno: el nivel nacional, el nivel provincial, y el nivel municipal; las provincias expiden su propia Constitución, asegurando la autonomía municipal regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.”<sup>87</sup>.

El municipio tiene personalidad jurídica, autonomía política, económica, administrativa y financiera, y se gobierna por un intendente y un consejo deliberante, elegidos ambos por sufragio popular.

No se permite la existencia de autoridades intermedias entre el gobierno provincial y el gobierno municipal. Al igual que en nuestro país, existe una L. O. M., que regula el gobierno, sus atribuciones y funciones, esta Ley la expide el Congreso Local.

Los municipios pueden celebrar convenios intermunicipales para la prestación de los servicios públicos, la realización de obras y la cooperación técnica y financiera.

---

<sup>87</sup> Ibidem pág. 431.

## Capítulo IV.

### 4.1.-La naturaleza jurídica del servicio público.

Todos los países del mundo, regulan y prestan múltiples servicios de carácter público, y en la medida que avanza la ciencia y la tecnología, el hombre requiere con mayor intensidad de los servicios básicos cuya prestación cada día debería ser más técnica y sofisticada.

Como resultado del desenvolvimiento social, político, económico, industrial, etc., se crean nuevas necesidades colectivas complejas que asume el estado.

Es por ello que la noción de servicio público se revisa y actualiza continuamente, con el fin de adecuarla al devenir social, político y económico de los pueblos, a pesar de la supuesta crisis en la que se haya envuelto este término, según García Trevijano-Fos, al manifestar que el servicio público ha sido un concepto fantasmal igual que el establecimiento público, tan íntimamente ligado a el, en su crisis envolvió la de este y ambos no son sino esqueletos desprovistos de sentido práctico.<sup>88</sup>

“En la escuela realista representada por León Duguit, Gastón Jeze, Maurice Hariou y Roger Bonard concibió al Derecho Administrativo como el conjunto de reglas que se aplican al funcionamiento de los servicios públicos y sustituyen el concepto de soberanía como fundamento del derecho público por el de servicio público.

Esta teoría contiene una profunda filosofía que concibe el nacimiento y existencia del estado para servir al pueblo.

La doctrina legalista, apoyada por Posada, Colmeiro, Gascón, Ballbe, y Sarrigny considera al Derecho Administrativo como el conjunto de disposiciones jurídicas cuyo objeto es la actividad del estado, en el que se desenvuelven los asuntos públicos.

---

<sup>88</sup> García Trevijano-Fos.-“Tratado de Derecho Administrativo T. II V.1 pág. 9.

La corriente doctrinal que define la disciplina mencionada como la organización, funcionamiento y relaciones con los particulares, está sustentada por la mayor parte de los autores, entre otros: Lubadére, María Diez, Entrena Cuesta, García Trevijano, García Oviedo, Bielsa, Marienhoff, Garrido Falla, Alvarez Gendin, Gabino Fraga, Serra Rojas y Acosta Romero”<sup>89</sup>.

La actividad del estado comprende el conjunto de actos jurídicos y materiales, operaciones, tareas y facultades atribuidas por el orden jurídico. El servicio público se encuentra entre estas actividades que tienen como fin instrumentar los medios jurídicos para realizar los fines del estado.

Gabino Fraga afirma que “el estado tiene las siguientes atribuciones:

- 1.-De mando, de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del estado y la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- 2.-Regular actividades económicas de los particulares.
- 3.-Crear servicios públicos.
- 4.-Intervenir directamente en la economía, cultura y asistencia del país.”<sup>90</sup>

El autor Miguel Acosta Romero, sostiene que la actividad del estado es un concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del poder u órgano de poder que la realice y considera que la función es el ejercicio concreto de la competencia de los órganos del estado<sup>91</sup>.

Para el maestro Andrés Serra Rojas las funciones del estado son los medios y formas para realizar sus propios fines. Las atribuciones, competencia o cometidos constituyen la forma de ejercicio de las funciones.

---

<sup>89</sup> Revista del Poder Judicial del Estado de México, Venegas Huerta Francisco Javier pág. 689.

<sup>90</sup> Fraga, Gabino.-Derecho Administrativo, pág. 15, 43ª ed. Porrúa S. A México 2003, p.p. 506.

<sup>91</sup> Acosta Romero, Miguel.-“Teoría General del Derecho Administrativo” Pág.617, 13ª.ed. Porrúa México 1993.

La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, regulados por el interés general y bajo un régimen de policía o control. Esta función administrativa es ejercida por el estado federal en sus diversos ámbitos de competencia; es decir, en la federación, en las entidades federativas y en los municipios a través de sus respectivos órganos de poder, cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, puede ser en sentido formal y en sentido material; en opinión de Raymond Carré de Malberg:

“se entiende por funciones estatales, en derecho público, las diferentes actividades del estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal”<sup>92</sup>.

Para el maestro Gabino Fraga, el concepto de atribución comprende el contenido de la actividad del estado, lo que el estado puede o debe hacer. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de esas atribuciones.

El servicio público es una de las muchas actividades del estado, independientemente del nombre que se le quiera dar, lo cierto es que existen servicios de los cuales la sociedad no puede prescindir, como la justicia, defensa, policía, transporte, educación, etc. Los conceptos función y servicio público, tienen una estrecha relación, aunque deben diferenciarse, ya que para satisfacer una necesidad general se requiere organizar e incorporar jurídicamente a la titularidad del poder público, una nueva actividad.

La idea de servicio público encierra en sí misma la convicción de servir a las personas, lo cual implica el uso de un conjunto de medios personales o reales

---

<sup>92</sup> Carré de Malberg, Raymond.-“Teoría General del Estado”, trad. José Lión Depetre, pág. 295, UNAM/F.C.E., México 1998, P. p. 1327.

destinados al ofrecimiento de determinadas prestaciones, con un carácter objetivo, permanente y continuo, y si no contara con cualquiera de estas características entonces no cumple el cometido que su misma esencia le confiere, por tanto será cualquier otra actividad de la administración pública, pero no un servicio público; pues el objeto de esta función administrativa es precisamente la satisfacción de necesidades públicas, lo cual implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del estado (comprendiendo la Federación, las entidades federativas y los municipios) concretamente del bien público.

La esencia de la noción de servicio público entraña la aspiración solidaria intrínseca de la administración pública de poner al alcance de todo individuo al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica satisfactora de la necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual, esta idea resulta de un laborioso proceso teórico en el que coparticipan la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, tema que posteriormente abordaré.

No puedo omitir el mencionar que el estudio del origen de la idea de servicio público, resulta importante, pues surgió a raíz de problemas de competencia entre los tribunales judiciales y los administrativos. El origen de este concepto nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés, y surgió para establecer la separación de competencia entre tribunales judiciales y administrativos.

#### 4.2.-La conceptualización doctrinal del servicio público.

Como he anotado antes, los servicios públicos, satisfacen necesidades de carácter general y son actividades que se atribuyen a la administración pública, quien las realiza directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho público.

En la doctrina mexicana, la noción de servicio público tiene una aparición tardía, el primero en ocuparse de ella con profundidad y para impugnarla fue el maestro Gabino Fraga, y quien promueve y apoya la idea de servicio público es el profesor emérito Andrés Serra Rojas.

Una vez configurada la idea del servicio público, tanto el legislador como el juzgador, empezaron a referirse a ella como si fuera un concepto plenamente conocido; otro tanto hizo el teórico del derecho, pero era indebido el manejo de esta expresión dado que estaba muy lejos de alcanzar claridad y precisión, como se puede apreciar en la noción propuesta en el último tercio del siglo XIX por Marcelo Martínez Alcubilla al señalar:

“conocese bajo la denominación de servicios públicos los que están llamados a satisfacer cualquiera de las necesidades u obligaciones del estado”<sup>93</sup>.

Con este criterio, sería servicio público tanto el cobro de impuestos como la remuneración de los trabajadores al servicio del estado; y en cambio, la satisfacción de necesidades de carácter general, como las relativas al suministro de agua potable o a la recolección de basura, no encuadra en esta interpretación del servicio público.

En la tarea por definir el servicio público, han participado un gran número de autores, quienes lejos de precisar la noción respectiva, produjeron gran confusión, pues se formularon tantas definiciones de servicio público como autores se han ocupado de él, en diferentes sentidos y con criterios distintos, de aquí que esta definición sea una de las más discutidas y por lo tanto es difícil que exista una noción o idea más imprecisa que la relativa al servicio público<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Martínez Alcubilla, Marcelo.-“Diccionario de la Administración Española Peninsular y Ultramarina T. XII, Pág.654.

<sup>94</sup> Hernández, Antonio María.-“Derecho Municipal” V. I, pág. 323, edit. Depalma, 2ª ed. 1997, Buenos Aires, Argentina, P. p. 652.

Puesto que cada autor que se ocupa del tema elabora su propio concepto o definición, sobre el servicio público, muchas de ellas son muy parecidas entre sí, pues repiten con ligeras variaciones la noción propuesta por otro, quien a su vez, hizo breve la explicación del tema dada por un tercero, lo cual deja ver que esta idea de servicio público ha sufrido una profunda transformación, por que como bien apunta el maestro Miguel Acosta Romero:

“Su evolución es en la doctrina muy característica, lo que originalmente se consideró servicio público, posteriormente dejó de serlo y nuevos contenidos fueron ocupando el vaso de cristal de los vocablos servicio público, sin que los autores se hayan puesto de acuerdo en aquello que con esas palabras quieren significar”<sup>95</sup>.

La similitud existente entre diversas nociones de servicio público elaboradas por diferentes autores permite advertir cuatro grandes vertientes en la formulación de la noción de servicio público y cada una de las cuales le asigna diferente dimensión y distinto peso; atendiendo a la importancia que le confieren, resumiéndolas en forma decreciente:

A.-Teoría propuesta por León Duguit, que considera al servicio público como toda actividad debe ser asegurada, reglada y controlada por los gobernantes.

B.-Teoría formulada por Gastón Jéze, conforme a la cual el servicio público viene a ser toda actividad de la administración pública.

C.-Teoría promovida por Maurice Hauriou, quien entiende al servicio público como una parte de la actividad de la administración pública.

D.-Teorías como la de Henri Berthélemy, quien concede escasa importancia a la noción de servicio público”<sup>96</sup>.

Es conveniente enfatizar que la configuración y el diseño de la noción de servicio público se han visto afectados seriamente por un problema de carácter semántico, cuya

---

<sup>95</sup> Acosta Romero, Miguel.- Op. cit. pág. 823.

<sup>96</sup> Fernandez Ruíz, Jorge.-“Servicios Públicos Municipales” pág. 97, 1ª.ed. edit. INAP, UNAM. México 2002, P. p. 394.



consecuencia consiste en denominar de distinta manera una misma actividad; por tal motivo, lo que para algunos autores es servicio público, para otros viene a ser función pública, que con esos y otros nombres llaman a una misma actividad, sin ponerse de acuerdo en ese dialogo de sordos a que se refiere Marcel Waline, en el que no hay posibilidad de entendimiento cuando cada uno de los que discuten da diferente significado a las mismas palabras<sup>97</sup>.

No menos importante en la tarea de configurar la noción de servicio público ha sido el determinar si el acento público lo pone el órgano que presta el servicio, o la necesidad cuya satisfacción pretende, o el régimen jurídico al que se somete, o si es la ley la que lo imprime.

A pesar de la controversia suscitada en torno a la noción del servicio público, se da una realidad innegable: el derecho positivo de muchos países del mundo, acorde con la corriente doctrinaria que considera servicio público a tan sólo una parte de las actividades de la administración pública, ha asignado dicho carácter a un número importante de actividades que son desempeñadas directamente por las instituciones públicas, o se delega su realización a los particulares mediante el régimen de concesión, permisos y licencias.

Resulta impresionante la cantidad de recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales destinados a la instalación y funcionamiento de los servicios públicos municipales, por lo que no deja de ser preocupante que actividades de la administración pública municipal, tan importantes en el aspecto económico, en el tecnológico, en el cultural, en el social y en el jurídico, como son las referidas a la prestación de los servicios públicos, provoquen actualmente, y desde hace más de una década escaso interés en la investigación jurídica especialmente en los de carácter municipal, que en muchos países representan un porcentaje muy elevado del producto nacional bruto, es aquí en el municipio donde se genera la riqueza; satisfacen importantes necesidades económicas, culturales y sociales de la población al grado de que no haya quien se

---

<sup>97</sup> Waline, Marcel.-“La Noción de Servicio Público”, pág.1, Buenos Aires, Argentina, 1954.

abstenga de utilizar tales servicios por ejemplo transporte urbano, agua potable, drenaje, recolección de basura, rastros, panteones, alumbrado público, estacionamientos, mercados y centrales de abasto, entre otros.

La prestación de servicios públicos estimula la investigación tecnológica, por lo que la falta de investigación jurídica redundará en un régimen legal deficiente para la estructuración y funcionamiento de tales servicios, por ir a la zaga del avance tecnológico.

Al realizar un análisis de los conceptos de servicio público propuestos por los citados autores, pone de manifiesto la discrepancia existente en la doctrina acerca del criterio para determinar el carácter público de un servicio; tal rasgo habrá de imponerle el objeto del mismo, su finalidad y su reconocimiento por la ley; esta diferencia doctrinaria permite hablar de diversos criterios.

El criterio orgánico se deriva del carácter del sujeto u órgano a cuyo cargo queda la prestación del servicio; lo cual significa que el servicio público sólo puede ser atribuido a una persona pública; se basa en el carácter de la institución o del órgano a cuyo cargo está la prestación del servicio, sólo los órganos públicos pueden gestionar los servicios públicos.

Para el criterio orgánico, no es la actividad a desarrollar, sino el órgano encargado de su prestación, lo cual motiva al profesor Manuel María Díez, para señalar que:

“la expresión de servicio público es utilizada para designar, no una actividad sino más bien una organización, vale decir, el aparato administrativo del servicio y el organismo que lo dirige. Así se dirá que un hospital constituye un servicio público”<sup>98</sup>

Se critica al criterio orgánico su excesiva amplitud, pues resulta en ocasiones injustificada, ya que hay diversos órganos públicos que no pueden prestar o no prestan

---

<sup>98</sup> Díez, Manuel María.-Op. cit. pág. 185.

servicios públicos. Entre los muchos partidarios del criterio orgánico figura Roger Bonnard, para quien los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del estado<sup>99</sup>.

Conforme al criterio funcional, también denominado objetivo, material o teleológico, lo público del servicio deriva de la índole de la necesidad a satisfacer mediante la actividad desarrollada en la prestación del mismo; si tal actividad satisface una necesidad de carácter general, estaremos frente a un servicio público; en consecuencia, de acuerdo al criterio funcional, un servicio será público si, y sólo si, la necesidad que satisface es de carácter general. De esta manera lo define Miguel S. Marienhoff:

“Por servicio público se ha de entender toda actividad de la administración pública o de los particulares o de los administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal”<sup>100</sup>.

El servicio público, reclama un régimen jurídico especial para asegurar la adecuada protección de los intereses generales, al respecto Gastón Jéze, manifiesta que:

“el carácter público de un servicio dado lo imprime el régimen jurídico de orden público que lo regula”,<sup>101</sup>

se trata de un régimen en el que se subordinan los intereses privados al interés general, por lo que la regulación jurídica de dicho servicio es permanentemente modificable en aras de las necesidades que satisface; tal régimen está conformado mediante actos legislativos o reglamentarios que vienen a ser las normas del servicio.

Acerca del criterio jurídico, Carlos García Oviedo explica:

---

<sup>99</sup> Fernández Ruiz, Jorge.-Op. Cit., pág. 100

<sup>100</sup> Ibidem, pág. 101.

<sup>101</sup> Idem.

“para que la finalidad propia del servicio público, o sea, la satisfacción de una necesidad colectiva, se cumpla debidamente, será necesario que acompañe a la empresa una serie de notas determinantes de un régimen jurídico especial que discrepan del régimen jurídico general de los servicios privados”<sup>102</sup>.

Entre las consecuencias de la utilización del criterio jurídico figuran diversas prerrogativas a favor de la administración pública, el ejercicio de su potestad imperativa (incluida la tarifaria y la expropiatoria), el poder de policía y la situación jurídica especial de los bienes afectos a la prestación del servicio.

El derecho positivo de muchos países dispone que no hay más servicio público que el establecido por la ley. Este criterio legal, para determinar el carácter público de un servicio, no da lugar a suponer que todos los órganos creados, o las actividades desarrolladas, por disposición legal representan o significan un servicio público. El criterio legal acerca del concepto de servicio público lo expresa el maestro Serra Rojas, de la siguiente manera:

“Desde el punto de vista legal, la creación de un servicio público es la obra del legislador, que en una ley general de servicios públicos o en una ley que organiza un servicio público especializado, determina la posibilidad de atención de dicho servicio. La creación de un servicio público se verifica por ley”<sup>103</sup>.

A partir de las reformas y adiciones a la Constitución federal del 3 de febrero de 1983, el artículo 28 constitucional, adopta el criterio legal en el párrafo que dispone:

“La sujeción a regímenes de derecho público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”<sup>104</sup>.

El tratadista argentino José Canasi hace notar que el hecho de que el estado nombre cualquier actividad o servicio no es suficiente para convertirlos en servicios públicos, es

---

<sup>102</sup> Ibidem, pág. 102.

<sup>103</sup> Serra Rojas, Andrés.- Op. Cit., pág. 108.

<sup>104</sup> Fernández Ruíz, Jorge.-Op. Cit., pág. 102.

necesario que el legislador los erija en servicio público, cualquiera que sea el objeto de esa actividad o ese servicio en forma específica o genérica<sup>105</sup>.

En la doctrina, el criterio legal para la determinación del servicio público es rechazado por muchos autores, por considerar que la determinación del legislador de considerar servicio público a cierta actividad, será una decisión arbitraria si no se da en la realidad la satisfacción de una necesidad de carácter general; sin embargo como la consecuencia práctica de que determinadas actividades u órganos se consideran servicios públicos, consiste en que se sujeten a un régimen jurídico exorbitante del derecho público, únicamente serán regulados por esa normativa especial las actividades u órganos que la ley reconozca como servicios públicos. Conforme al criterio legal no hay más servicio público que el determinado por la ley, por lo cual la voluntad del legislador monopoliza la creación del servicio público.<sup>106</sup>

El servicio público puede explicarse como una actividad técnica destinada al público para satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado. Si tal actividad la reconoce la ley como servicio público y la desempeña directamente la administración pública, o indirectamente, por medio de particulares a quienes delega su ejecución, estaremos entonces frente a un servicio público en estricto sentido.

Cuando dicha actividad no está considerada por la ley como servicio público, y por tanto, puede ser desarrollada directamente por particulares, por no estar atribuida a la administración pública ni al Estado, estaremos entonces ante un servicio público impropio y para el que la doctrina emplea diversas denominaciones, como servicio público impropio, servicio público virtual, servicio de interés público o servicio reglamentado.

---

<sup>105</sup> Canassi, José.-“Derecho Administrativo” Parte especial Vol. II pág. 12, edit. Depalma, Buenos Aires Argentina, 1974, P. p. 724.

<sup>106</sup> Ibidem, pág.103.

Cabe aclarar que el servicio público impropio no es una creación de la ley, sino que deriva de un permiso, de una licencia o una autorización de carácter administrativo que destraba el ejercicio de un derecho individual limitado, de realizar una actividad privada que a diferencia de una actividad comercial ordinaria, obliga a su titular a prestar el servicio a quienquiera que lo requiera, y en el orden en que se presente, con apego a una regulación jurídica especial que incluye la fijación de una tarifa obligatoria. En nuestro país, entre las manifestaciones del servicio público impropio figuran a nivel municipal: las farmacias, las lecherías, las panaderías y los servicios prestados por los alijadores, cargadores y estibadores en los centros de abasto<sup>107</sup>.

El servicio público está investido de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales se desnaturaliza, por esa razón el Estado tiene la obligación de asegurar que el servicio público revista tales caracteres esenciales.

Existe el consenso doctrinario de que los caracteres jurídicos esenciales del servicio público son la generalidad, la igualdad, la regularidad y la continuidad.

Conocida como universalidad, la generalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica. Este carácter de generalidad se vincula con los derechos humanos, ya que por el hecho de ser humano, mediante la satisfacción de los requisitos legalmente establecidos, tiene derecho a usar el servicio público, sin más límite que el proveniente de la capacidad instalada para la prestación del servicio.

La igualdad es consustancial a todo servicio público, y estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos sus usuarios, siempre y cuando dentro de cada categoría se dé trato igual a todos los comprendidos en la misma.

El servicio público se debe prestar conforme a su normatividad jurídica que lo regula. Si no se da la regularidad, por prestarse sin la observancia de su regulación

---

<sup>107</sup> Ibidem, pág.104.

jurídica, el servicio podrá ser general y uniforme, pero irregular, o sea, anormal anómalo y deficiente.

En la inobservancia de las normas que regulan su prestación, independientemente de la responsabilidad del prestador del mismo, también puede haber culpa de la autoridad a cuyo cargo está su control y vigilancia. Contra uno y otra puede intentar acción legal el usuario del servicio, en caso de irregularidad del mismo.

Y, el carácter esencial por antonomasia del servicio público es el de continuidad, en cuya virtud dicho servicio público no debe interrumpirse dentro de los horarios y de las fechas o circunstancias previstos en su propia regulación.

#### 4.3.-El servicio público en la Constitución Federal y en la legislación mexicana.

Poco ha sido el interés de los legisladores por incluir la definición de servicio público en nuestra Carta Magna, sin embargo en su articulado se refiere con frecuencia a la idea de servicio público, por ello es de llamar la atención la definición de nuestro tema de estudio, al estar contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal en su artículo 3º fracción XIII y artículo 12, así como en los artículos 125 a 141 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y en la ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público que establecen las bases para el régimen de permisos, licencias y concesiones, para la prestación de servicios públicos, la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado y los Ayuntamientos.

Nuestra Constitución Política Federal, también utiliza la expresión de servicio público, para hacer referencia al trabajo personal prestado a favor del Estado o a la persona que realiza ese trabajo a favor del Estado.

Por cuanto hace a los artículos constitucionales que se relacionan con la prestación de servicios públicos y que expresamente se encuentran contemplados son los siguientes:

“Artículo 3º.-Párrafo segundo. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentara en él a la vez, el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

Fracción VIII.-El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que la infrinjan.

Artículo 5º.-A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de ésta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de terceros, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

Párrafo 4º.-En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito; los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de ley y con las excepciones que ésta señale.

Artículo 27.-La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación; la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Párrafo 6º.-Últimos seis renglones: Corresponde exclusivamente a la nación, generar, conducir, transformar,



distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

Fracción VI.-Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Artículo 73.-El congreso tiene facultad:

Fracción XXV.-Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones. Para legislar sobre vestigios y restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las 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 público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

Fracción XXIX.-Para establecer contribuciones:

Punto 4.-Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación.

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 y administrativa el Municipio libre.

Fracción III.-Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 Constitucional, policía preventiva, municipal y tránsito; e

i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Párrafo 3º.-Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

Artículo 123.-Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir las leyes sobre el trabajo, las cuales se regirán:

A.-Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo.

Fracción XVIII.-Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.

En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo.

Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del gobierno.

Artículo 132.-Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los poderes federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.”

La legislación ordinaria mexicana recoge el concepto de servicio público. La Ley Federal del Trabajo en su artículo 925, manifiesta que para los efectos de la huelga se entiende por servicio público los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovechamiento y distribución de aguas, destinadas al servicio de las poblaciones, los de gas, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso no se afecte alguna rama completa del servicio.

El comentario del Dr. Baltasar Cavazos, en su obra “Nueva Ley Federal del Trabajo”, estima que eventualmente pueden considerarse como públicos algunos otros servicios, pero una numeración casuística de ellos, sería peligrosa, aún cuando se piense que podría ser muy interesante estudiar la posibilidad de que la suspensión de labores en una empresa de servicios públicos pudiera ser virtual, para evitar daños innecesarios.

La Ley de la Industria Eléctrica establece como servicio público a la generación y distribución de energía eléctrica.

La L. O. A. P. D. F. y la L. R. P. y S. P., prevén este concepto y esta última faculta al Jefe de Gobierno para establecer servicios públicos en la propia entidad federativa, así como para concesionarlos a particulares.

#### 4.3.1.-El artículo 115 Constitucional Federal.

Tradicionalmente a las municipalidades les ha correspondido la prestación de los servicios públicos inherentes a la satisfacción de las llamadas necesidades primarias.

El papel que juega el municipio en la sociedad y el Estado contemporáneo, lo ubican como prestador de servicios públicos primarios de convivencia social. Estos bajo la premisa de ser los más indispensables en la convivencia de la comunidad.

Se tiene la necesidad capital de precisar los servicios que debe tener la incumbencia municipal. Así en la fracción III se define como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los estados, cuando así fuera necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que fijen las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Es necesaria una reestructuración de la economía municipal, no podrá haber cabal libertad política en los Municipios, mientras estos no cuenten con autosuficiencia económica.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que las legislaturas establezcan a

su favor, y fundamentalmente los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

El derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales ya que la Federación esta obligada a cubrir a los Municipios dichas participaciones, consignándose además el pago de sus contribuciones a toda persona física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, se exceptúo de estas reglas a los bienes de dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

La evidente incapacidad de algunos ayuntamientos para prestar tales servicios, auspicia la absorción irrestricta de funciones por los gobiernos locales.

Por eso se ha juzgado indispensable, determinar el mínimo de servicios que deben corresponder a los municipios, permitiéndose por razones prácticas del concurso de los Estados cuando así fuere necesario. De ahí que en la fracción III se hable de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

Este listado no es limitativo, ya que las legislaturas locales puedan agregar otros servicios a cargo de los municipios, según las condiciones específicas que priven en la entidad.

Es cierto que aún hoy existe una clara incapacidad de diversos ayuntamientos para prestar algunos de los servicios señalados, sin embargo no debe ser obstáculo para que todos ellos se estipulen en la disposición constitucional, pues nuestra Constitución no sólo es el documento donde se consignan el conjunto de principios políticos y valores fundamentales, es meta y aspiración; ha sido y es un verdadero programa de acción que orienta el cauce de la Nación.

La reestructuración de la economía municipal que contiene la iniciativa para promover la subsistencia y desarrollo de los Municipios, se sustenta en que la autonomía municipal solamente podría darse con cabal autonomía financiera.

Existe la necesidad de dotar al Municipio del apoyo jurídico necesario para que lleve a cabo las tareas de planeación y atender a su crecimiento racional para que pueda darse un desarrollo urbano adecuado a las necesidades de cada comunidad.

Y por cuanto hace exclusivamente a servicios públicos, el artículo 115 ha quedado de la siguiente manera:

“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 y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

Fracción III.-Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y Centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública; en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”.

Como los servicios públicos enumerados en esta fracción III del artículo en referencia no es limitativa, existen servicios públicos que son independientes del listado mencionado, tales como los servicios públicos educativos y dentro de esta rama se encuentran los jardines de niños, las escuelas primarias, los talleres artesanales, las escuelas técnicas y los centros de capacitación; servicios asistenciales, las guarderías infantiles, asilos, clínicas y comedores públicos, dentro de los servicios públicos urbanos se encuentra el agua potable, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines y su equipamiento, limpia, mercados, rastros, panteones y transporte urbano; y en seguridad pública esta la policía preventiva, policía de tránsito, bomberos y los servicios médicos de urgencias. Estos servicios públicos estarán referidos a el tipo de municipalidad de que se trate puesto que dependiendo de las particulares necesidades de cada municipio, serán las que dicha comunidad vaya implementando en sus respectivos territorios. Muchos municipios, en éste orden de ideas, tiene a su cargo servicios de estacionamientos en lugares cerrados o por máquinas de monedas en la vía pública, jardines de niños, servicios médicos de urgencias, u otros más. Corresponde al municipio por conducto de sus propios órganos, la prestación del servicio público; la

cual adopta diversas maneras como: el régimen de concesión, permisos, licencias y acuerdos de colaboración, descentralización o arrendamiento.

Se considera que aquellos servicios públicos relacionados directamente con el ejercicio de la autoridad política y en la estabilidad social de la comunidad deben ser cubiertos en su totalidad por la administración municipal; aunque en la práctica muchos municipios del país tienen que recibir apoyo económico y administrativo del gobierno estatal para disponer del servicio.

#### 4.3.2.-En la legislación federal, estatal y en el Distrito Federal.

En este breve análisis que he realizado, he podido determinar específicamente, cuales son los servicios públicos a cargo del Municipio, pues gracias a la reforma del 03 de febrero de 1983, tema que he dejado anotado en el punto 2.6 de esta tesis, se había considerado como una tarea difícil, sin embargo de manera muy sencilla se reduce a que los servicios públicos municipales son aquellos que requieren los vecinos de una localidad para satisfacer sus necesidades básicas, es decir las que son esenciales para la vida misma y así se han establecido por ejemplo agua, drenaje, mercados y panteones, pero a través de la práctica y de los años nos hemos dado cuenta de que los servicios públicos prestados por el municipio son diversos y todos ellos se pueden ubicar dentro de un parámetro de básicos; surgían problemas cuando se trataba de delimitar la competencia entre el Estado, la Federación y el Municipio, y entonces surgió un criterio que por exclusión resolvió el problema, pues señala que todo aquello que no esta a cargo del Gobierno Federal<sup>108</sup> o de la Entidad, sería competencia del Municipio, de acuerdo con la C. P. E. U. M., y la L. C. F.,<sup>109</sup> pues este criterio encierra la clave del sistema de distribución de competencias entre los Estados de la Federación y ésta, de acuerdo con el cual, aquéllas pueden hacer uso de las facultades que no están expresamente reservadas a dicha federación.

---

<sup>108</sup> Idem.

<sup>109</sup> Ley de Coordinación Fiscal.



Pues bien, fue hasta el 03 de febrero de 1983, en que fue reformada la fracción III del artículo 115 Constitucional, que tocó una de las células más sensibles del estado federal mexicano, pues vino a fortalecer la fe federalista de la República y con ella se incrustan por primera vez en forma clara y expresa los servicios públicos a cargo del municipio y cuando éstos no los pudieran prestar directamente lo harían con el concurso de los Estados.

Posteriormente, vino otra reforma el 23 de diciembre de 1999, la cual estableció que los Municipios previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos y tratándose de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de su respectiva legislatura, el Municipio también podrá celebrar convenios con el Estado.

Por cuanto hace a la fracción III del referido artículo 115 constitucional federal inciso a) referente al agua potable y alcantarillado, apunta el autor Reynaldo Robles Martínez:

“a) se encargará de controlar la calidad del agua, su distribución y fijar las cuotas para su consumo. Pudiendo coordinarse con el Gobierno del Estado y con las instancias respectivas, para instalar las fuentes de abastecimiento, así como los mecanismos más adecuados para el control del agua.

Haciéndose responsable de sensibilizar y concientizar a la población, en el uso racional de este recurso, así como su cobro. Además, planear, construir y conservar el buen funcionamiento de la red de agua potable; construir y mantener el sistema de drenaje y alcantarillado. El Municipio en coordinación con las autoridades respectivas, planeará y ejecutará la construcción del sistema de drenaje y alcantarillado, para reunir los desechos líquidos sanitarios, industriales y aguas de lluvia que serán conducidas al canal de desagüe para la planta de tratamiento.

En el b) alumbrado público, debe vigilar la conservación y el uso adecuado, cobrar y administrar los derechos, por éste servicio.

En el c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos en donde se establece que el Municipio debe organizar los recursos humanos y materiales para mantener limpio el Municipio, planear la reutilización y comercialización de la basura y reglamentar el funcionamiento del servicio de limpia.

Por lo que respecta al d) mercados y centros de abasto, el ayuntamiento debe construir y mantener en buen estado material y sanitario, las instalaciones de mercados o centrales de abasto. Pues las autoridades municipales dotarán de los elementos necesarios para la construcción, ampliación y mejora de los mercados y centrales de abasto, además deberán asegurar que las instalaciones cuenten con la infraestructura indispensable para la venta de productos, así como para la conservación de los mismos; cobrar los derechos por concepto de alquiler de los locales y pisos comerciales, fomentar la creación de cooperativas de producción, distribución y consumo.

En el e) panteones, el ayuntamiento debe disponer de terrenos suficientes en cada localidad destinados a panteones públicos, el ayuntamiento otorgará permisos para inhumación, exhumación y cremación.

Por lo que se refiere al f) rastro, el ayuntamiento debe señalar la ubicación avícolas y ganaderos, así como hacer cumplir las disposiciones en materia de matanza, cobrar derechos del corral, matanza y almacenamiento de la carne.

En el g) calles, parques y jardines y su equipamiento, por lo que deberá planear, construir, conservar así como equipar los parques y jardines.

El h) seguridad pública en los términos del artículo 21 de la C. P. E.U.M., policía preventiva y tránsito, ya que deberá proteger a los habitantes del Municipio en los bienes públicos y particulares, asegurar el respeto de las garantías individuales y a los intereses de la sociedad, intervenir en los casos de desastre para conservar el orden y cuidar el respeto a los bienes, prestando auxilio a la población, deberá cumplir y hacer cumplir los reglamentos de policía y tránsito, planear, organizar y ejercer el mando de las fuerzas públicas municipales, excepto en los casos que señale la fracción VII del artículo 115 Constitucional que dice: el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente;

El i) las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Esta última atribución permite destacar que las atribuciones no son limitativas sino enunciativas y que las legislaturas de cada Estado, tomando en consideración las características de sus Municipios, podrán otorgarles la prestación de otros servicios públicos”<sup>110</sup>.

A nivel estatal, la C. P. E. L. y S. M., en su Título Quinto, del Poder Público Municipal, Capítulo I De los Municipios, artículo 122 párrafos segundo y tercero, que a la letra dicen:

“Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la C.P.E.U. M.

Los Municipios ejercerán las facultades señaladas en la C.P.E.U.M., de manera coordinada con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos a que se refiere el artículo 139 de éste ordenamiento.

Artículo 126.-El Ejecutivo del Estado podrá convenir con los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan.

Artículo 139.-El desarrollo de la Entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México.

I.-El Sistema de Planeación Democrática se integra por los planes y programas que formulen las autoridades estatales y municipales, y considerará en su proceso: El planteamiento de la problemática en base a la realidad objetiva, la proyección genérica de los objetivos para la estructuración de planes, programas y acciones que regirán el ejercicio de sus funciones públicas, su

---

<sup>110</sup> Robles Martínez, Reynaldo.- Op. Cit. Pág. 286-290.

control y evaluación. Las leyes de la materia proveerán la participación de los sectores público, privado y social en el proceso y el mecanismo de retroalimentación permanente en el sistema.

Los planes, programas y acciones que formulen y ejecuten los ayuntamientos en las materias de sus competencia, se estarán a las disposiciones legales aplicables y serán congruentes con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos en su caso.

Los ciudadanos del Estado, individualmente o a través de agrupaciones legalmente constituidas podrán participar en el proceso de planeación democrática en los términos establecidos por las leyes para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y metropolitanos para la integración social de sus habitantes y el desarrollo de las comunidades.

II.-En materia metropolitana, el Gobierno del Estado y los ayuntamientos de los municipios deberán en forma coordinada y en términos de la C. P. E. U. M., podrán:

a) Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, y con las entidades federativas colindantes con el Estado, en las materias de: abasto y Empleo, Agua y Drenaje, Asentamientos Humanos, Coordinación Hacendaria, Desarrollo Económico, Preservación, Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, Protección al Ambiente, Protección Civil, Restauración del Equilibrio Ecológico, Salud Pública, Seguridad Pública y Tránsito, Turismo y aquéllas que resulten necesarias y conformar con dichas entidades las comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus atribuciones y conforme a las leyes de la materia. Estas comisiones podrán ser creadas al interior del Estado, por el Gobernador del Estado y los ayuntamientos cuando sea declarada una Zona Metropolitana.

b) Integrar invariablemente al proceso de planeación regional y metropolitana a través de las comisiones respectivas para la ejecución de las obras y prestación de los servicios que conjuntamente hubieren aprobado para sus zonas metropolitanas y ejecutarán los programas conjuntos en los distintos ramos de la administración estatal y municipal, en los términos de los convenios suscritos al efecto.

c) Presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos respectivamente las partidas presupuestales necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas

metropolitanos, en cada ejercicio y constituirán fondos financieros comunes para la ejecución de acciones coordinadas.

Su participación se regirá por principios de proporcionalidad y equidad atendiendo a criterios de beneficio compartido, en términos de los convenios respectivos.

d) Regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas.

e) Suscribir convenios con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes y el Distrito Federal, en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios públicos o la realización de acciones en las materias que fueren determinadas por las comisiones metropolitanas y relacionados con los diversos ramos administrativos.

f) Publicar los acuerdos y convenios que se suscriban para dar cumplimiento a los planes metropolitanos, en los periódicos oficiales”.

En el caso del D. F., la prestación de los servicios públicos, corresponde a la Administración Pública local, lo cual se establece en el artículo 3º fracción XIII de la L. O. A. P. D. F.,

“Art. 3º. Para los efectos de esta ley se entiende por:  
Fr. XIII.-Servicio Público. La actividad que realice o concesione la Administración Pública conforme a las disposiciones jurídicas vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo”

así como en el artículo 128 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público:

“Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes vigentes, con el fin de satisfacer necesidades de interés general, en forma obligatoria, regular y continua, uniforme y en igualdad de condiciones”.

sin perjuicio de encomendarla mediante título de concesión limitada y temporal, en los casos expresamente previstos por la ley, otorgada a quién reúna los requisitos correspondientes.

Para que un particular pueda prestar un servicio público, será necesario que además de que se deban dar los presupuestos anteriormente señalados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal otorgue una concesión, la cual contendrá las normas básicas de la concesión, así como las condiciones que procedan en su caso; ya que para los efectos de la L. R. P. y del S. P., la concesión es el acto administrativo en virtud del cual la Administración confiere a una persona física o jurídico-colectiva el uso, aprovechamiento o explotación de bienes de dominio público del Distrito Federal, o, en su caso, la prestación de un servicio público con sujeción a las disposiciones de la citada ley u otras leyes, así como conforme a la declaratoria de necesidad y al título de concesión respectiva.

El Jefe de Gobierno del D. F., será denominado como la autoridad concedente y las Dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal que apoyen el ejercicio de las facultades de dicha autoridad en el ámbito de sus respectivas competencias, serán denominadas como Dependencias auxiliares, teniendo éstas últimas a su cargo, el proceso del otorgamiento de una concesión, regulación, supervisión y vigilancia de la misma.

Será el Jefe de Gobierno del D. F., quien expida la declaratoria de necesidad correspondiente previamente al otorgamiento de una concesión, en tal supuesto deberá publicarse una convocatoria de licitación pública en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en los dos periódicos de mayor circulación en el Distrito Federal; pudiendo dispensarse la licitación pública cuando la concesión pueda dar lugar a monopolios, cuando al no otorgar la concesión se ponga en peligro un bien o su conservación o en su caso la prestación de un servicio público y una vez determinado el ganador de una licitación pública éste no haya suscrito el título de concesión, la autoridad concedente

podrá otorgar la concesión a quién haya quedado en segundo lugar, siempre y cuando cumpla con los requisitos exigidos para el otorgamiento de la concesión de que se trate.

4.4.-Los contrastes sociales, económicos y jurídicos de los servicios públicos municipales.

Juega un papel muy importante en la vida de las municipalidades la capacidad intelectual de sus habitantes y el desarrollo de las actividades económicas, así como de la infraestructura de cada uno de los Municipios, y el avance y la tecnología, puesto que hay diferencias que evidentemente son bastante notorias, por referirnos a un ejemplo de ellos, citaremos al Estado de Nuevo León, el cual se compone por Municipios constituidos por un conjunto de habitantes establecidos en un territorio, administrado por un ayuntamiento para satisfacer sus intereses comunes, por lo cual es una entidad de derecho público investido de personalidad jurídica, con libertad interior, patrimonio propio y autonomía para su administración; con base en el número de habitantes del último censo de población se determina el total de miembros del ayuntamiento.

En materia de régimen interior, el ayuntamiento debe prestar, en su circunscripción territorial en los términos de la C. P. E. U. M., la C. P. E. y su L. O. M., los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los demás que se determinen conforme a los ordenamientos señalados. Lo cual como ya he manifestado anteriormente, según las necesidades de los habitantes será la medida que se implementen sus servicios.

Por conducto del Presidente Municipal, se deberá rendir a la población un informe anual del estado que guardan los asuntos municipales y del avance de los programas de obras y servicios; debiendo elaborar, presentar y publicar en el curso de los tres primeros meses a partir de la fecha de la instalación, el P. M. D., correspondiente a su período constitucional de Gobierno y derivado de éste los programas de obras y

servicios públicos de su competencia, debiendo establecer y aplicar los sistemas de actualización, ejecución, seguimiento y evaluación del P. M. D. y sus respectivos programas, presentar y aprobar iniciativas que tiendan a fortalecer la autoridad y la capacidad de gestión del ayuntamiento, en la misión de éste, como primer nivel de la administración pública para atender los requerimientos comunitarios de obras y servicios públicos; autorizar de acuerdo a la L. O. E. y demás disposiciones legales correspondientes, a propuesta del Presidente Municipal, la creación y supresión de dependencias y organismos descentralizados, para el mejor cumplimiento de los programas de obras y servicios públicos municipales, resolviendo en los términos convenientes para la comunidad, los casos de concesión de servicios públicos de su competencia, con excepción de los de seguridad pública, tránsito y transporte colectivo y establecer, además, las disposiciones reglamentarias correspondientes al monto de las sanciones pecuniarias y otras sanciones que procedan por la violación o incumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

La elaboración del P. M. D. y de sus programas anuales de obras y servicios públicos, vigilando el cumplimiento de las acciones que le correspondan a cada una de las dependencias de la administración municipal. Teniendo facultad para celebrar actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, conducirán sus acciones con base en los programas anuales y políticas correspondientes que para el logro de los objetivos establezca el P. M. D., la Secretaría del ayuntamiento la cual depende directamente del Presidente Municipal tiene la obligación de fomentar la participación ciudadana en los programas de obras y servicios públicos por cooperación.

Para la oportuna toma de decisiones y una eficaz prestación de servicios públicos, los ayuntamientos podrán solicitar al Congreso su aprobación para crear organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios, estos organismos



descentralizados se constituyen total o mayoritariamente con fondos del Municipio y sin perjuicio de que se presten los servicios públicos a través de dependencias de la administración municipal directa o de organismos descentralizados, los ayuntamientos podrán prestar los servicios mediante el otorgamiento de concesiones a la cual convocará el ayuntamiento dando los requisitos y formalidades de ley, además el ayuntamiento proporcionará al interesado, previo el pago de los derechos correspondientes la información que resulte necesaria respecto a las condiciones en que debe prestarse el servicio público cuya concesión pretenda otorgarse.

La concesión de servicios públicos se otorgará por tiempo determinado. El período de su vigencia será fijado por los ayuntamientos y puede ser prorrogado; pero también puede ser revocado, o bien que termine porque se ha cumplido el plazo, porque se interrumpa el servicio público concesionado sin causa justificada o sin autorización del ayuntamiento, porque se ceda, se hipoteque, enajene o de cualquier manera se grave la concesión o alguno de los derechos establecidos en ella, o el bien destinado al servicio público sin autorización del ayuntamiento, se modifique o se altere sustancialmente la naturaleza o condición en que se preste el servicio, las instalaciones o su ubicación, sin previa autorización del ayuntamiento, por dejar de pagar oportunamente, por que no se otorgue la garantía a favor del ayuntamiento que aseguren el cumplimiento de sus obligaciones, por no iniciar la prestación del servicio público iniciado el término de la concesión, por violaciones a las tarifas o por incumplimiento de alguna obligación del concesionario.

Pudiéndose apreciar que lógicamente los ordenamientos jurídicos por los cuáles se rige éste Estado emanan de nuestra Carta Fundamental.

Por cuanto hace al Estado de Oaxaca, el cual cuenta con 570 municipios, la organización política y administrativa de los centros de población de éstos, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos, podrán tener las siguientes categorías y denominaciones políticas según satisfagan los requisitos, por ejemplo: la Ciudad debe tener un censo no menor de 20.000 habitantes, servicios

públicos, servicios médicos y de policía, calles pavimentadas o de material similar, edificios adecuados para las oficinas municipales, hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón, instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas, hoteles, planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria, media básica, media superior y superior.

Para que tenga el rango de Villa, el centro de población debe tener 18.000 habitantes, servicios públicos y de policía, calles pavimentadas o de material similar, edificios adecuados para los servicios municipales, hospital, mercado, cárcel y panteón, escuelas de enseñanza primaria, media básica y media superior.

Un Pueblo debe tener un censo no menor de 15.000 habitantes y contar con los servicios públicos indispensables, edificios para las autoridades del lugar, cárcel, panteón y escuelas de enseñanza primaria y media básica.

En una Ranchería debe haber 10.000 habitantes, edificios para las autoridades del lugar, panteón y escuela de enseñanza primaria.

Hay una Congregación, cuando el centro de la población es campesina o ejidal y viven del cultivo de la tierra, asentado de un modo permanente y los Núcleos de Población que se constituyen en un lugar determinado con elementos provenientes de otra u otras poblaciones que cuentan con 5000 habitantes por lo menos; y los Núcleos Rurales que cuentan con 500 habitantes.

Pudiendo observar que en la clasificación anterior la Ranchería, las Congregaciones y en los Núcleos Rurales no se menciona con el vocablo de servicio público, no así en la Villa y en el Pueblo, comprobándose una vez más que a mayor número de habitantes se vuelve necesaria e indispensable la prestación de los llamados servicios públicos, teniendo la obligación de pagar por la prestación de éstos de manera proporcional y equitativa, en la forma y términos que disponga la ley.

El ayuntamiento expide bandos municipales, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas o de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, necesarias para su organización, la prestación de los servicios públicos y en general el cumplimiento de sus fines; debiendo convenir o contratar la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos con el Estado o con otros municipios de la Entidad o con particulares; teniendo la obligación de concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales; proponer a la Legislatura local por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación en su caso de los servicios públicos; así como establecer estrategias de supervisión de obras y servicios y dotar de servicios públicos al municipio.

El presidente municipal tiene la obligación de elaborar el P.M.D. dentro de los seis primeros meses de su administración, así como los programas anuales de obras y servicios públicos y someterlos al ayuntamiento para su aprobación, además de promover y vigilar la organización e integración de los Consejos de participación ciudadana en los programas de desarrollo municipal y celebrar actos, convenios y contratos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y atención de los servicios públicos municipales.

Los Municipios, tienen a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, mercados y centrales de abasto, asistencia social en el ámbito de su competencia, panteones, rastro calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, registro civil, embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social y los demás que acuerde el cabildo.

Estos servicios públicos deberán prestarse a través de los ayuntamientos sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para brindar una eficaz prestación de los mismos;

pudiendo concesionar temporalmente a terceros la prestación de servicios públicos municipales a excepción de los de seguridad pública y tránsito, prefiriendo en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio.

Y bien, cuando éstos servicios públicos sean prestados por el ayuntamiento serán administrativos, con la supervisión de los regidores o por los órganos municipales respectivos en la forma que determine su Ley Orgánica y los Reglamentos aplicables. Los particulares podrán participar en la prestación de servicios públicos, creando un sistema mixto cuya organización y dirección corresponde a los ayuntamientos y sin perjuicio de que se presten los servicios públicos a través de dependencias de la administración municipal o de organismos descentralizados, los ayuntamientos podrán prestar los servicios públicos mediante el otorgamiento de concesiones bajo el régimen de ésta y las demás disposiciones aplicables, pudiendo terminar por revocación, por caducidad, por rescisión, por nulidad, por acuerdo de las partes y por vencimiento del plazo y en atención al interés público.

El ayuntamiento podrá revocar unilateralmente la concesión cuando el servicio se preste en una forma distinta a lo pactado, cuando no se cumpla con las obligaciones que deviene de la concesión, cuando se preste irregularmente el servicio concesionado y cuando el concesionario no conserve los bienes e instalaciones en buen estado o cuando por su negligencia sufran deterioro para la prestación normal del servicio o simplemente no se acaten las normas fijadas por el ayuntamiento.

Como se puede notar claramente un estado del norte del país, siempre hace alusión al vocablo de servicios públicos los cuales se encuentran establecidos desde la C. P. E. U. M., en la C. P. E. y en su L. O., cabe hacer una distinción con los estados del sur, puesto que hay un grado de marginación superior, ya que en la división de las poblaciones, llámese rancherías, congregaciones y núcleos rurales no se habla de servicios públicos, de donde debido a lo estudiado se puede deducir entonces que estas localidades al carecer del requisito número uno que es el número de habitantes para que sea conformada una Villa o una Ciudad no cuenta con los servicios públicos básicos y

ya que de esa manera se encuentra instituido y desde la forma de organizarse vemos que hay un índice de marginación en gran escala lógicamente en los sectores más pobres, económicamente hablando, ya que como se ha mencionado anteriormente, cuando crece el número de habitantes de una cierta municipalidad, se va creando la necesidad de instituir tal o cual cosa, pero si no existe la presión de la multitud se dice que todo esta bien y no hace falta nada, pero si damos la vuelta a la hoja y analizamos que en los estados del norte se tiene otra visión y perspectiva, pues hablamos de una economía más elevada ya que por ser un estado que se encuentra ubicado cerca de la frontera o haciendo frontera con un país económicamente poderoso, lógicamente hay tráfico y fluido de personas, mercancía y comercio, motivo por el cual se incrementa el pago de impuestos por derechos, además de contar con las participaciones de la federación, su hacienda y la retribución por la prestación de servicios públicos y el fluido de la tecnología, hacen de los estados del norte y de sus municipios, comunidades con ventajas económicas fuertes en comparación con los estados y municipalidades del sur de la República.

Al no contar con las mismas ventajas, pues el encontrarse cerca de la frontera las personas tienen mayor facilidad para emigrar al país vecino y por tanto, progresar económicamente hablando, pues los estados del sur son núcleos de sociedades marginadas por la miseria y la explotación en su mayoría. Resulta difícil pues, el sobrevivir en estos municipios y más aún cuando el mismo progreso se encuentra pausado, pues resulta cara la vida, es decir, conseguir alimentos, más aún es asistir a una escuela donde para llegar a ella se debe caminar kilómetros y kilómetros. Hablamos de dos extremos notoriamente diferentes, ya que uno se encuentra cerca de la modernización, por llamarle de alguna manera y el otro en el rezago total, pues las condiciones de vida evidentemente no son iguales, pues de un extremo se encuentra una mente abierta al progreso y en el otro extremo no, aunque estar bien económicamente el Estado de Nuevo León no quiere decir que no haya zonas de marginación, lógicamente si las hay pero en menor cuantía.

#### 4.5.-Resoluciones jurisdiccionales en los servicios públicos municipales.

“El acto jurisdiccional es la declaración unilateral que realiza un órgano competente del Estado, en ejercicio de su potestad y a petición de parte, mediante la cual con el objeto de conservar el orden jurídico, decide una controversia y produce consecuencias jurídicas concretas y personales.

Los órganos municipales realizan actos jurisdiccionales y resuelven las controversias que se suscitan al cuestionarse los actos de la administración municipal, así como las controversias que surgen entre su población con motivo de las relaciones vecinales.

La función jurisdiccional que realiza el Municipio está encaminada a restablecer el orden jurídico, el cual puede ser quebrantado en dos formas: controversias particulares y contencioso administrativo.

Las controversias particulares se dan cuando las personas realizan acciones u omisiones que alteran la paz municipal infringiendo los reglamentos municipales”<sup>111</sup>.

En la vida cotidiana se producen roces, diferencias, pequeños problemas que deben ser superados, resueltos a tiempo, para que no trasciendan, no alteren e inclusive impidan la convivencia pacífica, también existen vecinos que despliegan conductas antisociales que contravienen al orden público violando los reglamentos municipales, por lo que deben de recibir una sanción con multa o arresto hasta por 36 horas de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21 Constitucional.

Para enfrentar estos problemas, se requiere un órgano idóneo, que pueda por una parte, resolver los conflictos vecinales con carácter de conciliador y por la otra, de autoridad que imponga las sanciones a que se hagan acreedores los infractores.

En un estado de derecho, como lo es el nuestro, todos los actos de gobierno deben sustentarse en un ordenamiento jurídico sancionado por la población a través de sus legítimos representantes; de ahí la necesidad de establecer en los municipios el régimen

---

<sup>111</sup> Robles Martínez, Reynaldo.- Op. cit. Pág. 369

jurídico en donde se contemplen las atribuciones del órgano y los requisitos que deberá satisfacer la persona que lo represente.

Existen jueces menores municipales en algunos estados y conocen asuntos de menor cuantía en materia civil y penal, de delitos cuya pena sea alternativa.

La finalidad del Juez de menor cuantía, busca conciliar y avenir intereses en los casos de las infracciones leves que alteren la convivencia vecinal. Se requiere la creación de un órgano que se denomine Juez Conciliador, Juez de Paz o Juez Municipal, el cual debe de conocer a los habitantes del Municipio y gozar de excelente calidad moral, además de tener criterio para imponer sanciones.

Como modelo de éste sistema podemos señalar al Estado de México, pues la Ley Orgánica de este denomina al órgano oficialías conciliadoras y calificadoras municipales; al titular lo designa el ayuntamiento a propuesta del Presidente.

Por otro lado, para la resolución de conflictos o cuestiones que se susciten por acciones u omisiones realizadas por servidores públicos municipales, en ejercicio de sus funciones y que afecten el interés particular, da origen al llamado Contencioso Administrativo.

“En el caso de la llamada justicia administrativa, la cual va encaminada a resolver las impugnaciones de los actos de la administración pública municipal, la misma autoridad responsable del acto puede resolver la controversia por medio de la revocación, la cual debe solicitar el presunto afectado, o bien el superior jerárquico puede resolver, a través de la revisión del acto determinado por un órgano creado exprofesamente ante el cual se debe demandar la nulidad del acto administrativo.

Para el ejercicio de la jurisdicción municipal, se requiere crear el régimen jurídico que establezca la procedencia, competencia y el procedimiento, la mayoría de las leyes orgánicas municipales de

los Estados, establecen medios de impugnación y regulan el procedimiento contencioso administrativo”<sup>112</sup>.

En algunos Estados hay órganos jurisdiccionales especializados en contencioso administrativo, quienes conocen de las controversias que se suscitan entre los órganos de la administración municipal y los particulares, regularmente conocen de los actos tanto de la administración pública estatal como los de la municipal; lo cual se encuentra sustentado en el artículo 115 fracción II de nuestra C. P. E. U. M.

#### 4.5.1.-Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

Sabido es que el Municipio, constituye un nivel de poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un poder político, ya que si de manera analítica se llama poder político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuirse al Municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las funciones de gobierno.

El Municipio, como forma de poder público de la sociedad debe cumplir debidamente las funciones administrativa, legislativa, judicial, social y hacendaria, por lo que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autoimposición y autoseguridad, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad.

De esta manera, y partiendo del concepto de Gobierno Constitucional así como de la noción unitaria de poder público, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres entes morales distintos: Federación, Entidades Federativas y Municipios, cada uno investido con personalidad jurídica plena y propia; así mismo, se puede hablar de tres ámbitos territoriales distintos sobre los cuales cada uno de ellos ejerce jurisdicción, igualmente se puede advertir la existencia de tres esferas de competencia, con facultades atribuidas a la Federación, Estados y Municipios, y

---

<sup>112</sup> Ibidem págs. 372-373



consecuentemente, es posible hablar de tres diferentes niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal.

Una interpretación de los artículos 105, 115 y 116 constitucionales en forma relacionada para desentrañar un verdadero sentido y alcance, permiten concluir que al ser el Municipio un poder, está facultado para promover una controversia constitucional a fin de defender las prerrogativas que las reformas le han conferido, cuando sus intereses se vean lesionados por otro de los poderes del Estado, al prevenir el artículo 105 que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos.

Existe una íntima vinculación entre el poder público de cualquier entidad federativa con la institución municipal y consecuentemente, con el poder municipal, ya que dentro de cada Estado existen los Municipios y ello implica poderes municipales dentro de la propia entidad federativa. Debe advertirse que ante la inminencia de dejar indefensos a los Municipios respecto de los derechos que se les confiere en la reforma constitucional y el propósito que informó la iniciativa de que el Municipio recibiera las garantías que históricamente se le habían negado, se infiere que se estimó implícitamente comprendido al Municipio dentro de los poderes a que alude el artículo 105 constitucional.

La reforma que otorgó la autonomía financiera a los Municipios a fin de lograr un desarrollo integral y un avance democrático significativo como respuesta a dicha evolución, da lugar a interpretar que aunque las reformas realizadas a los artículos 105 y 116 constitucionales, no han sido para considerar expresamente al Municipio como uno de los niveles en los cuales se divide el ejercicio del poder público de los Estados, cabe interpretar que existen razones para que se considere incluido dentro de los mismos, porque por una parte al habersele otorgado al Municipio las verdaderas características de un verdadero poder y al existir una estrecha vinculación entre el Municipio y el poder público de las entidades federativas, según se deriva del artículo 115 debe desprenderse como consecuencia lógica que constituye uno de los poderes de

los Estados, y por otra parte, que resultaba necesario hablar del poder municipal en el artículo 116 pues en él se regula el poder estatal como segundo nivel de gobierno.

La interpretación del artículo 105 constitucional dentro de nuestra evolución y sin apartarse del propio contexto constitucional, sino apegándose a la interpretación sistemática del mismo lleva a determinar que al establecer que la S. C. J. N. conocerá de las controversias que se susciten, entre otros casos, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, permite el acceso del Municipio a la controversia constitucional porque éste debe ser considerado como un poder, aunque desde luego diferente a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que con sus propias características se dan en los tres niveles de gobierno, es decir, que al interpretar concomitantemente los artículos 105, 115 y 116 de la C. P. E. U. M., se concluye que en la segunda hipótesis del 105 se comprenden las controversias que pudieran suscitarse entre los poderes de la entidad federativa y también los conflictos entre dichos poderes con el poder municipal.

La única forma de garantizar la efectividad de los objetivos perseguidos con las reformas al artículo 115 constitucional, concretamente el de la autonomía municipal es la vía de la controversia constitucional al Municipio, cuando sean vulnerados o restringidos sus derechos públicos reconocidos.

El artículo 105 de nuestra Carta Fundamental, a la letra manifiesta que la S. C. J. N., conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria de los asuntos siguientes:

“I.-De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;
- b) La Federación y un Municipio;
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, aquél y cualquiera de las cámaras de éste, o en su caso, la Comisión Permanente, sean órganos federales o del Distrito Federal;
- d) Un Estado y otro;
- e) Un Estado y el Distrito Federal;
- f) El Distrito Federal y un Municipio;
- g) Dos Municipios de diversos Estados;

- h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
- j) Un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y
- k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes de la controversia.

II.-De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y ésta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

- a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal, expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;
- d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano;
- e) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea, y
- f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con

registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales a la Constitución es la prevista en éste artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos<sup>113</sup>.

Puede darse la llamada jurisdicción concurrente entre dos instituciones de rango federal idéntico: el Congreso de la Unión y la S. C. J. N., ya que atento a lo ordenado en el artículo 73 fracción IV constitucional, se faculta al Congreso de la Unión para que resuelva las controversias que se susciten sobre límites de los Estados que integran la Federación, y en éste precepto se faculta a la S. C. J. N., para que también resuelva controversias que pudieran versar sobre la referida cuestión.

Por otra parte, la S. C. J. N., está facultada mediante el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad para analizar, una contradicción entre la C. P. E. U. M. y alguna o algunas leyes tanto federales, como locales-electorales, esto en atención al b) de la fracción II del anteriormente referido artículo 105 constitucional.

#### 4.5.2.-Jurisprudencia por contradicción de tesis y jurisprudencia.

Para estructurar una definición de Jurisprudencia de acuerdo con los artículos 192 a 194 de la Ley de Amparo y el Manual del Juicio de Amparo

---

<sup>113</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada por el Doctor Rubén Delgado Moya, 19ª ed, edit. SISTA 2004.

“es el conjunto de reglas o normas de la autoridad jurisdiccional que cuenta con atribuciones al respecto, deriva de la interpretación de determinadas prevenciones del derecho positivo que precisan el contenido que debe atribuirse y el alcance que debe darse a estas, y que, al ser reiteradas cinco veces en sentido uniforme, son obligatorias para quien deba decidir casos concretos corregidos por aquéllas prevenciones”<sup>114</sup>.

La jurisprudencia se equipara a la ley, si bien es cierto que formalmente no es norma jurídica, también lo es, que materialmente si lo es, en cuanto que posee atributos esenciales de aquélla, tales como la generalidad, la abstracción, la imperatividad, y obligatoriedad ya que lo establece nuestra propia Constitución Política.

Solamente el Pleno de la S. C. J. N., las Salas del mismo Alto Tribunal y los Tribunales Colegiados de Circuito, tienen atribuciones para sustentar tesis. De acuerdo al segundo párrafo del artículo 192 de la L. A., estas resoluciones constituyen jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas, por lo menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno.

Las resoluciones de las Salas establecen jurisprudencia si además de satisfacer el requisito de la reiteración de su sentido sin la interrupción por alguna en contrario son aprobadas por cuatro ministros.

Las de los Tribunales Colegiados de Circuito con iguales requisitos, pero deben ser aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integren cada uno de ellas.

Hay contradicción de tesis, cuando las Salas de la Suprema Corte sustentan tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de dichas Salas o los Ministros que los integren, el Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hayan sido sustentadas, podrán denunciar

---

<sup>114</sup> Manual del Juicio de Amparo, pág. 175, ed. Themis, 2ª ed., actualizada Suprema Corte de Justicia de la Nación, edit. Themis S. A. de C. V., México 1994, p. p. 589.

la contradicción ante la misma S. C. J. N., que funcionando en Pleno cual es la tesis que deba observarse.

El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

El Pleno deberá dictar la resolución correspondiente dentro del término de tres meses, resolución que no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en que se hubiesen dictado las sentencias contradictorias y ordena que se publique y sea remitida dentro del término de quince días al Semanario Judicial de la Federación para su publicación inmediata.

Esto, lógicamente no impide que las Salas o los Ministros que las integran pidan al Pleno posteriormente, que con motivo de un caso concreto que les hubiese tocado resolver que modifique la jurisprudencia ya establecida, expresando las razones que justifiquen la modificación. El procurador General de la República por sí o por conducto del agente que al respecto designe, podrá exponer su parecer dentro del plazo de treinta días y el Pleno o la Sala correspondiente resolverán si modifican o no dicha jurisprudencia. Aunque las situaciones jurídicas concretas falladas conforme a las tesis jurisprudenciales cuya modificación fue solicitada no son afectadas por dicha modificación, el procedimiento indicado en el artículo 196 de la L. A., evita venturosamente que la jurisprudencia se mantenga estática.

La S. C. J. N. deberá dictar la resolución de referencia dentro del término de tres meses y ordenar su inmediata publicación en el Semanario Judicial de la Federación. Tal resolución constituye jurisprudencia

Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito Sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los ministros de la Suprema Corte, el Procurador General de la República, los propios Tribunales, los magistrados que los integren, las

partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hayan sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte la que decidirá cual tesis debe prevalecer.

El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que designe podrá exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

La S. C. J. N., deberá dictar la resolución correspondiente, que no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios fallados con sentencias contradictorias dentro del término de tres meses y de ordenar su inmediata publicación en el D. O. F.

Pero no obstante que al resolver una contradicción al Alto Tribunal corresponde establecer que tesis debe prevalecer, es factible que considere que ambas son incorrectas o jurídicamente insostenibles y que acoja un tercer criterio. Ciertamente al resolver las contradicciones 1/91 y 45/92 la Cuarta Sala estima que:

“La finalidad perseguida por los artículos 107 fracción XIII, de la Constitución Federal y 197-A de la L. A., de preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que, a su vez, tiende a garantizar la seguridad jurídica. Se tornaría inalcanzable si se llegará a concluir que la S. C. J. N. está obligada, inexorablemente a decidir en relación con el criterio que se establece en una de las tesis contradictorias, a pesar de considerar que ambas son incorrectas o jurídicamente insostenibles. Por consiguiente, la Suprema Corte válidamente puede acoger un tercer criterio, el que le parezca correcto, de acuerdo con el examen lógico y jurídico del problema, lo que es acorde, además con el texto de las citadas disposiciones en cuanto indican que la Sala debe decidir ...“cuál tesis debe prevalecer”, no cual de las dos tesis debe prevalecer”<sup>115</sup>.

Es pertinente hacer notar que al resolver la contradicción 45/92 la Cuarta Sala invocó el criterio sustentado por ella en la diversa contradicción 1/91 llamándolo tesis

---

<sup>115</sup> Ibidem pág.115.

aislada probablemente por estimar lo que constituye jurisprudencia es el pronunciamiento del Alto Tribunal al decidir una contradicción de tesis, a favor precisamente de una de las dos contradictorias, no cuando establece un criterio diferente a ellas. Es decir, que la determinación acerca de que es factible legalmente optar por un tercer criterio, no constituye jurisprudencia, porque el que se cuente o no con tal facultad, no es el tema de la contradicción.

Enseguida se transcriben las siguientes Jurisprudencias por Contradicción de tesis, de la Segunda Sala:

“QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL LOS DERECHOS POR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE PRESTADOS POR LOS MUNICIPIOS PARA LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO.

El penúltimo párrafo de la base IV del artículo 115 constitucional, al cual remite el texto vigente del artículo 122, base primera, fracción V, inciso b), del mismo ordenamiento fundamental, se debe interpretar en el sentido de que dentro de la exención autorizada para bienes de dominio público de la Federación y los Estados, quedan comprendidos los organismos descentralizados como titulares de los inmuebles descritos en el artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, por los servicios que preste el Municipio en materia de agua potable, toda vez que el autor del precepto constitucional, al autorizar la exención, claramente la hace extensiva no solamente a los tributos sobre la propiedad inmobiliaria, sino también a los ingresos que obtenga el Municipio por los servicios públicos a su cargo, lo cual significa que se refirió a las contribuciones causadas por aquellos servicios que se presten en relación con los bienes de dominio público a favor de la Federación, Estados u organismos descentralizados, en razón de la importancia que atribuyó a la función desarrollada a través de la afectación y destino de tales bienes sometidos al régimen de protección de que se trate.”

Contradicción de tesis 53/96. Entre las sustentadas por el Tercer y Cuarto Tribunales Colegiados, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 19 de marzo de 1997. Cinco votos. Juan Díaz Romero y Adriana Campuzano de O.

Tesis de Jurisprudencia 22/97. Aprobada por la Segunda Sala del Alto Tribunal, en sesión pública de diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Genaro David Góngora y Pimentel.



Se transcribe una segunda jurisprudencia por contradicción de tesis:

“EVOLUCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA DE LOS DERECHOS TRIBUTARIOS POR SERVICIOS.

Las características de los derechos tributarios que actualmente prevalecen en la jurisprudencia de éste Alto Tribunal encuentran sus orígenes, según revela un análisis histórico de los precedentes sentados sobre la materia, en la distinción establecida entre derechos e impuestos conforme al artículo 3º. Del Código Fiscal de la Federación del año de mil novecientos treinta y ocho, y su similar del Código del año de mil novecientos sesenta y siete, a partir de la cual se consideró que la causa generadora de los derechos no residía en la obligación general de contribuir al gasto público, sino en la recepción de un beneficio, concreto a favor de ciertas personas, derivado de la realización de obras o servicios (“NATURALEZA DE LA COOPERACIÓN”, jurisprudencia 33 del Apéndice de 1975, 1ª. Parte; A. R. 7228/59 Eduardo Arochi Serrano., 5318/64 Catalina Ensástgui Vda. De la O., A. R., 4183/59 María Teresa Chavez Campomanes y coags.). Este criterio, originalmente a propósito de los derechos de cooperación (que entonces se entendían como una subespecie incluida en el rubro general de derechos), se desarrollaría más adelante con motivo del análisis de otros ejemplos de derechos, en el sentido de que le eran inaplicables los principios de proporcionalidad y equidad en su concepción clásica elaborada para analizar a los impuestos, y que los mismos implicaban en materia de derechos que existiera una razonable relación entre su cuantía y el costo general y/o específico del servicio prestado (“DERECHOS POR EXPEDICIÓN, TRASPASO, REVALIDACIÓN Y CANJE DE PERMISOS Y LICENCIAS MUNICIPALES DE GIROS MERCANTILES, INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 14, FRACCIONES I, INCISO C), II, INCISO D) DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, BAJA CALIFORNIA, PARA EL AÑO DE 1962, QUE FIJA EL MONTO DE ESOS DERECHOS CON BASE EN EL CAPITAL DE GIRO DE LOS CAUSANTES, Y NO A LOS SERVICIOS PRESTADOS A LOS PARTICULARES”, Vol. CVIV, 6ª. Epoca, Primera Parte; “DERECHOS FISCALES. LA PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD DE ESTOS ESTA REGIDA POR UN SISTEMA DISTINTO DEL DE LOS IMPUSTOS”, Vol. 169 a 174, 7ª. Epoca, Primera Parte; “AGUA POTABLE,, DE SERVICIO MARÍTIMO, EL ARTÍCULO 201 FRACCIÓN I, DE LA LEY DE HACIENDA PARA EL TERRITORIO DE BAJA CALIFORNIA, REFORMADO POR DECRETO DE 26 DE DIEMBRE DE 1967, QUE AUMENTO LA CUOTA DEL DERECHO DE 2 A 4 PESOS EL METRO CUBICO DE AGUA POTABLE N EL SERVICIO MARTÍTIMO, ES PROPORCIONAL Y EQUITATIVO; Y POR LO TANTO NO ES EXORBITANTE O RUINOSOS EL DERECHO QUE SE PAGA POR DICHO SERVICIO”, Informe de 1971, Primera Parte, pág. 71). El criterio sentado en estos términos, según el cual los principios constitucionales tributarios debían interpretarse del acuerdo con la naturaleza del hecho generador de los derechos, no se modificó a pesar de que el artículo 2º. Fracción III del Código Fiscal de la Federación del año mil novecientos ochenta y uno abandonó la noción de

contraprestación para definir a los derechos como “las contribuciones establecidas por la prestación de un servicio prestado por el Estado en su carácter de persona de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público” (A.R. 7233/85 Mexicana del Cobre, S. A. y A. R. 202/91 Comercial Mabe, S. A.). De acuerdo con la ideas anteriores avaladas por un gran sector de la doctrina clásica tanto nacional como internacional, puede afirmarse que los derechos por servicios son una especie del género de contribuciones que tiene su causa en la recepción de lo que propiamente se conoce como una actividad de la Administración, individualizada, concreta y determinada, con motivo de la cual se establece una relación singularizada entre la administración y el usuario, que justifica el pago del tributo”.

Amparo en revisión 998/94. Cementos Anáhuac, S. A. de C. V. 8 de abril de 1996. Unanimidad de votos. Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Adela Domínguez Salazar.

Amparo en revisión 1271/94. Especialidades Industriales y Químicas, S. A., de C. V., 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 1697/94. Club de Golf Chapultepec. 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 479/95. Seguros Comercial América, S. A de C. V., 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Rocío Balderas Fernández.

Amparo en revisión 1875/95. Corporación Industrial Reka, S. A. de C. V., 8 de abril de 1996. Unanimidad de nueve votos. Juan Díaz Romero y Adriana Campuzano de Ortiz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio del año en curso, aprobó con el numero 41/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

Se transcribe una tercera jurisprudencia por contradicción de tesis:

CONTRIBUCIONES DESTINADAS AL PAGO DE UN GASTO PÚBLICO ESPECIAL NO VIOLAN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.

Al establecer el precepto constitucional mencionado que los tributos deben destinarse al pago de los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que resida el contribuyente, no exige que el producto de la recaudación relativa deba ingresar a una caja común en

la que se mezcle con los demás impuestos y se pierda su origen, sino la prohibición de que se destine al pago de gastos que no estén encaminados a satisfacer las funciones y servicios que el Estado debe prestar a la colectividad. Por tanto, si el producto de la recaudación es destinado al pago de un gasto público especial que beneficia en forma directa a la colectividad, no sólo no infringe, sino que acata fielmente, lo dispuesto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 5994/74. Baker Perkins de México, S. A. 30 de noviembre de 1976. Unanimidad de quince votos. Carlos del Río Rodríguez y Noe Castañón León.

Amparo en revisión 153/98. Servicios Inmobiliarios ICA, S. A. de C.V., 26 de marzo de 1998. Once votos. Mariano Azuela Güitrón y Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1548/98. Alimentos Rápidos de la Garza, S. de R. L. De C. V., 26 de octubre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Mariano Azuela Güitrón y Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1911/98. Inovart, S. A. de C. V., 26 de octubre de 1998. Unanimidad de nueve votos. Humberto Román Palacios y Guillermo Campos Osorio.

Amparo en revisión 805/98. Productos Electrónicos de la Laguna, S. A de C. V. 29 de octubre de 1998. Unanimidad de ocho votos. Juventino V. Castro y Castro e Hilario Sánchez Cortés.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de octubre del año en curso, aprobó, con el número 106/1999 la Tesis Jurisprudencial que antecede.

#### 4.5.3.- Diversas Tesis.

DERECHOS POR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE PRESTADO POR LOS MUNICIPIOS PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

El penúltimo párrafo de la base IV del artículo 115 constitucional, al cual remite el texto vigente del artículo 122, base primera, fracción V, inciso b) del mismo ordenamiento fundamental, se debe interpretar en el sentido de que dentro de la exención autorizada para bienes del dominio público de la Federación y los Estados, quedan comprendidos los organismos descentralizados como titulares de los inmuebles descritos en el artículo 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, por los

servicios que preste el Municipio en materia de agua potable, toda vez que el autor del precepto constitucional, al autorizar la exención, claramente la hace extensiva no sólo a los tributos de la propiedad inmobiliaria, sino también a los ingresos que obtenga el Municipio por los servicios públicos a su cargo, lo cual significa que se refirió a las contribuciones causadas por aquellos servicios que se presten en relación con los bienes de dominio público a favor de la Federación, Estados u Organismos descentralizados, en razón de la importancia que atribuyó a la función desarrollada a través de la afectación y destino de tales bienes sometidos al régimen de protección de que se trata.

Contradicción de tesis 53/96. Entre las sustentadas por el Tercer y Cuarto Tribunales Colegiados, ambos en materia Administrativa del Primer Circuito. 19 de marzo de 1997. Cinco votos. Juan Díaz Romero y Adriana Campuzano de O.

Tesis de Jurisprudencia 22/97. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto tribunal, en sesión pública de diecinueve de marzo de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el Presidente Genaro David Góngora Pimentel.

#### Segunda tesis jurisprudencial:

SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN LA MODALIDAD DE VEHÍCULO DE ALQUILER. NO PROCEDE CONCEDERLA SI EL QUEJOSO NO CUENTA CON LA REGULARIZACIÓN DE LA CONCESIÓN RESPECTIVA (LEY DE TRANSPORTE PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

El artículo 124, fracción II, de la Ley de Amparo dispone que para conceder la suspensión de los actos reclamados, se requiere que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público. Por su parte, de la recta interpretación de los artículos 1º., 6º., fracción I, 17, fracción I, inciso f), 22, 33, fracción I, 35, 36, 38 y octavo transitorio de la Ley de Transporte para el Estado de Nuevo León, se aprecia que la necesidad de la regularización de la concesión o permiso para prestar el servicio público de transporte, que el legislador estableció en los preceptos indicados, es reveladora de que la sociedad está interesada en que el servicio público de transporte en sus distintas modalidades función con estricto apego a las disposiciones legales que permitan su actividad. Ahora bien, en el caso la parte agraviada no ha regularizado ante las autoridades responsables la concesión o permiso para prestar el servicio público de transporte de pasajeros en la modalidad de vehículo de alquiler, de ahí que no es válido otorgar la suspensión provisional de los actos reclamados, consistentes en las ordenes que emitan las autoridades responsables para impedir el ejercicio de la prestación del servicio en cuestión, puesto que no se satisface el requisito previsto por la fracción II del artículo 124 de la ley de Amparo, porque se

sigue perjuicio al interés social y se contravienen disposiciones de orden público. Además la suspensión no tiene como finalidad mantener vigentes e inalterables los derechos preexistentes del gobernado, pero de ninguna manera puede ser generadora o constitutiva de derechos que sólo otorga la ley una vez satisfechos los requisitos ante las autoridades competentes, por lo que de concederse la medida cautelar sin contar con la regularización en comento, el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado se sustituiría en el quehacer propio de las autoridades responsables, lo que no es jurídicamente posible.

#### SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Queja 65/2001. Agustín Hernández Suárez. 26 de abril de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Julio Ramos Salas, Secretario. Rodolfo Munguía Rojas.

#### Tercera tesis jurisprudencial:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE UN ESTADO Y UN MUNICIPIO RESPECTO DE LA COMPETENCIA PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, OBLIGA A RECABAR PRUEBAS NO SÓLO DE LA CUESTIÓN CONSTITUCIONAL PLANTEADA, SINO TAMBIÉN RESPECTO DE LA PRESTACIÓN MATERIAL DEL SERVICIO.

Sin prejuzgar respecto del fondo del asunto, si la controversia la promueve un Municipio en contra de una entidad federativa, por la posible transgresión a la esfera de facultades del primero, por cuanto hace a la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, es manifiesto que durante el procedimiento y para efectos de la resolución final del asunto, debe considerarse necesario, no sólo recabar las probanzas tendientes a demostrar los extremos de la disposición constitucional en relación con la postura de las partes contendientes, sino también aquéllas pruebas que, si bien en principio no guardan relación directa con los presupuestos normativos de la norma fundamental, si pueden ser aptas para demostrar cuál de los entes está en capacidad real de cumplir con los fines y objetivos que persigue la propia norma, que finalmente es lo importante, atendiendo a los recursos económicos, materiales y de cualquier índole que se requiera para tal efecto, tanto la propia complejidad del servicio de que se trate.

Recurso de reclamación en la controversia constitucional 51/96. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Estado de Puebla. 5 de septiembre d 1997. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

## Capítulo V

Propuesta:

Existe la necesidad de fortalecer y definir el régimen jurídico sobre las actividades que tengan el rango de servicios públicos municipales.

A través de éste análisis, sabemos que el estado conserva el poder público y que radica en él la función reguladora y sólo en contadas ocasiones los bienes se venden o se transfieren en su totalidad, del estado al sector privado. Se ha promovido la privatización como instrumento de política fiscal que da lugar a una diseminación del Estado y al otorgamiento de concesiones, licencias y permisos por las autoridades públicas o empresas privadas.

El gran desarrollo que ha alcanzado la sociedad explica el interés que ha cobrado la infraestructura y correcta distribución de los servicios públicos, la reestructuración y privatización de éstos, que normalmente se emprende con el objeto de incrementar su eficacia, teniendo especial cuidado en el déficit presupuestario con el que a veces o casi siempre se está trabajando.

Así pues, los factores de orden social, económico y político, son decisiones a la hora de elegir una fórmula de reestructuración y privatización que ha de adoptarse.

Los acontecimientos han dado un giro de trescientos sesenta grados, pues los avances tecnológicos hicieron factible y deseable el desarrollo, aunque en un periodo las privatizaciones se aceleraron, el sector público sigue siendo el actor fundamental.

En nuestro país se han emprendido programas de privatización ambiciosos tanto por su magnitud, como por su alcance, pero en éste proceso se ha afectado a los sectores económicos y prácticamente las transacciones en los últimos años se han producido en los sectores estratégicos, pero particularmente en el sector de los servicios públicos.

La reestructuración consiste en la privatización nuevamente o por primera vez de los servicios públicos debido a que las empresas privadas ofrecen mayor calidad puesto que cuentan con un presupuesto para fomentar el desarrollo y cubrir las necesidades de la población.

A veces, por principios políticos, económicos, o bien para obtener ingresos o para cubrir los requisitos impuestos por los programas de ajuste estructural, si bien la estructuración y la privatización de los servicios públicos se ha convertido en una prioridad, pues la tendencia conlleva al desmantelamiento de los monopolios, o sea, la reducción de gastos públicos.

El mejoramiento de la infraestructura existente de la prestación de servicios públicos es una parte esencial para el rendimiento de las empresas y el mejoramiento de los niveles de vida.

En términos de privatización y reestructuración y sus consecuencias en el ámbito social puede revestir la forma de descentralización al nivel municipal de las antiguas empresas estatales y regionales.

Ahora bien, el artículo 115 fracción III de nuestra Constitución Federal contempla actividades las cuales el Municipio tiene la obligación de proporcionar a los habitantes a las cuales se les ha denominado servicios públicos, más no define a éstos, pero por contener las características de ellos los enlista de manera enunciativa como tal, no restringe y por lo tanto deja abierta la posibilidad de que las legislaturas locales designen otras actividades que de igual manera cumplan con los requisitos esenciales de los servicios públicos de generalidad, igualdad, regularidad, continuidad y que su objetivo sea el de satisfacer necesidades de interés general, tales actividades tienen que ser diferentes a las ya enunciadas por la referida fracción III, correspondiendo al Municipio la administración que solo conciernen a esa colectividad sin extenderse más allá de ella.

La competencia municipal es distinta en la legislación y variable en el tiempo gravitando sobre ella la distribución y densidad de la población, pues al aumentar ésta crecen las necesidades de la colectividad y lo que antes no se contemplaba como indispensable para vivir la vida normalmente debido a que había poca población, ahora sí lo es, pues esta se ha multiplicado. Al crecer la población, lógicamente crecen las necesidades y las actividades que nuestra Carta Fundamental enuncia como servicios públicos se volverán ambiguos, pues aun en nuestros tiempos éstos ya son como parte misma del lugar que se habita, de manera que no existe un límite de las actividades que pueden ser necesarias e indispensables a una comunidad. Más resulta irónico pensar que en la actualidad todo está satisfecho en cuanto a servicios públicos que presta el Municipio, puesto que se toca una parte muy sensible, que lastima enormemente a los Municipios, me refiero a la materia de los dineros, sí, su presupuesto, como ya dije al principio de ésta, normalmente los Municipios trabajan con un déficit presupuestario, por lo consiguiente viene el endeudamiento, puesto que el llamado tercer nivel de gobierno, o sea los Municipios aún se encuentran encadenados a la marginación y restricción económica que los hace presa del atraso y rezago de infraestructura, motivo por el cual se piensa en la privatización de los servicios públicos, o bien por la concesión de las actividades que competen directa y obligadamente al Municipio o bien a través de permisos o licencias.

Definido está el régimen jurídico sobre la obligación del Estado o Municipio sobre la prestación de los servicios públicos en nuestra Constitución Federal, así como en las Constituciones locales de cada Estado de la Federación y sus Leyes Orgánicas respectivas; cabe agregar que dentro de la reestructuración que en esta tesis se propone, la definición que la doctrina adopta sobre las actividades denominadas servicios públicos, y a través de la privatización de los nuevos servicios públicos que sin atreverme a enunciar limitativamente, pues como ya dije, lo que puede ser necesario para una comunidad puede no serlo para otra; pues aunque el Municipio recolecte impuestos por la prestación de un determinado servicio público que el usuario está obligado a pagar y el Municipio a proporcionar a la colectividad y aun que en la



fracción IV del citado artículo 115 constitucional ponga de manifiesto que los Municipios administraran libremente su hacienda, el gobierno Federal no ha cumplido su función, por lo cual a mi entender se trata sencillamente de justicia social y distributiva.

## Conclusiones.

1ª.-El Municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado mexicano.

2ª.-Desde la aparición de la primera horda en la historia de la humanidad se marcó la dirección para la convivencia de sus integrantes, estructura que fue evolucionando a través del clan y la tribu. Surgiendo en algunos momentos de la historia de las estructuras sociales de algunos pueblos, formas de gobierno que afectaba a muchos y beneficiaba a pocos, desde estos tiempos el hombre ha introducido en su forma de vida derechos civiles y políticos muy a su forma antigua de convivir, éstos derechos se encuentran recopilados en el Código de Hammurabi, pues es el sistema legal más antiguo y contempla tres rubros que son la propiedad privada, las relaciones domésticas y la administración de justicia, más tarde se instituyó el derecho a heredar, introduciendo el testamento y la igualdad entre los hermanos, se han suprimido los términos sagrados, cuando se ha logrado una igualdad. Las comunidades han preferido gobernarse a sí mismas y entonces de manera precoz ha nacido el municipio urbano. Todos están sometidos a la autoridad del municipio.

3ª.-Cuando los germanos derribaron los municipios ya implantados de la gran Roma, aquellos decaídos subsistieron hasta la edad media. La aportación de Roma fue la creación de los ediles rurales con funciones de jurisdicción administrativa y de policía. El municipio precisa sus propias funciones aunque reconoce y acata las leyes generales del Estado.

4ª.-En el municipio occidental persisten rasgos a través del principio de autonomía municipal del régimen familiar, del sufragio, del principio de soberanía popular, del interés público, de la organización fiscal, del gobierno edilicio, de la responsabilidad de los funcionarios y de la deliberación de funciones entre el estado y el municipio.

5ª.-Ahora bien, la organización económica y social del pueblo azteca o mexica se encontraba en la institución del calpulli constituido de un grupo ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado. Antes de la conquista la organización social respondía a la organización política del clan y la tribu. La confederación de tribus fue ideada por indígenas mexicanos, como patrón cultural, el clan formaba la comunidad, o sea el municipio primitivo y de carácter agrario.

6ª.-En cuanto a los servicios de nuestro México prehispánico tenía jefes militares que capitaneaban a sus tropas en las batallas, los tequitlatos dirigían el trabajo comunal, los calpizques recaudaban el tributo, los tlayacanques eran cuadrilleros, los sacerdotes y los médicos hechiceros se encargaban de la seguridad psicológica del grupo, los tlacuilos, escribanos o pintores de jeroglíficos llevaban la cuenta de los hechos del calpulli, los topiles ejercían oficios de gendarmería.

7ª.-La ciudad como comunidad social, ejercía gran influencia en las costumbres de sus miembros y cada ciudad tenía su propio calendario, su moneda particular, sus pesas y medidas, la educación tuvo demarcación municipal, en cada barrio funcionaban escuelas atendidas por sacerdotes, el ejército era de carácter local; la idea de autonomía local surgió con la religión pues el culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de la ciudad vecina. Surge el municipio natural, al tiempo que se habría de sobreponer la estructura política.

8ª.-En el seno de la ciudad el municipio político hacía su aparición junto con la división de la sociedad en clases sociales. El municipio aparecía como un poder autónomo integrador de un poder soberano y a la vez reconocido por éste como asociación de vecindad se expresaba a través de la localidad domiciliaria, como asentamiento de mercado, como inmediata institución para regular las funciones y atender a las necesidades de la comunidad.

9ª.-Pero una vez consolidada la conquista y con ella la organización político-administrativa a cuya cabeza se encontraba el rey de España, el real consejo de indias, las reales audiencias, el virrey , los gobernadores y los ayuntamientos; el nuevo orden jurídico requería mayor centralización del poder en manos de los soberanos, trayendo como consecuencia el paulatino sometimiento de los municipios al poder del rey, lo cual generó desde luego una fuerte inconformidad en los municipios.

10ª.-Los ayuntamientos constituyeron la base del sistema de gobierno español y estaban integrados por regidores y alcaldes. En apoyo a la conquista, los ayuntamientos indígenas recaudaron y entregaron los tributos a los españoles, la distribución de mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, cooperación en el proceso de evangelización de la propia comunidad indígena, planeación de nuevos caminos, suministro de agua, regular el mercado local, combatir el alcoholismo y administrar justicia en los problemas de sus vecinos.

11ª.-Los ayuntamientos en la época colonial tenían atribuciones para regular las obras públicas, construcción cuidado y mantenimiento de puentes y caminos, cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales, la repartición de solares y traza de la ciudad, corte y plantación de árboles, la atención de servicios públicos tales como policía, agua potable, alumbrado, vigilancia, vigilancia de mercados, ventas y mesones, dar en concesión anual a través de remate los derechos para vender pan y carne en la organización de alhóndigas y pósitos.

12ª.-Los ayuntamientos tenían funciones bien definidas, sin embargo adoptaron una actitud de servilismo para con los virreyes, dejando de lado el lema de libertad que realmente necesitaban y que más tarde renació con más fuerza, pues se retoman los principios libertarios de la Constitución de Cádiz de 1812 en cuanto al Municipio se refiere y se pugna por la separación política definitiva de la Nueva España, posteriormente el enfrentamiento entre liberales y conservadores y una serie de propuestas benéficas para el municipio.

13ª.-Con la supresión de los funestos jefes políticos viene un robustecimiento para el municipio, aunque a fines del siglo XIX y principios del XX el municipio mexicano estuvo gravemente sometido y su autonomía era letra muerta, lo cual originó que uno de los principales postulados revolucionarios defendidos por los caudillos de esa lucha haya sido la emancipación del municipio, que finalmente se vio plasmada en la constitución de 1917. Se reorganizan las municipalidades suprimidas y se hace efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos, y son representados por los presidentes municipales.

14ª.-El municipio libre quedó contemplado en la Constitución de 1917, restituyendo al municipio su libertad y dignidad, perfilando sus contornos en el artículo 115 de la Nueva Carta Fundamental, habiendo inconformidades latentes en cuanto a la administración de los porcentajes de los presupuestos que se aprobaban para el gasto de las necesidades de los municipios, trayendo serias y largas discusiones en el Congreso permanente, puesto que la libertad municipal debe basarse en la independencia económica del municipio, si no se dan a éste, constitucionalmente recursos propios es dejarlo a merced de los poderes locales absorbentes, si el municipio depende económicamente del estado, éste tendrá la primacía y aquél le estará siempre sometido.

15ª.-El artículo 115 constitucional federal sufrió una serie de reformas, pero quizá la más importante sea la del 3 de febrero de 1983, además de convertir sus cinco fracciones en diez, se dejaban ver dos omisiones respecto de la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del estado y las del municipio, pues el municipio languidecía al no tener recursos para su existencia, ya que se encontraba en su mínima expresión y dependía de los organismos federales y estatales, quienes realizaban la mayoría de las obras municipales, pero fue en la candidatura del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado quien se ha ocupado del Municipio en sus tesis de campaña por considerarlo la instancia fundamental para realizar y alcanzar la democratización integral y la descentralización de la vida nacional, a través de dos alternativas la primera fortaleciendo al municipio por medio de convenios entre los gobiernos de los estados, los municipios y con el gobierno federal y la segunda a través de la

distribución de las competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios.

Posterior a la toma de protesta, propone al constituyente la asignación de fuentes de ingresos propios e intocables para los municipios a fin de que puedan atender los servicios públicos que les son propios. Estas reformas vienen a afinar y precisar las atribuciones municipales en cuanto a servicios públicos, pues no se había definido su radio de acción, era necesario precisar los servicios públicos a su cargo ya que por ejemplo existen en el estado de México 125 municipios, con peculiares condiciones territoriales y socio económicas y diferente capacidad administrativa y financiera, es por ello que los legisladores locales determinan cuales servicios públicos debe prestar el municipio directamente y cuales con el concurso de los estados.

16ª.- Con la reforma del 17 de marzo de 1987, se excluyen las disposiciones que contienen regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las municipales. En la fracción III se establece que los servicios públicos que son competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el estado, salvo cuando el ayuntamiento quiera subsidiar al estado algún servicio pero con absoluta libertad para decidir por parte de los miembros del cabildo, no sólo se trata de prestar el servicio público, sino de ejercer la función de autoridad reglamentaria, de promoción y de desarrollo y participación comunitaria, etcétera, y se detalla más el servicio público y para el 14 de agosto el 2001, se agrega un párrafo a la parte final de la fracción III, en donde se reduce a las comunidades indígenas a la competencia municipal.

17ª.-La noción de servicio público se revisa y actualiza continuamente, con el fin de adecuarla al devenir social, político y económico de los municipios, con la profunda filosofía de satisfacer las necesidades del pueblo, los servicios públicos atienden a necesidades específicas en un determinado sector de la sociedad, es necesario para ello cumplir con los medios económicos suficientes, el personal capacitado, instrumentos o herramientas necesarios y un fin que respalde el motivo de su prestación. Los recursos

financieros siempre deben estar a la orden para hacer frente a las necesidades básicas, o de otra manera estaremos ante una ficción de sociedad perfecta.

18ª.-Normalmente la satisfacción de un interés general conduce a la creación de un servicio público que debe prestar el municipio, comprendiendo que la esencia del servicio público entraña la aspiración solidaria de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica satisfactora de la necesidad de carácter general, bajo los caracteres jurídicos de igualdad, regularidad y continuidad, esta idea es el producto de un laborioso proceso teórico de la legislación, la doctrina y la jurisprudencia. Por otro lado, aparecieron otras actividades que recibían el tratamiento de servicio público por su vinculación con el interés general, ya no se toma en cuenta el órgano que presta el servicio, sino la prestación misma. Aunados a la concesión, también están los convenios de colaboración y las licencias, etcétera, los cuáles se encuentran reglamentados en las diferentes legislaciones como un medio para obtener el respaldo de otras entidades cuando no se cuente con los recursos técnicos y financieros en un municipio.

19ª.-A lo largo de éste análisis, me he referido al servicio público, pero sin definir éste, por lo que podemos decir que se entiende por ser servicio público la actividad técnica que puede prestarse en forma directa o indirecta para satisfacer necesidades colectivas conforme a principios de igualdad, generalidad, regularidad y continuidad. Nuestra Carta Fundamental hace alusión a diversos servicios públicos de carácter federal por cuanto hace a la educación en su artículo 3º fracción VIII, a la libre profesión en su artículo 5º párrafo 4º., el 27º en cuanto a la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, la cual tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a particulares, constituyendo la propiedad privada y de su párrafo 6º en cuanto a la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica como servicio público, y párrafo 6º., por lo que hace a la adquisición de bienes raíces necesarios para los servicios públicos, el artículo 73 fracciones XXV establecimiento de escuelas de artes y oficios, XXIX establecimiento de contribuciones

sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, el artículo 115 fracción III por cuanto hace a los servicios públicos municipales y párrafo 3º elaboración de convenios con el estado para la prestación de servicios públicos, el artículo 123 fracción XVIII derecho de huelga en cuanto tenga por objeto conseguir el equilibrio entre los factores de producción y por último el artículo 132 de los bienes inmuebles destinados por el gobierno de la Unión al servicio público o al uso común.

20ª.-Ahora bien, en la fracción III del artículo 115 de nuestra Constitución Federal, como ya ha quedado especificado contamos con los servicios públicos que son inherentes al territorio, puesto que les hemos llamado servicios públicos básicos, pero no quiere decir quiere que porque éstos se encuentran plasmados deban ser los únicos, no, de ninguna manera, pues se deja carta abierta a los municipios para la creación de nuevos servicios públicos, los cuales deberán ser plasmados en las Constituciones locales y Leyes orgánicas respectivas, ya que el interés general varía con el tiempo, los servicios públicos deben evolucionar según sus exigencias, teniendo como base principal la autonomía y cabal libertad financiera para poder autogestionarse o de otra manera optar por la reestructuración de los nuevos servicios públicos, en cuanto que se pueda disponer del régimen de concesión, colaboración, descentralización o arrendamiento, pero siempre siguiendo los lineamientos locales y federales. Se considera que aquellos servicios públicos relacionados directamente con el ejercicio de la autoridad política y en la estabilidad social de la comunidad deben ser cubiertos en su totalidad por la administración municipal; aunque en la practica muchos municipios del país tienen que recibir apoyo económico y administrativo del gobierno estatal para disponer del servicio.

21ª.-Los actos jurídicos son declaraciones unilaterales que realiza un órgano competente del estado, en ejercicio de su potestad y a petición de parte, mediante la cual con el objeto de conservar el orden jurídico decide una controversia y produce consecuencias jurídicas concretas y personales.



22ª.-Los órganos municipales realizan estos actos y resuelven las controversias que se suscitan en su administración, a través de dos vías ya sea resolviendo controversias particulares o las llamadas de lo contencioso administrativo, sustentándose en un ordenamiento jurídico. El municipio también está facultado para promover controversias constitucionales que tengan como fin la defensa de las prerrogativas que las reformas le han conferido cuando sus intereses se vean lesionados por otro de los poderes del estado, los resultados de la S.C.J.N., surtirán efectos respecto de las partes de la controversia.

23ª.-La jurisdicción concurrente se da entre dos instituciones de rango federal idéntico, en este caso el Congreso de la Unión y la S. C. J. N. tienen la misma facultad para resolver controversias que se susciten sobre límites de los estados que integran la federación.

24ª.-Se precisa de una renovación en la materia normativa constitucional por cuanto hace al artículo 115, así como a las leyes relacionadas con éste, ya que es necesario un replanteamiento en materia financiera, y una capacitación de los ayuntamientos para aprender a distribuir correctamente el dinero de sus captaciones; hay municipios que realmente no tienen las condiciones para subsistir y para ello debe educarse a los presidentes municipales para que puedan ser capaces de dirigirse correctamente, esto implica una serie de gastos, ante todo y de medidas legislativas, constitucionales, hacendarias y administrativas; modificaciones serias en materia de gobierno municipal, pues se precisa de recursos tecnológicos, humanos, pero sobre todo una verdadera y cuantiosa inversión para poder lograr escalar un peldaño del tan anhelado avance de los municipios, lo cual deberá estipularse en nuestra Constitución Federal a fin de que el nuevo criterio sea acogido y acatado verdaderamente en los tres niveles de gobierno; ya que si bien es cierto que la población exige servicios públicos y paga por recibirlos, también lo es que el municipio recauda para sí un mínimo de contribuciones y el común de los contribuyentes sólo asimilan que pagan servicios públicos, ignorando que esas contribuciones se van directamente a la tesorería federal

y el municipio no tiene participación alguna de ellas, por eso nunca tiene recursos y cuando llegan a tener los destinan para otras cosas.

Por otro lado, el gobierno federal no ha cumplido con lo ofrecido a las municipalidades, pues mañosamente instrumenta mecanismos para hacer como que entrega a los municipios los recursos, pero estos a lo más llegan a las haciendas estatales.

Cientos de municipios en toda la República Mexicana aún son presa de la pobreza y marginación, estrictamente hablando de la materia de servicios públicos, por lo cual viene una profunda reflexión sobre el tema, pues a mayor y mejor prestación de servicios públicos los gobernantes obtienen la fe y la credibilidad del pueblo, lo cual los hace ganar terreno y poder político entre las masas poblacionales, caso contrario, si no hay servicios públicos o son de muy mala calidad el pueblo se queja y se dice entonces que: “no hacen nada, donde están las contribuciones”, y como consecuencia van perdiendo credibilidad, confianza y respeto, se va debilitando el poder, por lo cual no hay que olvidar que este es un desafío para los gobernantes.

## BIBLIOGRAFÍA.

Obras Consultadas:

- 1.-ACOSTA ROMERO, Miguel.-Teoría General del Derecho Administrativo, editorial Porrúa, S .A., México 1993.
- 2.-AZCARATE, Gumersindo.-El Municipio en la edad media. T. II tercera época Colección Administración y Ciudad. Instituto de Administración Local, Madrid,1994
- 3.-CANASI, José.-Derecho Administrativo, Vol. II, edit. Depalma Buenos Aires, Argentina, 1974.
- 4.-CARPIZO M. Jorge.-Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa México, 1983.
- 5.-CARRÉ DE MALBERG, Raymond.-Teoría General del Estado, Trad. José Lión Depetre, U.N.A.M./F.C.E., México1998.
- 6.-CORAIL, Jean Louis.-La crisis de la noción jurídica de servicio público en derecho administrativo francés, París, 1954.
- 7.-DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal.-Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, T. I, edit., Valle de México S. A de C. V.
- 8.-DIEZ, Manuel M.-Manual de Derecho Administrativo, Tomo I, III editorial Plus-Ultra, Bibliográfica OMEBA Buenos Aires 1983.
- 9.-DROMI, Roberto.- Derecho Administrativo, T.2, 1ª reimp. ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina, 1985.
- 10.-FERNANDEZ RUIZ, Jorge.-Servicios públicos municipales, Instituto Nacional de Administración Pública A. C., México 2002.
- 11.-FRAGA, Gabino.-Derecho Administrativo, editorial Instituto de Administración Local, Madrid, 1985.
- 12.-FUSTEL DE COULANGES, Numa Denis.-La Ciudad Antigua, Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, Buenos Aires, 1998
- 13.-GARCIA TREVIJANO, J. A.-Tratado de Derecho Administrativo, 2ª.ed. edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1974.
- 14.-MELGAR, Mario.-Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, México,1983

- 15.-MUÑOZ Virgilio y Ruíz Massieu M.-Elementos Jurídico-Historicos del Municipio en México, México UNAM,1979.
- 16.-OCHOA CAMPOS, Moisés.-La Reforma Municipal, editorial Porrúa, S. A., México, 1998.
- 17.-OCHOA CAMPOS, Moisés.-El Municipio y su Evolución Institucional, Publicaciones del Instituto de la Asesoría y Capacitación Municipal de BANOBRAS, Colección Cultura Municipal, México,1991
- 18.-POSADA, Adolfo.-El Régimen Municipal en la Ciudad Moderna. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid 1936.
- 19.-QUINTANA ROLDAN, CARLOS F.-Derecho Municipal, 6ª.ed., editorial Porrúa, S. A. México 2002.
- 20.-ROBLES MARTINEZ, Reynaldo.-El Municipio, editorial Porrúa, S. A., México, 2003.
- 21.-ROCHA DÍAZ, Salvador.-Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa 1993.
- 22.-SAENZ ARROYO, José.-La Renovación Nacional a través del Derecho. La obra Legislativa de Miguel de la Madrid, Porrúa S.A., México 1988.
- 23.-SARRIA, Eustorgio.-Derecho Administrativo, ed. Temis, Bogotá, 1957.
- 24.-SEMO, Enrique.-Un pueblo en la Historia. Parte 1, Universidad Autónoma de Puebla. Nueva Imagen México.
- 25.-SERRA ROJAS, Andrés.-Derecho Administrativo, 2º curso Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, 23ª ed. editorial Porrúa, S. A., México, 2004.
- 26.-TENA RAMÍREZ, Felipe.-Leyes Fundamentales de México, Porrúa México,1980.
- 27.-VEDEL, Georges.-Derecho Administrativo, trad. Juan Rincón Jurado editorial Aguilar, Madrid, 1980.
- 28.-WALINE, Marcel.-La Noción del Servicio Público, Buenos Aires 1954.

Legislación Consultada:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada por el Dr. Rubén Delgado Moya, publicada en el D. O. F. 5 de febrero de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Publicada en el D. O. F. 8 de noviembre de 1917.

Ley de Amparo. Publicada en el D. O. F. 10 de enero de 1936.

Ley de Coordinación Fiscal. Publicada en el D. O. F. 27 de diciembre de 1978.

Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público. Publicada en el D. O. F. 23 de diciembre de 1996.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Publicada en el D. O. F. 02 de marzo de 1993.

Ley Orgánica Municipal de Estado de Nuevo León. Publicada en el D. O. F. 28 de enero de 1991.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. Publicada en el D. O. F. 25 de junio de 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Publicada en el D. O. F. 29 de diciembre de 1998.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional. Publicada en el D. O. F. 11 de mayo de 1995.

Jurisprudencia.

Tesis Jurisprudenciales.

Manual del Juicio de Amparo. Suprema Corte de Justicia de la Nación, edit. Themis, 2ª ed. actualizada 1994.

De la Madrid Hurtado, Miguel.-Derecho Constitucional Mexicano. Gaceta de la Administración Pública Números 5 y 6, Instituto de Capacitación política del PRI, México 1982.

Revista del Poder Judicial del Estado de México, T. I. Núm.1, Cap. El Servicio Público, Tribunal Superior del Estado de México, 1997.

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 16ª. Ed. Madrid 1947.

Corripio Fernando.-Diccionario Etimológico General de la Lengua Castellana, edit.Bruguera S.A, 1977.

Martínez Alcubilla, Marcelo.- Diccionario de Administración, España Peninsular y Ultramarina, 2ª ed. Madrid, imprenta de la V e hijos de D. A. Peñuelas, 1870.