



INSTITUTO NACIONAL DE  
ADMINISTRACION PÚBLICA, A.C.



# SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES



JORGE FERNÁNDEZ RUIZ







# SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Jorge Fernández Ruiz





JORGE FERNÁNDEZ RUIZ

# SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Corrección: Adriana J. Paz Mojica

Diseño de Portada: INAP - Mauricio Estrada Posadas

*Servicios Públicos Municipales*

ISBN 968-6080-30-9

Primera Edición

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Km 14,5 Carretera libre México-Toluca, Col. Palo Alto

C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa, México, D.F.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Impreso y hecho en México.

*A la memoria del Doctor  
Don Andrés Serra Rojas,  
Maestro de Maestros*



## ÍNDICE

PRÓLOGO	21
PRESENTACIÓN	31
INTRODUCCIÓN	35
 <i>CAPÍTULO PRIMERO:</i>	
EL MUNICIPIO	41
1. Etimología	41
2. Origen del municipio	42
A. Teorías del origen divino del municipio	42
B. Teorías <i>iusnaturalistas</i>	43
C. Teorías jurídicas	44
D. Teorías administrativas	45
3. Antecedentes históricos del municipio	46
A. El municipio en Roma	46
B. El municipio en la Edad Media	48
C. El municipio español	48
D. La idea municipal en el México precortesiano	53
E. El municipio en la Nueva España	54
F. Evolución del marco constitucional del municipio en México	57
4. El Estado y la autonomía municipal	75
5. Elementos y requisitos del municipio	76
A. Elementos	76
B. Requisitos para la creación de municipios	83
6. La definición de municipio	84
7. División interna municipal y categorías de poblaciones	85

*CAPÍTULO SEGUNDO:*

**TEORÍAS JURÍDICAS ACERCA DE LAS  
ACTIVIDADES MUNICIPALES**

87

*I. Principales actividades del municipio*

87

1. Función pública

87

2. Servicio público

88

3. Obra pública

89

4. Actividad socioeconómica residual del municipio

89

*II. Teoría jurídica de la función pública*

89

1. Teoría de la función legislativa

91

2. Teoría de la función jurisdiccional

92

3. Teoría de la función administrativa

93

*III. Teoría jurídica del servicio público*

94

1. Origen de la idea del servicio público

94

2. Principales vertientes teóricas de la noción del servicio público

96

3. Criterios para determinar el carácter público de un servicio

99

A. El criterio orgánico

99

B. El criterio funcional

101

C. El criterio jurídico

101

D. El criterio legal

102

4. Servicios públicos propios e impropios

103

A. Servicio público propio

103

B. Servicio público impropio

103

5. Caracteres esenciales del servicio público

104

A. Generalidad

104

B. Igualdad

105

C. Regularidad

105

D. Continuidad

106

E. Otros presuntos caracteres esenciales del servicio público	106
6. Elementos indispensables del servicio público	107
A. La necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio	107
B. La actividad destinada a satisfacer la referida necesidad	110
C. El universo de usuarios potenciales del servicio	111
D. La intervención estatal	111
E. El sujeto que desarrolla la actividad satisfactora	112
F. Los recursos necesarios para la prestación del servicio	113
G. Un régimen jurídico exorbitante del derecho privado	113
7. La definición del servicio público	116
A. En la legislación	116
B. En la jurisprudencia	117
C. En la doctrina	118
D. Nuestra propia definición	121
8. La división y clasificación del servicio público	122
A. Generales	122
B. Regionales	122
C. Municipales	123
D. Coincidentes y coexistentes	123
9. Precios, tasas y tarifas del servicio público	123
A. La remuneración al prestador del servicio	124
B. El precio	124
C. La tasa	125
D. El poder tarifario	126
E. La tarifa	127
F. Naturaleza jurídica de la tarifa	131
G. Consecuencias de la naturaleza jurídica de la tarifa	134
H. Vigencia de la tarifa	135
<i>IV. Teoría jurídica de la obra pública</i>	135



<i>V. Teoría jurídica de la actividad socioeconómica residual del municipio</i>	138
A. Actividades económicas de interés público	139
B. Actividades económicas simples	139

*CAPÍTULO TERCERO:*

<b>ASPECTOS GENERALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES</b>	141
1. El servicio público municipal y el artículo 115 constitucional	142
A. La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional	142
B. La reforma de 1987 al artículo 115 constitucional	142
C. La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional	145
2. El servicio público municipal en el derecho argentino	158
3. Formas de gestión de los servicios públicos municipales	160
A. Prestación por entes de derecho público	160
B. Prestación por entes de derecho social	170
C. Prestación por entes de derecho privado	171
4. La concesión de los servicios públicos municipales	174
A. La concesión administrativa	175
B. La concesión de servicios públicos	176
C. Naturaleza jurídica de la concesión de servicios públicos	178
D. Elementos de la concesión de servicio público	185
E. Extinción de la concesión de servicio público	191
F. La reversión en la concesión del servicio público	193
5. Municipalización de los servicios públicos	195
A. Atribuir al municipio la prestación de los servicios públicos que anteriormente no fueran de su competencia	195
B. Asumir el municipio la prestación directa de servicios públicos concesionados	196
C. Encargarse genéricamente al Estado de la prestación directa de servicios públicos concesionados	196
6. Control y vigilancia de los servicios públicos municipales	197

*CAPÍTULO CUARTO:*

<b>LOS INOBJETABLES SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL</b>	<b>199</b>
<b>I. El suministro de agua potable</b>	<b>201</b>
<b>1. Datos generales acerca del agua</b>	<b>202</b>
A. El agua en su perspectiva histórica	202
B. Importancia del agua	203
<b>2. Evolución del régimen jurídico mexicano del agua</b>	<b>205</b>
A. En el México precortesiano	205
B. Regulación jurídica del agua en la época colonial	205
C. Regulación jurídica del agua en el México independiente	206
<b>3. Antecedentes históricos del suministro del agua potable</b>	<b>210</b>
A. en el Medio Oriente	210
B. En la antigua Europa	210
C. Aprovisionamiento de agua potable en el México precortesiano	211
D. Abastecimiento de agua potable en el México colonial	211
E. El suministro de agua potable en el México independiente	214
<b>4. Definición del servicio público de suministro de agua potable</b>	<b>215</b>
<b>5. El suministro de agua potable en la clasificación del servicio público</b>	<b>216</b>
A. <i>Uti singuli</i>	216
B. De gestión directa o indirecta	216
C. Obligatorio para el usuario	217
D. Obligatorio para la administración pública	218
E. Indispensable	218
F. Constante	218
G. Oneroso	218
H. De régimen jurídico exorbitante de derecho privado	219
I. De régimen de monopolio	219

<b>6. Tarifa del servicio público de suministro de agua potable</b>	<b>219</b>
A. Tarifa de cuota fija	219
B. Tarifa de cuota unitaria	220
C. Tarifa de cuota mixta	220
D. Tarifa de cuota escalonada	220
<b>7. El servicio público de suministro de agua potable en México</b>	<b>220</b>
A. Forma de gestión	220
B. Los usuarios del servicio público de suministro de agua potable	222
C. Requisitos para la utilización del servicio	223
D. Régimen jurídico	223
E. Tarifa	227
<b>8. Propuesta de glosario del servicio público de suministro de agua potable</b>	<b>228</b>
<i>II. El drenaje</i>	229
<b>1. Generalidades acerca de las aguas residuales</b>	<b>230</b>
<b>2. Antecedentes históricos</b>	<b>230</b>
<b>3. Definición del servicio público de drenaje</b>	<b>233</b>
<b>4. El drenaje en la división del servicio público</b>	<b>233</b>
<b>5. El drenaje en la clasificación del servicio público</b>	<b>234</b>
<b>6. El servicio público de drenaje en México</b>	<b>234</b>
A. Forma de gestión	235
B. Los usuarios del servicio	235
C. Requisitos para la utilización del servicio	235
D. Régimen jurídico	236
E. Tarifa	236
<b>7. Propuesta de glosario del servicio público de drenaje</b>	<b>236</b>
<i>III. El alumbrado público</i>	238
<b>1. Antecedentes históricos</b>	<b>238</b>
<b>2. Definición del servicio de alumbrado público</b>	<b>241</b>
<b>3. El alumbrado público en la clasificación del servicio público</b>	<b>242</b>

<b>4. El servicio público de alumbrado público en México</b>	<b>243</b>
A. Forma de gestión	244
B. Los usuarios del servicio de alumbrado público	244
C. Requisitos para el uso del servicio	244
D. Régimen jurídico	244
<b><i>IV. Limpia y recolección de residuos sólidos</i></b>	<b>244</b>
<b>1. Concepto y propósito de la limpia o aseo público</b>	<b>245</b>
<b>2. Antecedentes históricos</b>	<b>249</b>
<b>3. Definición del servicio público de limpia y recolección de residuos sólidos</b>	<b>249</b>
<b>4. Ubicación del servicio de limpia en la división y en la clasificación del servicio público</b>	<b>251</b>
<b>5. El servicio de limpia o aseo público en México</b>	<b>253</b>
A. Forma de gestión	253
B. Los usuarios del servicio	253
<b><i>V. Mercados y centrales de abasto</i></b>	<b>253</b>
<b>1. Antecedentes históricos de los mercados</b>	<b>254</b>
<b>2. Definición de mercado y de central de abasto</b>	<b>256</b>
<b>3. El servicio público de Mercados en la clasificación del servicio público</b>	<b>256</b>
<b>4. El servicio público de mercados y centrales de abasto en México</b>	<b>257</b>
A. Forma de gestión	257
B. Usuarios del servicio de mercados y centrales de abasto	257
C. Requisitos para la utilización del servicio	257
D. Régimen jurídico	258
<b><i>VI. El servicio público municipal de panteones</i></b>	<b>258</b>
<b>1. Antecedentes históricos</b>	<b>258</b>
<b>2. Definición del servicio público de panteones</b>	<b>259</b>
<b>3. Los panteones en la clasificación del servicio público</b>	<b>260</b>
<b>4. El servicio público municipal de panteones</b>	<b>262</b>

A. Formas de gestión	263
B. Usuarios del servicio público de panteones	263
C. Requisitos para la utilización del servicio	263
D. Régimen jurídico	264
E. Obligaciones del prestador del servicio	266
<b>VII. El servicio público municipal de rastro</b>	<b>266</b>
1. Antecedentes históricos	267
2. Definición del servicio público de rastro	268
3. El rastro en la clasificación del servicio público	268
4. El servicio público de rastro en México	269
A. Forma de gestión	270
B. Usuarios del servicio de rastro	270
C. Requisitos para la utilización del servicio	270
D. Régimen jurídico	270

#### *CAPÍTULO QUINTO:*

<b>LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES NO INCLUIDOS EN EL CATÁLOGO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL</b>	<b>275</b>
<b>I. Servicio público de estacionamiento de vehículos</b>	<b>276</b>
1. Antecedentes históricos	276
2. Definición	277
3. El de estacionamiento de vehículos en la división y en la <b>clasificación del servicio público</b>	<b>277</b>
A. En la división del servicio público	277
B. <i>Uti singuli</i>	278
C. Voluntario para el uso	278
D. Indispensable en algunos municipios	278
E. Por lo general, intermitente	278
F. De régimen jurídico exorbitante del derecho privado	279

4. El servicio público de estacionamiento de vehículos en México	279
5. Justificación de municipalización del servicio de estacionamientos públicos	282
<i>II. El servicio público de transporte colectivo urbano</i>	283
1. El transporte y su clasificación	289
2. Antecedentes históricos	289
3. Definición del transporte colectivo urbano	285
4. El de transporte colectivo urbano en la división del servicio público	285
5. El de transporte colectivo urbano en la clasificación del servicio público	285
A. <i>Uti singuli</i>	285
B. De gestión pública o privada	286
C. Voluntario para el usuario	286
D. Obligatorio de la administración pública	286
E. Indispensable	286
F. Cotidiano	287
G. Oneroso	287
H. De régimen jurídico	287
I. De régimen económico de oligopolio	287
6. El servicio público de transporte colectivo urbano en México	287
A. Forma de gestión	288
B. Los usuarios de servicio	289
C. Requisitos para la utilización del servicio	290
D. Régimen jurídico	290
7. Justificación de la municipalización del servicio público de transporte colectivo urbano	290
<i>III. El servicio público de taxis</i>	291
1. El concepto de taxi	291
2. Antecedentes históricos	292
3. Definición del servicio público de taxi	292
4. Ubicación del servicio de taxi en la clasificación del servicio público	293

5. El servicio público de taxi en México.	293
A. <i>Uti singuli</i>	293
B. Voluntario para el usuario	293
C. Obligatorio de la administración pública	294
D. Indispensable	294
E. Constante	294
F. Oneroso	294
G. De régimen jurídico	294
H. De régimen económico de oligopolio	294
6. El servicio público de automóviles de alquiler sin chofer	295
7. Justificación de la municipalización del servicio de taxi	296
<i>IV. El servicio público municipal de bibliotecas</i>	296
1. Antecedentes históricos	296
2. Definición del servicio público de bibliotecas	300
3. El de biblioteca en la clasificación de servicio público	300
4. El servicio público de bibliotecas en México	300
<i>V. El servicio público municipal de educación</i>	302
1. La definición del servicio público de educación	303
2. Ubicación en la división y clasificación del servicio público	303
3. El servicio público de educación de México	304
4. Servicio público de educación a cargo del municipio	304
<i>VI. El servicio público municipal de salud</i>	307
1. Antecedentes históricos	308
2. Definición del servicio público de salud	308
3. Clasificación de los servicios públicos de salud	309
4. Servicio público de educación a cargo del municipio	310

*CAPÍTULO SEXTO:*

<b>ACTIVIDADES MUNICIPALES ARBITRARIAMENTE CALIFICADAS COMO SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES</b>	<b>315</b>
<i>I. La seguridad pública municipal</i>	<b>316</b>
1. Antecedentes históricos	317
2. Definición de seguridad pública	320
3. La seguridad pública en la clasificación de las actividades municipales	323
4. Los cuerpos encargados de la seguridad pública municipal	325
A. La idea de policía y su evolución	325
B. Concepto actual de policía	326
C. El poder de policía	327
D. La policía administrativa	327
E. Las policías especiales	327
F. La policía como corporación armada	329
G. Penas o sanciones por infracciones de policía	
H. La policía municipal	334
5. Principios éticos de la seguridad pública	338
6. Coordinación de la seguridad pública	346
7. Coordinación de la seguridad pública	346
<i>II. Ordenación y control del tránsito municipal</i>	<b>347</b>
1. Antecedentes históricos	348
2. Concepto de tránsito	349
3. La ordenación y control del tránsito en la clasificación de las actividades municipales	349
4. Los cuerpos encargados de la ordenación y control del tránsito municipal	350
5. Los sujetos pasivos en la ordenación y control del tránsito	352
A. El peatón	352
B. El conductor	353





## PRÓLOGO

Me es sumamente grato redactar unas líneas de introducción al excelente libro elaborado por el destacado investigador jurídico universitario Dr. Jorge Fernández Ruiz como resultado de su cuidadosa investigación sobre uno de los temas de mayor actualidad en el ordenamiento mexicano pero que sin embargo no ha recibido la suficiente atención por parte de la doctrina nacional, como lo es el relativo al régimen de los servicios públicos municipales, por lo que esta obra viene a contribuir de manera destacada a llenar un hueco en nuestra bibliografía jurídica.

El municipio mexicano no obstante la importancia que le otorgó el Constituyente de Querétaro, fue regulado de manera insuficiente en el texto original del artículo 115 de nuestra Carta Federal de 1917, lo que se reflejó en los escasos estudios jurídicos sobre dicha institución.

Sin embargo, debido a la sustancial reforma a dicho precepto constitucional publicada el 3 de febrero de 1983 (que constituyó un verdadero esfuerzo por otorgar al mismo municipio facultades y recursos que pudiesen otorgarle una verdadera autonomía, proclamada por el referido Constituyente pero que no se reflejó en su regulación original), renacieron con vigor los análisis del régimen jurídico municipal, pero no obstante el significado de los servicios municipales señalados en la citada reforma al mencionado artículo 115 constitucional, han sido limitados los estudios monográficos sobre esta materia, ya que sólo podemos señalar al respecto las obras de Diego López Rosado,

---

*Los servicios públicos en la ciudad de México* (México, Porrúa, 1976; Instituto Nacional de Administración Pública, *Manual de Servicios Públicos Municipales* (México, Banobras-INAP, 1989); José Mejía Lira, *Servicios Públicos Municipales* (Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1994); y Manuel Añorve Baños, *Servicios Públicos Municipales* (México, Porrúa, 1998).

Es suficiente la restringida enumeración anterior para destacar la trascendencia del estudio minucioso y profundo de los temas jurídicos relativos a los mencionados servicios públicos municipales que ha redactado Fernández Ruiz, con un lenguaje claro y con apoyo en una rigurosa sistematización.

Como punto de partida de su estudio, el autor toma como base su concepto del municipio al que considera como persona de derecho público compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado de manera permanente en un territorio dado, 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.

Para una mejor comprensión de esta institución, Fernández Ruiz realiza en el capítulo inicial de su obra un examen breve pero completo de la historia del municipio a partir de su establecimiento en Roma, su desarrollo durante la Edad Media europea, su evolución en España, los principios del régimen municipal en el derecho de los aztecas, su establecimiento en nuestro país durante la época colonial como reflejo del municipio español, hasta llegar al México independiente.

La regulación constitucional del municipio fue tardía en nuestro país, ya que no se hizo referencia al mismo en el Acta Constitutiva ni en la Carta Federal de 1824, y sólo aparece en forma limitada en el artículo 25 de la Sexta Ley Constitucional centralista de 1836. La Constitución Federal de 1857 reguló el municipio únicamente en relación con el Distrito y Territorios Federales. Nuestra Carta Federal vigente de 1917 tampoco consagró en forma adecuada al municipio, si se toma en consideración que su artículo 73, fracción IV, facultó al Congreso Federal para establecer la organización municipal en el Distrito y en los Territorios Federales, pero dichos municipios fueron suprimidos en la reforma constitucional de 20 de agosto de 1928, y en su lugar se encomendó el Gobier-

no del Distrito Federal al Presidente de la República por conducto del Jefe del Departamento del propio Distrito, designado y removido libremente por el Titular del Ejecutivo Federal.

Por otra parte, el texto original del artículo 115 constitucional no obstante que estableció el municipio libre como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, el propio municipio quedó sometido a los gobiernos de las entidades federativas, ya que si bien el primero podía administrar libremente su hacienda, la misma 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.

Como lo señala el autor, el citado artículo 155 de la Carta Federal fue objeto de ocho modificaciones, publicadas respectivamente: el 24 de abril de 1933; 12 de febrero de 1947; 17 de octubre de 1953; 6 de febrero de 1976; 6 de febrero de 1977; 3 de febrero de 1983; 17 de marzo de 1987, y 23 de diciembre de 1999. De ellas merecen destacarse las de 1983, 1987 y 1999, ya que la primera de ellas, como se ha dicho, introdujo modificaciones esenciales en las atribuciones de los municipios, los dotó de recursos propios, les otorgó facultades legislativas materiales y reforzó su autonomía; la de 1987 trasladó las funciones de los gobiernos de los estados al artículo 116 de la misma Carta Fundamental, para concentrar en el 115 las de los municipios, y la más reciente, de 1999, aun cuando con ciertas imprecisiones, complementó las atribuciones municipales. A partir de 1983 puede afirmarse que los municipios obtuvieron los medios necesarios para adquirir su verdadera autonomía, la que se ha desarrollado con posterioridad, sin llegar todavía a su plena realización.

Fernández Ruiz considera certeramente que dicha autonomía municipal tiene cuatro vertientes: *jurídica, política, financiera y de gestión*. La primera radica en el reconocimiento de su personalidad jurídica; la política en un marco normativo propio y en la libre designación de sus autoridades; la financiera se traduce en la administración de un patrimonio propio, y la autonomía de gestión se advierte en la capacidad de ejercer el poder de policía y de prestar los servicios públicos municipales.

Respecto a los elementos del municipio, el autor estima que se concentran en *el territorio y en la población*. En el primero debe existir compatibilidad del imperio del

---

municipio con la *potestas* de la entidad federativa en la que reside y aun del Estado nacional, por medio de la distribución de competencias entre esas tres personas de derecho público. La población comprende a su vez dos aspectos: *el domicilio y la nacionalidad*, en el primero conviven los vecinos, que deben tener una residencia efectiva mínima de seis meses y los transeúntes, y en el segundo los mexicanos por nacimiento o naturalización y los extranjeros.

En el segundo capítulo el distinguido administrativista aborda las teorías jurídicas acerca de las actividades municipales que se apoyan en atribuciones similares a las de carácter estatal, y que divide en cuatro categorías: *función pública, servicio público, obra pública y actividad socioeconómica*. La función pública municipal se realiza por conducto de atribuciones formal y materialmente administrativas, al manejar libremente su hacienda; materialmente legislativas por conducto de bandos y reglamentos, y jurisdiccionales también desde el punto de vista material por conducto de la justicia municipal de barandilla. El servicio público radica en la satisfacción de las necesidades de carácter general ya sea de manera directa o de manera indirecta o por medio de particulares. Finalmente, la obra pública se realiza o se produce por el ente municipal en un inmueble determinado con un propósito de interés general de uso público, al desempeño de una función pública o la prestación del servicio público, todos en el ámbito municipal.

El autor llega a la conclusión de que debe considerarse como *servicio público* toda 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 privado, 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.

En el siguiente capítulo el distinguido jurista mexicano desarrolla el tema sobre los aspectos generales de los servicios públicos municipales, pero tomando en cuenta que desde un punto de vista genérico pueden calificarse, en razón de su titularidad y jurisdicción en: *generales, regionales, municipales, coincidentes y coexistentes* según las instancias gubernamentales a que corresponda el aseguramiento y el control del servicio. Los servicios públicos son de carácter general o nacional cuando su regulación y control queda a cargo del gobierno general del país y tienen carácter regional cuando corresponde su

realización al gobierno del departamento, región, provincia o entidad federativa, y finalmente deben considerarse municipales los que se atribuyen al ente municipal, como ocurre en nuestro país a partir de la reforma de febrero de 1983 al artículo 115 de la Carta Federal, que atribuyó a los municipios un conjunto específico de servicios públicos. En otros supuestos, algunos servicios públicos no se otorgan de manera exclusiva a ninguna de las instancias gubernamentales, sino que se distribuyen entre ellas, por lo que se les considera de jurisdicción concurrente, aun cuando en sentido estricto son de coincidentes o coexistentes, como ocurre en el ordenamiento mexicano respecto a los de educación, salud y transporte terrestre, entre otros.

El autor examina con profundidad las reformas al artículo 115 constitucional, de 1983 (que por vez primera introdujo la facultad de prestación de servicios públicos por parte de los municipios mexicanos), la de 1987 (que desglosó las atribuciones de los estados, para trasladarlas al artículo 116 de la Carta Federal) y la más reciente de 1999, que pretendió vigorizar la autonomía municipal.

En todas ellas ha existido confusión entre los servicios públicos en sentido estricto y las funciones de carácter público así como respecto de las obras públicas, conferidas por dicho precepto constitucional a los municipios, por lo que en opinión de Fernández Ruiz, se impone la modificación del texto actual del mencionado artículo 115 de la Ley Suprema para que en el mismo se establezca el catálogo integral de las actividades a cargo de los municipios mexicanos, pero precisando las que deben considerarse como funciones, servicios y obras públicas, y las restantes calificadas como actividades socio-económicas residuales.

En esta dirección deberían considerarse como *funciones públicas del municipio*, la del gobierno municipal, incluidas la de otorgamiento de licencias, permisos y concesiones; la materialmente legislativa de aprobar los bandos y reglamentos municipales; también la jurisdiccional de carácter material de imponer sanciones por la comisión del faltas administrativas; y finalmente, la material y formalmente administrativa de contratar la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes y servicios, así como de obra pública y de convenir o concesionar la prestación de servicios públicos; la de seguridad pública; la de tránsito, la hacendaria; la de planeación; la de control; la catastral, así como las de protección del ambiente y de protección civil, todo ello en el ámbito de la competencia municipal. En cuanto a los *servicios públicos municipales* deberán incluirse

---

los de agua potable y drenaje; alumbrado público; limpia, recolección y traslado de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; estacionamiento de vehículos; taxis y vehículos de alquiler, y el transporte colectivo urbano de pasajeros.

Dentro de las *obras públicas de carácter municipal* deberán incluirse las de construcción, edificación, instalación y cualesquiera otras actividades que modifiquen el estado o situación de un inmueble municipal con un propósito de interés público o general, así como el producto terminado de tales actividades. Por tanto, quedarían comprendidos los edificios destinados a los órganos y dependencias municipales; las redes de agua potable (a las que dedica un análisis especial), drenaje y alumbrado, así como las calles, parques y jardines.

Finalmente debieran figurar, en la autorizada opinión del autor, entre las *actividades socio-económicas residuales*, las de interés público relativas al tratamiento y disposición de las aguas servidas o pluviales; al tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, así como las que se desempeñen con motivo de la deficiencia o insuficiencia de las similares desarrolladas por los particulares.

En esta parte de su obra, Fernández Ruiz realiza un examen detallado y minucioso de cada una de las actividades municipales que deben considerarse como servicios públicos en sentido propio, tanto en su regulación por el ordenamiento mexicano como por conducto de un enfoque histórico comparativo.

En el capítulo quinto de su libro, el autor estudia con el mismo detalle que los anteriores, aquellos servicios públicos municipales que no se incluyen de manera expresa en el artículo 115 de la Carta Federal pero que se están incorporando a las atribuciones de los municipios mexicanos. Entre ellos menciona Fernández Ruiz los de estacionamiento de vehículos, el de transporte colectivo urbano de pasajeros y de taxis, así como los de prestación coincidente o coexistente con las otras instancias de gobierno, como son los relativos a las bibliotecas, educación y salud.

En el siguiente capítulo el autor analiza las actividades municipales que el texto del citado artículo 115 constitucional considera arbitrariamente como servicios públicos municipales, y entre ellos destaca los relativos a la seguridad pública, respecto de los cuales existe una contradicción en el mismo texto de la Carta Federal, ya que el artículo

21 constitucional reformado el 31 de diciembre de 1994, consideró a la seguridad pública no como un servicio según lo dispuesto por el precepto primeramente mencionado, sino como una función pública a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, dentro de sus respectivas competencias, y ordenó su coordinación en los términos del ordenamiento legislativo correspondiente, que fue publicado el 11 de diciembre de 1995, con el nombre de Ley de Bases de Coordinación del Sistema Nacional de la Seguridad Pública.

Debido a la trascendencia que ha asumido actualmente la seguridad pública en nuestro país, Fernández Ruiz realiza un cuidadoso examen sobre este tema de muy difícil precisión. Parte de la base de la distinción entre el servicio y la función públicos, pues en tanto que esta última está sujeta a un régimen de derecho público, el primero está sometido a un régimen exorbitante del derecho privado. El ejercicio de la función pública no puede delegarse a particulares, lo que, en principio, sí puede ocurrir con la prestación del servicio público.

La función tiene por fin satisfacer la necesidad pública, sea del Estado o de las personas de derecho público creadas por éste, a diferencia del servicio cuyo propósito es el de satisfacer necesidades de carácter general, estimadas como la suma de muchas necesidades individuales. De acuerdo con esta diferenciación, el autor estima certeramente que la seguridad pública es una función y no un servicio.

Considera el autor que la seguridad cumple una función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de estos entre sí, o sea la existencia y permanencia de un orden público y otro de naturaleza privada, como condición necesaria para la vida social. Por tanto, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental ejercida para salvaguardar la integridad, los intereses y los bienes de las personas y de las entidades públicas y privadas.

Esta *función de seguridad pública* se ejerce mediante la realización de diversas actividades, entre ellas, las de vigilancia de la vía y lugares públicos; la de prevención de la comisión de delitos; la de colaboración en la investigación y persecución de hechos ilícitos; la de prevención de las infracciones a la normativa de policía y buen gobierno; la de mantenimiento del orden público; la de prevención de desastres y siniestros; la de



---

avisos de alarmas en casos graves de emergencia, así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros. Estos últimos que se conocen como acciones de protección civil.

Con apoyo en los conceptos anteriores, Fernández Ruiz emprende una cuidadosa investigación de carácter histórico para señalar la evolución del régimen jurídico de la seguridad pública en nuestro país, que se inicia con el gobierno colonial español y se desarrolla durante nuestra vida independiente, especialmente durante la segunda mitad del siglo XIX hasta nuestros días.

El autor destaca la intervención de la policía en la función de seguridad pública, vocablo que tiene varias acepciones, pero esencialmente dos: como conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden jurídico de un Estado, o bien como cuerpo encargado de velar el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población y que está sometido a las órdenes de las autoridades políticas.

En el primer significado se han calificado dicha función como *poder de policía*, que es interpretado por la doctrina jurídica predominante, especialmente en América Latina como el conjunto de restricciones impuestas coactivamente al ejercicio de los derechos por la vía reglamentaria, en aras del interés general. Se le ha calificado también como *policía administrativa*, la que ha extendido su ámbito con motivo del intervencionismo del Estado moderno en materias que se han vinculado de manera creciente con el orden público, y en este sentido se suele hablar de *policía de la propiedad, de comercio, de cultos, sanitaria de seguridad*, entre otras, cada una de las cuales es examinada por el autor.

En el concepto más divulgado, se hace referencia a las *fuerzas o cuerpos de policía*, encargados de la ejecución material de las tareas de vigilancia y control del orden público, en sus dos vertientes de carácter preventivo y represivo, que también pueden aplicarse en el ámbito municipal.

En este ámbito el autor considera que el mundo globalizado de nuestra época ha producido un incremento delincencial y una profesionalización del crimen organizado en detrimento del orden público, que ha dificultado el ejercicio de la función de seguridad pública a cargo de las corporaciones municipales de policía, las que en nuestro país

enfrentan problemas comunes en la mayoría de los municipios mexicanos, como los de armamento y equipo obsoletos, así como una notoria impreparación de los agentes de la policía municipal, el que se manifiesta en su desconocimiento de los derechos humanos y de sus propios derechos y obligaciones, su falta de capacitación, sus bajos salarios y sus prácticas cotidianas de corrupción, y en consecuencia, su imagen deteriorada ante la población, cuestiones que son examinadas en detalle por Fernández Ruiz.

En opinión del autor los cuerpos de policía preventiva, de bomberos, de rescate y, en su caso, de policía complementaria, deben estar adscrito a un área administrativa, dirección o departamento, dependiente de manera directa del presidente municipal.

Además de las anteriores reflexiones, Fernández Ruiz examina también los lineamientos de la ordenación y control del tránsito municipal, así como el repertorio de las obras municipales, las relativas a las calles, parques y jardines, su equipamiento y los inmuebles destinados a las oficinas municipales, ya que la infraestructura inmobiliaria afecta el desempeño de las funciones y de los servicios públicos.

Basta la breve reseña del extenso contenido de la obra de Fernández Ruiz para concluir que se trata de una aportación esencial al estudio de los complejos problemas jurídicos de los servicios públicos municipales, pero además relacionados con las funciones, las obras públicas, y las actividades socioeconómicas de los municipios mexicanos, las que en su totalidad deben regularse de manera adecuada a fin de que éstos puedan obtener la auténtica autonomía que proclama el artículo 115 de la Carta Federal.

Estamos seguros de que el libro que se comenta debe ser de consulta obligada para todos aquellos, cada vez más numerosos, que se interesan por el análisis del marco jurídico de los servicios públicos en los municipios mexicanos, ya que viene a llenar un verdadero vacío en la limitada bibliografía sobre esta fundamental materia.

Héctor Fix-Zamudio



## PRESENTACIÓN

Si se parte de que el municipio está compuesto por un grupo social, asentado en un territorio con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico, es de gran importancia que en el campo del derecho y de la gestión pública se sepa con claridad cuáles son -o deben ser- las atribuciones de los municipios.

Con el propósito de justipreciar la importancia de la institución del municipio es pertinente recordar que en el seno de la figura de gobierno autónomo se encuentran sus fines, lo que se traduce, entre otras, en la obligación correlativa del municipio a otorgar servicios públicos.

La historia ha mostrado que el municipio que cuenta con suficiente autonomía en las vertientes: jurídica, política, financiera y de gestión, asegura la realización de sus fines y el desarrollo de los individuos que lo integran. Su estudio representa una importante herramienta para estimar en su justa medida la importancia, los logros y las perspectivas de la función pública.

El análisis y adecuado tratamiento de los temas jurídicos relativos a los servicios públicos municipales constituye objeto prioritario de estudio tanto para el derecho administrativo como para la disciplina de la administración pública que tiene que orientar sus esfuerzos para alcanzar mejores niveles de eficiencia.

Conscientes de esta tarea de reflexión crítica que hermana dos disciplinas de estudio, estrechamente relacionadas es que el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la Universidad Nacional Autónoma de México convinieron la publicación de esta obra confiando en su utilidad para quienes deseen acercarse al conocimiento del tema, para quienes tienen a su cargo la responsabilidad de un servicio público municipal, como para quienes tengan la intención de continuar su estudio en búsqueda de nuevos desarrollos en la materia.

*Servicios públicos municipales* es la obra de un reconocido académico y distinguido administrativista que a través de la reflexión crítica y propuesta realista, analiza la conformación, organización y funcionamiento del municipio, su gobierno y su administración, en sus páginas se retoma el sentido original del precepto constitucional formulado por el constituyente como búsqueda de verdadera autonomía y aseguramiento de mejor calidad de vida.

En la obra se expresan una amplia gama de referencias históricas, vertientes conceptuales, teorías jurídicas, clasificaciones, análisis de diferencias, convergencias y comparativos que reflejan el compromiso del autor, a quien agradecemos su generoso y desinteresado esfuerzo. Gracias a ello se concreta el anhelo de contribuir al conocimiento del marco jurídico y el régimen de los servicios públicos municipales, a través de la edición del libro que ahora tiene el lector en sus manos.

La contribución del Instituto de Investigaciones Jurídicas a la consecución de un mejor Estado de derecho, va más allá del enriquecimiento de la cultura jurídica en México al procurar la difusión de un conocimiento más profundo enfocado a la solución de los problemas nacionales.

Por su parte, el Instituto Nacional de Administración Pública cumple cabalmente su misión de servir a la sociedad contribuyendo a que el Estado que la representa sea eficaz y eficiente y cuente con una administración pública moderna, honesta y profesional.

En ambas instituciones se realizan actividades de investigación y de difusión del conocimiento que han contribuido significativamente al desarrollo jurídico y administrativo del país y que les han granjeado un amplio prestigio en el medio académico

nacional e internacional.

Sabemos que esta publicación tendrá una buena recepción no solamente por la calidad de la investigación, sino por su actualidad y oportunidad que pueden constituir-la en un fuerte impulsor de los avances que en materia de reformas se realicen en un futuro al artículo 115 constitucional. El INAP y el Instituto de Investigaciones Jurídicas consideran que la obra del Dr. Jorge Fernández Ruiz será de gran utilidad para estudiantes, académicos, investigadores, servidores públicos de los tres órdenes de gobierno y público en general y que los conocimientos que de la obra puedan desprenderse contribuirán a la consolidación de un municipio que sirva mejor a la ciudadanía.

**Dr. Diego Valadés**

**Director del Instituto de**

**Investigaciones Jurídicas de la UNAM**

**Dr. José Natividad González Parás**

**Presidente del Consejo Directivo del INAP**



## INTRODUCCIÓN

Entendemos al municipio como una persona jurídica de derecho público, compuesta por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad al estar asentado permanentemente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio y sometido a un orden jurídico específico, con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas municipales requeridas por la comunidad.

Con mucha frecuencia, el primer encuentro de los seres humanos de nuestros días con el poder público y el derecho se da en el contexto del municipio, caracterizado como institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político y, cada día más, como una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal; se trata, pues, de una realidad caracterizada por ser la primera que arrostra el ser humano en el ámbito del poder y del derecho público.

De ahí la importancia del conjunto de normas que rige la conformación, organización y funcionamiento del municipio, de su gobierno y administración, es decir del derecho municipal, cuya existencia como rama autónoma del derecho empieza a postularse con insistencia en el derecho comparado, apenas en el segundo tercio del presente siglo; de ahí su todavía escasa presencia en la bibliografía jurídica.



Mas, el derecho municipal no ha profundizado en el rubro de los servicios públicos municipales —tema al que la doctrina jurídica ha prestado escasa atención—, circunstancia que ha dado lugar a la conformación de un marco jurídico no sólo deficiente sino, en ocasiones, confuso y disparatado.

En efecto, hasta la fecha, pese a su extraordinaria importancia en las actividades administrativas y económicas, en México pocas obras se han dedicado al estudio específico de los aspectos jurídicos de los servicios públicos municipales, sin que ninguna haya abordado su análisis de manera integral, por lo cual nos propusimos realizar la investigación que culmina con la elaboración de la presente obra, esperando sea de alguna utilidad para quienes están vinculados con la institución del servicio público municipal, ya por encargarse de su regulación jurídica o por ser los responsables de su prestación, administración, control o vigilancia en el ámbito de la administración pública o de la iniciativa privada, bien por tener a su cargo, desde la impartición de justicia, el trámite y resolución de las controversias generadas por su prestación, por la tramitación de su concesión, o por la interpretación de las concesiones municipales respectivas o, en fin, por el interés académico que esa categoría jurídica despierta en investigadores, profesores y estudiantes de derecho.

En buena medida, la idea de escribir la presente obra se debe a la impartición de la cátedra que en la Maestría de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit se me encomendó sobre «Servicios públicos»; alumnos de la misma, pertenecientes a diversas generaciones, lamentaron la escasa bibliografía sobre el aspecto municipal de dicha asignatura, y en especial la falta de un texto que a la luz del derecho mexicano analizase los aspectos fundamentales de los servicios públicos municipales y de las características específicas de sus diversas modalidades o tipos.

Diversos tópicos de esta obra fueron comentados en la impartición de mi referida cátedra, tanto con el propósito de promover su investigación entre los alumnos, como con el afán de enriquecer mi propia investigación con sus análisis y comentarios que fueron sumamente valiosos, en especial los de los abogados José Amado Aguilar González, César Vladimir Estarrón Medina, María Magdalena Fernández Hernández, Victoria Alejandra Flores Velázquez, Luis Hermosillo Hernández, Beatriz Eugenia Larios Ortega, Vicente Ochoa Torres, José Antioco Edmundo Ochoa Zaragoza, José Luis Michel Rosas, José Luis Santana Pérez, Zoila Santiago Pérez y Jesús Toris Lora, entre otros jóvenes

y talentosos juristas. A principios del siglo XX, la noción del servicio público adquirió una importancia capital en algunos países, merced a los planteamientos de Georges Teissier, Leon Duguit, Gastón Jèze, Roger Bonnard, Vicente Errico Presutti y Arnoldo de Valles, entre otros autores, algunos de los cuales empezaron a publicar sus ideas acerca de este asunto, desde finales del siglo XIX.

Paralelamente, también los legisladores se adueñaron de la locución servicio público, utilizándola con muy distintas acepciones y significados aun en un mismo ordenamiento legal, al grado de que la expresión servicio público o servicios públicos se encuentra a cada momento, tanto en los textos constitucionales, como en los artículos de las leyes y de los reglamentos, de donde ha pasado a la vida cotidiana a través de los medios de comunicación masiva, en los que no hay día en que no se mencionen los servicios públicos.

Empero, la doctrina de mediados del siglo XX no sólo impugnó la noción de servicio público de sus antecesores inmediatos, sino que le escatimó tiempo y espacio, lo cual propició un estancamiento en la investigación jurídica de este tema, que en tales condiciones poco pudo avanzar en el desentrañamiento de la esencia del servicio público; pareciera que se hubiese llegado al término de su investigación, asignándose a su noción un sitio mucho más modesto que el otorgado por la doctrina a principios del siglo.

De esta suerte, pasada la euforia inicial desatada por el lanzamiento de la tesis duguitiana del servicio público, la noción enjuto su dimensión, disminuyó su peso, redujo su importancia en el plano de la teoría jurídica y de la administrativa, lo cual no obsta para que al establecimiento, operación y mantenimiento de los servicios públicos se apliquen, hoy en día, recursos sumamente cuantiosos.

Ante la posibilidad de que esta obra sea consultada por quienes tengan a su cargo la responsabilidad de un servicio público municipal específico, el desarrollo de los capítulos y subcapítulos se ha hecho de manera independiente —con el menor número posible de remisiones a otros capítulos— para que el lector encuentre en cada uno de ellos la idea completa de cada tema, sin necesidad de leer toda la obra, la cual se estructura a través de seis capítulos, precedidos de esta introducción y complementados con una reflexión final a manera de epílogo, con el aparato documental integrado por las

notas a pie de página, la relación de la hemerobibliografía consultada en el desarrollo de la investigación y el índice general.

En el primer capítulo, intitulado «El municipio», con el propósito de tener un marco espacial, nos ocupamos de su etimología, de las diversas teorías acerca de su origen, de sus antecedentes históricos, de la evolución de su marco constitucional en México, y en especial de la evolución del artículo 115 constitucional, del Estado y de la autonomía municipal; de los elementos y requisitos del municipio, así como de su definición y de la división interna municipal y las diversas categorías de las poblaciones.

El segundo capítulo, desarrollado bajo el rótulo «Teorías jurídicas acerca de las actividades municipales», versa sobre las teorías relativas a la función pública, al servicio público, a la obra pública y a otras actividades económicas municipales; en consecuencia se ocupa de las teorías relacionadas con la función legislativa, la jurisdiccional y la administrativa del municipio; especialmente se ocupa de la teoría jurídica del servicio público, y así, trata sobre el origen de la idea del servicio público, analiza las principales vertientes teóricas de la noción del servicio público, examina los criterios para determinar el carácter público de un servicio, examina las principales actividades del municipio, con especial énfasis en las funciones públicas, en los servicios públicos y en las obras públicas municipales; además, estudia los caracteres esenciales del servicio público, sus elementos indispensables, definición, división, clasificación y tarifa. Termina el capítulo con una breve referencia a la teoría jurídica de la obra pública municipal.

El tercer capítulo se dedica a diversos aspectos generales de los servicios públicos municipales, a cuyo efecto evalúa las reformas del artículo 115 constitucional, a partir de la de 1983, en lo relativo a los servicios públicos municipales, en especial la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999. Se ocupa, además, de las diversas formas de gestión de los servicios públicos municipales, con énfasis especial en su concesión, para terminar con una amplia referencia al control y vigilancia de los servicios públicos municipales.

En el capítulo cuarto abordamos el análisis de la mayoría de los servicios públicos municipales catalogados en el artículo 115 constitucional: suministro de agua potable, drenaje, alumbrado público, limpia y recolección de basura, mercados y centrales de abasto, panteones y rastro. En todos los casos nos ocupamos de sus antecedentes históri-

cos, de su definición, de su ubicación en la división y en la clasificación del servicio público, y del estado que guarda su prestación en México.

En el capítulo quinto emprendemos el estudio de diversos servicios públicos municipales no contemplados en el artículo 115 constitucional: estacionamiento de vehículos, transporte colectivo urbano, taxis, bibliotecas, educación y salud. También en cada uno de estos casos nos ocupamos de sus antecedentes históricos, de su definición, de su ubicación en la división y en la clasificación del servicio público, y del estado que guarda su prestación en el país.

El capítulo sexto versa sobre las actividades que, a partir de la reforma constitucional de 1983, en nuestra opinión arbitrariamente, el artículo 115 constitucional incluye dentro de la categoría de servicio público, cuales son las relativas al ejercicio de las funciones públicas de seguridad pública y tránsito, y las obras públicas de alcantarillado, calles, parques y jardines.

Finalmente, a manera de epílogo, formulamos algunas reflexiones y sugerencias acerca de posibles reformas a la regulación del municipio contenida en el artículo 115 constitucional, con el propósito de convertir a éste en la pieza maestra del sistema municipal mexicano que determine las funciones, servicios y obras de carácter público y las actividades socio-económicas de interés público a su cargo, a efecto de deslindar con precisión la competencia municipal.



---

## CAPITULO PRIMERO EL MUNICIPIO

En la actualidad, el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que, en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras del tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias, las cuales fueron la curia, la fraternía y la tribu.<sup>(1)</sup>

### 1. ETIMOLOGÍA

Como es sabido, el vocablo municipio proviene del latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus, muneris*, traducible como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y el verbo *capio, capis, capere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias en favor de Roma que atañían a la vida comunitaria.

Al decir del renombrado jurista español Adolfo Posada, los pueblos de Italia, durante el Imperio romano, en cuanto concernía a su situación política ante Roma, eran municipios, colonias romanas o ciudades confederadas, conservando en este último caso su relativa independencia, aunque sin derecho de ciudadanía, bajo el régimen predeterminado en un tratado —*foedus*—, aun cuando a partir de las leyes *Julia* (90 a.C.) y

---

*Plautia Papiria* (89 a.C.) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho de la península itálica, por lo que la palabra municipio vino a aludir entonces a la población autónoma cuyos habitantes gozaban de la ciudadanía romana.<sup>(2)</sup>

## 2. ORIGEN DEL MUNICIPIO

Mas, en opinión de numerosos autores, el ente municipal no es una invención de Roma, pues ésta se concretó a dar nombre y a imprimir características especiales a una forma de organización vecinal cuyo origen se remonta milenios atrás, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como formas de arrostrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar su problema individual; en este sentido, Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirman:

El origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como para afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal.<sup>(3)</sup>

Acerca del origen del municipio se han desarrollado diversas corrientes doctrinarias, entre las cuales destacan las que sostienen el origen divino del municipio, las iusnaturalistas o sociológicas, las jurídicas o formalistas, y las administrativistas.

### A. TEORÍAS DEL ORIGEN DIVINO DEL MUNICIPIO

En sus primeras versiones, actualmente descartadas, estas teorías atribuían exclusivamente a la voluntad divina el origen del municipio; hoy en día se distingue el origen mediato o último del ente municipal atribuido a Dios como creador de todas las cosas, del origen inmediato o próximo del municipio que se interpreta como resultado de la voluntad humana; en su estudio de la institución municipal de Estados Unidos de América, realizado en la primera mitad del siglo XIX, Alexis de Tocqueville concluyó: «La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes;

---

el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de Dios.»<sup>(4)</sup>

### B. TEORÍAS IUSNATURALISTAS

Para explicar el origen del ente municipal, la corriente iusnaturalista, que algunos identifican con la sociológica, parte del supuesto de que el municipio es un fenómeno natural sustentado en relaciones de vecindad, que representa el nivel intermedio de las sociedades básicas humanas: familia, municipio, Estado, razón por la que su aparición, posterior a la de la familia, precede a la del ente estatal, lo que, en nuestra opinión resulta inadmisibile, porque, en semejante supuesto, el municipio habría sido Estado, cuando en realidad, la ciudad-Estado de la antigua Grecia y de la Europa renacentista no fue municipio sino Estado que asumía la competencia reconocida como municipal.

Bajo esa interpretación iusnaturalista, la institución municipal tiene una competencia específica derivada de un ámbito de actuación propio, no delegado y, en consecuencia, está dotada de facultades originarias para realizar su cometido de manera autónoma, aun cuando subordinado a la sociedad fundamental superior que es el Estado.

Conforme a la referida interpretación iusnaturalista, compartida por la escuela sociológica, la ley no crea al municipio, sino que se concreta a reconocerlo; su competencia y atribuciones le son connaturales, no atribuidas; los depositarios de su poder público y de su administración son representantes del municipio, no funcionarios nombrados por el poder central. Las ideas anteriores están contenidas en los textos de diversos expositores de la corriente iusnaturalista; así, en su *Curso de derecho natural*, cuya primera edición data de 1837, el profesor alemán Enrique Ahrens enseñaba:

El municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarcan todos los aspectos de la personalidad humana. No es una mera circunscripción territorial para un objeto político; es, por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida; es, por lo tanto, a la vez una comunidad para el fin civil y político, para el religioso, para el económico de la industria, de la agricultura, del comercio y del consumo, y para el intelectual de la instrucción.<sup>(5)</sup>

Por su parte el profesor francés Henri Pascaud en su estudio sobre la organización municipal de diversos países, publicado en París en 1877, sostuvo:





---

La constitución de los municipios se remonta al origen de las sociedades. Las familias, al principio dispersas en los vastos espacios del mundo primitivo, se reúnen obedeciendo a esa ley de la sociabilidad que está en la esencia misma del hombre. En seguida, por una consecuencia completamente natural, experimentan la necesidad de tener una administración interior, de darse instituciones que puedan proteger los intereses y garantizar la seguridad de las personas. Se explica así cómo la asociación municipal se encuentra en todos los pueblos civilizados. Después, esos municipios se unieron a otros municipios y han formado las naciones. Es entonces cuando nació la idea de la patria.<sup>(6)</sup>

Acerca del fenómeno municipal, el profesor español Adolfo Posada sostuvo, en el primer tercio del siglo XX, que a partir de cuando el ser social se asienta permanentemente en un solar, transforma ese espacio en un medio para convivir con sus congéneres y edifica viviendas, para conformar un núcleo de población cuyos miembros se relacionan entre sí, más que por el parentesco, por la proximidad o contigüidad espacial; es entonces cuando aparece, aunque en forma muy primitiva, una serie de inquietudes generadoras de servicios comunes que, con el tiempo, devienen «materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común —territorial y espacial— se convertirá en régimen de policía, y, por fin, en régimen local o municipal».<sup>(7)</sup>

### C. TEORÍAS JURÍDICAS

Bajo la óptica de las teorías jurídicas, también conocidas como formalistas o legalistas, el origen del municipio se encuentra en el orden jurídico, es decir, en la ley; con tal orientación el fundador de la llamada Escuela Vienesa, Hans Kelsen sostiene:

El Estado no son los hombres que vemos y tocamos y que ocupan un espacio, sino únicamente un sistema de normas que tienen por contenido una cierta conducta humana. Luego, en este punto, no hay diferencia entre el Estado y las restantes corporaciones, las cuales no son otra cosa que órdenes jurídicos parciales. (...) Aparte del Estado, el municipio es un ejemplo de esas corporaciones territoriales.<sup>(8)</sup>

La creación del municipio, de acuerdo con las teorías formalistas o legalistas viene a ser, pues, resultado de la potestad estatal en ejercicio de su función legislativa, habida cuenta que sólo el ordenamiento legal puede crear, transformar, fusionar y disolver al ente municipal. Dentro de esta corriente, el profesor emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ignacio Burgoa Orihuela, afirma:

---

El municipio entraña una entidad jurídico-política que tiene como elementos de su estructura formal una determinada comunidad humana, radicada en cierto espacio territorial, estos elementos, ónticos o naturales, por sí mismos, es decir, sin ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía y la autarquía de la que hemos hablado, no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del estado al que pertenezcan.<sup>(9)</sup>

#### D. TEORÍAS ADMINISTRATIVISTAS

En la interpretación administrativista, el municipio es producto de la descentralización administrativa territorial, regional o por región —pues bajo esas diversas denominaciones se le conoce en la doctrina—, que representa una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder; al respecto, el maestro emérito de la Universidad Nacional Autónoma de México, Andrés Serra Rojas explica:

La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias;
- b) Una porción determinada del territorio nacional;
- c) Determinadas necesidades colectivas —ciudadinas o municipales—, relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y los de la entidad federativa.

La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el *municipio*.<sup>(10)</sup> Empero, la teoría administrativista dista mucho de alcanzar una aceptación general a su interpretación del municipio como producto de la descentralización administrativa por región y por contra, al parecer son más quienes consideran al municipio como resultado de la descentralización política; el doctor Miguel Acosta Romero, por ejemplo, considera al municipio como una estructura político-administrativa jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, de la administración centralizada federal o estatal, lo cual se corrobora por el hecho de que, en su organización administrativa, el municipio emplea las formas de la centraliza-

---

ción, descentralización y desconcentración administrativas, «de donde negamos —dice Acosta Romero— que [el municipio] tenga el carácter de organismo descentralizado por región».<sup>(11)</sup>

### 3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

Ya hemos visto que los antecedentes históricos de la institución municipal se remontan a las primeras grandes civilizaciones de la humanidad, mas es el genio romano el que se encarga de darle nombre y de asignarle nuevas características, algunas de las cuales, como la relativa a su autonomía, habrán de trascender con bastante precisión al municipio de la Edad Media, al de la Edad Moderna y aun al de la Contemporánea.

#### A. EL MUNICIPIO EN ROMA

La expansión política y territorial romana en la península itálica se inicia prácticamente desde los primeros tiempos de la República, sin seguir un procedimiento jurídico único, sino adecuado a cada caso, de acuerdo a las respectivas situaciones de hecho y a los intereses específicos a regular; empero, los procedimientos jurídicos empleados pueden agruparse en dos esquemas básicos, cuales fueron la federación y la anexión, cuya correspondiente aplicación se vio matizada por detalles y peculiaridades en cada ocasión.

La acelerada expansión territorial y política de Roma imposibilitó la eliminación total de los ordenamientos jurídicos preexistentes en las ciudades confederadas y en los territorios y poblaciones sometidas mediante anexión, lo que, aunado a la emergente exigencia administrativa derivada del incesante crecimiento del territorio y de la población sometidos al dominio de Roma, dio lugar al surgimiento del municipio romano como centro local poblacional, con autonomía administrativa y un ordenamiento jurídico de aplicación local, incorporado al territorio y al Estado romano, cuyos habitantes se convirtieron en ciudadanos romanos que asumieron cargas contributivas en favor de Roma.

Según el profesor italiano Mario Burdese,<sup>(12)</sup> el municipio romano podía constituirse por la vía del *deditio*, por la de un *foedus* o tratado que podía ser o no consecuencia de una *deditio* previa, o por la de una *lex* o deliberación unilateral del órgano competente romano. La *deditio* o sometimiento de una población extranjera al dominio de Roma se efectuaba en forma oral de pregunta y respuesta, de manera parecida a la *stipulatio*.

---

En el orden administrativo el municipio romano se estructuró con base en tres órganos básicos: magistratura, consejo ciudadano y asamblea popular; en lo concerniente a las magistraturas se permitió a los municipios mantener las preexistentes, circunstancia que propició que en algunos hubiese la magistratura única del dictador auxiliado de varios ediles; en otros, la magistratura colegiada de pretores o de *quattuorviri*, de estos últimos, por lo general, dos eran de rango más elevado y los otros dos con poderes de policía urbana.

En cuanto al consejo ciudadano, recibió diferentes nombres, entre otros los de *senatus*, *curia* u *ordo decurionum*; y por lo que ve a las asambleas populares, cuya función principal consistió en elegir a los magistrados, fueron constituidas con base en un reparto de la ciudadanía en curias, tribus o distritos político-administrativos.<sup>(13)</sup>

Como señalamos al principio de este capítulo, con la expedición de las leyes *Julia* (90 a.C.) y *Plautia Papiria* (89 a.C.) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho de la península itálica; el otorgamiento de la ciudadanía romana a los *municipes*, es decir, a los vecinos pertenecientes al municipio, conllevó la aplicación del derecho romano a los nuevos ciudadanos, lo que no fue óbice para mantener, en lo posible, la vigencia del derecho local preexistente. De lo anterior podemos entender al municipio de la península itálica de fines de la era antigua y de principios de la actual, como una comunidad específica asentada en un territorio dado, económicamente autárquica, sin independencia política, pero con la autonomía suficiente para regir sus propias cuestiones internas, y con sujeción al poder supremo que Roma ejercía respecto de aspectos no locales.

En su obra *The municipalities of the Roman Empire*, M. Reid señala como característica fundamental del municipio itálico del Imperio romano su completa autonomía local o amplio *self-government*, porque en la antigua Italia, a semejanza de la antigua Grecia, la idea prevaleciente de ciudad se forjó en el crisol de la libertad, razón por la cual una población cuyos asuntos locales eran resueltos desde fuera, no era para los griegos y romanos clásicos una auténtica ciudad, por lo que enfatiza:

La primera lección que la historia municipal del Imperio romano nos da, es esta: que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada

---

a la libertad local; que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico, que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente.<sup>(14)</sup>

### B. EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA

La caída del Imperio romano no se traduce en la desaparición total de su civilización y de sus instituciones, porque no fue inusual que los pueblos bárbaros trataran de salvar una y otras; así el gran rey goda, Teodorico *el Grande*, se esforzó por conservar y restaurar los monumentos de la Antigüedad, así como por salvar los restos del gobierno local.<sup>(15)</sup>

Empero, aun cuando el desmoronamiento del vasto Imperio romano no entrañó el aniquilamiento de la institución municipal, sí dio lugar a su transfiguración en numerosas nuevas versiones surgidas al influjo proveniente de la organización y tradiciones propias de los pueblos bárbaros, que se adueñaron del poder público en los desmembrados territorios del caído imperio. Una institución de origen germánico, inserta en la organización municipal visigótica, fue el *conventus publicus vicinorum* —asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural—, que examina el jurista e historiógrafo granadino Eduardo de Hinojosa y Naveros en su acucioso estudio sobre el *Origen del régimen municipal en León y Castilla*.<sup>(16)</sup>

La amplia variedad de las diversas expresiones de la institución municipal en la época medieval —en buena medida derivada de la ausencia de un vigoroso poder uniformador—, nos orilla a soslayar su análisis en la presente obra, en la que sólo haremos una breve referencia al fenómeno municipal español de dicha etapa histórica.

### C. EL MUNICIPIO ESPAÑOL

En el medievo hispano el fenómeno municipal registra, en algunas regiones, etapas de gran florecimiento, merced a la organización democrática de su gobierno que radicaba en el Concejo abierto, el cual, como explica Eduardo de Hinojosa y Naveros, no era otra cosa que la asamblea general de vecinos, hebdomedariamente convocada a son de campana para reunirse todos los domingos a efecto de resolver los asuntos de interés general; así ocurría en el siglo XIII en los municipios de Castilla y León, cuyo carácter democrático, según el ilustre jurista granadino:

---

Ha de buscarse en la aplicación a la esfera del municipio, de las instituciones judiciales de los pueblos germánicos, conservadas por los visigodos, no siendo el desarrollo de la libertad municipal otra cosa que la adquisición gradual por el Concejo, de las atribuciones privativas del Poder público, sobre todo en el orden judicial.<sup>(17)</sup> Mas, el florecimiento municipal no se prolongó por mucho tiempo, la disminución y extinción de su autonomía y de su carácter democrático dieron lugar a su ruina; a ello contribuyeron diversos factores, los cuales fueron la creciente complejidad de la organización municipal que eliminó los mecanismos plebiscitarios de la democracia directa, y el despojo que de su autonomía realizaron el alto clero y la nobleza; acerca de este fenómeno, Manuel Torres López, en su estudio sobre el derecho y el Estado en la España del Medievo, señala:

El poder burocrático de los funcionarios reales fue igualmente causa de la desaparición de la vida democrática municipal, pues pronto sucedió en las ciudades lo que en la vida territorial: las instituciones democráticas murieron. Así, el conde y el obispo vinieron a adueñarse, puede decirse, de las ciudades; a adueñarse bien entendido, en sentido administrativo.

(...) Precisamente estas transformaciones ilustran mucho este proceso de decadencia, pues nos van poniendo de manifiesto más y más el olvido de los antiguos principios romanos y la aparición de otros no duraderamente compatibles con una organización municipal, en el sentido técnico romano de la palabra.<sup>(18)</sup>

#### a) *La Guerra de las Comunidades*

En la historia del municipio español descuella el episodio de la llamada *Guerra de las Comunidades*, registrada en 1518 y 1519 entre las fuerzas reales y los comuneros de Castilla y Aragón, donde años atrás se habían organizado las célebres *comunidades*, como se denominaba a las organizaciones políticas de poblaciones que se asociaban para defender sus fueros y privilegios, eventualmente consignados en sus cartas-pueblas, y que en ocasiones llegaron a tomar partido en las pugnas habidas entre unos príncipes contra otros; destacaron entre dichas comunidades la de Teruel —que en 1429 se componía de 89 poblaciones—, y la de Toledo, cuyo regidor, Juan de Padilla, encabezó la rebelión que devino en la Guerra de las Comunidades.

Resulta paradójico que el municipio español trasplantado por Hernán Cortés ala

---

Villa Rica de la Vera Cruz en 1519 se desarrolle vigoroso en tierras mexicanas, mientras agoniza en los campos de Castilla y, por fin se le conduce al patíbulo de la plaza de Villalar el 24 de abril de 1521. Empero, la rebelión comunera de Castilla, más que un movimiento municipal, representó un movimiento nacionalista exacerbado por la renuencia de Carlos de Gante, luego Carlos I de España y V de Alemania, para residir en tierras hispanas, así como por su proclividad a conferir a extranjeros los principales cargos públicos, cuyos beneficiarios, flamencos en su mayoría, cometían latrocinios y abusos sin límite, y remitían los productos sin disimulo a Flandes.

Manuel Fernández Álvarez, en su acucioso análisis sobre la hispanización de Carlos V,<sup>(19)</sup> confiere a la Guerra de las Comunidades mayor importancia por su significado que por su fuerza, y estima que la acción de Villalar —en realidad una escaramuza y no una batalla— acabó, salvo en el caso de Toledo, con el movimiento comunero en Castilla, cuya popularidad ha resistido el paso de los siglos, por lo que pocos personajes han quedado tan profundamente grabados en el alma colectiva hispana como Juan de Padilla, Juan Bravo y Francisco Maldonado, degollados, como dijera el segundo de ellos, «no por traidores, sino por defender las libertades del reino».

El movimiento comunero es interpretado por Fernández Álvarez como algo muy complejo, habida cuenta de los factores nacionales, religiosos y políticos que lo determinaron; nacionales, por la repulsa que entraña al aire extranjerizante con que llega a Castilla Carlos V con su camarilla de consejeros flamencos, entre quienes reparte los puestos principales; factores religiosos identificados en el respaldo dado al movimiento por el bajo clero castellano; factores políticos representados en la batalla que libran las ciudades para imponerse a la corona y a la nobleza; pero sobre todo, con un gran respaldo popular.

Como bien observa Manuel Fernández Álvarez, el proceso histórico de las comunidades hispanas se advierte vertebrado por el apoyo del pueblo otorgado a la rebelión iniciada por las ciudades, encabezada por los Padilla, los Maldonado y los Ulloa, en cuyas filas militan curas y frailes al lado de gente del pueblo de los más variados oficios. Al margen de los derrotados que, de haber triunfado, hubiera tomado la revolución, es dable afirmar que las comunidades se vieron caracterizadas por dos factores definitivos, a saber: el sentimiento nacional, por un lado, y el propósito de los moradores de las ciudades, es decir, de los ciudadanos, de asumir el poder; por ello afirma Fernández Álvarez:

---

Así observamos que el movimiento tenía algo muy de los tiempos: su aire nacional. Y junto a ello, si bien no desde el principio, un anacronismo: el querer desplazar del poder al príncipe, que entonces se imponía por toda Europa.<sup>(20)</sup>

Tras su frustrado intento, al pie del patíbulo, don Juan de Padilla escribió a Toledo, su ciudad natal, una carta del siguiente tenor:

A tí, corona de España y la de todo el mundo, desde los altos godos muy libertada. A tí, que por derramamientos de sangres extrañas como de las tuyas cobraste libertad para tí y para tus vecinas ciudades, tu legítimo hijo Juan de Padilla, te hago saber cómo con la sangre de mi cuerpo se refrescan tus victorias antepasadas. Si mi ventura no me dejó poner mis hechos entre tus nombradas hazañas, la culpa fue en mi mala dicha y no en mi buena voluntad. La cual como a madre te requiero me recibas, pues Dios no me dio más que perder por tí de lo que aventuré. Más me pesa de tu sentimiento que de mi vida. Pero mira que son veces de la fortuna que jamás tienen sosiego. Sólo voy con un consuelo muy alegre, que yo el menor de los tuyos morí por tí; y que tú has creado a tus pechos a quien podrá tomar enmienda de mi agravio. Muchas lenguas habrá que mi muerte contarán, que aún yo no la sé, aunque la tengo bien cerca; mi fin te dará testimonio de mi deseo. Mi ánimo te encomiendo como patrona de la Cristiandad; del cuerpo no hago nada, pues ya no es mío, ni puedo más escribir, porque al punto que ésta acabo tengo a la garganta el cuchillo, con más pasión de tu enojo que temor de mi pena.<sup>(21)</sup>

Emilio Castelar compendia las glorias del municipio español de manera épica en las siguientes frases, que no podemos resistirnos a transcribir:

El municipio, aunque roto, fue el escollo donde se refugiaron los celto-romanos contra las invasiones de los bárbaros, el municipio fortificó la obra de la Reconquista, pues Sancho García y Fernán González no hubieran podido atravesar las llanuras de Castilla si los plebeyos no los siguen jadeantes para recoger, entre el botín de la victoria, los pergaminos de sus cartas-pueblas; los municipios reunían sus procuradores, fundando la altísima institución de las Cortes, tribuna que es nuestra gloria y nuestro orgullo, al mismo tiempo que sobre su sacratísimo patrimonio, sobre la tierra de los propios, colgaban las cadenas de los siervos, los últimos eslabones rotos de las castas; el Municipio levanta las agujas de la catedral gótica junto a la cincelada sinagoga judía, educa los jurados, engendra los hombres buenos, escribe el *Romancero*, da al teatro un *Alcalde de*



---

*Zalamea*, un héroe más grande que el Agamenón y el Orestes de Esquilo; corta con sus hermandades la cabeza a la hidra del feudalismo; asiste con sus milicias desde Toledo hasta las Navas, desde las Navas hasta la vega de Granada; cuando él perece en el patíbulo de Villalar, en su caballeresca personificación de Padilla, a los golpes de los imperiales, de los flamencos, de los extranjeros, perece la patria, que cabe toda entera con Carlos II en el panteón del Escorial; y cuando él renace con la guerra de la Independencia, renacen las Cortes, renace la dignidad nacional; que el municipio es, ha sido y será siempre, el hogar del pueblo, el árbol secular a cuya sombra han de abrazarse la democracia y la libertad sobre el suelo de la nueva Europa.<sup>(22)</sup>

### *b) Cartas-pueblas y fueros municipales*

Hay quienes, erróneamente, confunden los fueros municipales con las cartas-pueblas, aun cuando ocasionalmente éstas se hayan expedido bajo el rótulo de fueros como ocurrió con el mal llamado fuero de Brañosera, en realidad carta-puebla otorgada en el año de 824 por el conde Munio Núñez al pueblo de dicho nombre enclavado en Castilla la vieja; las cartas-pueblas tienen como propósito poblar un solar o territorio determinado y son, en rigor, convenios celebrados entre el señor solariego con quienes aspiran a establecerse en dicho solar; en cambio, los fueros municipales son productos legislativos, y como tales, normas de conducta de carácter general, coercitivas y obligatorias para todos los habitantes del respectivo municipio.

#### *i. Las cartas-pueblas*

Al parecer, las cartas-pueblas surgen como convenios colectivos en sustitución de los convenios agrarios particulares, a efecto de regular uniformemente para todos los ocupantes de un solar, las condiciones y normas del asentamiento poblacional; tales cartas incluían no sólo deberes respecto del señor solariego sino, también, en favor de la propia puebla. La carta-puebla no siempre se acordó en el momento de poblar, pues casos hubo en los que precedió a tal acción y en otros tuvo lugar años después del asentamiento poblacional, pero su propósito siempre fue el de fundamentar jurídicamente una donación en favor de un conjunto de personas indefinidas, a condición de que éstas poblasen, edificasen, cultivasen y fortificasen el solar donado. Según Juan Beneyto Pérez:

Los beneficios otorgados por la carta son: la libre posesión de las tierras, apenas gravado por una cuota de carácter feudal o señorial y de valor a menudo simbólico (el cahiz de trigo, la gallina, etcétera), y el goce del agua, la leña, los pastos, etc. Estos usos comunales

---

se vinculan así típicamente a quienes poseen heredad y, consecuentemente, a los vecinos.<sup>(23)</sup>

## *ii. Los fueros municipales*

Al ocurrir la invasión sarracena regía en toda España el Fuero Juzgo, y continuó su vigencia en los territorios no sometidos al dominio moro, para luego restablecerse en las regiones reconquistadas conforme se dio su recuperación, por lo que los fueros municipales, en su mayoría expedidos del siglo IX al XV, coexistieron con dicha legislación general; mas, la utilización del Fuero Juzgo, en el ámbito municipal vino a ser, por lo general, supletoria de la legislación local contenida en los fueros municipales, habida cuenta que éstos no tuvieron por propósito alterar la legislación general hispana, sino respetarla en lo fundamental y hacerla efectiva, no sin actualizarla y adecuarla a cada municipio. Francisco Martínez Marina define los fueros municipales como:

Aquellas cartas expedidas por los reyes o por los señores en virtud de privilegio dimanado de la soberanía, en que se contienen instituciones, ordenanzas y leyes civiles y criminales, ordenadas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades y asegurar en ellas un gobierno templado y justo, acomodado a la constitución política del reino y a las circunstancias de los pueblos.<sup>(24)</sup>

## D. LA IDEA MUNICIPAL EN EL MÉXICO PRECORTESIANO

En el México prehispánico la organización vecinal se da a través del *calpulli* (en náhuatl: casa grande o caserío), mas no por ello queremos decir que tal institución se identifique con el municipio romano o el español, pese a algunos aspectos comunes; en opinión del profesor Moisés Ochoa Campos: «El *calpulli* era un clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo y en él, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del Concejo.»<sup>(25)</sup>

Como quiera que sea, el *calpulli* o clan geográfico, como algunos autores contemporáneos le han llamado, constituyó una organización social de mayúscula importancia en el México antiguo, fincada sobre bases familiares, geográficas, políticas y teológicas, toda vez que sus miembros tenían vínculos de parentesco, se ubicaban en territorio específico propiedad de la comunidad respectiva, contaban con un gobierno interno y tenían una divinidad protectora común.<sup>(26)</sup>

---

El *calpulli*, producto como ya se dijo de la reunión de un linaje o grupo de familias, se gobernaba a través de un concejo de ancianos formado por los jefes de las respectivas familias, y de diversos funcionarios designados por el propio concejo, entre los que destacaban el *teachcauh* —a cuyo cargo quedaba la administración del *calpulli*, así como la administración de justicia y la organización del culto—, el *tecutli* —quien venía a ser el jefe militar—, así como otros de menor importancia, entre los que figuraban los *tequitlatos* —a cuyo cargo estaba la dirección del trabajo comunal—, los *calpizques* —recaudadores de los tributos—, los *tlayacanques* o cuadrilleros, los *tlacuiles* —escribanos de los jeroglíficos—, los *topiles* —policías—, sin faltar los sacerdotes, médicos y hechiceros.<sup>(27)</sup>

#### E. EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA

Como es sabido, a raíz del descubrimiento realizado por la expedición encabezada por Cristóbal Colón, el papa Alejandro VI, mediante la bula *Intercaetera*, fechada en Roma el 4 de mayo de 1493, concedió a perpetuidad a los reyes católicos Fernando e Isabel y a sus herederos y sucesores, el dominio de las tierras e islas que se descubrieran hacia el occidente y hacia el mediodía, dentro de una extensión de cien leguas a partir de las islas Azores y cabo Verde, «fabricando y componiendo una línea desde el Polo Ártico al Polo Antártico, ora las tierras firmes o islas sean halladas, y se hayan de hallar *azia* la India, o *azia* otra cualquier parte.»<sup>(28)</sup>

Consolidado el dominio hispano en la isla Española o de Santo Domingo y en la isla Fernandina o de Cuba, en octubre de 1518 el gobernador de esta última, Diego Velázquez, alentado tanto por los informes de Pedro de Alvarado como por las muestras del oro que había recibido, y con el pretexto de amparar la extraviada escuadrilla de Juan de Grijalva, de buscar y auxiliar el desaparecido barco capitaneado por Cristóbal de Olid y de rescatar seis cristianos cautivos en Yucatán —según rezan las respectivas instrucciones fechadas el 23 de octubre de 1518—, resuelve prevenir y organizar una nueva expedición —la tercera— para ir a reconocer, entre otros lugares del continente americano, la parte llamada Ulúa o Santa María de las Nieves, a cuyo efecto designó como capitán de la armada a su antiguo secretario y compadre Hernán Cortés.

La simulación contenida en las instrucciones de Diego Velázquez era evidente, pues tanto la escuadrilla de Juan de Grijalva como el barco de Cristóbal de Olid, semanas atrás habían regresado a Cuba, por lo que sólo quedaba pendiente el rescate de los cristianos cautivos en Yucatán.

---

Arrepentido Diego Velázquez de haber conferido el mando de aquella tercera expedición a su exsecretario, trató de destituirlo, mas el extremeño logró evadir a los emisarios del gobernador y zarpó, al decir de su biógrafo Carlos Pereyra, de la punta de San Antón en Cuba el 18 de febrero de 1519, al frente de 11 naves, 518 soldados y 110 marineros, buen número de los cuales eran simpatizantes de Velázquez, seducidos por la ambición de obtener pingües ganancias.<sup>(29)</sup> Llegada la expedición tras muchas vicisitudes por Yucatán a la bahía después llamada de Veracruz, muchos partidarios del gobernador Velázquez exigían regresar a Cuba, en tanto los seguidores de Cortés deseaban quedarse a poblar las tierras descubiertas, alternativa esta última que prevaleció, merced a las astutas maquinaciones del futuro marqués del Valle de Oaxaca, quien promovió a través de sus incondicionales fundar la Villa Rica de la Vera Cruz, así llamada por haber desembarcado el viernes santo de la Cruz y por la riqueza de la tierra en que se asentaba la puebla.<sup>(30)</sup>

Ante el escribano Diego de Godoy, Cortés desistió el mando y cargo de capitán que traía otorgado por los frailes jerónimos, tras lo cual manifestó no estar dispuesto a usar el poder que le había conferido Diego Velázquez por cuanto ni éste ni su superior Diego Colón tenían mando ni jurisdicción en aquella tierra que acababan de descubrir y empezaban a poblar en nombre del rey de Castilla; hecho lo cual y toda vez que allí no había más autoridad que la del rey, mientras él proveía, en representación de la potestad real los soldados nombraron al conquistador español por antonomasia, justicia mayor y capitán general; así, como hace notar Manuel Orozco y Berra:

Por medio de este artificio forense, el carácter de la expedición cambió por completo. En el país había ya una colonia española, conforme al régimen municipal de Castilla, la puebla no reconocía más superior que al soberano, y le representaba legítimamente el regimiento de la villa; los nombramientos del cabildo eran firmes y valederos, sin que ninguna autoridad pudiera mezclarse; como vecinos de la puebla, los soldados quedaban transformados en la milicia comunal, sujeta directamente a la justicia mayor; en lo absoluto dependía ya Cortés de Diego Velázquez, pudiendo únicamente el rey privarle de su autoridad y revocar sus poderes.<sup>(31)</sup>

De esta suerte, la institución municipal y la bula *Intercaetera* vienen a ser los instrumentos jurídicos utilizados por los españoles para tratar de dar fundamento legal a la conquista en América; en opinión de Silvio Zavala:

---

Como institución de raigambre vecinal se estableció el municipio en las indias españolas, a partir de las primeras poblaciones fundadas por los conquistadores. Como en la reconquista peninsular, que sirvió de antecedente y preparación a la conquista indiana, las labores de la guerra, la dominación señorial sobre los indígenas y la fundación de las primeras poblaciones estuvieron estrechamente enlazadas entre sí. Las capitulaciones y ordenanzas de los descubrimientos contenían disposiciones sobre la manera de poblar. Llegó a existir bastante uniformidad en la planta rectangular de las ciudades españolas del Nuevo Mundo, así como en la composición y el funcionamiento de los municipios de un extremo a otro del dilatado imperio.<sup>(32)</sup>

Prueba de lo anterior es la fundación de la jalisciense población de Guadalajara, así denominada en honor del cruel conquistador don Nuño Beltrán de Guzmán, oriundo de la epónima ciudad neocastellana de origen ibérico, a la que los romanos llamaron Arriaca —voz celtibérica que significa lugar de piedra— y los árabes le impusieron el nombre de *Wad-al-Hachara*, que quiere decir río de piedras.

Acerca de la definitiva fundación de Guadalajara —la de indias— en el Valle de Atemajac, tras los sucesivos intentos de establecerse en Nochistlán, Tonalá y Tlacotán, relatan las crónicas que el 30 de septiembre de 1541, estando aún asentada en Tlacotán, por orden del gobernador Cristóbal de Oñate se reunió el regimiento con sus capitanes y principales vecinos, en cabildo abierto, para discutir el cambio de la población a otro sitio mejor, pues como se había comprobado la víspera en el fiero combate sostenido contra los caxcanes, Tlacotán era un punto inadecuado por estar cercado de barrancas por una parte y de rocas tajadas por la otra y no tener sino una entrada.

Entre otras propuestas, para el nuevo asentamiento de Guadalajara, se formularon la del Valle de Atemajac y la de Tzamotepec —después Toluquilla— sin que se resolvieran por ninguna, por lo que Beatriz Hernández, la aguerrida esposa de Juan Sánchez de Olea, que el día anterior había peleado contra los caxcanes, dijo:

Señores, el rey es mi gallo, y yo soy de parecer que nos pasemos al Valle de Atemaxac, y si otra cosa se hace será servicio de Dios y del rey, y lo demás aquí es demostrar cobardía. ¿Qué nos ha de hacer Guzmán, pues ha sido causa de los trances en que ha andado esta Villa? Que si Dios no nos favoreciera y el amparo y industria de nuestro buen capitán, no hubieramos tenido su vigilancia y cuidado, aquí hubiéramos perecido —y

---

dirigiéndose al gobernador, agregó— ¿Como no habla aquí vuestra señoría? Agora calla que es menester no hacer caso de votos tan bandoleros; el rey es mi gallo...Hágase así, señora Beatriz Hernández —dijo el gobernador, tras pedir infructuosamente a los presentes que opinaran—, y púeblesse do está señalado.<sup>(33)</sup>

Mas no sólo en sus inicios sino durante todo el dominio español, el municipio fue una institución fundamental para el régimen colonial, por representar el primer punto de contacto entre el pueblo y el poder público; por tal motivo, para el prestigiado historiador Silvio Zavala:

El ayuntamiento es la institución representativa del común en la colonización española, a pesar de ciertas tendencias oligárquicas y de las limitaciones que impone la realcía al vender los regimientos y al hacer pesar la autoridad de los gobernadores y corregidores sobre las elecciones y los acuerdos municipales; estos, sin embargo, constituyen el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos; adquieren particular ascendiente en algunas poblaciones distantes de los focos centrales del gobierno real...; y, en la forma de cabildo abierto llegan a desempeñar funciones populares.<sup>(34)</sup>

Ya en plena agonía del dominio español en la Nueva España, la Constitución gaditana de 1812 dedica todo el primer capítulo de su título VI al tema de los ayuntamientos, como forma de gobierno de los pueblos, y aun cuando no hace mención expresa del municipio, sí hace referencia a los empleos y a las ordenanzas municipales en sus artículos 319 y 321, respectivamente.

#### F. EVOLUCIÓN DEL MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

La regulación del municipio en los textos constitucionales del México independiente tiene una aparición tardía, ya que ni el Acta Constitutiva ni la Constitución Federal de 1824 se ocuparon de él.

##### a) *La Constitución centralista de 1836*

Fue la llamada Constitución de las siete leyes o Constitución centralista de 1836 la primera en regular los ayuntamientos, al disponer, en la sexta de sus leyes, la existencia no de municipios sino de dichos órganos colegiados electos popularmente en las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los

---

puertos de cuatro mil almas y en los pueblos que tuvieran ocho mil. Entre los requisitos para ser miembro del ayuntamiento figuraba el de tener un capital que le produjera cuando menos quinientos pesos anuales.

De conformidad con el artículo 25 de la citada sexta ley constitucional, quedaba a cargo de los ayuntamientos la policía, de salubridad y comodidad, el cuidado de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no fueran particulares, de las escuelas de primera enseñanza a cargo de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios arbitrarios, de la promoción de la agricultura, industria y comercio, así como del auxilio a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público.

#### *b) La Constitución de 1857*

Sin hacer caso de la propuesta del diputado José María Castillo Velasco, de reconocer en su texto a las municipalidades como partes constitutivas de los Estados que pudieran, con acuerdo de su colegio electoral, decretar las medidas convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos necesarios para las obras que acordara,<sup>(35)</sup> la Constitución de 1857 sólo se ocupó del municipio en el ámbito del distrito y territorios federales, al disponer en su artículo 72: «El Congreso tiene facultad: (...) VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales».

#### *c) La Constitución de 1917*

Por su parte, la Constitución federal de 1917 tomó como base al municipio para la organización del Distrito Federal y los territorios federales, al disponer:

Art.73.- El Congreso tiene facultad:

(.....)

VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

1ª El Distrito Federal y los territorios se dividirán en municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.

2ª Cada municipalidad estará a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa.

---

3ª El Gobierno del Distrito Federal y los de los territorios, estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del presidente de la República. El gobernador del Distrito Federal acordará con el presidente de la República, y los de los territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal, como el de cada territorio, serán nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

(...)

#### *d) La desaparición del municipio en el Distrito Federal*

Durante la campaña realizada en 1928 por el general Álvaro Obregón para reelegirse como presidente de la República, el caudillo sonorenses expresó la conveniencia de reformar de la fracción VI del artículo 73 constitucional, con el propósito de eliminar del Distrito Federal el régimen municipal y sustituirlo por un órgano administrativo que determinaría la ley; el Congreso, obsecuente con los deseos del seguro ganador de los comicios presidenciales de 1928, convocó a un periodo extraordinario de sesiones, en el que aprobó la iniciativa correspondiente, presentada por varios de sus diputados y senadores, que luego fue aprobada también con singular rapidez por las legislaturas de los estados.

El asesinato del reelecto presidente Obregón, ocurrido el 17 de julio de 1928, no frustró la referida reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional, misma que fue publicada en el *Diario Oficial* el 20 de agosto de 1928, por lo que a partir del primero de enero de 1929 desaparecieron los municipios del Distrito Federal.

#### *e) Evolución del artículo 115 constitucional*

En su título quinto, la Constitución de 1917, dispuso en su texto original:

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 y administrativa, el municipio libre, conforme a las 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, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

III. Los municipios serán 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 en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años. Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los estados cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente. Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

El artículo 115 constitucional ha sido objeto de diez reformas, de las cuales no todas se han referido al municipio, habida cuenta que su texto original regulaba aspectos organizacionales tanto de los estados de la Federación como de los municipios, por lo que sólo examinaremos las modificaciones relativas a estos últimos y nada más en lo que a ellos concierne.

*i. Reforma publicada el 29 de abril de 1933*

La reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 29 de abril de 1933, adicionó un segundo párrafo a la fracción I del artículo 115 constitucional, a efecto de prohibir la reelección de los funcionarios municipales para el periodo inmediato siguiente, con excepción de los suplentes, los que sí podrían reelegirse con el carácter de propietarios, a condición de que no hubieran estado en ejercicio; el texto completo del párrafo agregado fue el siguiente:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el

---

carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

*ii. Reforma publicada el 12 de febrero de 1947*

El movimiento feminista como fenómeno sociocultural mundial iniciado el siglo XVIII con la Revolución francesa, cuando Félicité de Keralio presentó, en 1789, a la Asamblea Constituyente el primer *Cuaderno de queja de las mujeres* para reivindicar los derechos de la mujer y su equiparación al hombre en el ámbito económico, jurídico y político, se propagó con gran rapidez; en 1791, la promotora de la igualdad política de las mujeres y activa organizadora de círculos femeninos, Olimpe de Gouges, a quien Maximiliano Robespierre después haría guillotinar, formuló la *Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana*, lo que propició que en 1792 surgieran movimientos similares en Alemania e Inglaterra, país este último en cuyo parlamento presentó John Stuart Mill, en 1866, una propuesta para otorgar el voto a las mujeres.

La masiva participación de la mujer en la creciente actividad fabril promovida por la revolución industrial y la proliferación de organizaciones feministas, como la *Women's Social and Political Union*, fundada en Inglaterra por Emmeline Pankhurst, dio lugar a que en tres décadas comprendidas entre 1906 y 1936, numerosos países incorporaran a sus respectivos sistemas electorales el sufragio femenino, así ocurrió en Finlandia, Noruega, Dinamarca, Rusia, Gran Bretaña, Alemania, Austria, Checoslovaquia, Suecia, Estados Unidos, Polonia, Cuba y España, entre otros. Mas el voto femenino no fue implantado súbitamente en cada país de manera irrestricta, sino que, por lo general se hizo en forma gradual; así ocurrió, por ejemplo, en Inglaterra, según hacía notar, en 1827, el autor francés André Enfiere, al asegurar:

Que los militantes feministas quisieran dirigir sus miradas sobre el extranjero, y netamente, sobre las sociedades sajonas, donde la igualdad de la mujer está más sólidamente establecida. En esos países, la gran reforma del voto de las mujeres no se ha hecho de un día para el otro; han sido precisos muchos años. Las mujeres inglesas han comenzado por estar investidas de derechos electorales locales; ellas han realizado una campaña de las más activas, y, lo que es esencial, ellas han logrado interesar en sus reivindicaciones a la sociedad inglesa toda entera. Los derechos políticos de la mujer inglesa, en un principio parciales, se han aumentado más y más, y así el público ha podido habituarse a la reforma integral.<sup>(36)</sup> De manera semejante ocurrió en México,

---

donde primero se confirió a la mujer el sufragio en los comicios municipales, mediante la reforma del artículo 115 constitucional publicada el 12 de febrero de 1947, que agregó un párrafo —que sería el segundo— a la fracción I del artículo 115 constitucional cuyo texto era del tenor siguiente (la adición en *itálicas*):

Art. 115. (.....)

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. *En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.*

*iii. Reforma publicada el 17 de octubre de 1953*

Ante el empuje del movimiento feminista mundial evidenciado en la Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer, de la Declaración universal de los derechos humanos —ambas del año de 1948— y de la Convención de los derechos políticos de la mujer, de 1952, el sufragio universal tuvo un avance notable en México al igualarse el sufragio del hombre y de la mujer, mediante la reforma constitucional promovida por el presidente Adolfo Ruiz Cortines, publicada en el *Diario Oficial* del 17 de octubre de 1953, por medio de la cual se eliminó del artículo 115 el párrafo que se había agregado en la reforma de 1947, al volverse innecesario, por reformarse el artículo 34 para conceder a la mujer la calidad de ciudadana y el inherente derecho al voto.

*iiii. Reforma publicada el 6 de febrero de 1976*

La reforma constitucional publicada el 6 de febrero de 1976 introdujo una adición al tercer párrafo del artículo 27, relativa a la ordenación de los asentamientos humanos y el establecimiento de adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mantenimiento y crecimiento de los centros de población, en concordancia con lo cual, simultáneamente se modificó el artículo 115 mediante la adición de los párrafos IV y V del siguiente tenor:

Art. 115. (.....)

---

IV. Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

*iiii. La reforma publicada el 6 de diciembre de 1977*

La reforma política de 1977 introdujo, al lado del principio electoral de mayoría relativa el de representación proporcional, tanto en el ámbito federal para la integración de la Cámara de Diputados, como en el ámbito de los Estados para la conformación de las legislaturas locales, y en el de los municipios para la configuración de sus ayuntamientos, a cuyo efecto se agregó un último párrafo a la fracción III del artículo 115 constitucional, con el siguiente texto:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes.

*iiiiii. La reforma publicada el 3 de febrero de 1983*

Se dice, y con razón, que la reforma más importante del artículo 115 constitucional ha sido la publicada el 3 de febrero de 1983, la que, según expresa la exposición de motivos de la correspondiente iniciativa, estuvo inspirada en el reconocimiento de que el municipio es una sociedad natural de profunda raigambre en la idiosincrasia del pueblo mexicano, que lo considera indispensable para su vida política, lo que predica la necesidad de adoptar como medida fundamental el fortalecimiento del municipio, vigorizar su hacienda, robustecer su autonomía política y devolverle las facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente, fueron absorbidas por los estados y la Federación.

La reforma en comentario dio rango constitucional, aun cuando no con todo el

---

acierto deseable, a los lineamientos sobre suspensión y desaparición de ayuntamientos, suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros; acabó con la discusión relativa a los reglamentos autónomos municipales, al asignar a las legislaturas locales la facultad para establecer las bases normativas de acuerdo con las cuales los ayuntamientos puedan expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

De igual manera, la reforma constitucional publicada el 3 de febrero de 1983 fortaleció la libertad municipal, en especial respecto de su administración financiera, fijó los elementos indispensables para su régimen hacendario; estableció la competencia municipal en materia de desarrollo urbano; adoptó el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales; y, lo que es muy significativo para el tema de la presente obra, determinó por vez primera los servicios públicos mínimos de carácter municipal, así como la posibilidad de que el ente municipal obtuviera el concurso del estado o se coordinara con otros municipios para la prestación de los mismos; de acuerdo a dicha reforma el citado precepto quedó con el texto 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 y administrativa el municipio libre, conforme a las 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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato; las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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 prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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.

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, e
- 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 correspondan.

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 y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, 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 alguna 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 determinen 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 concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes 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.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para aprobar y administrar la zonificación y 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 tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutes, o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de los dos últimos años del periodo.



---

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de su elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes. De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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 Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

*iiiiiii. Reforma publicada el 17 de marzo de 1987*

En cuanto atañe a los municipios y a los estados de la República, la reforma constitucio-

---

nal publicada el 17 de marzo de 1987, derogatoria de las fracciones IX y X, tuvo afanes de técnica legislativa a fin de reservar el artículo 115 básicamente a cuestiones municipales, por lo que las referentes a los estados se transfirieron al artículo 116 de la propia Constitución, para quedar como sigue:

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 y administrativa el municipio libre, conforme a las 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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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 prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;

---

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. 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.

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, e
- 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 corresponda;

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 y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, 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 alguna 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 determinen 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 concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes 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.

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para aprobar y administrar la zonificación y 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 tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los municipios 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 esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

*iiiiiii. Reforma del artículo 115 constitucional efectuada en 1999*

En ejercicio de la facultad que les confiere la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diputados federales de los grupos parlamentarios del Partido del Trabajo, del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, y del Partido Revolucionario Institucional, presentaron, entre el 23 de octubre de 1997 y 26 de mayo de 1999, diversas iniciativas para modificar el artículo 115 constitucional, a fin de lograr el fortalecimiento del municipio mexicano, mediante la ampliación de sus facultades; mismas que fueron turnadas para su dictamen y estudio a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, y para la opinión de la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados.

En el desarrollo del procedimiento legislativo correspondiente a las referidas iniciativas de reforma al artículo 115 constitucional, se formaron diferentes grupos de trabajo con la participación de miembros de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento Municipal cuyas opiniones fueron escuchadas y tomadas en cuenta en el Proyecto de Decreto de reforma y adición del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contenido en el dictamen formulado por la primera de las comisiones nombradas —que no incorporó todas las proposiciones contenidas en las iniciativas referidas—, mismo que el 15 de junio de 1999 fue sometido a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, que lo aprobó mediante la votación respectiva.

Dado que el referido Proyecto también se aprobó en la Cámara de Senadores, así como por la mayoría de las Legislaturas de los estados, el 23 de diciembre de 1999 se publicó dicha reforma del artículo 115 constitucional, cuyos aspectos medulares los expone y trata de justificar la mencionada comisión dictaminadora en las *consideraciones* de su dictamen.

A juicio de la comisión dictaminadora, procede la reforma de la fracción I en su primer párrafo, para reconocer expresamente al municipio como un ámbito de gobierno, a cuyo efecto se sustituye en ese párrafo el término «administrado» por el de «gobernado», para precisar el carácter del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio.

---

A fin de evitar la creación de organismos o instancias paralelas a la figura del ayuntamiento o Concejo Municipal, con esta reforma se reserva al ayuntamiento toda competencia en el ámbito de gobierno del municipio; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que, creado por los poderes estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales; lo que no impide la posibilidad de crear instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación, a condición de que sean aprobadas por el propio ayuntamiento.

En la nueva fracción I se incluye la fórmula básica de integración de los ayuntamientos, a partir de un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia determinen las leyes estatales.

Con el afán de lograr un orden lógico de los preceptos de la fracción I en estudio, el párrafo cuarto pasa a ser quinto, al cual a su vez, se le adiciona el requisito de que los Concejos Municipales estén integrados por el número de miembros que determine la ley estatal; casos en los que se deberán cubrir las exigencias legales para ser regidor de un ayuntamiento.

A fin de fortalecer al ámbito competencial del municipio y las facultades de su órgano de gobierno, la competencia reglamentaria del municipio incluye de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo, para lo cual se sustituye en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de observancia general. Las referidas leyes habrán de orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas para proporcionar un marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio.

Sin duda, entre los aspectos más relevantes de la reforma constitucional en comentario figura el relativo a la fracción III del artículo 115, al cancelar el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios, cuyo catálogo está contenido en dicha fracción; servicios públicos que, en opinión de la comisión dictaminadora, tienen simultáneamente el carácter de funciones públicas, lo

---

que no se refleja con claridad en el texto de dicha fracción III.

En efecto, como veremos con detenimiento en capítulo posterior, dicha fracción quedó redactada de manera ambigua, al presentar un catálogo conjunto de funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, sin aclarar cuáles son unas y cuáles los otros, al disponer textualmente:

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, traslado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b)...
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d)...
- e)...
- f)...
- 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)...

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 o 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 respectivas. 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.

Ante la penuria de los recursos municipales, en la reforma constitucional en comentario se prevé en un segundo párrafo del artículo transitorio, que tratándose de los

---

servicios de agua potable y alcantarillado, drenaje y tratamiento de sus aguas residuales, los gobiernos estatales que a la entrada en vigor de dicha reforma tuvieron a su cargo dichos servicios, puedan solicitar a la legislatura que los faculte a conservarlos en su ámbito estatal si, de transferirse a los municipios, se provocare un perjuicio a la población.

#### 4. EL ESTADO Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Al margen de las teorías sobre el origen del ente municipal, en la actualidad predomina la idea de que el municipio no es una institución sociopolítica independiente, toda vez que no se trata de un Estado ni de una ciudad-Estado; sino que representa (ver nota 5) el segundo grado de las sociedades fundamentales humanas, y, en nuestro país, es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa, inserta en un organismo político superior cual es el estado; empero, pese a estar sometido al imperio y potestad estatal el municipio se caracteriza por su autonomía.

La autonomía municipal es un concepto harto ambiguo y controvertido, como justamente lo hace notar Teresita Rendón Huerta Barrera, autora de la primera obra —excelente por cierto— dedicada al estudio sistematizado e integral del derecho municipal publicada en México, al afirmar:

Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio. Hasta es algo místico, políticamente... Todos los partidos la defienden con entusiasmo; sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto. Su debate tiene un sabor especial, en el libro, en el parlamento y en la cátedra de los publicistas.<sup>(37)</sup>

Sin embargo, la ambigüedad de la expresión *autonomía municipal* no es obstáculo para admitir la inserción del municipio en el ámbito de la potestad estatal, porque precisamente esa autonomía entraña una alusión al imperio del Estado que se diluye en cuanto atañe al universo de las cuestiones internas de la comunidad local, incluida la designación de los depositarios locales del poder público, la elaboración y aplicación de sus ordenamientos jurídicos internos y la determinación y captación de las cargas tributarias para atender al gasto público municipal. En su acucioso tratado de derecho municipal, el doctor Carlos Quintana Roldán define la autonomía municipal como:

El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente



---

a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.<sup>(38)</sup>

En nuestra opinión, la autonomía municipal se da en cuatro vertientes: jurídica, política, financiera y de gestión. La autonomía jurídica del municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica propia; su autonomía política se pone de manifiesto tanto a través de su marco normativo propio y específico —en buena medida autonormativa, al ser elaborado por sus órganos privativos—, como en su *autocefalia* o libre designación de sus gobernantes internos por medio de su electorado; su autonomía financiera o *autarquía* expresada en su patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender al gasto público municipal; en tanto que su autonomía de gestión se advierte en su capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales.

## 5. ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL MUNICIPIO

Elemento es cada una de las partes integrantes de un todo, algunas de las cuales, por ser indispensables para su existencia, reciben la denominación de esenciales, así llamadas porque el todo no puede existir si carece de ellas, a diferencia de las demás, cuya ausencia no impide su existencia. Requisito, en cambio, es una condición indispensable para la validez o legitimidad del todo.

### A. ELEMENTOS ESENCIALES DEL MUNICIPIO

El territorio y la población del municipio figuran entre sus elementos esenciales, a ellos se agregan otros ya no tangibles como los dos mencionados, sino intangibles cuales son, en nuestra opinión, el poder o el órgano gubernamental autónomo que lo ejerce, los servicios públicos, un orden jurídico específico, y el elemento teleológico.

#### a) *El territorio*

El ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal viene a ser el territorio del municipio, sin duda elemento esencial del municipio; al igual que el del estado debe ser propio y exclusivo, en consecuencia, no puede compartir su dominio con otro u otros municipios, pues no existe territorio municipal en condominio, empero, forma parte del territorio estatal, por ser el municipio la

---

base de la división territorial del estado; sin territorio propio, un grupo humano podrá constituir un pueblo, una sociedad, una nación, o una empresa o club, mas nunca un municipio o un estado.

Importa destacar la compatibilidad del imperio del municipio con la *potestas* de la entidad federativa y aún del Estado nacional mismo sobre un mismo territorio, la cual es posible mediante la distribución de competencias entre esas tres personas de derecho público, habida cuenta que el poder municipal tiene atribuciones específicas distintas a las de la entidad federativa y de la Federación. Para el autor español José Boza Moreno: «El territorio nacional viene dividido en multitud de territorios municipales limitados por fronteras particulares, que sirven de solares a los vecindarios.»<sup>(39)</sup>

En cuanto a la superficie del territorio municipal puede advertirse que es muy variable, municipios hay en México cuya extensión es mayor que la de algunas entidades federativas y aún que la de algunos países. El municipio de Ensenada, Baja California, por ejemplo, tiene 51,952 kilómetros cuadrados (Bélgica tiene 30,541, Costa Rica 51,800, Dinamarca 43,080; el estado de Aguascalientes 5,589, el de Campeche 51,833 y el de Colima 5,455 kilómetros cuadrados), mientras que el municipio de Tocatlán, Tlaxcala, por ejemplo, apenas llega a una superficie de 6 kilómetros cuadrados.

En fin, en México existen 2,320 municipios, por lo que en promedio tienen una superficie de 860 kilómetros cuadrados, situación contrastante con la de los países europeos: Bélgica, por ejemplo, cuya superficie territorial equivale a menos de la sexagésima parte de la del territorio mexicano, tiene más de 2,600 municipios, con promedio de 11 kilómetros cuadrados; en Italia, con una extensión territorial del orden de 300,000 kilómetros cuadrados, encontramos más de 8,000 municipios, con un promedio de 37.5 kilómetros cuadrados por municipio; y en Francia existen más de 37,000 comunas en su territorio de 553,000 kilómetros cuadrados, para un promedio de casi 15 kilómetros por comuna.<sup>(40)</sup>

#### *b) La población*

Otro elemento —sin duda el más importante— tangible y esencial del municipio es la población; un territorio deshabitado no puede ser municipio en tanto carezca de población permanente; mas, la población municipal no es simplemente un conjunto cualquiera de seres humanos, como puede ser el reunido en un estadio deportivo durante la celebración

---

de una competición, o el embarcado en un buque trasatlántico, sino que se trata de un conjunto de seres humanos permanentemente asentados en un territorio específico y relacionados por razones de vecindad. En opinión de la eminente municipalista Teresita Rendón Huerta Barrera:

El concepto de población no atiende a factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto a raza, estatura, color, grado de instrucción, etcétera, sino al aspecto cuantitativo, o sea, el número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden y, en general, la defensa de los intereses colectivos.<sup>(41)</sup>

Importa aclarar que los habitantes del municipio no son considerados de la misma manera; por ejemplo, los habitantes de los municipios veracruzanos, de conformidad con las disposiciones de la Constitución general de la República y de la particular del Estado, así como de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, expedida el tres de febrero de 1984, se pueden clasificar de diversas formas.

*i. En razón de su domicilio, los habitantes se pueden agrupar en:*

Vecinos: quienes residen habitualmente dentro de su territorio, con una residencia efectiva mínima de seis meses. La vecindad municipal se pierde por ausencia legalmente declarada, o por más de seis meses del territorio municipal, o bien, por manifestación expresa de residir en otro lugar. Los vecinos deben contribuir para los gastos del municipio.

Transeúnte: quienes no residen habitualmente en el territorio del municipio, por tener su domicilio fuera de él o no tener aún la residencia efectiva mínima de seis meses. Los vecinos y los transeúntes que se hallen en el municipio están obligados a prestar sus servicios, en casos de calamidad pública, si los medios de que pueda disponer la autoridad fueran insuficientes.

*ii. Por su nacionalidad, los vecinos del municipio pueden ser:*

- > Mexicanos
  - Por nacimiento
  - Por naturalización
- > Extranjeros

---

iii. Los vecinos mexicanos del municipio son ciudadanos veracruzanos a condición de tener un año de residir en el estado, haber cumplido 18 años de edad, y tener un modo honesto de vivir. Para ser miembro de un ayuntamiento, se requiere, entre otros requisitos, ser ciudadano veracruzano, nativo del estado, o con residencia efectiva en el municipio, no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección en caso de no ser nativo del Estado.

En cuanto a la magnitud del elemento poblacional, también se advierte una gran disimilitud, pues municipios como Guadalajara, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Puebla, Monterrey, León o Juárez, tienen más de un millón de habitantes, por lo que su población es mayor que la de algunos países —Belice y Luxemburgo, por ejemplo— o la de algunos estados, como el de Nayarit o el de Quintana Roo; en tanto que algunos municipios de Oaxaca, como los de Santa Magdalena Jicotán y de Santiago Tepetlapa tienen menos de doscientos pobladores, y el municipio de San Javier, en Sonora, apenas rebasa los trescientos habitantes.

### *c) El poder*

A semejanza del estado, en el municipio el poder viene a ser un elemento esencial, aun cuando intangible, explicable como la capacidad de tomar e imponer —en última instancia con uso de la fuerza pública— decisiones obligatorias para toda su población; el poder municipal, a diferencia del poder estatal, no es soberano sino autónomo y se deposita en órganos municipales autónomos de gobierno.

La historia y el derecho comparado registran diversas formas de gobierno municipal que incluyen órganos monocráticos y colegiados, en ellas descuellan el sistema colegiado de asamblea, el esquema colegiado de comisión, el sistema monocrático de gerente y el sistema mixto de binomio alcalde-concejo.

### *i. El gobierno municipal de asamblea*

Bajo diversas modalidades, el gobierno municipal de asamblea se practica en diversos países, por ejemplo, en el sur de Alemania, la asamblea, llamada *Einkörpersystem* es el único órgano del gobierno municipal, la preside el burgomaestre, quien está sujeto a las decisiones e instrucciones del cuerpo colegiado. En cambio, el modelo británico de gobierno municipal, al decir de Pedro Tenorio Macías y de José María Fernández Pastrana:

---

Se caracteriza por ser un régimen de asamblea, con preponderancia total del órgano colegiado. En los burgos y burgo-condados existe un alcalde (*mayor*), y en las demás unidades locales un presidente (*chairman*). Ambos tienen competencias de tipo honorífico y representativo.<sup>(42)</sup>

*ii. El gobierno municipal de comisión*

Al inicio del siglo XX se adoptó en algunos lugares de Estados Unidos —Galveston, Texas y Des Moines, Iowa, entre otros— el esquema de gobierno municipal de *commission*, considerado por algunos autores como intermedio entre el de asamblea y el de *manager*. La comisión, presidida por un alcalde sin mayores facultades, es depositaria prácticamente de todas las facultades del gobierno municipal; su trabajo se divide entre los *commissioners*, por departamentos en atención a los diferentes ramos.

El sistema de comisión se equipara, toda proporción guardada, al gobierno del directorio suizo.

*iii. El gobierno municipal de gerente o de City manager*

El sistema de gobierno municipal fincado en la actuación de un gerente, apareció en los inicios del siglo XX en Estados Unidos de América; entraña la aplicación y empleo de los criterios y métodos utilizados por la iniciativa privada en la administración de empresas, empero, formalmente se estructura mediante un concejo o comisión electos popularmente y presididos formalmente por un alcalde o *mayor* que viene a ser una figura decorativa sin facultades relevantes. El concejo o comisión, a cuyo cargo quedan las funciones normativas o materialmente legislativas y las ejecutivas, delega estas últimas en un gerente o *manager* que para tal efecto designa, facultado para nombrar y renovar a los demás integrantes de la administración municipal. José Antonio García-Trevijano Fos explica este sistema de gobierno municipal de la siguiente manera:

El gobierno por gerente se caracteriza por tener al frente un *manager*, manteniendo el concejo municipal y el alcalde (elegidos). Aquél contrata al gerente y puede separarlo de su cargo. El *manager* designa a los jefes de sección o departamento. No hay veto ni equilibrios entre órgano colegiado y ejecutivo. El Consejo elabora los planes de política local, pero su ejecución (en sentido amplio) queda en manos del *city manager*. El gerente (al ser nombrado y no elegido por votación popular) requiere condiciones de aptitud y pericia. La figura del alcalde es decorativa».<sup>(43)</sup>

#### *iiii. Sistema mixto de binomio alcalde-concejo*

Este sistema de gobierno municipal surge en Francia durante la agonía del antiguo régimen, a manera de preámbulo de la Revolución francesa, el año anterior a su inicio; hasta entonces, el vetusto régimen había optado entre sistemas puros monocráticos o colegiados de gobierno municipal, lo que se vio modificado al articularse ambos sistemas en una modalidad mixta en la que cohabitan el órgano colegiado o concejo comunal y el órgano unipersonal —*maire* o alcalde—, «lógicamente -afirma García-Trevijano Fos-, en una democracia política, el peso de la gestión la lleva teóricamente aquél, pero en la práctica es el órgano monocrático quien da impulso y vida a la entidad. Es un sistema dualista articulado».<sup>(44)</sup>

#### *iiiii. Sistema mexicano de gobierno municipal*

Formalmente, en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los correlativos de las constituciones particulares de los estados. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Empero, es fácil advertir un desdoblamiento del gobierno municipal en un órgano unipersonal cual es el presidente municipal, y en un órgano colegiado que viene a ser el ayuntamiento en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, presidido por el propio presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva; en algunos estados figuran también como integrantes del ayuntamiento uno o varios síndicos a cuyo cargo suele quedar la representación del mismo para la realización de ciertos actos jurídicos, así como para vigilar la actuación de la hacienda municipal, lo que predica el carácter *sui generis* del modelo de gobierno municipal mexicano.

En opinión del distinguido municipalista Carlos Quintana Roldán, el esquema del gobierno municipal no cae en el modelo teórico de órganos duales alcalde-concejo, porque «el presidente municipal forma parte del órgano deliberante, lo preside y frecuentemente tiene, inclusive, voto de calidad», sino que se encuadra doctrinariamente, aun cuando no de manera absoluta sino aproximada, con el modelo de comisión.<sup>(45)</sup>

#### *d) El orden jurídico específico*

Evidentemente, la población, el territorio y el poder o el depositario del mismo, son elementos insubstituíbles del municipio, más no son los únicos, toda vez que resulta

---

indispensable la presencia de otro elemento que —en el caso de México— regule con carácter obligatorio y coercitivo la organización y el funcionamiento del municipio, la relación de éste con la Federación, con la entidad federativa, con otros municipios y desde luego con sus propios moradores; que determine obligaciones y derechos a cargo y a favor del municipio, de la entidad federativa, de la Federación, de los gobernantes y gobernados.

Hablamos entonces, del elemento esencial del municipio constituido por su orden jurídico específico, integrado por la Constitución General de la República, la particular de la entidad federativa correspondiente, la Ley Orgánica Municipal o su equivalente —Código Municipal—, la Ley de Hacienda Municipal, la Ley Anual de Ingresos, el Presupuesto Anual de Egresos, las Bases Normativas —de conformidad con la reforma de 1999, leyes que deberán expedir las legislaturas de los Estados— para que los ayuntamientos expidan los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivos ámbitos de validez; así como los propios bandos, reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general, de observancia en el ámbito del municipio.

Sin el orden jurídico, el municipio no podría sobrevivir porque la población no tendría obligación exigible de contribuir a los gastos municipales, la autoridad municipal carecería de competencia, o mejor dicho, no podría erigirse, por lo que el orden público resultaría imposible de establecerse.

#### *e) El elemento teleológico*

El municipio, como toda organización social, tiene un *telos*, un fin que para unos es determinado por las condiciones históricas, para otros consiste en el bien común, a juicio de otros más, en la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana o en el bien público temporal.

En nuestra opinión, el *telos* o fin del municipio es doble, pues en primer término radica en establecer y mantener, mediante el ejercicio de las funciones públicas municipales, una relación social dada por razones de vecindad e intereses comunes derivados de esta última, con sujeción a un régimen jurídico propio; relación que permanece en un proceso cotidiano de renovación y reelaboración, expresada en el constante querer ser, en el diario sufragado deseo de sus vecinos —o cuando menos del

---

sector más influyente de los mismos—, de la supervivencia del municipio. Además, el fin del municipio incluye la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades de carácter general más elementales de sus moradores y realizar las obras públicas requeridas por la comunidad.

La prestación de los servicios públicos, satisfactorios de las necesidades elementales de carácter general generadas por la convivencia vecinal, se insertan en el *telos* del municipio, porque éste no se reduce a ser la instancia elemental del poder público, pues, por vocación, es el prestador nato de todo servicio público que surja en respuesta a las necesidades que provoca el fenómeno municipal, cuales son, en los términos de la fracción III del artículo 115 constitucional, los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, y rastro.

Otra finalidad del municipio consiste en realizar la obra pública municipal, entendida ésta como la llevada a cabo por el municipio o en su nombre, sobre un inmueble dado, en respuesta al interés de la comunidad, destinada al servicio del gobierno y de la administración municipal, al ejercicio de las funciones públicas municipales, a los servicios públicos propios de la municipalidad, o al uso público.

La anterior explicación resulta mucho más realista y valedera que las utópicas que identifican el fin o *telos* del municipio con el bien común, el bien público temporal u otros valores impregnados de nobles ideales que la historia y la realidad cotidiana se encargan de desmentir rotundamente bajo el golpe demoledor del caciquismo y de la arbitrariedad, especialmente en los pequeños municipios. Por ello, creemos ser realistas al afirmar que el municipio subsiste porque así lo decide el sector dominante, que no necesariamente el más numeroso de la población, a condición de que el estado lo apruebe.

#### B. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS

El que el municipio pueda ser un producto resultante de la convivencia vecinal, no significa que pueda crearse por la sola voluntad de los vecinos

Formalmente el municipio, como ente subordinado al imperio y potestad del Estado, es una persona de derecho público que sólo puede crearse por determinación estatal, previa



---

satisfacción de los requisitos establecidos para tal efecto, por ejemplo, la citada Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave, previene:

**ARTÍCULO 4.-** Corresponde a la Legislatura del estado la creación, supresión y fusión de municipios, mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados. En todos los casos se escuchará previamente la opinión del gobernador del estado y del ayuntamiento o de los ayuntamientos afectados. La opinión de los municipios afectados se formará con el voto de las dos terceras partes de los integrantes de los ayuntamientos, después de escuchar a los agentes municipales y los jefes de manzana. La fusión procede previa solicitud de los municipios que satisfagan los requisitos señalados en este párrafo.

**ARTÍCULO 5.-** Para que pueda crearse un nuevo municipio, deberán satisfacerse los siguientes requisitos:

- I. Contar con una población mayor de diez mil habitantes;
- II. Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal y para prestar los servicios públicos municipales;
- III. Que la cabecera municipal cuente con los locales adecuados para la instalación de oficinas públicas, infraestructura urbana y medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas; y
- IV. Contar con reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población.

Como salta a la vista, en la creación, supresión o fusión de municipios, la autoridad municipal veracruzana tiene voz, pero no voto; y la población de los municipios afectados y aún la del territorio específico de que se trate, no tiene ni voz ni voto; el municipio se crea, suprime o fusiona sin tomarla en cuenta, cuando debiera ser la voluntad popular el factor determinante para tales efectos, porque de no ser así se contraría la formación y transformación espontánea del ente municipal, a contrapelo del sentir de la población afectada.

## 6. LA DEFINICIÓN DE MUNICIPIO

El municipio ha sido objeto de numerosas definiciones que tienden a poner de manifiesto el modelo del municipio en el que radica el autor, por ejemplo, el profesor de la

---

Universidad de Heidelberg, Otto Gönnerwein, sin ánimo de universalizar, describe al municipio alemán como una agrupación que descansa en los hombres que la componen. Es una agrupación con carácter de corporación de derecho público y, como tal, participa en la administración pública. El estado le otorga facultades que le autorizan y, a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local, con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando las formas del poder coactivo soberano (administración interventora), del simple poder público (administración servidora, cuidado de la existencia) y de la actividad privada y fiscal. (...) Cada municipio posee un territorio dentro del cual ejerce su autoridad. Cualquiera que se encuentre en el territorio de un municipio está sometido a esa autoridad. El municipio es una corporación territorial.<sup>(46)</sup>

En Argentina, desde la perspectiva de la ciencia jurídica, el doctor Alberto Elguera dio la siguiente definición:

El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de Derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional.<sup>(47)</sup>

Por nuestra parte, entendemos al municipio como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

## 7. DIVISIÓN INTERNA MUNICIPAL Y CATEGORÍAS DE POBLACIONES

Internamente el municipio se divide en espacios territoriales que reciben diversas denominaciones, como también se utilizan diferentes nombres para las poblaciones comprendidas en su territorio; así, por ejemplo, la referida Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave, establece:

**ARTÍCULO 8.-** El territorio de los municipios estará constituido con la cabecera, manzanas, congregaciones y rancherías:

- 
- I. Cabecera, que será el centro de población donde reside el ayuntamiento;
  - II. Manzana, que se constituye con la superficie de terreno urbano delimitado por vía pública donde residirá el jefe de manzana;
  - III. Congregación, que se constituye con el área rural o urbana, donde reside el agente municipal; y
  - IV. Ranchería, que se constituye con una porción de la población y del área rural de una congregación.

**ARTÍCULO 9.-** Los centros de población de los municipios, por su importancia, grado de concentración demográfica y servicios públicos podrán tener las siguientes categorías y denominaciones, según satisfagan los requisitos que en cada caso se señala:

- I. Ciudad, el centro de población que tenga censo de más de treinta mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;
- II. Villa, el centro de población que tenga censo no menor de diez mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;
- III. Pueblo, el centro de población que tenga censo no menor de cinco mil habitantes y los servicios públicos y educativos indispensables; y
- IV. Congregación, el centro de población que tenga censo no menor de dos mil habitantes y los servicios públicos indispensables; y
- V. Ranchería, el centro de población que tenga censo menor de dos mil habitantes y edificios para escuela rural.

---

## CAPÍTULO SEGUNDO TEORÍAS JURÍDICAS ACERCA DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES

Dentro de su ámbito de competencia, el municipio realiza actividades similares a las del estado, lo que permite hablar, por ejemplo, de función pública municipal, de servicio público municipal, de obra pública municipal, y de actividad socioeconómica residual del municipio.

### I. PRINCIPALES ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO

El *telos*, o sea, la finalidad del municipio se persigue y alcanza mediante la realización de diversas actividades, las cuales, acabamos de decirlo, son similares a las desarrolladas por el Estado, y podríamos agruparlas básicamente en funciones públicas, servicios públicos, obras públicas y actividades socioeconómicas residuales.

#### 1. FUNCIÓN PÚBLICA

Por función pública se entiende la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad —de donde su indelegabilidad—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa. Como bien hace notar Manuel María Díez «... el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial.»<sup>(48)</sup>

La función pública la ejerce el Estado federal en sus diversos ámbitos de compe-

---

tencia: federación, entidades federativas y municipios, a través de los respectivos órganos del poder público.

El municipio tiene atribuidas formal y materialmente funciones administrativas, cual es, por ejemplo, la de administrar libremente su hacienda; y aun cuando carece formalmente de la función legislativa —habida cuenta que no puede expedir leyes en sentido formal—, la tiene atribuida materialmente, por estar facultado para expedir bandos y reglamentos, que en sentido material se consideran como leyes, dada su abstracción, impersonalidad, generalidad, obligatoriedad y coercitividad. En cuanto a la función jurisdiccional, el municipio carece formalmente de ella, pero la tiene encomendada materialmente, y la ejerce a través de la llamada *justicia municipal de barandilla*.

## 2. SERVICIO PÚBLICO

Los servicios públicos, por estar destinados a la satisfacción de necesidades de carácter general, vienen a ser actividades también muy importantes, las que, tratándose de servicios públicos propiamente dichos, están atribuidas a la administración pública, quien las puede realizar directamente, o de manera indirecta por medio de particulares, bajo un régimen jurídico especial exorbitante del derecho privado.

A raíz de la reforma de 1999, en su fracción III, el artículo 115 constitucional nos da un listado de funciones y servicios públicos, a cargo de los municipios, mas no precisa unas y otros, y para mayor confusión, incluye obras públicas, al establecer:

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus 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 determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

### 3. OBRA PÚBLICA

Se incluye en el catálogo de actividades municipales la obra pública, la que puede explicarse como la realizada o producida por el ente estatal —Federación, entidad federativa, municipio— o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público.<sup>(49)</sup>

### 4. ACTIVIDAD SOCIOECONÓMICA RESIDUAL DEL MUNICIPIO

Además de las relativas a las funciones públicas, a los servicios públicos y a las obras públicas, el municipio, a semejanza del estado, eventualmente puede realizar otras actividades que pueden agruparse bajo la común denominación de socioeconómicas residuales, entre las cuales se pueden distinguir dos tipos, a saber: las de interés público, carentes de prestación de servicio al público, pese a lo cual tienen un carácter prioritario, dado el interés de la comunidad de realizarlas; y las simples, que son aquellas ordinariamente desempeñadas por los particulares, pero que el municipio puede llegar a realizar subsidiariamente, ante la ausencia, la insuficiencia, o la ineficiencia de los particulares.

Importa pues enfatizar que función pública, servicio público y obra pública, lejos de ser sinónimos o diversas maneras de llamar a una misma actividad, son categorías jurídicas diferentes, y también distintas a las actividades socioeconómicas residuales, ya sean éstas de interés público o simples.

## II. TEORÍA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Se puede entender por función pública, la atribuida al Estado —Federación, estados y municipios— cuyo ejercicio requiera del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio, su autoridad, de ahí que sea en última instancia una manifestación de su soberanía; la función pública lo puede ser en sentido formal y en sentido material. En opinión de R. 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>(50)</sup>

Una correcta explicación de la función pública requiere distinguir los conceptos de poder, órgano y función estatales que aparecen contrastados una vez que la teoría clásica de la separación de poderes devino teoría moderna de separación de funciones y

---

de órganos, entre cuyas bases figura como premisa fundamental la unidad del poder estatal, así como la indispensable relación entre los órganos en que se depositan sus funciones sustantivas, caracterizados por no convertirse en compartimentos estancos de éstas, lo que les permite participar en el ejercicio de varias de ellas y realizar, por tanto, actos de diferente contenido sustancial: legislativo, administrativo, jurisdiccional, contralor y electoral, entre otros, y a través de las relaciones entre poderes generar la voluntad única del Estado, que permite alcanzar una diáfana idea de la unidad del poder estatal.

El poder estatal o poder público viene a ser la capacidad del estado de imponer su voluntad con, sin y aun contra la voluntad concurrente de sus destinatarios —toda la población estatal—, para lograr los objetivos del estado y, en su caso, del municipio, lo que significa que cuando se dé la oposición del destinatario del poder, se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento que subyace en el cimiento de la eficacia del poder político que, como señala Serra Rojas «es un poder total, que dispone del monopolio de la coacción y se impone a todos».<sup>(51)</sup> Para André Hauriou, el poder estatal:

Es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sometido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados.<sup>(52)</sup>

Establecida la unidad del poder estatal, deben distinguirse sus funciones, es decir, las funciones públicas —que son múltiples— y diferenciarse de los órganos en los que se depositan, que deben ser, asimismo, múltiples; en opinión de Carré de Malberg:

Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal.<sup>(53)</sup>

---

## 1. TEORÍA DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

El ejercicio de la función legislativa evidencia la potestad y el imperio del Estado — Federación, entidad federativa, municipio—, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en ejercicio de dicha función el Estado crea, modifica, adiciona, deroga y abroga la ley.

Como toda función pública, la legislativa lo puede ser en sentido formal y en sentido material; hablamos de función formalmente legislativa cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto; para Gabino Fraga: «La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder legislativo.»<sup>(54)</sup> En este sentido formal, el artículo 70 constitucional previene que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

Del sentido formal de la función legislativa se infiere el principio de la *autoridad formal de la ley*, conforme al cual las resoluciones del Poder Legislativo sólo pueden ser interpretadas, reformadas, adicionadas, derogadas y abrogadas por otra resolución del mismo Poder y bajo los mismos procedimientos empleados para su creación original; así lo previene, en su inciso f), el artículo 72 constitucional, al disponer: «En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación».

En cambio, función materialmente legislativa será, con prescindencia del órgano que la ejerza, la que produce normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, cuales son no sólo las leyes emitidas por el Congreso, sino también, por ejemplo, los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, y los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la atribución que le asigna la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal. En el ámbito municipal, los ayuntamientos tienen atribuida la función materialmente legislativa, merced a la cual expiden sus bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional.



---

## 2. TEORÍA DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Dentro de la numeración primaria de las funciones del Estado aparece la jurisdiccional, la cual también admite la distinción de formal y material; la función formalmente jurisdiccional viene a ser la realizada mediante los órganos depositarios del Poder Judicial previstos en el artículo 94 constitucional, a saber: Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito, y juzgados de distrito, cuyo objeto estriba en decir el derecho, aplicar la ley, en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado, así como de los surgidos entre los órganos del Estado, mediante la resolución correspondiente —generalmente la sentencia— que asume fuerza de verdad definitiva; porque como dijera Georg Jellinek: «La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos».<sup>(55)</sup>

Materialmente, la función jurisdiccional es ejercida no sólo por los órganos depositarios del Poder Judicial, sino también por los de los Poderes Legislativo y Ejecutivo; así, por ejemplo, el Senado de la República asume el ejercicio de función materialmente jurisdiccional cuando se erige en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho.

El presidente de la República, en su carácter de depositario del Poder Ejecutivo, también asume el ejercicio de función materialmente jurisdiccional, por ejemplo, al conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales. Como señalamos en páginas anteriores, el municipio está dotado de la función materialmente jurisdiccional, por ejemplo, el bando municipal expedido el 23 de diciembre de 1994 por el H. Ayuntamiento del municipio de Durango, publicado en el tomo CXCI, número 52, páginas 1690-1712 del *Periódico Oficial del Estado de Durango*, de 29 de diciembre de 1994, prevé como sanciones administrativas, imponibles por la autoridad municipal, por la contravención de sus disposiciones: el apercibimiento, la multa, la clausura, la suspensión del evento social o espectáculo público, la cancelación de licencia o revocación de permiso, el decomiso o destrucción de bienes y el arresto administrativo; y establece:

**ARTÍCULO 245.-** El juez administrativo determinará la sanción en cada caso concreto, tomando en cuenta para el ejercicio de su función, la naturaleza y las consecuencias

---

individuales y sociales de la falta, las condiciones en que ésta se hubiere cometido, las circunstancias personales del infractor y los antecedentes de éste.

**ARTÍCULO 246.-** Cuando con una sola conducta el infractor transgreda varios preceptos, o con diversas conductas infrinja varias disposiciones, el juez administrativo podrá acumular las sanciones aplicables, sin exceder los límites máximos impuestos por este Bando.

**ARTÍCULO 247.-** Cuando de la falta cometida se deriven daños y perjuicios que deban reclamarse por la vía civil, el juez administrativo se limitará a imponer las sanciones administrativas que corresponda, procurando en forma conciliatoria obtener la reparación de los daños y perjuicios causados.

La disposición para la reparación de daños por parte del infractor, se deberá tomar en cuenta para la aplicación de la sanción administrativa que proceda.

### 3. TEORÍA DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La función administrativa es de muy difícil precisión, lo cual ha llevado a algunos autores a tratar de definirla por exclusión de la función legislativa y de la jurisdiccional, al decir que será administrativa toda función pública diferente de la legislativa y judicial, lo que dista mucho de determinar su género próximo y diferencia específica; aunado a lo cual, la aparición de las funciones públicas emergentes, como la función contralora y la electoral, la hacen actualmente inaceptable.

La función administrativa, como todas las funciones públicas tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, distintas de las necesidades de carácter general, suma de muchas necesidades individuales, en las que podemos identificar o escindir nuestra propia necesidad.

El ejercicio de la función administrativa implica el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado —Federación, entidades federativas, municipios—, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos.

En principio, la función administrativa pertenece formalmente al órgano de-

---

positario del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que los depositarios de los otros Poderes la desempeñen materialmente.

En ejercicio de sus funciones públicas, los municipios expiden sus bandos de policía y buen gobierno, así como sus reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general —función materialmente legislativa y formalmente administrativa—; imparten la llamada justicia municipal de barandilla —función materialmente jurisdiccional y formalmente administrativa—; administran sus respectivas haciendas —función formal y materialmente administrativa—, y a través de la policía preventiva municipal y de la policía municipal de tránsito, tienen a su cargo la seguridad pública municipal —función formal y materialmente administrativa—, en los términos del artículo 21 constitucional, así como el control del tránsito en el ámbito municipal —función formal y materialmente administrativa—, mismo que en rigor se circunscribe al de las zonas urbanas del municipio, ya que el control del registrado en los caminos del Estado y en las carreteras y puentes de la Federación, compete a la autoridad estatal y a la federal, respectivamente.

### III. TEORÍA JURÍDICA DEL SERVICIO PÚBLICO

La esencia de la noción del 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; mas esta idea no surge súbitamente, sino que resulta ser producto de un laborioso proceso teórico de elaboración en el que coparticipan la legislación, la jurisprudencia y la doctrina.

#### 1. ORIGEN DE LA IDEA DEL SERVICIO PÚBLICO

La idea del servicio público empieza a conformarse, de manera vaga e imprecisa, en Francia y en España, en la primera mitad del siglo XIX, aun cuando desde la centuria anterior se hubiese utilizado la locución «servicio público».

En Francia, la idea del servicio público emerge en el ámbito jurisprudencial como un subproducto del deslinde de competencias. En España es también un producto marginal, originado al regularse la desamortización de los bienes eclesiásticos.

El mayor aporte para el desarrollo definitivo de la noción del servicio público lo

---

constituyen, sin duda alguna, las conclusiones del comisario de gobierno David y, bajo su influencia, el célebre *arrêt Blanco* del Tribunal de Conflictos, dictado en el mismo asunto el 6 de febrero de 1873, cuyo texto, breve y poco conocido, es el siguiente:

**CONSIDERANDO:** Que la acción ejercida por el señor Blanco contra el Prefecto del Departamento de la Gironda, representante del Estado, tiene por objeto que se declare al Estado civilmente responsable, por aplicación de los artículos 1382, 1383 y 1384 del Código Civil, del daño ocasionado por la lesión de su hija, causada por actos de los obreros empleados en la Administración de Tabacos.

**CONSIDERANDO:** Que las responsabilidades que pueden incumbir al Estado por los daños causados a los particulares por los actos de personas que emplea en el servicio público no puede estar regulado por los principios establecidos en el Código Civil para las relaciones de particular a particular.

**CONSIDERANDO:** Que esta responsabilidad no es ni general ni absoluta, y tiene sus propias reglas especiales que varían según las necesidades del servicio y las necesidades de conciliar los intereses del Estado con los intereses privados.

**RESUELVE** que según las leyes antes citadas, (L. 24 de agosto y 16 fructidor, año III) la autoridad administrativa es la única competente para conocer del asunto.<sup>(56)</sup>

Propician de manera relevante la gestación y el desarrollo de la idea del servicio público, entre otros factores que podemos citar: *a)* La teoría de la separación de poderes o separación de funciones del poder público; *b)* la separación de la jurisdicción administrativa de la judicial; *c)* el desarrollo tecnológico que entraña la revolución industrial; *d)* la secularización de las actividades eclesiásticas relativas a la salud, la educación y el bienestar social; *e)* la apertura al público de la *posta real*; *f)* la desamortización de los bienes eclesiásticos; *g)* el intervencionismo del *Welfare State* o *Estado de bienestar*; *h)* La creación de una jurisdicción administrativa separada de la jurisdicción judicial y de la administración activa; *i)* La necesidad de dar fundamento a la atribución administrativa del gobierno; *j)* la necesidad de contar con una pauta para el reparto de competencias entre los órganos administrativos y judiciales.

La locución «servicio público» se recibió en México através de la Constitución de Cádiz de 1812, como sinónimo de ramo de la administración pública; fue la Constitución de 1857 el primer texto constitucional que la utilizó. Envuelta en las tendencias de secularización de actividades y bienes eclesiásticos inherentes a la expulsión de los jesuitas, la idea del servicio público llegó a la Nueva España en pleno despotismo

---

ilustrado, en la época de Carlos III. Aun sin utilizar la expresión «servicio público», la idea respectiva subyace en diversas disposiciones de la Constitución española de 1812, del Reglamento Político del Imperio iturbidista y de la Constitución mexicana de 1824. La secularización de actividades eclesiásticas, para convertirlas en servicios públicos, se intenta en México durante la estancia del doctor Valentín Gómez Farías en la Presidencia de la República en 1833.

Como puede comprobarse fácilmente, la noción de servicio público tiene una aparición tardía en la doctrina mexicana; el primero en ocuparse de ella con alguna profundidad, por cierto para impugnarla, es el maestro Gabino Fraga, en su obra clásica *Derecho administrativo*, cuya primera edición aparece ya en el segundo tercio del siglo XX; y quien primero promueve y apoya la idea del servicio público en México es el profesor emérito de la UNAM, Andrés Serra Rojas en su libro intitulado *Derecho administrativo*, indispensable en toda biblioteca jurídica mexicana.

## 2. PRINCIPALES VERTIENTES TEÓRICAS DE LA NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Una vez configurada la idea del servicio público, tanto el legislador como el juzgador empezaron a referirse a ella como si fuese un concepto plenamente conocido, generalmente aceptado e indiscutido; otro tanto hizo el teórico del derecho. Empero, era indebido el manejo de la expresión «servicio público» como una idea universalmente aceptada, cuando apenas era una noción en ciernes, muy distante de alcanzar claridad y precisión, necesitada de aclararse, precisarse y definirse, como se puede apreciar en la noción propuesta en el último tercio del siglo XIX por Marcelo Martínez Alcubilla, al señalar: «Conócese bajo la denominación de servicios públicos los que están llamados a satisfacer cualquiera de las necesidades u obligaciones del Estado.»<sup>(57)</sup>

Con el criterio anterior, 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 encuadraba en esta interpretación del servicio público.

En la tarea definitoria del servicio público participaron un gran número de autores, lo que lejos de precisar la noción respectiva produjo confusión, pues se formularon tantas definiciones de servicio público como autores se ocuparon de él, por cierto en diferentes sentidos y con criterios distintos. De ahí que una de las nociones capitales del

---

derecho administrativo, como es la del servicio público, sea así mismo una de las más discutidas, por lo cual, en opinión de varios autores, es difícil que exista una noción o idea más imprecisa que la relativa al servicio público.<sup>(58)</sup>

Pese a que cada autor que se ocupa del tema elabora su propio concepto o definición de servicio público, un examen detenido de tales interpretaciones evidencia que muchas son muy parecidas entre sí, es decir, uno o varios autores repiten con ligeras variaciones la noción propuesta por otro, quien, a su vez, abrevó en la explicación del servicio público dada por un tercero, lo cual no quita que, de sus inicios a la fecha, la vaga idea del servicio público, en terminos generales, haya sufrido una profunda transformación, porque como apunta 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 aquéllo que con esas palabras quieren significar...».<sup>(59)</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, cada una de las cuales le asigna desigual dimensión y distinto peso; atendiendo a la importancia que le confieren —al servicio público— habremos de resumirlas en orden decreciente.

- A. Teoría propuesta por León Duguít, que considera al servicio público como toda actividad que deba 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, que entiende al servicio público como una parte de la actividad de la administración pública.
- D. Teorías que conceden escasa o ninguna importancia a la noción de servicio público, entre las que figura la presentada por Henri Berthélemy.

Conviene 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 consecuencia consiste en denominar de distinta manera una misma actividad; por tal motivo, lo que para unos autores es servicio público, para otros viene a ser función

---

pública o cometido esencial, que con esos y otros nombres llaman a una misma actividad, sin ponerse de acuerdo en ese «diálogo 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>(60)</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.

Mas, a pesar de tanta controversia 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 u otro parecido.

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 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, tan escaso interés en la investigación jurídica.

Sin duda es necesario un mayor empeño de los estudiosos del derecho a la tarea de escudriñar los aspectos jurídicos de los servicios públicos, en especial de los de carácter municipal, que en muchos países representan una porción muy elevada del producto nacional bruto; satisfacen importantes necesidades económicas, culturales y sociales de la población, al grado de que posiblemente, no haya quien se abstenga de utilizar tales servicios: transporte urbano, agua potable, drenaje, recolección de basura, rastros, panteones, alumbrado público, estacionamientos, mercados y centrales de abasto, entre otros.

Importa enfatizar que la prestación de los servicios públicos estimula la

---

investigación tecnológica, por lo que la falta de investigación jurídica redundaría en un marco legal deficiente para la estructuración y funcionamiento de tales servicios, por ir a la zaga del avance tecnológico.

### 3. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL CARÁCTER PÚBLICO DE UN SERVICIO

Un análisis somero de los conceptos de servicio público propuestos por diversos autores pone de manifiesto la discrepancia existente en la doctrina acerca del criterio para determinar el carácter público de un servicio, porque, para unos, el acento público lo pone el órgano a cuyo cargo corre su prestación, pues, a su juicio, sólo los órganos públicos pueden gestionar tal servicio; para otros, el calificativo público lo aporta el régimen jurídico exorbitante del derecho privado a que se somete el procedimiento de su organización y funcionamiento.

Empero, no termina ahí el disenso, porque no son pocos los que rechazan ambos criterios definitorios del carácter público del servicio, porque, en su opinión, tal rasgo lo habrá de imprimir el objeto del mismo, o como proponen otros, su finalidad, su *telos*, o en fin, su reconocimiento por la ley; diferencia doctrinaria que permite hablar del criterio orgánico, del formal, del funcional, del técnico, del jurídico, y del legal, entre otros, aun cuando, en algunos casos, dos o más denominaciones se refieren a un mismo criterio.

#### A. EL CRITERIO ORGÁNICO

Diversos autores consideran al «servicio», básicamente, como una organización, o sea, como un órgano que, obviamente, es capaz de actuar, de funcionar, de realizar actividades. Otros tratadistas entienden al servicio, primordialmente, como una actividad, como una función. En cuanto al vocablo «público», un criterio —el orgánico— lo 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 persona pública.

Por tanto, el criterio orgánico ubica en el punto definitorio al elemento orgánico, es decir: a la persona, al órgano o a la institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio. Porque, como señala Miguel S. Marienhoff, «define o caracteriza al servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza.»<sup>(61)</sup>



---

Para la interpretación del servicio público el criterio orgánico se basa, pues, en el carácter de la institución o del órgano a cuyo cargo está la prestación del servicio. Si el órgano es público, el servicio que presta será igualmente público. Si la institución o la persona que lo presta son privadas, el servicio también será privado. Dicho de otra manera: sólo los órganos públicos pueden gestionar los servicios públicos. Como dice Marienhoff: «... Cuando en esta materia se habla de criterio 'orgánico' se entiende referir al que sólo considera servicio público la actividad satisfecha por la administración pública, directamente por sí o indirectamente por concesionarios.»<sup>(62)</sup>

Lo que cuenta en la determinación del servicio, para el criterio orgánico, no es la actividad a desarrollar, sino el órgano encargado de su prestación, lo cual motiva al profesor argentino Manuel María Díez a señalar:

En esta concepción orgánica, la expresión servicio público es utilizada para designar no una actividad, sino mas 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>(63)</sup>

Se le critica al criterio orgánico su excesiva amplitud que resulta en ocasiones injustificada, porque diversos órganos públicos pueden no prestar —y de hecho en diversos casos no prestan— 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>(64)</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación empleó en diversas resoluciones, el criterio orgánico respecto del servicio público, tal como se advierte en la siguiente resolución del año de 1924:

En derecho administrativo, se entiende por servicio público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo entienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el Poder Público y formen parte de la administración, quedando sujetos al estatuto respectivo,

---

o, en otros términos, al conjunto de reglas que norman los debates y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los cuales figuran la obligación de su encargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada, forzosamente por la Cámara de Diputados, en los presupuestos de Egresos.

(Suprema Corte de Justicia de la Nación: Amparo penal directo, Blackaller, Ricardo, 6 de diciembre de 1924, mayoría 7 votos, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV, p. 1251).

A efecto de reducir la diversidad de criterios para determinar el carácter público del servicio, conviene señalar que se identifican con el criterio orgánico: el formal y el subjetivo.

#### B. EL CRITERIO FUNCIONAL

Conforme al criterio funcional —que con ligeras variantes también se le denomina 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. Con este criterio funcional, Miguel S. Marienhoff define:

Por servicio público se ha de entender toda actividad de la administración pública o de los particulares o 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>(65)</sup>

#### C. EL CRITERIO JURÍDICO

Con el argumento de que el servicio público reclama un régimen jurídico especial para asegurar la adecuada protección de los intereses generales, Gastón Jèze infirió que el carácter público de un servicio dado lo imprime el régimen jurídico de orden público que lo regula;<sup>(66)</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; así, 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:

---

Para que la finalidad propia del servicio público —la satisfacción de una necesidad colectiva— se cumpla debidamente, menester será que acompañe a la empresa una serie de notas determinantes de un régimen jurídico especial, que discrepan como es lógico, del régimen jurídico general de los servicios privados.<sup>(67)</sup>

Entre la consecuencias de la utilización del criterio jurídico figuran diversas prerrogativas en favor de la Administración Pública, cuales son, entre otras, 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.

#### D. EL CRITERIO LEGAL

Desde luego, el más pragmático de los criterios para determinar el carácter público de un servicio es el criterio legal; en la práctica, el derecho positivo de muchos países dispone que no hay más servicio público que el establecido por la ley. Empero, 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 Serra Rojas en los siguientes términos:

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>(68)</sup>

A partir de las adiciones y reformas a la Constitución —cuyo decreto promulgatorio se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983—, el artículo 28 constitucional, adopta el criterio legal en el párrafo que dispone: «La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.»

El tratadista argentino José Canasi hace notar, con toda razón, que el sólo hecho de que el Estado norme cualquier actividad o servicio no es suficiente para convertirlos en servicio público: «No basta que el Estado reglamente una actividad o un servicio cualquiera, para que por este hecho se convierta en servicio público. Es necesario que el legislador los erija en servicio público, cualquiera que sea el objeto de esa actividad o el de ese servicio en forma específica o genérica.»<sup>(69)</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 consideren servicios públicos, consiste en que se sujeten a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, únicamente serán reguladas por esa normativa especial las actividades u órganos que la ley reconozca como servicios públicos. En fin, 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.

En síntesis, podríamos resumir los criterios empleados en la determinación del carácter público de un servicio dado, en el orgánico, el funcional, el jurídico y el legal, con la aclaración de que suelen emplearse varios criterios en la elaboración de cada concepto o definición de servicio público.

#### **4. SERVICIOS PÚBLICOS PROPIOS E IMPROPIOS**

Como dijimos, el servicio público se ha tratado de explicar de acuerdo con diversos criterios, entre los que destacan el orgánico y el funcional, cuya contraposición resolvió el profesor italiano Arnaldo de Valles mediante la distinción de los servicios públicos propios y los servicios públicos impropios.

##### **A. SERVICIO PÚBLICO PROPIO**

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 en quienes delega su ejecución —por ejemplo, bajo el régimen de concesión—, estaremos frente a un servicio público en estricto sentido, o sea propiamente dicho.

##### **B. SERVICIO PÚBLICO IMPROPIO**

Empero, 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.

Conviene aclarar que el servicio público impropio no es una creación de la ley, sino que deriva de un permiso, de una licencia o autorización de carácter administrativo que destraba el ejercicio de un derecho individual limitado, de realizar una actividad privada que, a diferencia de la 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 —salvo contadas excepciones— la fijación de una tarifa obligatoria. En México, entre las principales manifestaciones del servicio público impropio o impropriamente dicho, figuran a nivel municipal: las farmacias, lecherías, panaderías y los servicios prestados por los alijadores, cargadores y estibadores en los centros de abasto.

## 5. CARACTERES ESENCIALES DEL SERVICIO PÚBLICO

En opinión generalizada de la doctrina, el servicio público está investido de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa, por cuya razón el Estado tiene la obligación de asegurar que dicho servicio revista tales rasgos distintivos o caracteres esenciales, para garantizar la idónea satisfacción de la necesidad de carácter general que trata de satisfacer, en cualquier caso en que ésta se individualice, pues como apunta Marcel Waline:

El servicio público es el más enérgico de los procedimientos de intervención administrativa, última *ratio* del Estado para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva cuando la iniciativa privada, por una razón cualquiera, no es suficiente para asegurarla.<sup>(70)</sup>

Existe consenso doctrinario de que los caracteres jurídicos esenciales del servicio público son la generalidad, la igualdad, la regularidad y la continuidad; algunos autores agregan la obligatoriedad, otros la adaptabilidad; no falta quien mencione la permanencia y, alguien más, la gratuidad.

### A. GENERALIDAD

También 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, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

El carácter esencial de generalidad de todo servicio público se vincula con los derechos humanos, porque, en principio, por el sólo hecho de serlo, todo 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.

### **B. IGUALDAD**

Llamada también uniformidad, la igualdad es consustancial a todo servicio público, y estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos sus usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando, dentro de cada categoría se dé trato igual a todos los comprendidos en la misma.

La generalidad, tanto como la igualdad del servicio público son reconocidas y apoyadas por el derecho internacional de los derechos humanos, al través de diversos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana de Derechos Humanos.

### **C. REGULARIDAD**

En razón del carácter esencial de regularidad, el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula. Si no se da la regularidad, por prestarse sin la observancia de su regulación jurídica, el servicio podrá ser general y uniforme, pero irregular, o sea, anormal, anómalo y deficiente.

Merced a su carácter esencial de regularidad, el servicio público contribuyó en buena medida al rompimiento del principio secular que erigía a la voluntad de las partes en máxima ley de los contratos, al sustraer del ámbito del consenso de los contratantes de dicho servicio, aspectos fundamentales del mismo, cuáles son su calendario, su horario, sus condiciones técnicas, sus medidas de seguridad y su tarifa, los que no son materia de negociación de las partes, sino unilateralmente predeterminadas en una regulación jurídica exorbitante del derecho privado.

---

En la irregularidad del servicio público, o sea, 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; por ello tiene razón Georges Vedel, cuando afirma: Esta acción contractual dirigida contra el que administra el servicio, que puede ser un concesionario, no supone un obstáculo para los recursos abiertos contra la administración de que depende el servicio y fundados en el desconocimiento por parte de la misma de sus propias obligaciones de control del servicio.<sup>(71)</sup>

#### D. CONTINUIDAD

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

Debemos hacer hincapié en el hecho de que algunos servicios públicos tienen un programa de prestación intermitente, sin que jurídicamente se pueda interpretar como interrumpido el servicio cuando, conforme a su programa, no se realiza la prestación del mismo, tal es el caso del servicio de alumbrado público, cuya prestación se suele programar de la puesta a la salida del sol del día siguiente. De esta suerte, la índole de la necesidad de carácter general que cada servicio público está destinado a satisfacer, habrá de determinar el matiz de la continuidad del mismo; conforme a esa modalidad deberá evitarse toda interrupción y, en caso de producirse, proceder a subsanarla para reanudar el servicio a la brevedad posible.

#### E. OTROS PRESUNTOS CARACTERES ESENCIALES DEL SERVICIO PÚBLICO

Además de los cuatro caracteres que acabamos de explicar, que a juicio de la generalidad de la doctrina son esenciales para todo servicio público, sea propio o impropio, algunos autores agregan otros que no han recibido el consenso generalizado de la doctrina, a los cuales nos referiremos a continuación.

##### a) *La obligatoriedad*

Para quienes la proponen como otro carácter esencial del servicio público, la obligatoriedad del servicio público entraña tanto el deber del Estado de asegurar su prestación por todo el tiempo que subsista la necesidad de carácter general que está destinado a satisfacer,



como la obligación del prestador del servicio a proporcionarlo mientras subsista dicha necesidad, si no hay un plazo establecido y el servicio está a cargo de la administración pública, o durante el plazo señalado en la concesión o permiso, si se trata de servicios a cargo de particulares.

*b) La adaptabilidad*

Conocida también como mutabilidad, la adaptabilidad del servicio público consiste en la constante posibilidad de modificar su regulación a efecto mejorar las condiciones del servicio y de aprovechar los adelantos tecnológicos.

*c) La permanencia*

La permanencia del servicio público, que puede considerarse como una faceta de su obligatoriedad, se refleja en la obligación de mantener la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general que pretende satisfacer.

*d) La gratuidad*

Por lo que ve a la gratuidad, que algunos autores han sugerido como uno de los caracteres esenciales del servicio público, creemos que no puede considerarse como tal, porque el servicio público a cargo de particulares, por definición está animado por el propósito de lucro, lo cual es antinómico de la gratuidad.

## 6. ELEMENTOS INDISPENSABLES DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público se configura con un conjunto de elementos indispensables, sin cualquiera de los cuales no es posible su integración y prestación, entre los que figuran: la necesidad a cuya satisfacción se destina el servicio, la actividad destinada a satisfacer dicha necesidad, el universo de usuarios potenciales del servicio público, la intervención estatal, el sujeto que desarrolla la actividad satisfactora, los recursos empleados en la prestación del servicio y su régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado.

### A. LA NECESIDAD A CUYA SATISFACCIÓN SE DESTINA EL SERVICIO

Es dable decir que el servicio público nace de la necesidad humana, mas no de cualquiera, sino de la común carencia insatisfecha que tienen una y muchas personas respecto de algo, lo que no significa que sean todas las integrantes de una sociedad, pero sí tantas, que la convierten en una necesidad de carácter general cuya satisfacción se inserta en el *telos* del Estado, quien tiene el deber ético de asegurar su satisfacción, cuyo cumplimiento





---

se logra precisamente mediante el desarrollo de la actividad técnica que implica la prestación del servicio público.

No existe consenso en la doctrina, ni en la legislación, ni en la jurisprudencia, acerca de la índole, o por lo menos de la denominación de la necesidad que satisface, porque no todos le reconocen su carácter general, sino que algunos, como Hauriou, la consideran una necesidad pública; otros —entre ellos Charles Blaevoet— la entienden como necesidad esencial; también hay quienes —Villegas Basavilbaso, por ejemplo— sostienen que la necesidad de referencia es de carácter colectivo; sin faltar los que, como Jèze, le llamen interés general.

No nos parece adecuado calificar de pública a la necesidad cuya satisfacción se da mediante la prestación del servicio público, porque se trata de la suma de necesidades individuales iguales que tiene un gran número de personas particulares, de ahí su carácter general; por ello consideramos conveniente reservar la locución de necesidad pública, no para la suma de necesidades particulares individuales, sino para las que tienen el Estado, la administración pública o cualquier ente de derecho público.

Necesidad pública es, por tanto, la que tiene cualquier institución pública, ya sea estado, municipio, administración pública, órgano legislativo o judicial, órgano constitucional autónomo u organismo descentralizado. Así, sería necesidad pública la que tiene el municipio de cobrar impuestos para cubrir los gastos municipales. Tampoco nos parece aceptable la locución *interés general* en lugar de la de *necesidad de carácter general*, porque el servicio público debe estar destinado a satisfacer las necesidades, o sean, las carencias de las cosas indispensables para una vida digna, decorosa y acorde con los adelantos de la civilización, y no el interés, es decir, el provecho o la utilidad general, cuya obtención se procura mediante el ejercicio de las funciones públicas o de las obras públicas. Sobre este asunto, Villegas Basavilbaso expresa:

El interés general —interés público— es diferente de la necesidad general, desde que no todos los intereses generales son necesarios, aunque toda necesidad general es de interés público. Desde este punto de vista, el interés general es el *genus* y la necesidad general es la *species*.<sup>172)</sup>

Para el mismo Villegas Basavilbaso, como para otros autores, la necesidad que



satisface el servicio público debe denominarse *colectiva*, porque no es suficiente que sea una necesidad general, por ser indispensable que derive de la vida colectiva. La necesidad de alimentarse, arguyen es, sin duda, general, mas no colectiva, porque el hombre la siente independientemente de vivir en soledad o en sociedad; en cambio, la necesidad de transporte sólo se concibe en una vida comunitaria.

La argumentación referida en el párrafo anterior no nos parece razonable, por considerar que la suma de necesidades individuales iguales integrantes de la necesidad de carácter general debe ser satisfecha mediante el servicio público, independientemente de que quienes la tengan, vivan o no en una colectividad, si y sólo si requiere del desarrollo de una actividad técnica; porque toda persona tiene las necesidades de respirar y de dormir, mas para satisfacerlas no se requiere normalmente de la realización de actividades técnicas, sin las cuales, en cambio, no se puede lograr la satisfacción de otras muchas necesidades, como las de abastecerse de agua potable y de energía eléctrica, las cuales suele tener casi toda persona, así viva sola en un medio rural, pues, como dice Marienhoff: No debe referirse o circunscribirse aquí el concepto de «necesidad» al hecho de que tal necesidad responda a un requerimiento de la vida en comunidad, en sociedad. El concepto de necesidad «colectiva» debe referirse al de una necesidad sentida por una porción apreciable del respectivo conglomerado de personas... En la época actual, la necesidad de luz, mediante «alumbrado», no sólo la siente quien viva en un gran centro urbano, sino también quienes vivan en una zona rural... En lugar de necesidad o interés «colectivo» corresponde hablar de necesidad o interés «general», entendiéndolo por tal una «suma apreciable de concordantes intereses individuales».<sup>(73)</sup>

La expresión «necesidad colectiva» convendría reservarla para aquellas necesidades que tiene la sociedad como ente distinto a los individuos que la integran, como puede ser la de constituirse en Estado, o la de hacer imperar un orden jurídico, o de que exista una moral pública. Consideramos que la necesidad cuya satisfacción constituye la razón de ser del servicio público es de carácter general, por tratarse de una necesidad individual que se generaliza, o sea, que adquiere carácter general a fuerza de ser registrada simultáneamente por muchas personas para quienes viene a ser una necesidad común, de la cual cada una de ellas puede escindir su necesidad individual, por ello la satisfacción puede darse de manera idéntica para todas ellas, a través de la actividad que implica la prestación del servicio público.<sup>(74)</sup>



---

En síntesis, reafirmamos nuestra opinión de considerar a la necesidad de carácter general, cuya satisfacción requiere del desarrollo de una actividad técnica, como el primer elemento del servicio público, por las razones que acabamos de exponer, mismas que estimamos válidas para rechazar las otras denominaciones de *necesidad pública, esencial o colectiva*, o la locución *interés general* que diversos autores usan en lugar de la *necesidad de carácter general*. En conclusión: sin una necesidad de carácter general qué satisfacer, mediante una actividad técnica, no se justifica ningún servicio público.<sup>(75)</sup>

#### B. LA ACTIVIDAD DESTINADA A SATISFACER LA REFERIDA NECESIDAD

Es indiscutible que la actividad destinada a satisfacer la respectiva necesidad de carácter general es un elemento indispensable del servicio público, porque sin el desempeño del conjunto de operaciones o tareas que implica, éste no puede prestarse. Empero, es importante determinar las características o rasgos específicos de tal actividad, toda vez que no puede ser de cualquier tipo.

Nos referimos no a una actividad cualquiera sino a aquella cuya realización requiere de un procedimiento o conjunto de procedimientos propios de ciencias, artes, industrias u oficios, específicos, así como del empleo de ciertos elementos, tales como personal especializado, equipos, instrumentos y materiales determinados, lo que significa que nos referimos a una actividad técnica que está diseñada para producir efectos útiles en un ámbito determinado, habida cuenta que la técnica dirige la actividad hacia su fin natural o reflexivo; de ahí que las cosas producidas de acuerdo con la técnica sean superiores a las realizadas de manera empírica.

Luego entonces, la actividad adecuada del servicio público viene a ser de carácter técnico, porque su realización requiere del desarrollo de un conjunto de operaciones o tareas cuya ejecución se sujeta a procedimientos privativos de determinadas artes, ciencias, industrias u oficios, de acuerdo con las características y modalidades específicas del servicio público de que se trate.

El *telos* del servicio público viene a ser otro factor determinante de su actividad, habida cuenta que la finalidad a la que se destina consiste precisamente en la satisfacción de una necesidad de carácter general, lo que nos permite considerarla como una actividad satisfactora, además de técnica. Para que efectivamente resulte satisfactora la actividad propia del servicio público, se requiere, además, que sea pertinente, en el sentido de

---

que sea a propósito de lograr su fin. Por ejemplo, la actividad de transportar en andas a personas no puede considerarse a propósito de lograr el fin de una actividad técnica de transporte masivo de pasajeros en una gran ciudad, por lo cual resulta impertinente para tal efecto. En cambio, será pertinente dicha actividad si se realiza con el empleo de trenes eléctricos, por ejemplo.

De igual manera, la actividad propia del servicio público habrá de ser capaz, en el sentido de apta, proporcionada y suficiente para alcanzar sus fines. Así, la actividad de transporte en andas resultaría incapaz como actividad técnica de transporte masivo, por ser inepta, desproporcionada e insuficiente para su fin. Por el contrario, la actividad de transporte masivo de pasajeros en una gran ciudad, por medio de trenes eléctricos, es capaz, por suficiente y proporcionada a una gran demanda, así como apta, por idónea para lograr su finalidad satisfactora.

Por último, la actividad satisfactora, elemento indispensable del servicio público, habrá de ser adecuada al servicio público correspondiente. En este orden de ideas, el transporte de pasajeros en andas, como actividad de transporte masivo en una gran ciudad, resulta actualmente inadecuado por ser inapropiado a las condiciones, circunstancia y objeto exigidas por un servicio público de ese tipo en una gran urbe, tanto por anacrónico como por su reducido aforo, corto alcance y escasa velocidad. En resumen, la actividad, como elemento indispensable del servicio público, debe ser técnica y satisfactora, por lo cual habrá de ser, además, pertinente, capaz y adecuada para alcanzar el logro de su fin satisfactor.

#### C. EL UNIVERSO DE USUARIOS POTENCIALES DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público es inimaginable sin usuarios, porque, por definición, se destina a satisfacer ciertas necesidades humanas de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares, cuyos sujetos que las sienten constituyen su universo de usuarios potenciales que se convertirán en usuarios efectivos cuando accedan a su utilización, una vez cubiertos los requisitos correspondientes, en el caso de que los haya; en fin, sin usuarios no se genera la necesidad de carácter general y, por tanto, el servicio sería absurdo e injustificado.

#### D. LA INTERVENCIÓN ESTATAL

Sin duda, la intervención estatal constituye otro elemento indispensable del servicio

---

público, porque sólo mediante ella se puede crear y, además, someterlo al régimen jurídico especial que le permite asumir sus caracteres esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad y continuidad.

Entre otras formas de intervención estatal está la realizada a través del régimen jurídico exorbitante del derecho privado, cuya elaboración e interpretación, así como el control y vigilancia de su aplicación y observancia, competen a sus órganos de gobierno.

Otra manifestación de la intervención estatal se manifiesta en la prestación misma de los servicios públicos, cuando éstos están a cargo directo de la administración pública; así como a través del otorgamiento de las concesiones para la instalación, funcionamiento y explotación de los llamados *proprios*; o por medio de la expedición, revocación, cancelación o anulación de los permisos, licencias o autorizaciones para el funcionamiento de los servicios públicos conocidos como *impropios* o *virtuales*.

En fin, sin la intervención del Estado perdería el servicio público su régimen jurídico exorbitante del derecho privado que conlleva el aseguramiento de sus caracteres esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad y continuidad, por cuya razón, la intervención estatal es indispensable para la configuración y prestación del servicio público.

#### *E. EL SUJETO QUE DESARROLLA LA ACTIVIDAD SATISFACTORA*

No puede operar un servicio público sin un sujeto a cuyo cargo esté su prestación, quien por tal razón viene a ser el prestador del servicio, sin cuya actuación el servicio no puede funcionar, por lo cual el sujeto a cuyo cargo está dicha prestación también viene a ser uno de sus elementos indispensables, por ser imposible una actividad sin un sujeto que la desarrolle.

Importa aclarar que el sujeto a cuyo cargo queda la prestación del servicio público puede ser de derecho público o de derecho privado. Es de derecho público cuando el servicio está a cargo de la propia administración pública; el sujeto prestador del servicio público será de derecho privado cuando se trate de servicio público *propriamente dicho* que opere bajo el régimen de concesión, así como cuando se trate de los servicios públicos *impropios*.

---

## F. LOS RECURSOS NECESARIOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO

Tampoco es posible la prestación de un servicio público sin destinar para ello los recursos mínimos requeridos para tal efecto, los cuales pueden agruparse en recursos humanos —conjunto de personas dedicadas a realizar las tareas imprescindibles para tal efecto—, recursos materiales —bienes muebles e inmuebles, maquinaria, herramienta, mobiliario y equipo indispensables— y recursos financieros, cuya obviedad no requiere comentarios adicionales.

## G. UN RÉGIMEN JURÍDICO EXORBITANTE DEL DERECHO PRIVADO

El último de los elementos esenciales que analizamos del servicio público, es el régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado, que algunos catalogan como de derecho público y otros autores consideran como en parte de derecho privado y en parte de derecho público, pero que en uno y en otro caso resulta exorbitante del derecho privado, lo cual se comprueba aun en el servicio público impropio o virtual, el cual queda sujeto a una norma de derecho público, por lo menos, mediante la imposición de un tope tarifario. Para Enrique Silva Cimma, ese régimen jurídico especial:

Consiste en el conjunto de disposiciones legales y reglamentarias, que dictan los Poderes del Estado —con competencia para ello— cuando comprenden que una determinada necesidad general debe satisfacerse mediante el procedimiento del servicio público. Se trata, generalmente, de un régimen de Derecho Público.<sup>(76)</sup>

La base fundamental del régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado, radica en la indiscutible desigualdad de los principales intereses involucrados en el servicio público, a saber: los intereses de los usuarios cuya necesidad de carácter general es la razón de ser del servicio, los intereses del prestador del servicio, los intereses de la sociedad y los intereses del Estado. A juicio de Gastón Jèze:

Decir que, en determinada hipótesis, existe servicio público, equivale a afirmar que los agentes públicos, para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, pueden aplicar los procedimientos del derecho público, es decir, un régimen jurídico especial, y que las leyes y reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio público, sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico.<sup>(77)</sup>

---

Vale decir que el régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado, que rige al servicio público, a pesar de no ser el mismo en todos los casos, por adecuarse específicamente a cada uno de ellos, tiene en común ciertos rasgos característicos que lo diferencian del referido a los servicios privados, y versan sobre la regularidad, la continuidad, la adaptabilidad, la obligatoriedad y el financiamiento del servicio, de los cuales ya nos hemos ocupado en páginas anteriores; así mismo, se refieren al poder de policía, al dominio público, a las restricciones al dominio privado, y a la expropiación.

#### *a) El poder de policía*

Respecto del servicio público, el poder de policía se traduce en la llamada policía de gestión de los servicios públicos cuyas labores pueden clasificarse en tres rubros, según se relacionen con los prestadores del servicio, con los usuarios, o con los bienes y la operación del servicio. En lo relativo al prestador del servicio, la policía de gestión realiza una labor técnica permanente encaminada a exigir el cumplimiento de la norma vigente, en la prestación del servicio. En lo concerniente al usuario del servicio, la policía de gestión se limita a verificar que al acceder al servicio, el usuario cumpla los requisitos exigibles conforme a la normativa vigente y, durante el uso del servicio, guarde la actitud y la conducta previstas en ella. En lo tocante a la operación del servicio y a los bienes afectos al mismo, la policía de gestión se ejerce contra quienes indebidamente tratan de impedir, perturbar o interrumpir la prestación del servicio.

En relación con la labor de la policía de gestión del servicio público, Fritz Fleiner considera que los órganos del mismo, son competentes para defender directamente el servicio y están facultados para rechazar, sin más trámite y con uso de la coacción, cualquier traba al funcionamiento del servicio.<sup>(78)</sup>

#### *b) El dominio público*

Otra característica del régimen jurídico especial del servicio público versa sobre el dominio público, porque, como es fácilmente comprobable, los bienes afectos al servicio público guardan una situación jurídica especial. Según la opinión de Benjamín Villegas Basavilbaso, con la cual coincidimos, los bienes afectos a los servicios públicos propiamente dichos, guardan una situación jurídica especial que, de no existir, posibilitaría la libre enajenación de tales bienes por parte de sus propietarios, o su embargo y, en su caso, su remate, lo cual podría provocar la interrupción o suspensión del servicio público, en

---

clara contradicción a sus caracteres esenciales de continuidad y permanencia. Así, pues —afirma Villegas Basavilbaso—, la indisponibilidad de las cosas afectadas a los servicios públicos, en ausencia de ley que la establezca, deberá ser declarada judicialmente en cada caso de acuerdo con las circunstancias y la naturaleza física de aquéllas.<sup>(79)</sup>

### *c) Restricciones al dominio privado*

La prestación del servicio público y, por ende, la satisfacción de las necesidades de carácter general que atiende, requiere en ocasiones de la imposición de restricciones y servidumbres al dominio privado —otro de los rasgos característicos del régimen jurídico especial del servicio público—, mediante las cuales se limita el ejercicio del derecho de propiedad privada en beneficio del servicio público. Con toda razón, Villegas Basavilbaso, dice:

A los efectos de la cuestión en examen debe observarse que, en principio, estas limitaciones a la propiedad privada que el Estado ejerce, en ciertos casos, para contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas, constituyen una nota específica que califica el servicio de público, y deben ser establecidas por acto legislativo.<sup>(80)</sup>

### *d) La expropiación*

La posibilidad de la expropiación forzosa representa otro rasgo característico del régimen jurídico especial del servicio público, la que, como severa limitación a la propiedad privada, suele imponerse para lograr la instalación y el funcionamiento del servicio público, cuando no puede satisfacerse la necesidad de carácter general a la que se destina, sin la incorporación de la propiedad privada de los particulares al dominio público.

Habida cuenta que, como lo reconoce el artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, «Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad», el instituto de la expropiación forzosa debe establecerse y regularse en la ley. En México, la misma Ley Fundamental tutela el derecho humano a la propiedad mediante la garantía contenida en el segundo párrafo del artículo 27 constitucional, al disponer: «Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.»

Si bien la regulación del instituto de derecho público de la expropiación debe regularse en la ley, la aplicación al caso concreto se lleva a cabo mediante un acto administrativo fundado en la ley correspondiente.





---

## 7. LA DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público se ha tratado de definir tanto en la ley como en la jurisprudencia y en la doctrina, y como se puede comprobar fácilmente, es en la legislación en donde se ha registrado el menor número de intentos definitorios de esta categoría jurídica, lo que contrasta con la doctrina, en la que existen tantas definiciones como autores se han ocupado del servicio público.

### A. LA DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN LA LEGISLACIÓN

Poco propenso ha sido el legislador a incluir definiciones en el ordenamiento legal, por ello llama la atención la definición de servicio público contenida en la *Ley que establece las bases para el régimen de permisos, licencias y concesiones para la prestación de servicios públicos y la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del estado y los ayuntamientos*, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*, de 10 de octubre de 1989, cuyo tenor es el siguiente:

**Artículo 2º.-** Para efectos de la presente Ley, se entiende por servicio público la actividad técnica que puede prestarse en forma directa o indirecta para satisfacer necesidades colectivas conforme a principios de igualdad, generalidad, regularidad, adecuación y continuidad.

Como es evidente, en esta definición legal se incluyen los caracteres esenciales básicos de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad que postula la doctrina, así como la finalidad de satisfacer necesidades *colectivas* mediante una actividad técnica que puede prestarse de forma directa o indirecta, mas no dice a cargo de quién, o sea a quién se atribuye la prestación del servicio, aun cuando pueda interpretarse que tal sujeto sea el Estado o el municipio, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Desde luego, una definición no requiere incluir todos los caracteres esenciales y los elementos indispensables de lo definido, sino sólo los necesarios para exponer el género próximo -actividad-, y la diferencia específica —técnica y satisfactora de necesidades colectivas—, aclarada con sus circunstancias de tiempo —continua— y de modo —igual, general, regular y adecuada—, sin ser tautológica, negativa ni excesivamente larga.

En España, el artículo 85 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, definió: «Son servicios públicos locales cuantos tienden a la consecución de los fines

---

señalados como de la competencia local de las entidades locales».

### **B. LA DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN LA JURISPRUDENCIA**

En Francia, la jurisprudencia viene a ser la principal protagonista en la conformación tanto de la idea como del concepto y de la definición del servicio público, mediante *arrêts* tan sonados como los relativos a los casos Rothschild, Dekeister, Blanco, Therond, Terrier, Feutry y el de Radio Atlantic, para no citar sino algunos de los más conocidos, cuya influencia ha trascendido las fronteras de Francia, respecto de la institución jurídica universal del servicio público.

En cambio, en México, la jurisprudencia no ha tenido una participación tan relevante, como en Francia y en España, en la configuración del concepto y de la definición del servicio público, lo cual no ha sido obstáculo para hacer algunos pronunciamientos que incluyen definiciones del servicio público, inicialmente formulados a la luz del criterio orgánico, como el contenido en la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida hace más de medio siglo, cuya parte medular señalaba:

En derecho administrativo se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración...<sup>(81)</sup>

Como salta a la vista, la anterior dista mucho de cumplir las reglas más elementales de la definición, por incluir en ella a lo definido, carecer de diferencia específica, ser oscura e innecesariamente extensa. En descargo de sus deficiencias debe tenerse presente que fue formulada en una época —1942—, en la cual las teorías relativas al servicio público eran poco conocidas en nuestro país, mas no así las reglas de la lógica.

Posteriormente, la Suprema Corte se ha pronunciado con mucha mayor propiedad y acierto en el tema, al hacer consistir al servicio público:

En la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que, por virtud de norma especial del poder

---

público, deben ser regulares, continuas y uniformes. (*LEY DE VÍAS GENERALES DE COMUNICACIÓN, SERVICIO PÚBLICO EN RELACIÓN CON LA.- Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación, tercera parte, Segunda Sala, pág. 191*).

### C. LA DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN LA DOCTRINA

Dado el gran número de definiciones propuestas en la doctrina acerca del servicio público, no vamos a examinar aquí todas ellas, porque además de ser tantas como autores se han ocupado de él, sería un ejercicio de poco provecho; por ello, apenas nos ocuparemos de algunas de las más representativas.

#### a) La definición de Duguit

En opinión del decano de la Universidad de Burdeos, el servicio público es «toda actividad cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes». <sup>(82)</sup> El género próximo en esta definición viene a ser toda actividad, sin importar quien la realice, lo cual significa que no se trata forzosamente de una actividad del Estado; la diferencia específica la circunscribe a un sector de las actividades posibles: aquellas cuyo cumplimiento deba ser asegurado, reglado y controlado no por quien sea, sino, en una circunstancia de modo, por los gobernantes.

La anterior definición es más clara que lo definido, lo cual no se incluye en ella, además es breve y positiva; empero no equivale a lo definido, porque, al menos en la actualidad, a la luz de la doctrina jurídica imperante en materia administrativa, es mucho más que lo definido, por incluir prácticamente todo tipo de actividades del Estado como son, por ejemplo, las concernientes a las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional.

#### b) La definición de Jéze

En opinión de Gastón Jéze, el *enfant terrible* de la llamada «Escuela del Servicio Público»: Decir que, en determinada hipótesis, existe servicio público, equivale a afirmar que los agentes públicos, para dar satisfacción regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés gneral, pueden aplicar los procedimientos de derecho público, es decir, un régimen jurídico especial, y que las leyes y reglamentos pueden modificar en cualquier momento la organización del servicio público, sin que pueda oponerse a ello ningún obstáculo insuperable de orden jurídico. <sup>(83)</sup>

---

Jéze considera, pues, al servicio público como un procedimiento técnico cuyo objeto consiste en dar satisfacción regular y continua a necesidades de interés general, con sujeción a un régimen jurídico especial, de derecho público. El género próximo viene a ser aquí un procedimiento, mas no cualquiera, sino el precisado por la diferencia específica, en dos aspectos: técnico y satisfactor de necesidades de carácter general. Esta *definitio* se complementa con las circunstancias de modo, relativas a la satisfacción de la necesidad: regular y continua, y con sujeción a un régimen jurídico especial de derecho público, capaz de modificar en todo momento la organización del procedimiento.

El tratadista argentino Benjamín Villegas Basavilbaso, considera a la referida construcción definitoria de Jéze sobre el servicio público «una de las más sistematizadas del derecho administrativo»;<sup>(64)</sup> mas, aun cuando sea más clara que lo definido, sea positiva, esté exenta de vicios tautológicos y no sea muy larga, no es equivalente a lo definido, al incluir, por una parte más y, por otra, menos de lo definido. Afirmamos que comprende más de lo definido, porque incluye los procedimientos que satisfacen todas las necesidades de interés general, como son las del Estado y del municipio, ambas de indudable interés general, pero que, en la mayoría de los casos, se satisfacen mediante el ejercicio de funciones públicas o a través de la celebración de contratos administrativos de servicios personales, de arrendamientos, de adquisiciones y de obra pública, entre otros, que desde luego no son servicios públicos; de menos, porque no considera a los procedimientos sujetos a regímenes jurídicos mixtos, en parte de derecho público y en parte de derecho privado, pero siempre exorbitantes de este último, característicos de los servicios públicos propiamente dichos prestados bajo el régimen de concesión, o de los servicios públicos impropios o virtuales.

### c) La definición de Díez

El prestigiado jurista argentino Manuel María Díez ha definido al servicio público como «la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general.»<sup>(65)</sup>

Además del establecimiento del género próximo y de la determinación de la diferencia específica, se aprecia su claridad, concisión y positividad; igualmente se cuida de incurrir en el vicio de incluir lo definido en la *definitio*, sin embargo, uno y otra no son equivalentes, porque el primero incluye la prestación que no efectúa la administración —sino los particulares— para satisfacción de necesidades de carácter general, la cual no

---

figura en la definición, por lo que ésta sólo resulta válida para una parte del servicio público, que es la del propio o propiamente dicho, pero no abarca al impropio o virtual.

*d) La definición de Olivera Toro*

El profesor mexicano Jorge Olivera Toro, propone la siguiente definición, parecida a la de Díez: «el servicio público es la actividad de la que es titular el Estado y que, en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme.»<sup>(86)</sup>

En la anterior definición, el género próximo es la actividad estatal, en tanto que la especie viene a ser la actividad del Estado satisfactora de necesidades colectivas. Erróneamente, el autor indica que tal actividad satisface en forma directa o indirecta necesidades colectivas, pues lo que debió expresarse es que el Estado, como titular de tal actividad, la podrá desarrollar directa o indirectamente, porque las referidas necesidades siempre las habrá de satisfacer directamente la actividad; además, esta definición, al igual que la de Díez, tampoco es aplicable al servicio público impropio, porque excluye a las actividades cuya titularidad no corresponde al Estado, sino a los particulares, como acontece en el servicio público impropio.

*e) Definición de Alcides Greca*

El profesor santafecino, en su renombrada obra *Derecho y ciencia de la administración municipal*, plantea la siguiente definición omnicompreensiva del servicio público:

Toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada, que tendiendo a satisfacer necesidades públicas es realizada directamente por la administración pública, o indirectamente por los particulares, mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor coste, efectividad, continuidad y eficacia.<sup>(87)</sup>

En relación con la anterior definición, habremos de hacer notar que en los casos de concesión, subrogación o arriendo del servicio público, efectivamente el Estado realiza indirectamente la prestación que le está atribuida, no así en los casos de servicios públicos impropios, pues tratándose de ellos, la prestación no es atribución del Estado, quien se concreta a otorgar un permiso o una licencia o autorización al particular, para que sea éste quien directamente —no por delegación del Estado ni del municipio— preste el servicio.

#### D. NUESTRA PROPUESTA DE DEFINICIÓN

Para establecer el género próximo del servicio público diremos que se trata de una actividad, no de la organización que la tiene a su cargo; no se trata de una prestación, pues el servicio se presta mediante la realización de la actividad; ni mucho menos es un procedimiento, porque es la actividad la que, en algunos casos, precisamente requiere de un procedimiento o de un conjunto de procedimientos, propios de ciencias, industrias u oficios específicos, así como del empleo de ciertos elementos, tales como personal especializado, equipos, instrumentos y materiales determinados.

Una primera diferencia específica que nos conducirá a un nuevo género próximo, consiste en que la actividad relativa al servicio público es técnica, por lo que requiere de un procedimiento o conjunto de procedimientos, en los términos señalados en el párrafo anterior. Para los efectos del servicio público, podemos considerar a la «actividad técnica» como un nuevo género próximo, dada la gran diversidad de actividades técnicas posibles, las cuales podemos clasificar en dos grupos: las que satisfacen necesidades de carácter general y las que no satisfacen dichas necesidades; la actividad técnica relativa al servicio público es del primer grupo.

En cuanto a lo que se pretende satisfacer mediante la actividad técnica del servicio público, afirmamos que es la necesidad de carácter general y no el interés general, ni la necesidad colectiva o de carácter colectivo, ni tampoco la necesidad pública, por las razones expuestas en páginas anteriores al referirnos a la necesidad como elemento del servicio público, en el apartado 6-A de este subcapítulo.

A la luz de los caracteres esenciales del servicio público y de la clasificación de las actividades estatales que las agrupa en funciones públicas, servicios públicos, actividades de interés público, obras públicas y actividades socioeconómicas simples, hemos propuesto la siguiente definición:

*Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la Administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.*

---

## 8. LA DIVISIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

En atención al sujeto a quien está atribuido, el servicio público se divide en propiamente dicho o servicio público propio, y en impropio o servicio público impropientemente dicho. El servicio público es uno de los diversos tipos en que se clasifican las actividades estatales, otro tipo distinto es el de la función pública; las actividades socioeconómicas residuales, ya sean de interés público o simples, configuran también sendos tipos de actividades estatales.

El servicio público es clasificado por la doctrina en atención a diferentes criterios, dentro de los principales podemos citar los relativos a las características de sus usuarios: de *uti singuli* y de *uti universi*; por el ejercicio de autoridad: de gestión pública y de gestión privada; por su aprovechamiento: voluntarios y obligatorios; por el carácter de la prestación: también voluntarios y obligatorios; por su importancia: indispensables, secundarios y superfluos; por el carácter de la necesidad: constantes, cotidianos, intermitentes y esporádicos; por razón de su cobro: gratuitos y onerosos; por su régimen jurídico: de régimen jurídico público y de régimen jurídico mixto; por razón de la competencia económica: de régimen de monopolio, de régimen de oligopolio y de régimen de competencia abierta; por el prestador del servicio: de gestión pública indeferenciada sin órgano especial, de gestión a cargo de establecimiento público sin personalidad jurídica propia, o como servicio público personificado, y en forma de sociedad privada; y por la titularidad o jurisdicción del servicio; conforme a este último criterio, los servicios públicos se pueden clasificar en generales, regionales, municipales y concurrentes.

### A. GENERALES

Se consideran servicios públicos generales, también conocidos como nacionales —o, en el caso de México, federales—, aquellos cuya prestación, regulación y control está atribuida al gobierno general del país; en tales casos hablamos de un servicio público general, llamado federal cuando se trata de un régimen de este tipo, como es el caso de México, entre cuyos servicios públicos federales podemos citar, entre otros, el del suministro de energía eléctrica, el de correos y el de teléfonos.

### B. REGIONALES

Se clasifican como servicios públicos regionales, los que se atribuyen al, y quedan bajo el control, del gobierno del departamento, región, provincia o entidad federativa y no del gobierno general del país; en México, para distinguirlos de los federales, se les denomi-

---

nan servicios públicos estatales, entre los cuales se puede mencionar al servicio público de taxis.

### C. MUNICIPALES

Lógicamente, los servicios públicos municipales son los atribuidos a la administración pública municipal; en México, por disposición contenida en la fracción III del artículo 115 constitucional, el municipio atiende los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, y rastro; además, incluye calles, parques y jardines, que en rigor no son servicios públicos sino obras públicas.

### D. COINCIDENTES Y COEXISTENTES

En razón de la autoridad a quien compete el control de su prestación, en los servicios públicos se pueden distinguir los de la federación, los de las entidades federativas, los de los municipios, así como los atendidos simultáneamente por la federación, las entidades federativas y los municipios, los cuales, a la luz de la explicación hecha por el doctor Jorge Carpizo acerca de la división de competencias, los podemos a su vez clasificar en coincidentes y coexistentes.

Estaremos frente a un servicio público coincidente cuando su control se atribuye a dos o a las tres instancias de gobierno —federación, entidades federativas, municipios—, mas sólo a una de ellas se confiere establecer los criterios para distribuir su prestación y control; así ocurre, por ejemplo, con el servicio público de educación, atribuido por el artículo 3º constitucional a la Federación, los estados y los municipios, ya que en su fracción VIII confiere al Congreso de la Unión la expedición de las leyes destinadas a distribuir entre ellos la prestación de dicho servicio.

Consideramos servicios públicos coexistentes, los que en parte se asignan a la Federación, en parte a las entidades federativas, y en parte a los municipios, los servicios públicos de salud y de transporte colectivo de pasajeros, son ejemplos de esta clasificación.

## 9. PRECIOS, TASAS Y TARIFAS DEL SERVICIO PÚBLICO

Los servicios públicos, con excepción de los clasificados como gratuitos, deben ser remunerados o retribuidos, lo cual significa que el usuario del servicio público deberá pagar



---

un precio o tasa por el uso o aprovechamiento del servicio, determinado en una tarifa. Servicios gratuitos son los atendidos con recursos fiscales, como suelen ser los llamados *uti universi* —alumbrado público, entre otros—, y algunos de los denominados *uti singuli*, como el servicio público de educación a cargo del Estado, por ejemplo.

#### A. LA REMUNERACIÓN AL PRESTADOR DEL SERVICIO

Por definición, el servicio público oneroso implica que el usuario debe hacer el pago de una cantidad determinada a quien tiene a su cargo la prestación del mismo, o sea que los servicios públicos onerosos deben ser retribuidos por los usuarios en la medida y frecuencia con que los aprovechen. La retribución al prestador del servicio se denomina precio o tasa, según se trate de servicios voluntarios u obligatorios y se refleja en una tarifa determinada de acuerdo a diferentes factores y criterios.

#### B. EL PRECIO

En relación con los usuarios potenciales, los servicios públicos se clasifican en optativos o facultativos y en obligatorios. Los primeros son aquéllos que el usuario potencial resuelve si utiliza o no; los obligatorios son los que determinadas personas se ven compelidas a convertirse en sus derechohabientes, aun en el caso extremo de que jamás los lleguen a aprovechar.

La retribución hecha por el uso de un servicio público oneroso se denomina precio, cuando su aprovechamiento es optativo para el usuario potencial, es decir, cuando éste no tiene la obligación legal o reglamentaria de utilizarlo. Así ocurre en el servicio público de rastro, entre otros; por ello, para Marienhoff: «Precio es la retribución correspondiente a los servicios '*uti singuli*' de utilización facultativa para el usuario; por ejemplo: ferrocarriles, teléfonos, gas, energía eléctrica, etc.»<sup>(88)</sup>

La orientación del criterio para la determinación del precio de un servicio público dado variará según se trate de un servicio de gestión directa o concesionado, porque en el primer caso el precio estará encaminado a cubrir la amortización y la depreciación, más los gastos de mantenimiento, operación, administración y financiamiento; en tanto que en el servicio concesionado a particulares o a empresas de economía mixta, el precio habrá de procurar, además, la obtención de una ganancia o utilidad, porque lo anima el espíritu de lucro, a diferencia del servicio público, que por carecer de tal propósito, debe tender a su punto de equilibrio. De igual manera, variará el precio por el uso del servicio

---

público, según se le apoye o no con exenciones, franquicias o recursos fiscales; obviamente, siempre deberá ser inferior el precio de un servicio si se apoya con subvención o subsidio.

### C. LA TASA

Siempre que el aprovechamiento de los servicios públicos sea obligatorio para los usuarios potenciales, la retribución por la utilización del servicio, se le podrá denominar tasa, dado el carácter fiscal o parafiscal de la retribución, tal como ocurre en los servicios públicos municipales de agua potable y alcantarillado, entre otros; así, Marienhoff define: «Tasa es la retribución correspondiente a los servicios públicos cuya utilización es legalmente obligatoria para el administrado».<sup>(89)</sup>

Cabe hacer hincapié en que la tasa sólo rige en los servicios públicos onerosos de carácter obligatorio para el usuario, y que es una especie de tributo, género en el que también figuran el impuesto y la contribución de mejoras; se caracteriza por ser un tributo especial y referirse a un servicio público específico, así como por destinarse a compensar pecuniariamente una prestación pública determinada con miras a cubrir su costo, respecto del cual debe ser proporcional para lograr el punto de equilibrio, por no considerarse, por lo menos en la doctrina, fuente de recursos para el erario. En cambio, el impuesto es un tributo de tipo general, sin contraprestación, destinado a cubrir el gasto público sin especificidad.

El uso de la locución «tasas parafiscales» se hizo frecuente durante la segunda mitad del presente siglo para referirse a las que se aplican en los entes públicos distintos de la administración central, por la prestación de servicios públicos obligatorios. En Francia, la ordenanza número 59-2, del 2 de enero de 1959, en su artículo 4 definió: «las tasas parafiscales son tasas obligatorias percibidas, para un fin concreto, en beneficio de una persona moral distinta del Estado, de las colectividades locales y de los establecimientos públicos locales».<sup>(90)</sup>

Con un concepto más amplio de las tasas parafiscales, Maurice Duverger las consideró como «extracciones efectuadas sobre sus usuarios, por algunos organismos públicos o semipúblicos, económicos o sociales, con miras a asegurar su financiación autónoma, siendo el ejemplo más importante los aportes de la seguridad social».<sup>(91)</sup>

---

La fracción II del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, sin mencionar por su nombre a las tasas parafiscales, recoge su noción doctrinal bajo la denominación de aportaciones de seguridad social, a las que define de la siguiente manera:

Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son sustituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se beneficien en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.

En los términos de la Ley del Seguro Social, las personas vinculadas a otras por una relación de trabajo, son sujetos del régimen de aseguramiento obligatorio del servicio público de seguridad social, cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón. El personal de la administración pública federal y de las fuerzas armadas tienen sus respectivos sistemas de seguridad social de régimen también obligatorio.

Lo anterior significa que a todo trabajador, inexcusablemente lo debe inscribir su empleador en el servicio público de seguridad social que le corresponda y pagar ambos las cuotas o aportaciones, que dado su carácter obligatorio se identifican con las tasas parafiscales.

En principio, el monto tanto de la tasa como del precio del servicio público en mano pública, debe tender a lograr el punto de equilibrio en la prestación del servicio para no producir beneficios al erario, lo cual no se opone a que se generen remanentes en algunos ejercicios fiscales, bien para compensar los déficit de otros ejercicios, ya para realizar mejoras o ampliaciones al servicio. La obtención de remanentes excesivos y reiterados representarían un impuesto disfrazado.

#### D. EL PODER TARIFARIO

Como hemos reiterado antes, los servicios públicos están sujetos a un régimen exorbitante del derecho privado, como se evidencia en la determinación de los precios públicos, tasas o tarifas aplicables en cada caso, acción reservada al Estado que así expresa su poder tarifario en esta materia, fincado en su potestad para determinar la política general del país, como lo explica Gaspar Ariño Ortiz, al afirmar:

---

El poder tarifario sobre los servicios público surge históricamente en momentos de intervencionismo del Estado y como una consecuencia o manifestación más del poder general de ordenación económica. (...) De ahí que, con o sin expresa declaración formal, a éste corresponda su fijación unilateral, sin que sean hoy pensables condicionamientos o limitaciones contractuales. Esta conclusión constituye hoy un *principio general de derecho público con valor y vigencia propios, aplicable a cualquier servicio público, aun sin norma específica habilitante.*<sup>(92)</sup>

Cabe señalar que los derechos, tasas, o aportaciones que deben cubrirse por el uso de los servicios públicos de gestión directa del Estado, son expresiones del referido poder tarifario estatal cuyo sustento se ubica en la fracción VI del artículo 73 constitucional, que, en una manifestación de la potestad tributaria o impositiva del Estado, faculta al Congreso de la Unión a imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto, las cuales, según el artículo 2º del Código Fiscal de la Federación, se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos; a las segundas, como ya vimos, la doctrina las denomina tasas parafiscales, y a los últimos les llama tasas.

De igual manera, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé otra manifestación del poder tarifario del Estado al disponer, en su artículo 31, que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: «Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos (...)». Una manifestación del poder tarifario, en lo relativo a servicios públicos municipales concesionados, la encontramos en la citada *Ley que establece las bases para el régimen de permisos, licencias concesiones para la prestación de servicios públicos y la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado y los Ayuntamientos*, del Estado de Guerrero, al disponer:

«ARTÍCULO 31.- Los servicios públicos concesionados estarán sujetos a las tarifas que fijen el Estado o los Ayuntamientos, según sea el caso.»

#### E. LA TARIFA

El pago que corresponda —precio o tasa— por el uso de un servicio público dado, se fija en una tarifa que, debidamente autorizada por autoridad competente, da a conocer al usuario el importe a pagar para utilizar el servicio.

---

### *a) Etimología y concepto de tarifa*

Proveniente de la voz árabe *tárif*, infinitivo del verbo *tarrafa*, traducible como publicar o dar a conocer, el vocablo tarifa comúnmente se explica como una lista de precios. En lo relativo a los servicios públicos, podemos entender por tarifa, la lista de precios o tasas legalmente aprobada, que debe hacerse del conocimiento de los potenciales usuarios.

### *b) Principios fundamentales de las tarifas*

En la justipreciación o tasación justa y equitativa de los servicios públicos onerosos, es decir, en la determinación de los precios públicos o de las tasas que conformen las tarifas respectivas, conviene tener presentes los principios de igualdad, justicia, equidad, proporcionalidad, razonabilidad y certeza que se exponen a continuación.

#### *i. Igualdad*

De acuerdo con el principio de igualdad, las tarifas de los servicios públicos deben tener como punto de partida el apotegma «a servicio igual precio o tasa igual», lo que no impide la existencia de tarifas diferenciadas, siempre y cuando se establezcan, ya sea con base en la distinción de características o modalidades del servicio, como puede ser una tarifa mayor, para el uso del servicio de taxis en horario nocturno; o bien, con criterios de redistribución del ingreso y de la riqueza, como puede ser una tarifa inferior para los usuarios del servicio de agua potable de las zonas marginadas. Tal diferenciación tarifaria podría expresarse para el primer caso, de la siguiente forma: trato igual en condiciones iguales y trato desigual en condiciones desiguales; en tanto que para el segundo caso podría enunciarse como trato igual para los iguales y desigual para los desiguales.

#### *ii. Justicia*

Podrá considerarse justa la tarifa de un servicio público dado, si el monto del precio o de la tasa del mismo se determina bajo el supuesto de una eficiente administración y, por tanto, la hipótesis de insumos a precios corrientes del mercado, para operar en punto de equilibrio los servicios de gestión directa, y con una utilidad equitativa para los concesionados. Con esto se logra que los servicios públicos sean pagados por los usuarios en la frecuencia y medida que los usen o estén a su disposición, sin subsidiar su prestación con recursos fiscales.

El subsidio del servicio público, en principio, se puede considera injusto, porque implica destinar recursos fiscales para cubrirlo, lo que significa que contribuyentes

---

no usuarios del servicio aporten recursos para abatir artificialmente el monto de su tasa o de su precio, en beneficio de quienes sí lo usan. Así, se consideraría injusta la tarifa que subsidiase un servicio público de transporte aéreo de lujo, porque la mayoría de los contribuyentes jamás utilizaría tal servicio y, por tanto, injustamente contribuiría a disminuir su precio o tasa, en beneficio de unos pocos usuarios de grandes recursos económicos.

En cambio, si la tarifa de un servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros, como el del Metro, se subsidia, será una minoría de económicamente pudientes la que contribuya a abatir artificialmente la tasa de un servicio público que nunca usará, pero que sí aprovechará la mayoría de contribuyentes, y que además beneficiará a toda la población, por contribuir a disminuir el uso de transporte automotor particular y, por ende, a abatir la contaminación ambiental.

Para que la tasa o precio de un servicio público dado sea justo, los salarios de los trabajadores que lo operan, habrán de ser similares a los de los trabajadores que realizan tareas semejantes, para no formar ni una elite laboral de salarios desmesurados que lesionen al erario o a la economía de los usuarios, ni tampoco un grupo explotado con remuneraciones por abajo de la media. Por el mismo motivo, los precios a que se adquieran los demás insumos del servicio público no deben ser superiores a los que rijan en el mercado. De igual manera, la justicia tarifaria predica la eficiencia y la eficacia del servicio público, por ser injusto que el usuario sufra las consecuencias de una administración inepta o corrupta, lo que significa que las tarifas deben calcularse sobre el supuesto de una correcta y adecuada administración, independientemente de que el servicio esté a cargo de una institución pública o privada.

Tratándose de servicio público operado bajo el régimen de concesión, es de justicia que el concesionario perciba una utilidad razonable, la cual debe considerarse al fijar el monto de la tarifa, bajo el supuesto de una sana, correcta y adecuada administración; por tanto, es inadmisibles que repercutan en la tarifa las fallas o deficiencias administrativas del prestador del servicio, por lo cual le deberán mermar su utilidad o representarle pérdida.

En los servicios públicos prestados bajo gestión directa de la administración pública, de haber deficiencias administrativas que produzcan resultados financieros

---

deficitarios, es de justicia la remoción de los servidores públicos responsables, a quienes, en su caso, se les habrá de fincar la responsabilidad correspondiente. Asimismo será de estricta justicia la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* o teoría de la imprevisión, para modificar una tarifa vigente, cuando por causas imprevisibles y no imputables al prestador del servicio, se alteren de manera substancial y significativa las circunstancias en que se aprobó, o alguno o algunos de los fundamentos esenciales que sustentaron la aprobación de la tarifa cuya modificación se pretende.

### *iii. Equidad*

Desde la perspectiva matemática, una tarifa será equitativa si lo que cuesta la operación del servicio público, más la respectiva amortización y depreciación y, en su caso, la justa utilidad del concesionario, se reparte alícuotamente entre sus usuarios para su pago.

### *iiii. Proporcionalidad*

La tarifa del servicio público, para ser equitativa, deberá ser, además, proporcional, lo cual se logra mediante su determinación en función de la medida de su aprovechamiento, aun cuando no se logre una proporcionalidad matemáticamente exacta, porque, como señala Marienhoff:

Desde luego, lo expuesto no significa que la tasa o el precio del servicio deban equivaler matemáticamente a la prestación recibida por el usuario, pues tal exigencia sería insensata; sólo significa: 1° que la tarifa ha de aplicarse a prestaciones efectivamente recibidas por el usuario, aunque el monto de lo que éste abone por ello no equivalga matemáticamente a la prestación que recibe, bastando que entre el precio o tasa y la prestación recibida exista una 'discreta equivalencia' 2° que la 'proporcionalidad' en materia de tarifas también debe existir en la determinación del módulo en cuyo mérito se cobrará la tasa o el precio.<sup>(93)</sup>

### *iiii. Razonabilidad*

Sin duda resulta irrazonable una tarifa cuya aplicación en un servicio público dado dé lugar a utilidades o remanentes desmesurados; lo que no ocurrirá si, por el contrario, la utilidad o remanente que produce al prestador del servicio, no representa un exceso.

Tratándose de servicios públicos concesionados, una tarifa sería irrazonable si —en el supuesto de una sana, correcta y eficiente administración— generase pérdidas, o



utilidades menores a las tasas bancarias, porque es absurdo que la empresa privada subsidie a un servicio público o corra riesgos y despliegue un esfuerzo considerable para lograr, cuando mucho, el equivalente a lo que paga una inversión bancaria de renta fija. Por contra, una utilidad que rebase el doble de la tasa bancaria más alta, seguramente sería irrazonable, dada la exclusividad que, en mayor o menor medida, implica la actividad de prestación del servicio público.

En el caso de servicios públicos de gestión directa, cuya prestación no está animada por el espíritu de lucro, no deben reportar utilidades; pero si la aplicación de una tarifa calculada para lograr el punto de equilibrio financiero, en la práctica da lugar a remanentes, con toda razón, éstos podrán aplicarse a cubrir déficit de ejercicios anteriores o a crear reservas para déficit de ejercicios subsiguientes. Mas, si tales remanentes fueren excesivos, o reiterados e importantes en varios años consecutivos, denunciarían la irrazonabilidad de la tarifa en cuestión.

#### *iiiiii. Certeza*

A fin de que, tanto el prestador del servicio como el potencial usuario de un servicio público determinado, puedan tener certeza de la correspondiente tarifa de precios o de tasas, ésta deberá ser debidamente aprobada y publicada por la autoridad competente, en la forma y términos previstos en la ley o, en su caso, en el propio título de la concesión. En nuestra opinión, la tarifa debiera mantenerse en exhibición permanente, a la vista de los potenciales usuarios, en las instalaciones y oficinas del prestador del servicio, de acceso al público.

#### **E. NATURALEZA JURÍDICA DE LA TARIFA**

En la doctrina, como en la práctica, la tarifa del servicio público admite, respecto de su naturaleza jurídica, cuando menos tres versiones que conviene conocer: la tarifa contrato, la tarifa acto administrativo y la tarifa ley; porque como fundadamente hace notar Manuel María Díez: «El estudio de la naturaleza jurídica de las tarifas en lo relativo a las relaciones entre concesionario y concedente, tiene una gran importancia, porque de ella resultarán los principios aplicables al control del Estado en esa materia.»<sup>(94)</sup>

#### *a) La tarifa contrato*

Admite la tarifa contrato dos modalidades distintas; conforme a la primera, la tarifa es un contrato o el resultado de un contrato celebrado entre el Poder público y el operador del servicio. Conforme a la segunda versión, la tarifa se pacta entre el prestador y el





---

usuario del servicio público.

*i. Contrato entre Poder público y prestador del servicio*

En opinión de George Dereux, el contrato que genera la tarifa de un servicio público se perfecciona cuando el Poder público aprueba el proyecto de tarifa propuesto por el prestador del servicio.<sup>(95)</sup> De acuerdo con este criterio, la tarifa del servicio público requiere siempre de un proyecto o propuesta de tarifa que debe formular el operador o prestador del mismo, así como de la aprobación del Poder público.

Semejante interpretación contractual de la tarifa tiene numerosos detractores y, en la actualidad, está casi olvidada. Se le objeta en razón de que el proyecto formulado por el operador del servicio no pasa de ser una propuesta que la autoridad va a considerar, pero no necesariamente a aprobar, porque puede ser modificado de manera importante e incluso desechado y substituido totalmente por la autoridad. De esta suerte, conforme a tales argumentos, la aprobación y creación de la tarifa sería un acto unilateral de autoridad.

Se aduce también, para impugnar dicha versión contractual de la tarifa, que los contratos únicamente producen efectos entre las partes y no respecto de terceros, como serían los usuarios del servicio público, sin que ello se pueda convalidar mediante el mecanismo jurídico de la «estipulación por otro», porque éste sólo puede operar para dar o hacer algo en provecho de un tercero extraño al contrato, mas no para imponerle obligaciones, como es en el caso de la tarifa.

*ii. Contrato entre operador y usuario del servicio*

En la otra modalidad contractual de la tarifa, ésta se considera pactada de común acuerdo entre el prestador y el usuario del servicio público, tesis ampliamente impugnada, por considerarse que el servicio público siempre está sujeto a un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado, en virtud del cual el Estado impone el precio o tasa del servicio público, dadas las circunstancias de mayor o menor exclusividad en que se desarrolla su actividad, con lo cual se pretende proteger los intereses del usuario.

*b) La tarifa como acto administrativo*

La tarifa se determina, conforme a este criterio, mediante un acto administrativo, debidamente previsto y autorizado por la ley, porque el legislador autoriza a la administración

---

pública a determinar las tarifas de los servicios públicos, dentro de ciertos lineamientos, sin que ello impida que el prestador del servicio proponga a la autoridad competente un proyecto de tarifa.

En el ámbito municipal, es común que los ayuntamientos tengan atribuida la facultad de determinar el monto de las tarifas; así ocurre, por ejemplo, en el Estado de Guerrero, en donde la *Ley que establece las bases para el régimen de permisos, licencias y concesiones para la prestación de servicios públicos y la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio del Estado y los Ayuntamientos*, ordena:

«ARTÍCULO 31. Los servicios públicos concesionados estarán sujetos a las tarifas que fijen el Estado o los Ayuntamientos, según sea el caso.»

### c) *La tarifa ley*

Cuando la tarifa es determinada por la ley, adquiere una fuerza obligatoria incontrastable, superior a la generada por un acto administrativo o de derecho privado, por lo que las convenciones que se pactasen para variar o evitar su aplicación serían nulas; además contra de ella nadie podría alegar ignorancia y podría incluir sanciones, incluso penales, por su incumplimiento.

En la práctica, diversos servicios públicos han sido tarifados mediante ley, así, la Ley Federal de Derechos, determina las tasas o derechos de diversos servicios públicos de gestión directa, como los de telégrafos y de correos. Conforme a lo dispuesto por el artículo 3º de dicha Ley: El pago de los derechos que establece esta Ley deberá hacerse por el contribuyente previamente a la prestación de los servicios, salvo los casos en que expresamente se señale que sea posterior o cuando se trate de servicios que sean de utilización obligatoria.

Cuando no se compruebe que el pago de derechos se ha efectuado previamente a la prestación del servicio y se trate de derechos que daban pagarse por anticipado, el servicio no se proporcionará.

De igual manera, los servicios públicos de seguridad social son tarifados mediante ley, por ejemplo, la tarifa aplicable en el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado —ISSSTE—, está contenida en el capítulo segundo de su Ley.

---

#### G. CONSECUENCIAS DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA TARIFA

En el supuesto de que las tarifas fuesen determinadas mediante contratos privados celebrados entre concesionario y usuario del servicio público, serían modificables mediante acuerdo de las partes, quedarían subordinadas a las leyes y reglamentos que pudieran oponérseles, y las controversias a que dieran lugar serían de la competencia de los tribunales judiciales correspondientes.

De fijarse las tarifas mediante contratos administrativos celebrados entre concedente y concesionario del servicio público, igualmente serían modificables por medio de acuerdo entre las partes; también se subordinarían a las leyes y reglamentos que se les pudiesen oponer, y la competencia para conocer de las controversias que generasen correspondería a los tribunales administrativos.

En rigor, la tarifa acto administrativo constituye, junto con sus reglas de aplicación, una tarifa reglamento, unilateralmente determinada por la autoridad facultada por la ley para tal efecto, pese a la posibilidad de que el concesionario o prestador del servicio proponga un proyecto tarifario, por cuya razón su modificación sólo se dará mediante otro acto administrativo o por medio de una ley, y las controversias que su aplicación genere serán resueltas por los tribunales administrativos.

Las convenciones que en contra de la tarifa reglamento pactasen los usuarios con los prestadores del servicio público estarían viciadas de nulidad. Únicamente las sanciones previstas para su incumplimiento por la ley, podrían incluirse en dicha clase de tarifa unilateralmente fijada.

La tarifa ley sólo puede modificarse mediante otra ley, por cuya razón los convenios que pudiesen efectuarse para alterar u obstruir su aplicación carecerían de validez, al igual que los actos administrativos encaminados a tal fin. La competencia para conocer de las controversias que su aplicación llegare a suscitar, la habrá de determinar la propia ley, la cual puede señalar sanciones para su incumplimiento.

No obstante sus evidentes ventajas, la tarifa ley tiene el grave inconveniente de su rigidez, lo cual puede provocar que su aprobación y, lo que es peor, su modificación, lleve largo tiempo, circunstancia que se agravaría en épocas de inestabilidad financiera, en las cuales se requiere de rápidas modificaciones tarifarias para que los precios y tasas



de los servicios públicos recuperen, a la brevedad posible, sus caracteres de justicia, equidad y razonabilidad.

De ahí que, en muchos casos se opte por la tarifa reglamento, cuya actualización es mucho más ágil.

#### H. VIGENCIA DE LA TARIFA

La vigencia de la tarifa suele ser indefinida y, en principio, no debe modificarse en tanto no varíen substancialmente las condiciones o circunstancias que motivaron su determinación, salvo en los casos a que se refiere la llamada cláusula *rebus sic stantibus* o teoría de lo imprevisible; empero, es conveniente proceder a su revisión con alguna periodicidad, aun sin petición del prestador del servicio, tanto para evitar que se produzcan en exceso utilidades o remanentes, como para realizar ajustes que permitan mantener la igualdad, justicia, equidad, proporcionalidad y razonabilidad de la tarifa, en beneficio de los usuarios.

#### IV. TEORÍA JURÍDICA DE LA OBRA PÚBLICA

La palabra *obra* tiene diversas acepciones; así, entre otros significados, se entiende por tal: todo objeto producido o transformado por algún agente, lo mismo que cualquier edificio en construcción, a cuyo término será una obra terminada; también viene a ser toda producción del entendimiento, ya sea en filosofía, ciencias, letras o artes; al igual que medio, virtud o poder, como lo hecho por obra del Espíritu Santo. En fin, *obra* también quiere decir acción moral, labor desarrollada por algún sujeto, o trabajo requerido para la ejecución de una cosa, entre otras acepciones.

La obra relativa a la construcción, instalación, reparación, reconstrucción, mantenimiento, conservación, modificación y demolición de inmuebles puede ser pública o particular; para los efectos legales se suelen considerar obras públicas las de uso y aprovechamiento generales, como los caminos, puentes, presas, puertos —aéreos y marítimos, canales —de riego y de navegación—, pozos —de agua y petroleros—, desecación de pantanos y saneamiento de terrenos; asimismo, los edificios y las construcciones destinadas al desempeño de las actividades de los entes públicos.

A principios del siglo XX, el profesor español Carlos Soldevila explicaba: «Se denominan públicas las obras que tienden a satisfacer necesidades sociales y las cons-



---

trucciones destinadas a servicios del Estado o de las instituciones infra-soberanas.»<sup>(96)</sup>

Por su parte, la Ley de Obras Públicas del Estado de México, publicada en la *Gaceta de Gobierno del Estado de México*, de 26 de septiembre de 1984, de manera evidentemente errónea establece: Artículo 2.- Para los efectos de esta Ley, se considera obra pública: todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de la Ley, destinados a un servicio público o al uso común.

Los bienes que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble necesarios para la realización de las obras públicas, por administración, o los que suministren las dependencias, entidades o ayuntamientos conforme a lo pactado en los contratos de obra, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley sin perjuicio de que las adquisiciones de los mismos se rijan por la ley respectiva.

Quedan comprendidos:

I. La construcción, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes a que se refiere este artículo, incluidos los que tiendan a mejorar y utilizar los recursos agropecuarios del Estado, así como los trabajos de exploración, localización, perforación, extracción y aquellos similares que tengan por objeto la explotación y desarrollo de los recursos naturales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo; y

II. Todos aquellos de naturaleza análoga.

La doctrina francesa distingue la obra en construcción de la obra terminada, al utilizar dos locuciones diferentes: *travaux publics*, para aludir a los trabajos que crean, producen o modifican la obra, y *ouvrage public*, para referirse a la obra terminada. La obra pública se puede agrupar en la atribuida a la Federación, a los Estados y a los municipios; serán obras públicas municipales las realizadas por el municipio para el desempeño de sus funciones públicas, para la prestación de servicios públicos, así como las calles, parques y jardines y su equipamiento.

Entre las formas de gestión de la obra pública destacan la del contrato de obra pública, y la de administración directa de la propia administración pública; empero, existen otras formas de gestión posibles, como la concesión de obra pública, y el contrato condicionado de comodato. Mas, independientemente de su forma de gestión, la

---

realización de la obra pública puede ser de la competencia municipal, como sostuvo la siguiente tesis de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**OBRAS PÚBLICAS. SU RELACIÓN MATERIAL CORRESPONDE A LOS AYUNTAMIENTOS. (ARTÍCULO 142 DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS)**

Es criterio de este Tribunal que debe entenderse que el obligado a construir, es decir, a realizar la obra pública es el ayuntamiento, y que no debe molestar a los particulares obligándoles a hacerse cargo de obras que competen al poder público porque lo contrario es violatorio de las garantías individuales, sin que con ello haya querido decirse que el propio poder público no puede establecer erogaciones a cargo de los particulares para cubrir los gastos que implican la realización de las obras públicas que está obligado a realizar o para el mantenimiento de los servicios públicos que presta. En cuanto se refiere a la manera de sufragar los gastos que implican la satisfacción de las necesidades que compete satisfacer al ayuntamiento, deberá estarse a las disposiciones de carácter tributario que señalan los medios de obtener los recursos económicos de los municipios. Por las razones anteriores, el artículo 142 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, que crea un derecho destinado a la conservación y reposición de las unidades de vapor mercurial o fluorescente, con cargo a los propietarios o poseedores de predios con frente a la calle, no puede estimarse violatorio de garantías.

*Semanario Judicial de la Federación*, 7ª época, volumen 36, parte primera, página 23.

La ejecución de obra pública mediante el esquema contractual ortodoxo implica la celebración del contrato administrativo por antonomasia, cual es el de obra pública.

Para la ejecución de obra pública de escasa cuantía y que no requiere de equipo sofisticado ni de personal altamente especializado, como puede ser la referida al bacheo y mantenimiento de las calles, por ejemplo, se recomienda la administración directa y el empleo de mano de obra y materiales de la región, sin perjuicio de alquilar el equipo y maquinaria adicionales necesarios y contratar los servicios de fletes y acarreos de materiales que no pueda realizar el municipio con equipo de transporte propio.

En la actualidad se considera a la concesión de obra pública municipal como una forma de gestión de la misma, por medio de la cual la administración municipal

---

encarga a un particular la ejecución de la obra a costa y riesgo de éste y le confiere durante un plazo determinado la explotación de la misma a efecto de que recupere la inversión realizada, el importe de los intereses respectivos, la suma de los gastos de operación y mantenimiento realizados y obtenga, además, una utilidad.

Se trata, en rigor, de un contrato de obra pública aunado a la concesión de un bien del dominio público, cual es la obra pública una vez concluida, esquema que permite al concedente realizar dicha obra sin emplear sus recursos, habida cuenta que será el concesionario quien realizará la inversión requerida.

Otra forma de gestión de la obra pública puede ser a través de un contrato de comodato, mediante el cual la administración municipal comodante entregue en comodato a un particular comodatario, por un plazo razonablemente determinado, un predio bajo su dominio para destinarlo, por ejemplo, a la construcción de un estadio deportivo, cuya explotación permitirá al comodatario recuperar el costo de construcción, operación, mantenimiento, así como los respectivos intereses y, en su caso, de una utilidad; vencido el plazo del comodato, la administración pública asume la explotación de la obra.

Desde luego, la designación del comodatario se puede derivar de una licitación pública, que permita una competición equitativa y transparente entre los posibles interesados.

Esta forma de gestión, además de no requerir de inversión pública, puede resultar bastante sencilla y, por tanto, especialmente aconsejable para la realización de diversas obras públicas en los municipios de escasos recursos.

## **V. TEORÍA JURÍDICA DE LA ACTIVIDAD SOCIOECONÓMICA RESIDUAL DEL MUNICIPIO**

Desde luego, las actividades del municipio no se reducen a las relativas a la función, al servicio y a la obra pública, dado que —a semejanza del Estado—, puede realizar otras identificables bajo la común denominación de actividades económicas residuales, en el entendido de que en el ejercicio de la función pública, en la prestación de servicio público y en la ejecución de obra pública, el municipio realiza actividades inscritas también en el ámbito socioeconómico, de ahí la calificación de actividades socioeconómicas residuales.



#### A. ACTIVIDADES ECONÓMICAS DE INTERÉS PÚBLICO

Las actividades socioeconómicas residuales del municipio serán consideradas de interés público cuando, sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio público ni ejecución de obra pública, tienen un interés prioritario dentro del ámbito municipal.

La instalación y operación de una planta municipal de tratamiento de residuos sólidos para su reutilización, a efecto de resolver el problema de su acumulación y, además, generar ingresos al ayuntamiento, sirve de ejemplo de actividad socioeconómica residual del municipio productor de altos volúmenes de desechos sólidos.

#### B. ACTIVIDADES ECONÓMICAS SIMPLES

Hablamos de actividades económicas simples del municipio para referirnos a las ordinariamente desempeñadas por los particulares, pero que el ente municipal llega a realizar subsidiariamente, ante la ausencia, la insuficiencia, o la ineficiencia de los particulares.







---

## CAPÍTULO TERCERO ASPECTOS GENERALES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Como señalamos en el capítulo anterior, en razón de su titularidad o jurisdicción, los servicios públicos se pueden clasificar en generales, regionales, municipales, coincidentes y coexistentes, según las instancias gubernamentales a que corresponda el aseguramiento y el control del servicio.

Estaremos frente a un servicio público general o nacional, cuando su aseguramiento, regulación y control queda a cargo del gobierno general del país, mismo que puede ser llamado federal cuando se trata de un régimen de este tipo, como es el caso de México, entre cuyos servicios públicos federales podemos citar, entre otros, el del suministro de energía eléctrica, el de teléfonos, y el de correos.

El servicio público regional se sujeta al control del gobierno del departamento, región, provincia o entidad federativa y no del gobierno general del país; en México, para distinguirlos de los federales, se les denominan servicios públicos estatales, entre los cuales se puede mencionar al servicio público de taxis.

En este orden de ideas, el servicio público municipal es el atribuido a la instancia de poder municipal a cuyo cargo está el aseguramiento y control de la prestación del servicio; en México, a partir de la reforma de 1983 del artículo 115 constitucional, tienen a su cargo un conjunto específico de servicios públicos que, en consecuencia, se consideran municipales.

---

En otros casos, los servicios públicos no se atribuyen de manera exclusiva a ninguna de las instancias gubernamentales, sino que se distribuye entre ellas, por lo que se les considera de jurisdicción concurrente, aun cuando más bien son de jurisdicción coincidente o coexistente; así ocurre con los servicios públicos de educación, de salud, y de transporte terrestre, entre otros.<sup>(97)</sup> Por tanto, es dable clasificar, a su vez, los servicios públicos a cargo del municipio en exclusivos, coincidentes y coexistentes, según sea el municipio el único titular o comparta la titularidad del servicio con los otros ámbitos del poder público.

## 1. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL Y EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

En los casos en que el texto original de nuestra Constitución federal de 1917 usó las expresiones *servicio público* (artículo 132) y *servicios públicos* (artículos 5, 13 y 27) no hizo alusión a la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades de carácter general, sino que las empleó en su acepción de servicios personales prestados al Estado (artículo 5 y 13) o, con un criterio orgánico, las utilizó como sinónimo de actividad estatal (artículos 27 y 132).

Fue través de diversas reformas que el texto constitucional recogió la noción de servicio público consistente en actividad técnica satisfactora de necesidades de carácter general a que ahora aluden los artículos 3, 28, 73, fracción XXV; 115, fracción III; 122, base primera, inciso k), y 123, fracción XVIII.

### A. LA REFORMA DE 1983 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El texto original del artículo 115 constitucional no estaba reservado para regular exclusivamente al municipio, sino que también se ocupaba de aspectos fundamentales del gobierno de los Estados de la República y permaneció intocado durante más de trece años, ya que la primera reforma de este numeral de la Constitución se publicó el 20 de agosto de 1928, misma que no tuvo relación con los servicios públicos municipales, como tampoco la tuvieron las siguientes seis reformas a dicho artículo.

El día seis de diciembre de 1982 presentó el Poder Ejecutivo, ante la Cámara de Senadores, la iniciativa de reforma más importante de cuantas se han hecho a nuestra ley fundamental en materia municipal, supuestamente sustentada en tres mil quinientas diecisiete ponencias presentadas por escrito en una consulta realizada durante octubre y

---

noviembre del mismo año, en virtud de la cual se modificó substancialmente el texto del artículo 115, entre otros propósitos, para determinar los servicios públicos a cargo de los municipios, facultándolos para coordinarse y asociarse entre sí para su eficaz prestación, en los términos de la legislación respectiva.

El día tres de febrero de 1983 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma correspondiente —novena del artículo 115—, cuya parte relativa a los servicios públicos municipales dispuso:

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:

(.....)

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, e
- 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 corresponda;

De esta suerte, por disposición constitucional quedó a cargo de los municipios el conjunto de actividades y obras catalogadas bajo la denominación de *servicios públicos*, a que se refirieron —según el texto de la referida reforma de 1983— los incisos de la a)

---

a la h) de la fracción III del artículo 115 constitucional que acabamos de transcribir, respecto de los cuales, cuando así fuere necesario y lo determinasen las leyes, los estados aportarían su concurso, o sea su ayuda y asistencia, a efecto de asegurar su prestación; empero, conviene aclarar que en ese listado ni estaban todos los servicios públicos que intrínsecamente eran o debían ser municipales, ni, en rigor, eran servicios públicos todos los que ahí estaban considerados como tales.

En efecto, en el catálogo de la reforma de 1983 a la fracción III del artículo 115 constitucional no figuraban servicios públicos que en el esquema de un municipio libre, autárquico y vigoroso debieran considerarse municipales, como el de los taxis, el de los estacionamientos de vehículos, y el del transporte colectivo urbano, entre otros. Podría argumentarse que tales servicios, especialmente los dos últimos mencionados, no son necesarios en diversos municipios rurales, lo que no sería obstáculo para determinar su carácter municipal, pues quedaría condicionado su establecimiento a la existencia de la correlativa necesidad de carácter general.

En cambio, de acuerdo con la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, quedaron conceptuadas como servicios públicos algunas actividades del poder público municipal que sin duda se desarrollan en el desempeño de auténticas funciones públicas, cuales son las de seguridad pública y tránsito, pese a que, como ya vimos en el capítulo anterior, servicio público y función pública son dos categorías jurídicas distintas y no dos formas para llamar a una sola y misma atribución. Las funciones públicas, como ocurre en el caso de la seguridad pública y del tránsito, conllevan el ejercicio de la potestad, del imperio y de la autoridad del Estado.

De igual manera, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incluyó como servicios públicos a calles, parques y jardines, los que intrínsecamente no lo son, puesto que se trata de típicas obras públicas que también constituyen una categoría jurídica diversa a la del servicio público; las primeras, venimos de decirlo, son las obras realizadas o producidas por el Estado —en el caso de la obra pública municipal, por el municipio— o a su nombre, en un inmueble determinado, con un propósito de interés general, destinadas al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público.

En la obra pública, puede distinguirse la que está en proceso, en cuyo caso nos

---

referimos a los trabajos a desarrollar para su realización, y la obra pública terminada, la cual puede ser objeto de nueva obra pública, como ocurre con los trabajos para reconstruirla, ampliarla, conservarla o modificarla.

Las calles, parques y jardines, son auténticas obras públicas municipales que una vez concluidas son destinadas al uso público; en el caso concreto de las calles, sirven de infraestructura para el servicio público de transporte y, en ocasiones, para los de estacionamiento de vehículos, y de mercados, de ahí su indebida catalogación como servicios públicos.

#### B. LA REFORMA DE 1987 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El propósito de la décima reforma del artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, consistió en retirar de este numeral la mayoría de sus disposiciones relativas al gobierno de los Estados de la República, las que fueron transferidas al artículo 116, para dedicar la casi totalidad del 115 al ente municipal, quedando intacta su fracción III.

#### >> *La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional*

La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional, vino a agravar la errónea inclusión de la seguridad pública en el catálogo de servicios públicos municipales contenido en el artículo 115 de nuestra Ley fundamental, porque al definir a la seguridad pública, no como un servicio público sino —con todo acierto— como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias señaladas por la propia Constitución, mas, sin haberla retirado —como debió haber sido— del referido catálogo de servicios públicos municipales, tuvo por consecuencia el absurdo de que la seguridad pública, según dos artículos —el 21 y el 115— de la Constitución, fuese simultáneamente función pública y servicio público.

#### C. LA REFORMA DE 1999 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Una nota característica de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional vino a ser la de no haber sido promovida por el Poder Ejecutivo sino por diputados federales de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática, del Partido del Trabajo y del Partido Revolucionario Institucional, citados en orden alfabético.

---

a) *Las iniciativas presentadas por los diputados*

Entre el día 23 de octubre de 1997 y el 26 de mayo de 1999, diputados federales pertenecientes a los grupos parlamentarios mencionados en el párrafo anterior presentaron un total de nueve iniciativas para hacer modificaciones al artículo 115 constitucional, de las cuales dos se refirieron concretamente a los servicios públicos municipales, siendo éstas las siguientes:

i. *Iniciativa de diputados del Partido del Trabajo*

Iniciativa presentada el once de diciembre de 1997, por los diputados federales Alejandro González Yáñez, Ricardo Cantú Garza, Juan José Cruz Martínez, María Mercedes Maciel Ortiz, Luis Patiño Posas, José Luis López López y Gerardo Acosta Zavala, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, para incrementar el catálogo de los servicios públicos municipales con el que denominaron *de protección civil*.

Respecto de la inclusión de las acciones de *protección civil* en el catálogo de servicios públicos municipales, habremos de opinar que es improcedente, por no tratarse de un servicio público, sino de una modalidad de la función de seguridad pública destinada a prevenir los riesgos, daños o peligros y, en su caso, salvaguardar a las personas y sus bienes, en casos de emergencias, siniestros o desastres, proporcionándoles auxilio y procediendo —con la colaboración de los particulares y de la sociedad civil en general— al restablecimiento de los servicios vitales y sistemas estratégicos de la comunidad.

Lo anterior no impediría que las actividades de *protección civil* pudieran atribuirse al municipio, mas no con el carácter de servicio público sino con el de función pública, que obedece a principios diferentes.

ii. *Iniciativa de diputados del Partido Acción Nacional*

El treinta y uno de marzo de 1998, los diputados federales Juan Marcos Gutiérrez González, Juan Miguel Alcántara Soria, Fortunato Alvarez Enríquez, Abelardo Perales, Francisco Vera González, Rubén Fernández Aceves, María del Carmen Corral, Rafael Castilla Peniche, Fernando Castellanos Pacheco, Sandra Segura Rangel, Julio Faesler Carlisle, Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Santiago Creel Miranda, José de Jesús González Reyes, Juan Carlos Gutiérrez Fragoso, César Jáuregui Robles, Germán Martínez Cázares, Ramón Nava González, Américo Ramírez Rodríguez, Carlos Arce Macías, Juan José Rodríguez Prats, Baldemar Tudón Martínez, Felipe Urbiola Ledezma y Antonio Galaviz Olais, integrantes



del Partido Acción Nacional, presentaron una iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional, entre otros efectos, para eliminar el concurso de los estados en la prestación de los servicios públicos municipales, e incrementar el catálogo de los servicios públicos municipales con los rubros de infraestructura urbana y rural, transporte público y catastro.

Acerca de la iniciativa anterior, es conveniente recordar que en municipios de escasos recursos financieros, diversos servicios públicos no pueden prestarse sin el concurso del Estado respectivo y, en lo que atañe a la incorporación del rubro de infraestructura urbana y rural al catálogo de servicios públicos, habremos de señalar que se trata de obra pública y no de servicio público, lo que no sería obstáculo para que se atribuyera expresamente al municipio, pero con su calidad real de obra pública.

En cuanto al transporte público, coincidimos con dicha iniciativa en lo relativo al servicio público de transporte urbano, dado que su infraestructura se integra con las vías de comunicación de carácter municipal, como son las calles y avenidas urbanas, que sin lugar a dudas son obras públicas municipales.

En cuanto al catastro, conviene aclarar que tampoco se trata de un servicio público sino de una función pública, como es la función administrativa registral, consistente, en términos generales en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, y proporcionar información al público, a través de la ejecución del respectivo acto administrativo, porque la función administrativa se concreta en actos administrativos.

#### *b) El dictamen de la Comisión*

El Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de 15 de junio de 1999, formula, respecto de la fracción III de dicho numeral, las consideraciones siguientes:

4.3 Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

Este aspecto, está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión





---

que suscribe estima procedente eliminar el concurso de los Estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

En referencia a las materias cuyo concepto se amplía o aclara, tenemos lo siguiente:

**En el inciso a)** de la fracción III, a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.

**En el inciso c)**, que contempla limpia, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no esté reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la materia, en los términos de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución General de la República.

**En el inciso g)**, al concepto de calles, parques y jardines, se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados.

**En el inciso h)**, se adecua la noción de seguridad pública y se reenvía al artículo 21 constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal.

De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de gobierno: el ayuntamiento y la administración pública municipal que le deriva.

Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas, puedan desvirtuar la competencia



del municipio al efecto. Esto significa, por ejemplo, que si bien el municipio tiene en exclusiva el servicio de agua potable en su jurisdicción, ello no implica que no deba observar la ley federal de aguas nacionales o las leyes estatales para la distribución de agua en bloque; no obstante, dichas leyes no podrán sustraer del ámbito municipal su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido si no media el acuerdo o resolución de su órgano de gobierno.

Por último, se recorre el actual párrafo segundo para convertirse en tercero, eliminando la taxativa de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo Estado y sólo para la prestación de servicios. Con la nueva redacción, los municipios se podrán asociar libremente para los fines de la fracción en estudio, si son de un mismo Estado, y si son de dos o más estados tendrán que acudir a la Legislatura para su aprobación. En ambos casos, se amplía la posibilidad de asociación no sólo para la más eficaz prestación de servicios públicos sino también para el ejercicio de sus funciones públicas. A lo anterior se suma la vía de convenir con el Estado un esquema de asunción de servicios o funciones municipales o bien, de coordinación entre ambos.

Esta comisión considera necesario señalar, que la facultad que se otorga a las legislaturas para que autoricen la asociación de municipios de diferentes estados, de ninguna manera debe entenderse en demérito de las asociaciones municipales de derecho privado que existen bajo la figura de asociaciones civiles y las que se puedan crear a futuro, ya que en este supuesto estamos en presencia de una asociación, ilimitada en términos de derecho común, atendiendo al doble carácter de la persona moral denominada municipio. En este último caso, -a diferencia del que se ocupa la presente reforma-, el municipio actúa en términos de persona moral de derecho privado como atributo de su personalidad jurídica.

#### *i. Las erróneas consideraciones del dictamen*

Las consideraciones antes transcritas adolecen de falta de lógica y de actualización doctrinal en materia jurídica, lo cual dio lugar a errores importantes, como atribuir a los servicios públicos no sólo ese carácter sino, simultáneamente, el de funciones públicas, y viceversa, lo que permite que los rubros insertos en el catálogo configurado en los diversos incisos de la fracción III del artículo 115 constitucional, sean, a la vez, servicios públicos y funciones públicas, aunque, como lo hemos repetido con insistencia, constituyen dos categorías jurídicas diferentes, sujetas a principios y preceptos distintos.



---

Por otra parte, las consideraciones del dictamen en comentario pretenden resucitar la arcaica e infundada teoría decimonónica de la doble personalidad del Estado que aplican al municipio, para sostener que éste tiene una personalidad jurídica de derecho privado e, implícitamente, otra de derecho público.

En consecuencia, las reformas a que se refiere el dictamen en comentario, lejos de corregir los errores introducidos por la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional (de considerar servicios públicos tanto a las funciones públicas de seguridad pública y de tránsito como a las obras públicas de calles, parques y jardines, agravados por la modificación de 1987 al artículo 21 constitucional que consideró función pública a la seguridad pública, sin quitarle en el artículo 115 de la propia Constitución la etiqueta de servicio público), generalizó la confusión a todos los conceptos del catálogo de la fracción III del artículo 115, para artificialmente atribuirles el doble carácter de servicios públicos y funciones públicas.

Conviene hacer hincapié en que tales errores no son propios de una cuestión puramente doctrinal o relativos a una discusión meramente bizantina, sino que en la práctica pueden tener consecuencias jurídicas trascendentales, toda vez que las funciones públicas, dado su carácter de actividades esenciales propias del estado y del municipio, son indelegables, por cuya razón no pueden ser objeto de concesión a particulares, lo que sí puede ocurrir, en cambio, con los servicios públicos.

#### *ii. La infundada teoría de la doble personalidad del Estado*

Calificamos de arcaica e infundada a la teoría de la doble personalidad del Estado, en que infructuosamente trata de fundarse la última de las consideraciones relativas a las modificaciones de la fracción III del artículo 115 constitucional, porque a pesar del éxito que alcanzó a fines del siglo XIX y principios del XX, desde hace medio siglo cayó en el descrédito al demostrarse su falta de sustento.

Inspirada en el derecho romano, la teoría del fisco,<sup>(98)</sup> surgida a finales de la etapa del Estado absolutista, aporta las bases para el posterior desarrollo de la teoría de la doble personalidad del Estado; conforme a la primera de dichas teorías, coexistían en el Estado dos personas jurídicas como resultado de su disociación jurídica: el fisco, es decir, el Estado configurado como persona moral de derecho civil, equivalente a una sociedad

---

de intereses pecuniarios, y, por otra parte, el Estado propiamente dicho, entendido como sociedad política o persona moral de derecho público.

Por su parte, la teoría de la doble personalidad del Estado atribuyó a éste dos personalidades, una de derecho público y otra de derecho privado; cuando el Estado actúa como ente soberano en ejercicio de su imperio —en sus relaciones con los particulares con el carácter de autoridad, por ejemplo— hace uso, según esta teoría, de su personalidad de derecho público, y emplea la de derecho privado siempre que, despojado de su poder, actúa como una persona moral ordinaria, capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones en los términos del derecho privado.

La teoría de la doble personalidad del Estado fue objeto de dura y fundada crítica, al grado de haber caído en el descrédito, por comprobarse que el Estado no es sino un sólo y único sujeto de derecho; si caprichosamente se le dividiera en dos personalidades, una pública y otra privada, se tendría que admitir que, como persona de derecho público, el Estado, no sería responsable de los actos que efectuase como persona de derecho privado, lo cual sería absurdo.

Además si se reconociera doble personalidad al Estado, otro tanto debiera hacerse con los particulares, quienes usarían la de derecho privado en sus tratos con sus pares, reservando su personalidad de derecho público para emplearla cuando se relacionaran con el Estado a través de contratos administrativos, lo cual resulta inadmisibles, pues, como bien señala el prestigiado profesor argentino Agustín A. Gordillo:

En efecto, es de advertir que la aplicación de distintos ordenamientos jurídicos a un sujeto no significa que su personalidad se divida y multiplique; del mismo modo que un industrial estará sujeto al derecho comercial en sus transacciones, al derecho del trabajo en sus relaciones con los obreros de la fábrica, al derecho civil en sus relaciones de familia, al derecho administrativo y fiscal en sus relaciones con el Estado, y al derecho penal en la medida que cometa un delito, no por ello se podrá pretender que tiene una «quintuple personalidad»: comercial, laboral, civil, administrativo-fiscal y penal. Ello sería obviamente absurdo, e igualmente absurdo es pretender que porque al Estado se le apliquen, igual que a cualquier sujeto, más de un grupo de normas, tenga por ello más de una personalidad jurídica. La personalidad jurídica es necesariamente una sola en todos los casos y ello es también válido para el Estado.<sup>(99)</sup>

---

Al apoyarse en una doctrina definitiva e irrefutablemente refutada desde hace décadas, cual es la de la doble personalidad del Estado, resulta extemporánea —por arcaica y obsoleta— la última de las consideraciones formuladas acerca de la fracción III del artículo 115 constitucional en el dictamen en análisis, por lo que es errónea e infundada su afirmación expresada en el sentido de que el municipio, en algún caso, actúa en términos de persona moral de derecho privado como atributo de su personalidad jurídica, habida cuenta que el municipio, al igual que el Estado, como bien señala el doctor Miguel Acosta Romero: es una persona jurídica de derecho público con una sola personalidad y voluntad, que se regula en su estructura y funcionamiento por la Constitución y leyes administrativas secundarias y, cuando entra en relaciones de derecho civil, nunca pierde su carácter de Estado, ni su voluntad cambia.<sup>(100)</sup>

Lamentablemente, la desafortunada reforma de 1999 a la fracción III del artículo 115 constitucional, lejos de corregir los errores en que incurrió la de 1983, consistentes en considerar servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública y de tránsito, lo mismo que a las obras públicas de calles, parques y jardines, los magnificó y agravó, pues además de considerarlos como servicios públicos municipales —junto con los auténticos—, incurrió en el absurdo de catalogarlos simultáneamente, a unos y otros, como funciones públicas.

Hubo, además, algunas otras variaciones en el catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional —ahora de funciones y servicios públicos—; así, el rubro relativo al agua potable y alcantarillado quedó denominado «Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales»; el de limpia, se nombra «Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos»; el de calles, parques y jardines: «Calles, parques y jardines y su equipamiento», y los de seguridad pública y tránsito: «Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito»; tales modificaciones no son justificables, como se explica a continuación.

De acuerdo con el nuevo texto del inciso *c*) de la fracción III del artículo 115 constitucional, son funciones y servicios públicos, «Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales». Evidentemente ninguno de los conceptos de este inciso es una función pública; por lo que ve al «agua potable», no es en sí y por sí un servicio público, sino el producto que éste suministra; por tanto la denomi-

---

nación correcta sería «servicio público de suministro de agua potable»; en cambio, sí es exacta la denominación de servicio público de «drenaje», para aludir al destinado a avenar o dar salida y corriente a las aguas servidas; en cuanto al «alcantarillado» debe decirse que no es un servicio público sino la obra pública —conjunto de alcantarillas— que sirve de infraestructura al servicio público de drenaje; y, en lo que atañe al «tratamiento y disposición de sus aguas residuales», es obvio que se trata de una actividad socioeconómica residual de interés público —que no es servicio público—, a cargo del municipio. Por lo anterior, el texto del inciso *a*) de la fracción III del artículo 115 constitucional, en nuestra opinión, debiera ser: «*a*) Suministro de agua potable y drenaje».

De acuerdo al nuevo texto del inciso *c*) de la fracción III del artículo constitucional en comentario, son funciones y servicios públicos: «Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos»; lo cual encierra diversas inexactitudes, porque ninguno de los conceptos es función pública; y, por otra parte, el tratamiento y la disposición final de residuos, son actividades socioeconómicas residuales de interés público, a cargo del municipio, que no son servicios públicos; además, el inciso en cuestión debiera referirse únicamente a los residuos sólidos, no a los líquidos ni a los gaseosos.

Por las razones anteriores, creemos que hubiera sido mejor la siguiente redacción del citado inciso: «*c*) Limpia, recolección y traslado de residuos sólidos a centros de depósito adecuados».

En el nuevo texto del inciso *g*) se agrega «y su equipamiento» a «Calles, parques y jardines», conceptos todos que debieran salir de un catálogo de servicios públicos, por tratarse de obras públicas que constituyen la infraestructura de auténticos servicios públicos, cual es el de transporte urbano, por ejemplo.

Por último, en los nuevos términos del inciso *h*) de la fracción III del artículo 115, son funciones y servicios públicos municipales: «Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito», pese a que «seguridad pública y tránsito» son exclusivamente funciones públicas cuyo desempeño conlleva el ejercicio del imperio, de la potestad y de la autoridad del municipio. Para enfatizar la confusión generada por esta modificación a la fracción III del artículo 115 constitucional, debe tenerse presente que para el artículo 21 de la propia Ley fundamental, la seguridad pública sigue considerada exclusivamente como función pública.

---

En cuanto a la «policía preventiva municipal», debe señalarse que no se trata de una función pública, ni tampoco de un servicio público, sino de una corporación policial conformada por un conjunto de personas físicas dadas de alta como agentes de policía, a cuyo cargo está el desempeño de la función pública de seguridad pública.

Las razones expresadas en los dos párrafos anteriores evidencian la conveniencia de eliminar de un catálogo de servicios públicos a la seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, lo cual no impide que el ejercicio de las funciones públicas de seguridad pública y de ordenación y control del tránsito urbano se encomienden al municipio, en el área de su competencia.

*c) El nuevo texto de la fracción III del 115 constitucional*

De conformidad con la reforma de 1999, la fracción III del artículo 115 constitucional quedó con la redacción y sujeta a los artículos transitorios siguientes:

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:

(.....)

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus 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;
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas 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 los 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.

## ARTÍCULOS TRANSITORIOS

«ARTÍCULO PRIMERO El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, salvo lo previsto en los artículos siguientes:

«ARTÍCULO SEGUNDO. Los estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

«ARTÍCULO TERCERO. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del Estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción tercera del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el



---

citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

«ARTÍCULO CUARTO. Los Estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales. (.....)

«ARTÍCULO SEXTO . En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Dado en la Sala de Comisiones del Palacio Legislativo de San Lázaro a los catorce días del mes de junio de mil novecientos noventa y nueve.

*d) Errores de la nueva fracción III del 115 constitucional*

Independientemente de las consideraciones formuladas en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de 15 de junio de 1999, la nueva redacción del encabezado de la fracción III del artículo 115 constitucional que establece: «Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:», resulta confusa e imprecisa, dadas las dos interpretaciones a que da lugar, a saber:

i. Algunos de los ítems de la fracción son servicios públicos y otros son funciones públicas, sin indicar cuáles son unos y cuáles son otras; interpretación reforzada:

> Por lo dispuesto en el segundo párrafo de dicha fracción, que alude a la competencia del municipio en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo como dos aspectos diferentes de su actividad;

> Por la atribución al municipio —en el inciso h)— de la seguridad pública, en los términos del artículo 21 constitucional, que la define como una función —no como un

---

servicio público— a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios.

> Por la conjunción disyuntiva «o» utilizada en la parte final del primer párrafo del artículo tercero transitorio del decreto respectivo, que previene: «Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la *función o servicio público* de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada».

> Por la imposibilidad impuesta por la lógica de que una categoría jurídica sea a la vez otra diferente.

ii. Empero, el nuevo texto del encabezado de la fracción III del artículo 115 constitucional, al usar en su encabezado la conjunción copulativa «y» en la expresión *funciones y servicios públicos* que pone a cargo de los municipios, no sólo califica de públicos tanto a las funciones como a los servicios sino que permite también inferir el desatino de que todos los ítems de dicha fracción sean simultáneamente servicios públicos y funciones públicas, tal como lo expresó la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados en su dictamen respectivo.

#### *e) Bases para rectificar el artículo 115 constitucional*

Por todo lo anterior, se impone la modificación del texto del artículo 115 constitucional a fin de configurar el marco jurídico adecuado para propiciar el sano desarrollo de los municipios en México, tal rectificación deberá partir de un catálogo integral de las actividades a su cargo que las agrupe en relación con las funciones públicas, los servicios públicos y las obras públicas, identificando las restantes como actividades socioeconómicas residuales.

En este orden de ideas, deberán preverse las actividades a realizar en ejercicio de las siguientes funciones públicas del municipio: la de gobierno municipal, incluidas las de otorgamiento de licencias, permisos y —en su caso— concesiones; la función pública —materialmente legislativa— de aprobar los bandos y reglamentos municipales; la función pública —materialmente jurisdiccional— de imponer sanciones por la comisión de faltas administrativas; la función pública —formal y materialmente administrativa— de contratar la adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes y servicios, así como de obra pública, y de convenir o concesionar la prestación de servicios públicos; la de

---

seguridad pública; la de tránsito; la hacendaria; la de planeación; la de control; la catastral; así como las de protección al ambiente y de protección civil, en el ámbito de su competencia.

En cuanto a los servicios públicos municipales, el catálogo respectivo deberá incluir los de agua potable y drenaje;<sup>(101)</sup> alumbrado público; limpia, recolección y traslado de residuos sólidos;<sup>(102)</sup> mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; estacionamiento de vehículos; taxis y automóviles de alquiler; y transporte colectivo urbano de pasajeros.

En cuanto a las obras públicas municipales, deben considerarse la construcción, edificación, instalación y cualesquiera otras actividades que modifiquen el estado o modificación de un inmueble municipal con un propósito de interés público o beneficio general, así como al producto terminado de tales actividades; por lo que quedarían comprendidos los edificios municipales destinados a sus órganos y dependencias; las redes de agua potable, drenaje y alumbrado público, así como las calles, parques y jardines.

Finalmente, debieran figurar entre las actividades socio económicas residuales, las de interés público relativas al tratamiento y disposición de las aguas servidas y pluviales, y al tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, así como las actividades socioeconómicas residuales simples que el municipio desempeñe con motivo de la deficiencia o insuficiencia de las similares desarrolladas por los particulares.

## 2. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL EN EL DERECHO ARGENTINO

A guisa de muestra del derecho comparado, nos remitimos al derecho argentino, para explorar el ámbito de las obras públicas y de los servicios públicos municipales, lo que nos permite advertir, por ejemplo, que en la Provincia de Buenos Aires, el catálogo de los referidos servicios no incluye la seguridad pública ni la ordenación del tránsito; tampoco comprende las calles, parques y jardines, cuya apertura y ejecución se atribuye implícitamente al departamento ejecutivo de la municipalidad, con sujeción a una normativa jurídica integrada por la Constitución Provincial, la Ley Orgánica de las Municipalidades, la Ley de Obras Públicas y su decreto reglamentario, la Ordenanza General número 165, sobre Obras Públicas Municipales; y el Reglamento de Contabilidad y Disposiciones de Administración para las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, entre otras.

---

Cabe aclarar que en la provincia de Buenos Aires la organización del gobierno municipal obedece a un esquema bipartita configurado a través de dos departamentos: el deliberativo y el ejecutivo, el primero está a cargo del Concejo deliberante, compuesto de un número variable de miembros, no menor de seis ni mayor de veinticuatro concejales, de acuerdo al número de habitantes, en tanto que el departamento ejecutivo se encomienda a un intendente.

El catálogo de obras públicas municipales de la Provincia de Buenos Aires está contenido en su Ley Orgánica de Municipalidades, que al respecto establece:

Art. 59. Constituyen obras públicas municipales:

- a) Las concernientes a los establecimientos e instituciones municipales.
- b) Las de ornato, salubridad, vivienda y urbanismo;
- c) Las atinentes a servicios públicos de competencia municipal.
- d) Las de infraestructura urbana, en especial las de pavimentación, repavimentación, cercos, veredas, saneamiento, agua corriente, iluminación, electrificación, provisión de gas y redes telefónicas.

(.....)

Art. 60. Las obras municipales se realizarán por:

- a) Administración
- b) Contratación con terceros
- c) Cooperativas o asociaciones de vecinos
- d) Acogimiento a leyes de la provincia o de la nación.

En los contratos con terceros para la realización de obras que generen contribución de mejoras, se podrá imponer al contratista la percepción del costo de la obra directamente de los beneficiarios.

En cuanto a los servicios públicos, la Ley Orgánica de las Municipalidades, en su artículo 52, presenta un catálogo de servicios públicos municipales que incluye los de barrido, riego, limpieza, alumbrado, provisión de agua, obras sanitarias y desagües pluviales, transporte y todo otro que tendente a satisfacer necesidades colectivas de carácter local, siempre que su ejecución no se encuentre a cargo de la Provincia o de la Nación, a cuyo efecto atribuye al Concejo Deliberante disponer la prestación de los catalogados, y además, dispone:

---

Art. 53. El Concejo autorizará la prestación de los servicios públicos de ejecución directa del departamento ejecutivo o mediante organismos descentralizados, consorcios, cooperativas, convenios y acogimientos. Con tal propósito, se podrá autorizar la obtención de empréstitos y la venta o gravamen de bienes municipales, con arreglo a lo dispuesto para estas contrataciones.

Por mayoría absoluta del total de sus miembros, el Concejo podrá otorgar concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII.

Art. 131. La ejecución directa de los servicios de la municipalidad corresponde al departamento ejecutivo, quien administrará los establecimientos por medio de empleados a sueldo, comisiones de vecinos u organismos descentralizados. En los convenios, cooperativas o consorcios, será obligatoria su participación en los órganos directivos.

### 3. FORMAS DE GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

La prestación de los servicios públicos municipales se da a través de estructuras organizacionales determinadas, a cargo de entes de derecho público, o bien de personas físicas o morales, mediante diversas formas o modos de gestión, inscritas unas en el derecho público, encuadradas otras en el derecho social, e insertas unas más en el derecho privado.

#### A. PRESTACIÓN POR INSTITUCIONES DE DERECHO PÚBLICO

Figuran entre las posibles formas de prestación del servicio público municipal, a través de entes de derecho público, la gestión directa por medio de la administración municipal centralizada; la gestión mediante ente específico de la administración centralizada, pero carente de personalidad jurídica propia, como es el órgano municipal desconcentrado; la prestación a través de la personificación del servicio público por la vía de la descentralización administrativa por servicio a través del organismo descentralizado municipal; la prestación a través de una empresa de participación municipal mayoritaria que, aun cuando acuñada en los moldes del derecho privado, se sujeta, en parte, a regulación de derecho público; la prestación por medio de una asociación intermunicipal; la prestación mediante convenio celebrado entre el municipio y el Estado; y la prestación a través de un fideicomiso público.

*a) Gestión directa de la administración municipal centralizada*

Estaremos frente a esta forma de gestión de los servicios públicos, que los franceses conocen como gestión en *régie simple* o *directe*, cuando el servicio público lo maneja la administración municipal centralizada por medio de una de sus dependencias que simultáneamente atiende otras actividades; se trata, pues, de una gestión indiferenciada de la administración pública, en la que ésta asume su dirección y operación, al hacerlo funcionar con sus propios agentes y recursos.

En México, la mayoría de los municipios encomiendan diversos servicios públicos, como los de limpia y mercados a dependencias de su administración centralizada, y en consecuencia, sin personalidad jurídica ni patrimonio ni presupuesto propios, pero con bienes específicos afectos a ellos, y con asignaciones concretas de recursos, para subvenir a sus gastos, en sus respectivos presupuestos anuales de gastos, así como con personal especializado adscrito formalmente a cada uno de dichos servicios.

En tanto no cese la confusión existente en el artículo 115 de nuestra Constitución federal, que considera servicios públicos a genuinas funciones públicas, la gestión directa centralizada resulta indispensable para aquéllos cuya prestación implica el ejercicio de autoridad; así, los llamados «servicios públicos» de tránsito y los de seguridad pública deben ser prestados por la administración pública centralizada, por la razón referida.<sup>(103)</sup>

*b) Gestión del servicio público municipal a través de un órgano desconcentrado de la Administración centralizada*

El municipio encuentra en el órgano desconcentrado —producto de la llamada desconcentración administrativa— otra de las formas de gestión directa de los servicios públicos a su cargo; en opinión del profesor de la Universidad de Lieja, André Buttgenbach, la desconcentración administrativa es un sistema organizacional conforme al cual el poder decisorio y la competencia para realizar actos propios de la persona pública se asignan a los órganos jerárquicamente subordinados a la suprema autoridad central.<sup>(104)</sup>

La creación del órgano desconcentrado municipal debe estar prevista en la ley y deberá ser motivo de acuerdo especial del ayuntamiento.

En el caso del órgano desconcentrado que atiende la gestión de un servicio pú-

---

blico determinado, se advierte el traslado parcial de la competencia y del poder decisorio, de un órgano superior a uno inferior, sin que desaparezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad, aun cuando disminuya la subordinación. La existencia de órganos desconcentrados está prevista, por ejemplo, en la Ley Orgánica del Municipio libre del Estado de Guerrero, que dispone:

Artículo 61.- Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos en materia de Gobernación y Seguridad Pública las siguientes:  
(.....)

XXII-A. Establecer Centros Micro-regionales de Servicios Públicos de carácter administrativo y técnico, en aquellas zonas que los requieran por razones de dispersión o concentración poblacional, accesibilidad a dichos servicios, facilidades de comunicación y patrones de vida social, determinando su jurisdicción territorial;(...

Artículo 182.- Los servicios públicos prestados directamente por el ayuntamiento serán administrados por el presidente municipal en los términos de esta Ley, sus reglamentos y acuerdos del ayuntamiento.

Artículo 197.- Las comisarías municipales son órganos de desconcentración administrativa de los ayuntamientos y de la administración municipal y de participación de la comunidad, de integración vecinal y de carácter honorífico.

Artículo 202.- En las cabeceras municipales con más de 20,000 habitantes, el Ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, podrá crear delegaciones municipales como órganos administrativos desconcentrados por territorio, jerárquicamente subordinados al presidente municipal, con el ámbito de competencia territorial que el propio ayuntamiento establezca.

Este artículo es aplicable para aquellas localidades en las que no existan Comisarías.

Artículo 203.- Las delegaciones tendrán las facultades delegadas en función del tamaño del ámbito territorial de competencia, la complejidad de problemas urbanos y sociales, los recursos técnicos y financieros de los servicios y obras públicas, el nivel de participación de los vecinos así como la capacidad administrativa y técnica disponible.

---

Artículo 241-A.- La creación de los Centros Micro-regionales de Servicios Públicos a los que se refiere el artículo 61 fracción XXII-A, surtirán sus efectos a partir de la aprobación del Congreso del Estado, y tendrán por objeto integrar equipamiento, servicios e infraestructura que puedan ser aprovechados por los ciudadanos de una región.

Artículo 241-B.- Los Centros Micro-regionales de Servicios Públicos son órganos de desconcentración territorial de los Ayuntamientos y de la Administración Municipal de carácter auxiliar; y estarán sujetos al poder jerárquico del cabildo, por conducto del presidente municipal.

El Centro contará con un coordinador que fungirá como su titular y quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.

Artículo 241-C.- El gobierno del estado podrá transferir el uso de sus facultades a un Centro, siempre y cuando para su creación se haya firmado un convenio de coordinación en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 241-E.- Las atribuciones del Centro Micro-regional de Servicios Públicos serán:

- I. Prestar los servicios que le sean delegados por el Ayuntamiento y/o el Gobierno del Estado;
- (.....)
- III. Llevar a cabo funciones de policía y buen gobierno, así como cuidar la seguridad pública;
- IV. Actuar como autoridad auxiliar del Gobierno del Estado y Gobierno Federal; (...)

*c) Gestión mediante organismo descentralizado*

La llamada personificación del servicio público se da a nivel municipal cuando se crea una persona jurídica de derecho público con el deliberado propósito de encomendarle la prestación de una actividad atribuida a la administración pública municipal, bajo el esquema organizacional de la descentralización administrativa por servicio.

La descentralización administrativa por servicio significa una delegación de facultades de cualesquiera de las personas morales territoriales, como son el Estado, la



---

entidad federativa y el municipio, en favor del propio servicio que se personaliza, con recursos propios y con poder de decisión, sin que por ello se rompan sus vínculos con aquéllas, porque se establecen obligadas relaciones jurídicas que fijan el régimen de derecho al que se someten tales servicios personificados.

Asimismo, la descentralización por servicio entraña la creación de una nueva persona jurídica con una esfera de competencia, órganos propios y poder de decisión, sin perjuicio de que las mencionadas personas morales territoriales conserven ciertas facultades de intervención.<sup>(105)</sup>

La personificación del servicio público municipal por la vía de la descentralización administrativa por servicio se produce mediante la creación de un ente de derecho público investido de autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión, al cual se transfiere la facultad, original u ordinariamente atribuida a la administración municipal centralizada, de operar un servicio público.

En virtud de la autonomía jurídica, el ente tendrá personalidad jurídica propia; gracias a la autonomía financiera, habrá de tener patrimonio propio; merced a la autonomía técnica, contará con su propio ordenamiento técnico; y dada la autonomía de gestión, estará en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido. Pese a esa cuádruple autonomía, la administración municipal central mantiene su control y vigilancia respecto del ente descentralizado, mediante una relación de tutela.

La desconcentración administrativa se diferencia de la descentralización administrativa por servicio, en que, en la primera se da una delegación o transferencia de facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona, en tanto que en la descentralización por servicio, la delegación o transferencia de facultades se registra entre dos personas diferentes, habida cuenta que el organismo descentralizado tiene personalidad jurídica propia y el órgano desconcentrado carece de ella; además, la relación entre los órganos es de jerarquía en la desconcentración, y de tutela en la descentralización.

La personificación del servicio público municipal por la vía de la descentralización administrativa por servicio se da en México a través del llamado organismo descentralizado, figura jurídica adoptada para instrumentar dicha forma organizacional, tanto

---

en el ámbito federal como en el de las entidades federativas y en el de los municipios; caracterizado por tener personalidad jurídica y patrimonio propios, crearse por medio de un procedimiento de derecho público, gozar de autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión, para la realización de una actividad técnica, cual es la prestación de un servicio público, y sujeto a una relación de tutela respecto de la administración centralizada, merced a la cual ésta lo vigila y controla.

En este orden de ideas, el Código Municipal para el Estado de Chihuahua expedido el 26 de septiembre de 1995, bajo Decreto número 850/95 P.E., dispuso:

Artículo 79.- Son organismos descentralizados municipales, las personas morales creadas por el ayuntamiento, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten siempre y cuando reúnan los siguientes requisitos:

I. Que su patrimonio, se constituya total o parcialmente con bienes, fondos, asignaciones presupuestales, subsidios, el rendimiento de un impuesto específico o cualquier otra aportación que provenga del municipio; y

II. Que su finalidad u objeto, sea la prestación de servicios públicos o sociales, la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

El texto del precepto legal antes transcrito no es el adecuado porque puede dar lugar a confundir al organismo descentralizado con la empresa de participación municipal, al permitirse que el primero adopte la estructura legal de la sociedad anónima, por ejemplo, que tan común es para la segunda.

El sentido confuso y equívoco del referido precepto del Código Municipal para el Estado de Chihuahua parece inspirarse en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a su vez proviene de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que en su artículo 2º reconocía como organismos descentralizados a las personas morales creadas por el Estado, mediante ley del Congreso o decreto del Ejecutivo, «cualquiera que sea la forma jurídica que adopten» y siempre que, además, satisficiesen ciertos requisitos.

---

Por lo anterior considero que toda ley orgánica municipal debiera precisar que los organismos públicos descentralizados se caractericen por su personalidad jurídica y patrimonio propios, y habida cuenta que su existencia ordinariamente habrá de rebasar el periodo para el que fue electo el ayuntamiento que lo promueve, debiera establecerse que sólo puedan crearse mediante ley o decreto de la Legislatura del Estado, a propuesta del ayuntamiento respectivo, para personificar un servicio público conforme a una estructura de derecho público, bajo la tutela de la administración municipal centralizada.

La atención de la precisión sugerida en el párrafo anterior permitiría destinar el organismo descentralizado, exclusivamente a su objetivo original: la personificación del servicio público, por medio de un proceso de descentralización administrativa por servicio que ubica a la nueva persona de derecho público en su ámbito lógico y natural que es el de la administración pública de la cual forma parte.

De tal suerte, se evitaría confundir al organismo público descentralizado con la empresa de participación municipal, porque el primero sólo podría crearse de acuerdo a estructuras legales de derecho público y, por tanto, no sería posible formarlo en los troqueles del derecho privado usados para acuñar a la empresa de participación estatal, tales como el de la sociedad anónima, por ejemplo.

En todo caso, la creación de un organismo descentralizado del municipio requiere de un acuerdo del ayuntamiento respectivo para tal efecto y, por lo general, corresponde a la Legislatura del Estado expedir el decreto de su creación, a iniciativa del ayuntamiento correspondiente.

*d) Mediante empresa de participación municipal mayoritaria*

La prestación de los servicios públicos municipales puede efectuarse a través de la llamada empresa paramunicipal o de participación municipal mayoritaria, cuyo capital puede integrarse con aportaciones del municipio y de los particulares para constituir la típica empresa mixta, o bien con aportación exclusivamente municipal canalizada, en parte, a través del ayuntamiento y, en parte, por conducto de organismos descentralizados del municipio. Las empresas de participación municipal mayoritaria las definió el citado Código municipal para el estado de Chihuahua, expedido el 26 de septiembre de 1995, en los siguientes términos:

---

Artículo 80.- Son empresas de participación municipal mayoritaria, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

I. Que el municipio, directamente o a través de otras empresas, en cuyo capital tenga participación mayoritaria o de organismos descentralizados, aporte o sea propietario de un cincuenta y uno por ciento o más del capital social o de las acciones de la empresa;

II. Que en la constitución de su capital, se haga figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el municipio; y

III. Que al municipio corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente o de designar al presidente, director o gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración, de la junta directiva u órgano equivalente.

La creación de la empresa paramunicipal requiere de un acuerdo del ayuntamiento y, por lo general, de la autorización del Congreso del Estado. Acerca de la empresa paramunicipal o de participación municipal mayoritaria, el doctor José Mejía Lira hace notar que:

Este sistema se ha difundido mucho en los países europeos. Por ejemplo en Alemania, el ejecutor principal de los servicios municipales corresponde a una empresa paramunicipal polivalente llamada *stadtwerke* (literalmente trabajos ciudadanos). La *stadtwerke* maneja un presupuesto distinto al municipal, estableciendo su propio balance y estado de resultados, y eventualmente se cubre su déficit por el presupuesto local. Estas empresas se encargan de la distribución de la electricidad, del gas, de la calefacción y del agua potable.<sup>(106)</sup>

*e) Por medio de asociación intermunicipal*

Otra forma de prestación del servicio público municipal es a través de una asociación intermunicipal, figura prevista en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, conformada por varios municipios, previo acuerdo de sus respectivos ayuntamientos, para la más eficaz prestación de los servicios públicos; cuando se trate de

---

asociación de municipios de dos o más estados, se deberá recabar la aprobación de las correspondientes legislaturas. En opinión del maestro Eduardo López Sosa:

Este mecanismo constituye una forma de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución o prestación de un servicio público. La asociación busca satisfacer los requerimientos de servicios de todas las poblaciones municipales implicadas. Por su naturaleza puede dar origen a un organismo *ad hoc* para atender el servicio, lo cual supone una mezcla en las formas de prestación.<sup>(107)</sup>

La figura de la asociación de municipios de un mismo Estado se previó, por vez primera, en la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional; en tanto que la reforma de 1999 al mismo numeral, permite la asociación intermunicipal para integrar a municipios de diferentes estados en la prestación mancomunada de servicios públicos con el propósito de mejorar su eficacia. Desde luego, la asociación intermunicipal no podrá quedar por encima de sus municipios integrantes, por prohibirlo expresamente la fracción I del artículo 115 constitucional.

*f) A través de convenio celebrado entre el municipio y el estado*

La incapacidad financiera y técnica suele ser un impedimento para que el municipio pueda prestar adecuadamente ciertos servicios públicos de su competencia, por lo que para solucionar el problema puede celebrar un convenio con el Estado, a fin de transferir a éste dicha prestación de manera temporal, como, a partir de la reforma de 1999, lo prevé el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional, por disponer que los municipios, «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.»

En términos generales, será necesario que el convenio estado-municipio sea precedido por un acuerdo del ayuntamiento respectivo que haga constar la incapacidad financiera, técnica o de otra índole que sufra el municipio para prestar por sí el servicio público de que se trate; y de rebasar la duración del convenio el periodo del ayuntamiento, recabar la aprobación de la Legislatura del Estado. Por lo demás, el convenio deberá precisar el servicio público a que se refiera, su duración y los derechos y obligaciones de

---

ambas partes; así como las formas de terminación y suspensión y el órgano a que se sometan para los casos de controversias.

*g) Mediante fideicomiso público*

De acuerdo al artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, el fideicomiso es «una figura jurídica en virtud de la cual una persona, llamada fideicomitente, destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese propósito a una institución fiduciaria».

Habida cuenta que la prestación de un servicio público es un fin lícito determinado, el fideicomiso puede tener como fin dicha prestación y, en consecuencia puede ser una forma de gestión del servicio público, a condición de que esté prevista en la normativa; y dado que el municipio es una persona jurídica, puede ser fideicomitente y aportar recursos de su propiedad en la integración de fideicomisos para encargarse de la prestación de servicios públicos específicos; al respecto, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, previene:

Artículo 123.- Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos.

Artículo 124.- Los órganos de control y evaluación gubernamental de los ayuntamientos, serán los responsables de la supervisión y evaluación de la operación de los organismos auxiliares y fideicomisos a que se refiere el presente capítulo.

En los términos de la Ley Orgánica de Administración Municipal del Estado de Sonora, expedida el 24 de enero de 1984:

Artículo 66.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:  
(.....)

III. Fideicomisos públicos municipales, aquéllos que se constituyen conforme a la Ley de la materia, con fondos del gobierno municipal o de alguno o algunos de los organismos a que se refieren las fracciones que anteceden y en donde el ayuntamiento como fideicomitente único, atiendan un objeto específico de interés público o beneficio

---

colectivo, cuya competencia tenga legalmente atribuida.

Conforme a la definición de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, podemos considerar que los elementos del fideicomiso público municipal para prestación de servicio público, son: el fideicomitente, que sería el ayuntamiento, quien a nombre del municipio emite la declaración unilateral de crear el fideicomiso; el fiduciario, que tendría que ser una institución de crédito autorizada para fungir como fiduciaria; la finalidad de prestar un servicio público determinado; el fideicomisario o beneficiarios, que vendrían a ser los usuarios potenciales del servicio público respectivo, y los bienes fideicomitidos, que consistirían en los bienes o recursos municipales aportados para tal efecto.

Independientemente de la aprobación de la legislatura del Estado, la constitución del fideicomiso público municipal requiere del acuerdo previo del ayuntamiento respectivo que la autorice.

#### B. PRESTACIÓN POR ENTES DE DERECHO SOCIAL

Los troqueles del derecho social también son aptos para constituir personas morales operadoras —vía concesión o permiso— de servicios públicos, prueba de ello es el molde específico de la sociedad cooperativa, la cual opera sobre el principio de igualdad de sus miembros, tanto en derechos como en obligaciones; tiene un mínimo de diez socios; su capital es variable y su duración es indefinida; en la adopción de resoluciones cada socio tiene un voto; persigue elevar el nivel socioeconómico de sus miembros conjuntando su actuación en una obra colectiva, y reparte sus rendimientos por partes iguales, en proporción del trabajo desarrollado por cada uno de sus miembros. El artículo 56 de la referida ley, dispone:

«Son sociedades cooperativas de productores, aquellas cuyos miembros se asocian en la producción de mercancías o en la prestación de servicio al público.»

Habida cuenta que los particulares pueden prestar servicios públicos propios, es decir, atribuidos al Estado, mediante concesión u otro mecanismo de delegación; y servicios públicos impropios o virtuales, o sea, no atribuidos al Estado, previa obtención del permiso, licencia o autorización correspondiente, se puede aprovechar la categoría

---

especial de *cooperativa de intervención oficial*, para la prestación del servicio público, toda vez que el artículo 63 de la Ley General de Sociedades Cooperativas, establece:

«Son sociedades (cooperativas) de intervención oficial las que exploten concesiones, permisos, autorizaciones, contratos o privilegios legalmente otorgados por la autoridades federales o locales.»

En la práctica, diversas sociedades cooperativas de interés público son prestadoras de servicios públicos de transporte urbano y, desde luego, pueden emplearse para la prestación de otros tipos de servicios públicos.

#### C. PRESTACIÓN POR ENTES DE DERECHO PRIVADO

La prestación de servicios públicos por medio de particulares puede darse mediante formas de gestión sujetas a regímenes jurídicos diferentes, según se trate de servicios públicos propios o de servicios públicos impropios o impropriamente dichos.

##### *a) Gestión de servicios públicos propios por medio de particulares*

Aun cuando los servicios públicos propios o propiamente dichos están atribuidos al Estado, es posible que en algunos casos éste transfiera la actividad de su prestación a los particulares, mediante diferentes mecanismos, tales como la concesión, la locación, el concierto y la gestión interesada.

##### *i. La concesión*

Cuando se concede a un particular la prestación de un servicio público, éste no sale del ámbito de atribuciones de la administración pública quien, en consecuencia, no pierde su titularidad, por lo que prestará el servicio indirectamente a través del concesionario, quien tendrá a su cargo los riesgos económicos de su prestación, como lo hace notar Maurice Hauriou cuando define:

La concesión es una operación por la cual un particular se encarga, a sus gastos, riesgos y peligros, del funcionamiento de un servicio público y, en su caso, de la ejecución de obras públicas, gracias a la transmisión temporal de derechos del poder público, de manera reglamentaria, y merced a una remuneración prevista contractualmente, derivada de tasas que está autorizado a percibir de los usuarios del servicio.<sup>(108)</sup>



---

## ii. La locación

La *locatio conductio operarum* del derecho romano perdura, hasta nuestros días, en la legislación de algunos países, bajo la denominación de locación de servicio o arrendamiento, como un sistema por cuya virtud la administración pública «locataria» encarga a un particular «locador», por tiempo determinado y mediante la remuneración convenida de antemano, la prestación de un servicio público gratuito u oneroso, por lo general ya organizado. Contra esta forma de gestión de servicio público, Manuel María Díez expresa:

Los usuarios del servicio arrendado no tienen relación jurídica con el empresario sino con la administración a quien deben pagar el precio del servicio. En el arrendamiento no existe ninguna delegación del poder público, ya que el empresario no está autorizado para el cobro de las tarifas ni el ejercicio de ciertas prerrogativas que corresponden a la administración. Es un sistema anacrónico que está en desuso, que implica una confesión de incapacidad de la administración pública.<sup>(109)</sup>

Pese a las críticas, la locación o arriendo del servicio público, continúa en uso en diversos países, especialmente a nivel municipal, específicamente en el caso del servicio de alumbrado público, pues suele ocurrir que la autoridad municipal contrate su prestación con la empresa suministradora de energía eléctrica, quien por tal motivo toma a su cargo la operación y mantenimiento del mismo, mediante el pago del precio convenido, sin que se establezca relación jurídica entre la población usuaria de este servicio *uti universi* y la empresa prestadora del mismo.

## iii. La subrogación

La subrogación o concierto viene a ser otra forma de prestación indirecta del servicio público propiamente dicho a través de entes de derecho privado, consistente en el aprovechamiento de las instalaciones o infraestructura que tienen instituciones privadas, adecuadas para realizar su prestación, a cuyo efecto el ente público a quien está atribuido el servicio, contrata con el poseedor de las instalaciones o infraestructura mencionadas, la prestación de ese servicio a los usuarios respectivos.

El concierto o subrogación se considera como una forma provisional, conforme a la cual la prestación del servicio queda a cargo de un subrogatario, quien es una persona diferente a la que legalmente le está atribuido; cuando el prestador original del servi-

---

cio adquiere o recupera la posibilidad de proporcionarlo directamente, el concierto se vuelve innecesario; así, por ejemplo, se previó en España en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, que dispuso:

Artículo 144.1. La duración de los conciertos no podrá exceder de diez años y quedarán automáticamente sin efecto desde el momento en que la Corporación interesada tuviere instalado y en disposición de funcionar un servicio análogo al concertado.

2. No obstante, se podrán autorizar por el Ministerio de la Gobernación sucesivas prórrogas de igual duración, siempre que la Corporación demostrase la imposibilidad de instalar el servicio por su cuenta o la mayor economía de esta forma de prestación sin menoscabo de eficacia para el público.

#### *iiii. La gestión interesada*

En Francia, otra forma de gestión de los servicios públicos municipales viene a ser la llamada *régie intéressée*, ubicada en un punto intermedio entre la *gestión en régie* y la concesión. Esta gestión o administración interesada implica la asociación de la administración pública con un particular para la prestación de un servicio público, sin crear por ello una nueva persona jurídica, lo cual puede efectuarse conforme a diversas modalidades. Los aspectos esenciales de la doctrina francesa sobre la *régie intéressée*, los resume Fernando Albi en los siguientes términos:

1º La administración confía a un particular no funcionario *-régisseur-* la prestación de un servicio público.

2º Las instalaciones materiales son propiedad de la administración. El gestor no financia el coste de primer establecimiento del servicio. No es un capitalista; aporta, exclusivamente, su trabajo.

3º Los gastos de explotación se hallan a cargo de la administración pública, la cual también percibe los devengos económicos de los usuarios.

4º El riesgo de la empresa los soporta sólo la administración pública.

5º Al gestor le retribuye la administración directamente, no los usuarios, y

---

dicha remuneración puede consistir en una asignación fija o proporcional al gasto, en primas de diversa naturaleza, en participación en los beneficios netos o en alguna fórmula mixta que combine todos o algunos de los procedimientos apuntados. Se busca, en esencia, estimular el interés particular del gestor para que desarrolle, en la dirección de la empresa, iniciativas de mayor eficacia que las que son consecuencia de la situación estable de un simple funcionario.<sup>(110)</sup>

*b) Gestión de servicios públicos impropios por medio de particulares*

Venimos de decirlo, la doctrina ha otorgado una gran aceptación a la propuesta del profesor Arnaldo de Valles, de dividir al servicio público en dos hemisferios: el propiamente dicho o propio y el impropio o impropio, también llamado virtual; el primero es una creación de la ley y está atribuido a la administración pública, sin perjuicio de que, en algunos casos, delegue a particulares su prestación, bajo el régimen de concesión u otro similar; en cambio, el servicio público impropio no se atribuye a la administración pública y deriva su creación de un acto administrativo —permiso, licencia o autorización—, mediante la cual se retira la traba jurídica que obstruye el derecho del particular a realizar una actividad legítima, como explicara el maestro Gabino Fraga en los siguientes términos:

En la generalidad de los casos en que la legislación positiva ha adoptado el régimen de autorizaciones, licencias o permisos, hay un derecho preexistente del particular, pero su ejercicio se encuentra restringido porque puede afectar la tranquilidad, la seguridad o la salubridad públicas o la economía del país, y sólo hasta que se satisfacen determinados requisitos que dejan a salvo tales intereses es cuando la administración permite el ejercicio de aquel derecho previo.<sup>(111)</sup>

#### 4. LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Derivada del latín *concessio*, el vocablo castellano *concesión* se explica como acción y efecto de conceder, que a su vez significa dar, otorgar, hacer merced y gracia de una cosa. En términos jurídicos, puede explicarse la concesión como el mecanismo mediante el cual, quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones y facultades o de ciertos bienes y derechos, delega su ejercicio o aprovechamiento en favor de un tercero.

Diversos historiadores ubican los antecedentes de la concesión en el *precarium* romano, mediante el cual el propietario de un terreno otorgaba su ocupación a otra

---

persona, sin transmitirle su dominio ni su posesión; el concedente podía revocarlo a discreción y a la muerte del precarista, los bienes regresaban al concedente *ipso jure*, habida cuenta que los descendientes del precarista carecían de derechos hereditarios respecto de ellos. Originalmente gratuito, el *precarium* se convirtió más tarde en oneroso. Versiones medievales de la concesión fueron los *beneficia* y los *privilegia Principis*, en tanto que el *curso marítimo* fue una de las expresiones del negocio concesional en el Estado absolutista.

La concesión se emplea en el derecho privado, lo mismo que en el derecho público, por abarcar actos de distinta naturaleza encaminados a conferir derechos a sus beneficiarios, por lo cual, para lograr su mejor entendimiento, conviene dividirla, en atención al concedente, en administrativas y en mercantiles. Las primeras son otorgadas por la administración pública y se subdividen en las de aprovechamiento o explotación de los bienes del Estado, las de obra pública y las de servicio público; las segundas, las confieren los particulares; en ambos casos versan sobre facultades y derechos atribuidos al concedente.

#### A. LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA

Las concesiones administrativas pueden ser de servicio público, de obra pública, y de uso de bienes del dominio del Estado; las primeras tienen por objeto satisfacer necesidades de carácter general, las segundas tratan de satisfacer una necesidad pública. La concesión de uso de bienes o demanial, en cambio, pretende básicamente satisfacer la necesidad privada o el interés privado del concesionario. Todas transfieren al concesionario derechos propios del Estado.

En todo caso, la concesión administrativa implica la transferencia a un particular del desempeño de actividades no esenciales atribuidas a la administración pública, o del aprovechamiento y explotación de bienes del dominio público, mediante la constitución a favor de dicho particular, de derechos o poderes previstos en el ordenamiento jurídico, de los que antes carecían; en opinión de Serra Rojas:

La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide

---

su propia organización.<sup>(112)</sup>

#### B. LA CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

En la actualidad, los múltiples deberes del Estado y del municipio les impiden desempeñarlos, con sólo el uso de sus propios medios y recursos, lo cual abre la posibilidad de la delegación de algunas de sus actividades no esenciales, en favor de particulares, sin que ello signifique renuncia o abandono de tales tareas, porque las atribuciones de que derivan les siguen asignadas, lo cual impide a los particulares realizarlas sin su previa delegación, mediante el otorgamiento de la respectiva concesión. En este sentido, la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, dispone:

Art. 53. El Concejo autorizará la prestación de los servicios públicos de ejecución directa del departamento ejecutivo o mediante organismos descentralizados, consorcios, cooperativas, convenios o acogimientos. Con tal propósito, se podrá autorizar la obtención de empréstitos y la venta o gravamen de bienes municipales con arreglo a lo dispuesto para estas contrataciones.

Por mayoría absoluta del total de sus miembros, el concejo podrá otorgar concesiones a empresas privadas para la prestación de servicios públicos, con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII.

Art. 230. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 53, las municipalidades podrán otorgar a empresas privadas concesiones para la prestación de servicios públicos.

De la misma manera, en el ámbito federal mexicano, el artículo 28 constitucional, en su parte relativa, establece:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

---

Evidentemente, el artículo 28 constitucional sólo prevé concesionar la prestación de los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de dominio de la Federación, mas no los de las entidades de la República; por su parte, el artículo 122 del mismo ordenamiento constitucional, en el inciso k) de la fracción V de su base primera, atribuye a la Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, la facultad de *regular la prestación y la concesión de los servicios públicos* del Distrito Federal.

En cambio, el artículo 115 de la misma Constitución no prevé la posibilidad de concesionar los servicios públicos municipales, por lo que habrán de ser las constituciones particulares de los Estados las que, en su caso, abran tal posibilidad; de lo contrario, el legislador ordinario carecería de la facultad para legislar sobre concesión de servicios públicos, por lo cual, en rigor, no podrían concesionarse. En este sentido, la Constitución Política del Estado de Durango, con toda pulcritud, determina en el último párrafo de su artículo 109:

Los municipios, previo acuerdo de sus ayuntamientos, podrán concesionar a los particulares la ejecución y operación de obras, así como la prestación de los servicios públicos que les correspondan, cuando por razones económicas, sociales o técnicas así se requiera.

La concesión de servicio público implica el sometimiento del concesionario al control y a la vigilancia de la administración pública, porque viene a ser una de las formas del ejercicio privado de las actividades públicas, ya que el concesionario, aun cuando no constituya parte integrante de la referida administración, le aporta una colaboración que le descarga a aquélla de una parte de sus labores, sin reducir su potestad y su autoridad sobre los gobernados.

Se puede entender la concesión de servicio público como la cesión temporal de su gestión, hecha por la administración pública en favor de un particular, a efecto de que éste se encargue de ella, por lo cual percibe una remuneración, sometido a la regulación, control y vigilancia del poder de policía; o como dice Georges Vedel:

Se trata de un procedimiento mediante el cual una persona pública, llamada autoridad otorgante, confía a una persona física o moral, llamada concesionario, la misión

---

de gestionar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste habitualmente en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio.<sup>(113)</sup>

### C. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Uno de los temas intensamente debatidos en el derecho administrativo ha sido el de la naturaleza jurídica de la concesión de servicio público, en torno al cual inicialmente se inscribieron dos criterios antagónicos, ambos reflejados tanto en la doctrina como en el derecho positivo y en la jurisprudencia; conforme a uno de tales criterios se trata de un contrato; en cambio, la tesis contraria la considera como un acto administrativo; con posterioridad surgió una tercera interpretación que en una posición ecléctica, asigna a la concesión de servicio público la calidad de acto mixto, y es la que prevalece en la actualidad.

#### *a) Criterio contractual de la concesión de servicio público*

De acuerdo con la teoría contractual sobre la naturaleza jurídica de la concesión de servicio público, ésta es un contrato celebrado entre la administración pública concedente y la persona física o moral concesionaria, en cuya virtud esta última se encarga de la prestación de un servicio público propiamente dicho. Promotor de la tesis contractual, Fernando Albi sostiene que por concesión debe entenderse:

Un modo de gestión de naturaleza contractual, en virtud del cual una persona extraña al concedente aporta los medios financieros indispensables para la implantación de una actividad de la competencia de la administración pública, realiza las obras e instalaciones necesarias a dicho fin, y presta al público el correspondiente servicio durante el período estipulado, sometiéndose para ello a los reglamentos generales establecidos por la propia administración y percibiendo de los usuarios una contraprestación económica que le permite amortizar su desembolso inicial y cubrir los gastos de conservación y explotación, con el procedente beneficio industrial, revirtiendo en forma gratuita a la administración, al terminar el contrato, todos los elementos materiales afectos al servicio.<sup>(114)</sup>

Las teorías contractuales de la concesión del servicio público —por cierto harto desacreditadas— son muy heterogéneas; lo que no impide distinguir dentro de ellas dos grandes corrientes: una, la vertiente civilista que interpreta a la concesión como un con-

---

trato de derecho privado; otra, la corriente administrativista que considera al negocio concesional como un contrato de derecho público.

*i. La versión civilista de la teoría contractual*

La teoría contractual de la concesión de servicio público, en su versión civilista, estaba cimentada en la teoría de la doble personalidad del Estado —actualmente obsoleta—, de la cual nos hemos ocupado en este mismo capítulo; de acuerdo con dicha versión civilista, el ente estatal concedente, en su carácter de persona jurídica privada, y el particular concesionario, actuando ambos en el ámbito del derecho privado, celebraban un contrato para que la prestación del servicio público quedara a cargo del particular.

La tesis de la concesión de servicio público como contrato de derecho privado fue rechazada principalmente por tres razones, a saber: la desigualdad de la partes, la falta de libertad en la convención, y la incapacidad para explicar los aspectos relativos a los efectos respecto de terceros ajenos a las partes contratantes, como son, en este caso, los usuarios, respecto de los cuales surte efectos dicha concesión.

Se abundó en el rechazo de la idea de que la concesión de servicio público fuese un contrato de derecho privado, porque este tipo de contrato partía del supuesto esencial de la igualdad de las partes, de que ambas se encontraran en un mismo plano; por consiguiente, no había lugar para un contrato de derecho privado, sino en los casos en que, según la ley, la voluntad de cada una de las partes tuviera el mismo valor jurídico para conseguir cierto resultado en derecho, situación que no correspondía a la de la concesión de servicio público, por ser ésta unilateralmente formulada por el poder público.

En un intento por desvirtuar la objeción de la falta de libertad en la concesión, se dijo que el contrato privado en cuestión era de adhesión, con lo cual se trató de explicar el porqué la parte concedente imponía las cláusulas fundamentales del contrato, mas tal explicación no fue satisfactoria porque una parte importante de tales cláusulas derivaba obligadamente de disposiciones contenidas en una normativa jurídica preexistente.

El antiguo axioma jurídico de que «las convenciones sólo producen efectos entre los contratantes, sin perjudicar ni beneficiar a terceros», sirvió en Francia para desacreditar la teoría civilista contractual de la concesión, respecto de los usuarios del servicio público



---

como terceros ajenos a las partes contratantes de la concesión, descrédito acentuado por el Código de Napoleón, que en su artículo 1119 estableció dos principios: «No se puede, en general, obligarse en su propio nombre más que para sí mismo» y «No se puede, en general, estipular en su propio nombre más que para sí mismo». Para explicar la razón del abandono de la teoría contractual de la concesión, Manuel María Díez apunta:

La teoría puramente contractual ha sido abandonada y ello porque, por una parte, la situación de los usuarios no puede ser concebida como resultante de una estipulación por otro sino al precio de una desfiguración de esta teoría, y ello porque en la teoría de la estipulación por otro los terceros beneficiarios deben estar designados individualmente en el contrato.<sup>(115)</sup>

La quiebra de la teoría de la doble personalidad del Estado incidió a su vez en la bancarota y desprestigio de la corriente civilista de la teoría contractual de la concesión de servicio público, sepultada hoy en día en el abandono total.

#### *ii. La teoría de la concesión como contrato administrativo*

Los aspectos medulares de la tesis que postula a la concesión como un contrato administrativo se pueden resumir, en opinión de Gastón Jèze, en que su objeto consiste en la operación de un servicio público; es a riesgo y ventura del concesionario; la remuneración consiste en el cobro a los usuarios de una cuota por el uso del servicio; su duración, en principio, debe prolongarse lo suficiente como para recuperar la inversión; queda sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.<sup>(116)</sup>

En Argentina, la jurisprudencia y la doctrina consideraron a la concesión de servicio público como contrato administrativo; así, la Corte Suprema de Justicia de la Nación definió dicha concesión, a mediados del siglo XX, como un acto jurídico de derecho público cuyo fin esencial estriba en organizar un servicio de utilidad general, para lo cual genera deberes y derechos a cargo y en favor del concesionario, cuya medida y extensión de unos y otros, con las modalidades impuestas por el poder de policía, quedan determinadas por el contenido del acto.<sup>(117)</sup>

De acuerdo con el criterio del máximo tribunal argentino, el doctor Raúl E. Dumm opinó en la misma época:

---

La concesión constituye, pues, un acto jurídico de derecho público cuya bilateralidad y acuerdo de voluntades entre el poder público concedente y el particular concesionario, la convierten en un contrato del derecho público, y precisamente, en un contrato de derecho administrativo. La finalidad del contrato de concesión de servicios públicos, que es siempre el interés general, priva por encima de toda otra circunstancia; y la obligación fundamental contraída por el concesionario es la de asegurar la prestación del servicio público que se ha comprometido a realizar, ininterrumpidamente. El contrato de concesión, en cuanto supone la prestación de un servicio público por delegación de la autoridad, tiene una especificidad propia que hace admisible la intervención del Estado por motivos que trascienden el simple ejercicio de las facultades inherentes al poder de policía.<sup>(118)</sup>

Los argumentos para objetar la versión administrativa de la teoría contractual de la concesión, fueron en su mayoría los empleados para impugnar la versión civilista de dicha teoría, a los que se agregaron algunos otros, como, por ejemplo, la imposibilidad de que figure como objeto del contrato administrativo la organización del servicio público, por ser una materia de la exclusiva competencia del poder público, quien la regula unilateralmente.

#### *b) Teoría de la concesión como acto administrativo*

En sentido restringido, se tiene por acto administrativo el acto unilateral realizado por un órgano del Poder público, en ejercicio de función administrativa, con efectos jurídicos directos respecto de casos individuales específicos, razón por la cual resulta contrapuesta a las tesis contractuales, la que considera a la concesión como resultado de un acto administrativo del poder público, o sea, de un acto unilateral de supremacía, incapaz de generar derechos del concesionario contra el concedente, quien, consecuentemente, puede restringir o revocar lo concedido, en todo momento.

Ubicárase, pues, a la teoría que interpreta a la concesión de servicio público como un acto administrativo en sentido restringido, dentro del ámbito del derecho punitivo, por convertirse dicha concesión en una pena, sanción o castigo, lo que repugna al Estado de Derecho, habida cuenta que a nadie se le puede imponer unilateralmente, mediante un mandato del poder público, la obligación de prestar un servicio público, satisfactor de una necesidad de carácter general, salvo alguna situación excepcional de emergencia.

---

Luego entonces, la concesión en comentario no puede ser exclusivamente un acto unilateral de la administración pública, pues siempre habrá de requerir, cuando menos, del consentimiento del concesionario, porque este carácter no puede imponerse a ningún particular, sino que debe derivarse del otorgamiento de su consentimiento, mismo que en todo caso estará en posibilidad de negar, lo cual significa que en toda concesión de servicio público el concesionario no podrá serlo sin su voluntad, y predica el carácter bilateral de dicho negocio concesional.

Algunos partidarios de la teoría que explica la concesión de servicio público como acto administrativo, soslayan tanto la imposición del servicio que implica esta teoría como la carencia de derechos del concesionario, por conferir poca relevancia a la naturaleza de las relaciones previas y posteriores al acto mediante el cual se otorga la concesión; de la misma manera, pasan por alto el régimen jurídico regulador de las relaciones concedente-concesionario-usuario, para poner el acento en el otorgamiento mismo de la concesión que consideran como un acto unilateral administrativo.

Son muy numerosos los autores que consideran a la concesión administrativa como un acto administrativo, por ejemplo, el español Mariano Gómez González, dentro de esta corriente doctrinal, afirma: «Concesión es la acción y efecto de conceder; es decir, de dar, de otorgar, de hacer merced y gracia de algo».<sup>(119)</sup>

Con el propósito de establecer la diferencia entre concesión y contrato, Gómez González hace notar que la primera se otorga por la administración pública a un particular, a instancia o solicitud de éste, y se regula unilateralmente por la ley; en tanto que el contrato se estipula entre la administración y el particular, a propuesta de aquélla, y son las cláusulas en él contenidas las que lo regulan, por lo menos formalmente.<sup>(120)</sup>

En Alemania, el profesor Otto Mayer también se pronunció en favor de la teoría de la concesión como acto administrativo, en cuya defensa argumentó:

Para nosotros, la concesión es un acto administrativo, especialmente una disposición que determina discrecionalmente lo que debe ser de derecho en el caso individual. Es un acto jurídico del derecho público. La posibilidad de que este acto cree derechos y deberes es indudable, por lo menos en el sistema del Estado regido por el derecho que nos enorgullecemos de poseer.<sup>(121)</sup>

---

Por nuestra parte, advertimos en la interpretación de la concesión como acto administrativo una falla de origen, por ser elemento esencial del negocio concesional el consentimiento del presunto concesionario, toda vez que la concesión no se impone como sanción o castigo; y el acto administrativo —unilateral por antonomasia— se produce sin, con y aun contra del consentimiento del gobernado. Como observa Guillermo Altamira:

El acto administrativo es una declaración jurídica unilateral y concreta de la administración pública, en ejercicio de un poder legal, tendente a realizar o producir actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas subjetivas, al par que aplica el derecho al hecho controvertido.<sup>(122)</sup>

Por lo anterior estimamos que la interpretación de la concesión de servicio público como acto administrativo unilateral, conduce inevitablemente a una concesión lanzada al vacío, porque sin el consentimiento del receptor de la concesión —al no poder imponerse como pena, castigo o sanción— carecería de concesionario, lo cual es absurdo.

*c) Teoría de la concesión de servicio público como acto mixto*

En una posición ecléctica entre las teorías contractualistas con las de la concesión como acto administrativo, la teoría de la concesión como acto complejo o mixto es la que más adeptos ha logrado en los últimos tiempos, como bien observa el profesor Miguel Domínguez-Berrueta de Juan, cuando apunta:

En efecto, en el seno de la misma jurisprudencia, se va abriendo camino, poco a poco, pero con convicción, una tercera posición que, amén de expresar la verdadera naturaleza jurídica de la concesión de servicios públicos, aglutina y conjuga las dos anteriores y ya clásicas posturas.<sup>(123)</sup>

La doctrina francesa propuso la teoría de la concesión de servicio público como acto mixto, figuraron entre sus principales promotores André de Laubadère e Yves Madiot; para este último, la organización y el funcionamiento del servicio público concedido son de naturaleza reglamentaria, no así las ventajas logradas por el concesionario como derivación de la concesión, las cuales son de carácter contractual; dicho profesor explica, en desarrollo de tales ideas:

---

La teoría del acto mixto postula una distinción entre las cláusulas del pliego de condiciones: algunas disposiciones poseen una naturaleza reglamentaria, y otras una naturaleza contractual, independientemente de las relaciones establecidas entre el concedente, el concesionario y los usuarios.<sup>(124)</sup>

En lo personal, compartimos la opinión de que la concesión de servicio público viene a ser un acto mixto, por conformarse de tres partes de distinta naturaleza, a saber: una parte reglada, la cual está predeterminada en el ordenamiento jurídico, para fijar —como dispone el artículo 28 constitucional— las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación del servicio público, misma que de no incluirse expresamente en la concesión queda implícita en ella y no puede ser modificada por el concedente o el concesionario ni por ambos; otra parte es de naturaleza contractual, mediante ella el concesionario, por lo menos, acepta convertirse en tal, en los términos previstos en la ley y especificados en la concesión; y una última parte se conforma mediante un acto administrativo a través del cual la autoridad concedente otorga la concesión y precisa sus términos.

En buena medida, la concesión de servicio público, es un acto reglado, habida cuenta que diversas obligaciones y derechos del concedente y del concesionario se predeterminan en ordenamientos jurídicos constitucionales, legales y administrativos, los cuales son de observancia obligatoria para el concedente y el concesionario, quienes, en consecuencia, no pueden modificarlos y, estarán implícitos en el título respectivo de concesión, aun cuando no consten en el mismo expresamente.

Asimismo, la concesión es también, en parte, un contrato *intuitu personae*, pues el concesionario resulta serlo en virtud de tomarse en cuenta sus cualidades específicas de carácter legal, técnico, económico, financiero y moral, y, al mismo tiempo, un contrato de derecho público, por sujetarse a un régimen jurídico cuyas disposiciones son de orden e interés público, lo que significa que se trata de leyes imperativas o prohibitivas que imponen obligaciones, prohibiciones y límites a la actividad desarrollada en el campo del derecho, imposibles de derogar mediante convenio de las partes, que precisa la duración y exclusividades conferidas al concesionario, entre otros aspectos.

Opinamos que la concesión administrativa es, en parte, un acto administrativo unilateral de la administración concedente, porque ésta discrecionalmente la otorgará o

---

no, y en su caso determinará ciertos aspectos de la misma, de acuerdo con la normativa aplicable y el interés público.

#### D. ELEMENTOS DE LA CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Figuran como elementos indispensables de la concesión del servicio público, el concedente, el concesionario, y el servicio público concedido.

##### a) *El concedente*

Obscuente con el principio de legalidad, el concedente deberá ser el órgano competente del poder público para otorgar la concesión; debemos tener presente, a este respecto, que todo servicio público propiamente dicho es, formal y materialmente, una creación de la ley, la que, si el ordenamiento constitucional lo permite, determina si su prestación se puede concesionar; en este último caso, el legislador ordinario debe establecer los requisitos, condiciones y lineamientos para el otorgamiento de la concesión y, en su caso, determinar las exclusividades que pudieren asignarse; la administración pública en sus respectivos ámbitos: federal, de las entidades federativas y municipal tendrá la facultad del otorgamiento en sí de la concesión.

Como originariamente la prestación del servicio público *propio* está atribuida al Estado o al municipio, cuando éstos otorgan una concesión a un particular para que se haga cargo de la prestación del mismo, conservan sus poderes de control y vigilancia del funcionamiento del servicio, a efecto de poder cerciorarse de que éste se presta en los términos establecidos en la ley y en la concesión, de aprobar las tarifas aplicables, así como de imponer, en su caso, las sanciones a que se haga acreedor el concesionario, incluida la declaración de caducidad de la concesión.<sup>(125)</sup>

La continuidad y permanencia del servicio público deberán ser garantizadas por el estado o municipio concedente, lo que predica la competencia que deben tener para requisar los bienes y derechos afectos a la concesión, en casos de huelga, de quiebra, de paro patronal, o en otros que impliquen la interrupción de la prestación del servicio, independientemente del derecho de reversión respecto de los bienes afectos a la concesión, que puedan tener.

De igual manera, resulta obligada la delegación del concedente al concesionario de las facultades indispensables para la prestación del servicio público de que se trate,

---

por el tiempo que dure la concesión. Además, el concedente debe eliminar toda competencia ilícita, así como proporcionar la vigilancia policial que evite la obstrucción del servicio por parte de terceros.

Igualmente, en los términos de la normativa en vigor, el municipio concedente debe proteger al usuario del servicio, exigiendo al concesionario el cumplimiento de los principios de generalidad, uniformidad, continuidad, y regularidad que deben caracterizar al servicio público.

### *b) El concesionario*

Tanto las personas físicas como las morales pueden ser concesionarias de servicios públicos, siempre y cuando satisfagan determinados requisitos, entre otros tener capacidad legal para obligarse, en el caso de las personas físicas, y, tratándose de personas morales, estar constituidas legalmente.

En el catálogo de los derechos del concesionario aparecen el de usar las facultades y bienes que el concedente debe poner a su disposición en los términos señalados en la ley y en la propia concesión, así como de disfrutar de las exclusividades previstas para el caso concreto.

Salvo algún caso excepcional, al concesionario le anima en la operación del servicio la obtención de un lucro, de otra manera no arriesgaría su capital, su tiempo y su esfuerzo, por ello se le reconoce el derecho a obtener una utilidad *justa y razonable*, remuneradora de su actividad y riesgo, la que suele darse mediante el cobro de una cuota por el uso del servicio, en los términos de la tarifa aprobada para tal efecto por la ley o la administración concedente.

Por cuanto ve a la nómina de las obligaciones a cargo del concesionario, debe figurar en ella la de prestar el servicio de conformidad con los principios de generalidad, uniformidad, continuidad y regularidad, obligación que debe contemplarse en la ley y en la propia concesión, al igual que la de acatar las modificaciones a la normativa del servicio, realizadas legalmente por la concedente. Además, cuando la ley disponga la reversión, o si ésta se incluye como cláusula de la concesión, el concesionario está obligado a no gravar ni enajenar los bienes afectos a ella sin autorización de la concedente, a quien deberá entregarlos libres de todo gravamen, a su vencimiento.

---

El incumplimiento de las obligaciones del concesionario deberá traer aparejada la aplicación de sanciones en los términos previstos en la normativa correspondiente, que pueden incluir la caducidad de la concesión y la reversión de los bienes afectos a ella.

*c) El servicio público concedido*

En principio, y en contraste con las funciones públicas, que son indelegables, los servicios públicos pueden ser concesionables, empero, no puede otorgarse concesión para la prestación de todo servicio público. En el ámbito federal mexicano, de conformidad con el párrafo sexto del artículo 27 y con el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, los servicios públicos de suministro de energía eléctrica, de correos, de telégrafos y de ferrocarriles, no pueden ser objeto de concesión, por estar reservados a la gestión directa del Estado, en los términos del párrafo décimo del artículo 28 constitucional, que dispone:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

Así pues, el anterior precepto establece la posibilidad de concesionar exclusivamente servicios públicos o bienes de dominio de la Federación, no de los municipios; en tanto que el artículo 122 faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a regular la prestación y la concesión de los servicios públicos de dicha entidad; lo que no hace el artículo 115, ni ningún otro de la Constitución federal, respecto de los servicios públicos municipales, por lo que toca a las constituciones particulares de los Estados, abrir tal posibilidad y facultar, en su caso, al legislador ordinario para fijar las condiciones, modalidades y excepciones correspondientes.

A este respecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en la fracción XXVII de su artículo 61, confiere a la Legislatura del Estado la atribución de «Legislar en materia municipal teniendo presente en todos los casos, el fortalecimiento del municipio libre como base de la organización política y administrativa del Estado»; y con esa base, el segundo párrafo del artículo 126 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dispone: «Podrá concesionarse a terceros la prestación de servicios



---

públicos municipales, a excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio.»

Para evitar discusiones e impugnaciones, es preferible una autorización de la Constitución local, más precisa y explícita, como la otorgada por la Constitución Política del Estado de Durango, que en su artículo 109, *in fine*, dispone: «Los municipios, previo acuerdo de sus ayuntamientos, podrán concesionar a los particulares la ejecución y operación de obras, así como la prestación de los servicios públicos que les correspondan, cuando por razones económicas, sociales o técnicas así se requiera.»

Con apoyo en esa sólida base constitucional, la Ley del Municipio Libre del Estado de Durango regula la concesión de servicio público municipal, de la siguiente manera:

Artículo 49.- Los servicios públicos municipales podrán ser concesionados a personas físicas o morales; siempre que no afecten la estructura y organización municipal. No serán objeto de concesión los servicios de seguridad pública y tránsito.

En caso de que el ayuntamiento apruebe una concesión ésta deberá realizarse en subasta pública y mediante contrato sujeto a las bases y disposiciones siguientes:

- a) Determinación de la masa de bienes que deberá afectarse a la prestación del servicio por el concesionario;
- b) Señalar las medidas que deberá tomar el concesionario para asegurar el buen funcionamiento y continuidad del servicio, así como las sanciones que le serán impuestas para el caso de incumplimiento;
- c) Determinar el régimen especial a que deberá someterse la concesión y el concesionario, fijando el término de la concesión, las causas de caducidad o pérdida anticipada de la misma; la forma de vigilar el ayuntamiento la prestación del servicio, así como el pago de los impuestos que se causen;
- d) Fijar las condiciones bajo las cuales podrán los usuarios aprovecharse del servicio;

---

e) Determinar las tarifas, forma de modificarlas y contraprestaciones que deberá cubrir el beneficiario;

f) Establecer el procedimiento administrativo necesario para oír al concesionario y a todo interesado, en los asuntos que importen reclamación o afectación de los derechos que genere la concesión o el servicio público;

g) Establecer en su caso, cuando sea de solicitarse la expropiación por causa de utilidad pública, o de imponer restricciones a la propiedad privada, en los términos de la Constitución y la Ley de la materia;

h) Determinar la fianza o garantía que deberá otorgar el concesionario para responder de la eficaz prestación del servicio; e

i) La aprobación del Congreso del Estado cuando la concesión sea por un tiempo mayor al ejercicio del ayuntamiento que otorgue la concesión.

Artículo 50.- Podrá el ayuntamiento rescindir o declarar la caducidad de cualquier concesión para la explotación de un servicio público, por violaciones a los términos de la misma, para lo cual deberá oírse previamente al concesionario, cumpliendo con los reglamentos administrativos correspondientes.

El ayuntamiento de acuerdo con la leyes y reglamentos de la materia, promoverá la intervención de la empresa del servicio de que se trate, y el nombramiento de un interventor, cuidando de que se continúe prestando el servicio con la mayor eficacia.

Artículo 51.- El ayuntamiento fijará anualmente y publicará las tarifas o precios de los servicios públicos municipales concesionados, en el Periódico Oficial del Estado y en uno de los de mayor circulación en la entidad y en el municipio correspondiente. Si para el día primero de enero no se ha hecho la publicación de precios o tarifas, se procederá como sigue:

a) Si al servicio no se le han fijado precios o tarifas, continuará impartándose la prestación del mismo al precio que se haya venido cobrando hasta la publicación de la lista que los contenga o fecha que en la misma se señale; y

---

b) Si ya han venido operando bajo precio o tarifa, éstos se prorrogarán hasta que entren en vigor los nuevos que se expidan.

Artículo 52.- No podrán darse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a:

I. Miembros del ayuntamiento;

II. Servidores públicos municipales;

III. Sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grados; los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad; y

IV. A empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos las personas a que se refieren las fracciones anteriores. Son nulas de pleno derecho las concesiones otorgadas en contravención a lo dispuesto en el artículo anterior y causa de responsabilidad a quienes las autoricen.

Conviene reiterar que el servicio público municipal, como cualquier otro, se concede *intuitu personae*, en atención a las cualidades del concesionario, por cuya razón no está en el comercio ni tampoco puede transferirse sin la autorización del concedente; y dada su naturaleza, sólo podrá concederse por tiempo limitado, sin que pueda ser a perpetuidad, porque ello implicaría, desde el momento de su otorgamiento, la transferencia definitiva de las actividades concesionadas, que por tal razón saldrían de la esfera del poder público para ingresar al ámbito privado, significarían una renuncia del Estado a tales actividades y privarían al servicio de su carácter público propiamente dicho, lo cual sería absurdo.

De igual manera, habremos de insistir en que el servicio público municipal se concede conforme a normas de derecho público, cuáles son las contenidas en la Constitución general de la República, las Constituciones particulares de los estados, las leyes orgánicas de la administración pública de los estados y las leyes orgánicas municipales, entre otras, por lo que la inobservancia de sus disposiciones en el trámite de su otorgamiento da lugar a su nulidad.

## E. EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Previamente al análisis de las formas de extinción de la concesión de servicio público, hablaremos de la anulación de la misma, que en rigor no es una forma de extinguirla, pues no se puede extinguir lo que no existe, y la anulación equivale a suprimir del ámbito jurídico, como si nunca hubiera existido, a la concesión, lo cual se realiza mediante un trámite de anulación, al que de manera equívoca también se le conoce como «revocación» en el derecho positivo y en la doctrina de diversos países.

La anulación de la concesión de servicio público por vicios de ilegitimidad no merece tener repercusión en los bienes propiedad del frustrado concesionario, que debieran quedar afectos a la concesión, toda vez que éstos seguirán siendo propiedad del particular que aspiraba a ser concesionario, porque no hay lugar a la reversión de los mismos en favor del municipio, ya que la anulación tiene por no otorgada la concesión, en consecuencia no hay bienes afectos a ella ni concesionario.

Tampoco debiera haber lugar a indemnización para el municipio ni para el concesionario, en caso de anulación por vicios de ilegitimidad, pues tales vicios conllevan la violación de una norma legal por parte del concesionario con la complicidad, disimulo o negligencia del concedente, o viceversa, por lo que ambos carecerían de título legal para reclamar indemnización, pues ninguno de los dos podría alegar ignorancia de la ley.

En cuanto a las formas extintivas, el carácter temporal de la concesión predica como forma ordinaria de extinción de la concesión el transcurso del plazo previsto para su duración, a la que se suman las formas extraordinarias, como el rescate, la caducidad y la rescisión, entre otras.

### *a) El rescate*

A diferencia de la revocación propiamente dicha, que se realiza por razones de legalidad, el rescate es una modalidad de la revocación efectuada por motivos de interés público o general, a efecto de que el municipio asuma la prestación directa del servicio público respectivo, mediante una resolución unilateral de la concedente que extingue la concesión de servicio público, en ejercicio de facultad otorgada por la ley, sin que el concesionario haya dado motivo para ello.

El preaviso al concesionario es requisito indispensable para el rescate y, según la doctri-

---

na, implica indemnización no sólo por el valor no depreciado de los bienes afectos a la concesión, en caso de reversión, sino también por el lucro cesante, lo cual equivale a decir que, en teoría, se debe pagar al concesionario no sólo el valor de los bienes y derechos afectos a la concesión que de hecho revierten en favor del concedente, sino también indemnización parcial —no por la totalidad—, de las posibles utilidades que deja de percibir.

El pago parcial y no total del lucro cesante se justifica, tanto por la posibilidad de que tales utilidades no se dieran en la práctica en el cien por ciento previsto, en caso de no realizarse el rescate, como por el principio de equidad, consistente en que tales utilidades sean las referidas únicamente al lapso de tiempo razonable para que el concesionario pueda destinar a otra inversión rentable el capital empleado en la prestación del servicio concesionado.

#### *b) La caducidad*

El incumplimiento de las obligaciones impuestas en la ley y en la concesión misma al concesionario de servicio público municipal, implica diversas sanciones; una de ellas, referida a causas graves, puede ser la caducidad de la concesión, que representa otra forma de extinción anticipada de la concesión, cuya imposición exige notificación previa al concesionario y respeto a su derecho de audiencia. La pérdida parcial o total de los bienes reversibles, en favor del municipio, se puede agregar a la sanción de caducidad de la concesión de servicio público.

#### *c) La rescisión*

Otra forma de extinción anticipada de la concesión de servicio público es la rescisión, la cual procede cuando concedente y concesionario convienen adoptarla de común acuerdo, sin responsabilidad para ninguno de ellos, por muy variados motivos, como pueden ser los de fuerza mayor y de imposibilidad sobrevenida, entre otros.

La imposibilidad sobrevenida se da cuando ocurren acontecimientos, no imputables al concesionario ni al concedente, que impiden definitivamente la prestación del servicio público, lo que implica no sólo la extinción anticipada de la concesión, sino la supresión del servicio público; Juan Francisco Mestre Delgado la explica con los siguientes ejemplos:

---

El agotamiento del caudal que se emplea por el concesionario del servicio público de distribución de agua potable a domicilio; la desaparición del poblado que constituye el punto de destino del servicio público de transporte; la explotación deficitaria del servicio no imputable al concesionario, o, en fin, cuando la aplicación de la teoría del *factum principis* imposibilita la prestación del servicio, o determina unas dificultades que excedan de ciertos límites, estamos en presencia de supuestos atípicos en los que se impone la extinción de la relación concesional, pero sin que sean encuadrables en ningún motivo imputable a las partes. La causa de la extinción es ajena al comportamiento de los contratantes.<sup>(126)</sup>

Desde luego, la rescisión puede tener lugar sin que el concedente y el concesionario convengan en ello, habida cuenta que tanto uno como otro pueden demandar, ante tribunal competente, la rescisión de la concesión por incumplimiento de las obligaciones de su contraparte, para de esa manera dar por extinguida la concesión.

#### *d) Otras causas de extinción de la concesión*

Se señala en la doctrina, como otras causas de extinción de la concesión de servicio público, además de las ya mencionadas, la quiebra y la muerte del concesionario; mas, en rigor, la quiebra da lugar a la caducidad, mientras que en el caso de la muerte del concesionario existe la posibilidad, en algunas legislaciones, de que los herederos se conviertan en nuevos los concesionarios del servicio público respectivo.

### F. LA REVERSIÓN EN LA CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Entiéndese por reversión, en materia de concesión administrativa, la transferencia a favor del concedente, de la propiedad de los bienes y derechos afectos a ella, al momento de su extinción, de conformidad con lo previsto en la ley.

#### *a) Bienes sujetos a reversión*

Todo servicio público requiere que se destine a su prestación un conjunto de bienes y derechos del concesionario que debieran quedar identificados con precisión en actas oficiales levantadas con participación del concedente y del concesionario; tales bienes y derechos del concesionario quedan afectos a la concesión, a fin de que cuando ésta se extinga puedan revertir en favor del primero, en su caso, junto con los bienes de la administración concedente que se hubieren incluido en la concesión.

---

Además de los bienes y derechos indispensables para la prestación del servicio público, es frecuente que el concesionario adscriba a tal efecto otros bienes y derechos no previstos en la concesión ni en la ley, sin que por ello queden afectos a la concesión, aun cuando fuere indudable su utilidad para la prestación del servicio.

*b) Situación jurídica de los bienes sujetos a reversión*

Respecto de la situación jurídica de los bienes sujetos a reversión, existen diversos criterios doctrinales, de ellos, dos son los que descuellan como más característicos; de acuerdo con el primero, tales bienes pasan a ser propiedad del concedente desde el momento de su afectación al servicio público, con el argumento de que en su momento fatalmente revertirán a su patrimonio. En consecuencia, el concesionario sólo conserva sobre ellos un derecho real que le permite su goce y explotación. Esteban Arimany Lamoglia explica tal derecho en los siguientes términos:

Desde luego se trata, [...] de un derecho real especial y *sui generis* que, a pesar de sus analogías con figuras como el usufructo o el llamado dominio útil, no hay que enmarcarlo entre las categorías del derecho privado, sino entre los llamados derechos reales administrativos, sometido a un régimen jurídico propio, por la naturaleza del objeto sobre el que recae (dominio público) y —en nuestro caso— también por la actividad desarrollada en el ejercicio del mismo (servicio público).<sup>(127)</sup>

Destaca otro criterio contrapuesto con el anterior, según el cual, el concesionario mantiene la propiedad de los bienes afectos a la concesión durante la vigencia de la misma, pero con un derecho real constituido en favor de la administración concedente.

*c) Indemnización en la reversión*

La reversión sin indemnización procede en el caso de vencimiento del plazo de duración de la concesión, lo cual se justifica porque los referidos bienes fueron depreciados o amortizados en el plazo concesional.

También opera la reversión sin indemnización en el caso de caducidad impuesta a manera de sanción por falta grave, como la que dispuso el artículo 32 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, por ceder, hipotecar, enajenar o de alguna manera gravar la concesión, o algunos de sus derechos, o los bienes afectos al servicio público, a algún gobierno o Estado extranjeros, o por admitirlos como socios en la empresa concesionaria;

---

o por proporcionar al enemigo, en caso de guerra internacional, alguno de los elementos disponibles con motivo de la concesión, o por cambio de la nacionalidad mexicana del concesionario, casos en los que perdería, en beneficio de la nación, la vía de comunicación con todos sus bienes muebles e inmuebles, sus servicios auxiliares y demás dependencias y accesorios destinados a la explotación, además de perder su garantía constituida conforme al artículo 17 del propio ordenamiento legal.

Tratándose tanto de rescate como de rescisión pactada, es absolutamente procedente la indemnización en la reversión, aunque en proporción al tiempo transcurrido de la concesión; en algunos casos de revocación y de caducidad también procede la indemnización proporcional.

## 5. MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La expresión *municipalización de los servicios públicos* es de carácter protéico pues se transforma su sentido en el curso de los años; así, en 1926 el maestro José de Jesús Castorena, en su libro titulado *El problema municipal mexicano*, explicaba: «Municipalización quiere decir, la facultad de los municipios para administrar y explotar por sí mismos los servicios necesarios al bienestar moral de la población; los servicios deben ser pues, servicios públicos.»<sup>(128)</sup>

En el umbral del siglo XXI, puede entenderse la *municipalización de los servicios públicos* de diferentes maneras, lo que predica no sólo el carácter mutante sino también anfibológico de esta expresión, ya que lo mismo se usa en el sentido de atribuir al municipio la prestación de servicios públicos que anteriormente no eran de su competencia, que en el de asumir el municipio la prestación directa de servicios públicos concesionados, o en el de encargarse de la prestación directa de servicios públicos hasta entonces concesionados a particulares, genéricamente al Estado: Federación, entidad federativa y municipio.

### A. ATRIBUIR AL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS QUE ANTERIORMENTE NO FUERAN DE SU COMPETENCIA

Un caso típico de este sentido de municipalización de los servicios públicos, vino a ser el resultante de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, de 25 de julio de 1997, que abrogó la del mismo nombre publicada en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* el 31 de julio de 1984, por incluir en su catálogo de servicios públicos municipales, algunos que no figuran como tales en la Constitución General de la República, cuales



---

son el de estacionamientos públicos y el de bibliotecas públicas, por lo que, partiendo del supuesto de que tales actividades no figuraran como servicios públicos en la ley de 1984, mediante la Ley de 25 de julio de 1997, fueron municipalizados dichos servicios de estacionamientos públicos y de bibliotecas públicas.

**B. ASUMIR EL MUNICIPIO LA PRESTACIÓN DIRECTA DE SERVICIOS PÚBLICOS CONCESIONADOS**  
La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Colima, emplea la expresión municipalización de servicios públicos, en el sentido de que el municipio asuma la prestación de servicios públicos concesionados, al disponer en el capítulo III de su título séptimo:

Artículo 92.- El municipio, como titular de los servicios públicos que sean de su competencia, podrá municipalizarlos cuando estén en poder de particulares, ya sea prestándolos directamente o participando conjuntamente con éstos.

Artículo 93.- Se podrán municipalizar los servicios públicos cuando sea irregular o deficiente su prestación, o a juicio del cabildo cause perjuicios graves a la colectividad.

Artículo 94.- El procedimiento de municipalización se llevará a cabo mediante iniciativa del propio ayuntamiento o a solicitud de la mayoría de los usuarios o de las organizaciones del municipio.

Artículo 95. El ayuntamiento emitirá la declaratoria de municipalización, una vez oído a los posibles afectados, practicando los estudios respectivos y previa formulación y aprobación del dictamen correspondiente, que versará sobre la procedencia de la medida y en su caso la forma en que deba realizarse.

**C. ENCARGARSE GENÉRICAMENTE AL ESTADO (FEDERACIÓN, ENTIDAD FEDERATIVA, MUNICIPIO) DE LA PRESTACIÓN DIRECTA DE SERVICIOS PÚBLICOS CONCESIONADOS**

Por extensión, se utiliza también la expresión *municipalización de los servicios públicos* como sinónimo de estatización de los mismos, aun cuando quede atribuida su prestación directa a la Federación o a las entidades federativas; como señala el doctor Carlos Quintana: «De esta manera se alude por municipalización al proceso administrativo mediante el cual el estado (no solamente el municipio) se hace cargo de manera directa de la prestación de algún servicio público en manos de particulares.»<sup>(129)</sup>

---

## 6. CONTROL Y VIGILANCIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En el caso de los servicios públicos municipales directamente a cargo de la administración pública municipal, compete la función pública contralora al presidente municipal, a los regidores —respecto de los encuadrados en sus respectivos ramos—, a los síndicos, al tesorero municipal y muy especialmente al contralor municipal en aquellos estados en los que está previsto este cargo municipal; por ejemplo, en el estado de Guanajuato, conforme a su Ley Orgánica Municipal:

**Artículo 117.- Son atribuciones del contralor municipal:**

I. Proponer y aplicar las normas y criterios en materia de control y evaluación, que deban observar las dependencias centralizadas y paramunicipales;

II. Verificar el cumplimiento del plan de desarrollo municipal y sus programas;

III. Realizar auditorías periódicamente a las dependencias y entidades de la administración pública municipal;

IV. Vigilar la correcta aplicación del gasto público;  
(.....)

VII. Vigilar que las adquisiciones y arrendamientos de los bienes muebles e inmuebles que realice el ayuntamiento y la prestación de servicios públicos municipales se supediten a lo establecido por esta Ley;

VIII. Vigilar que la obra pública municipal se ajuste a las disposiciones de la Ley de Obra Pública para el Estado y los Municipios de Guanajuato y demás disposiciones aplicables en la materia;

IX. Establecer un sistema de quejas, denuncias y sugerencias;  
(...)

En el caso de servicios públicos municipales a cargo de organismos descentralizados y empresas de participación municipal, intervienen también de manera

---

relevante en su control y vigilancia, los propios órganos internos encargados de tales actividades en cada uno de ellos.



---

CAPÍTULO CUARTO  
LOS INOBJETABLES SERVICIOS  
PÚBLICOS MUNICIPALES EN EL  
ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Con algunas excepciones —los municipios sede de las capitales de los estados, principalmente—, en mayor o menor grado priva entre los responsables de los diversos aspectos de los servicios públicos municipales, un desconocimiento de los principios jurídicos, administrativos, económicos, sociales, financieros y técnicos que debieran regir su establecimiento, carencia que redundará en su deficiente prestación, con el consiguiente perjuicio para sus usuarios, y el negativo impacto en la economía municipal y regional, que de ello se deriva.

En buena medida, el desconocimiento de los principios que debieran regir los servicios públicos municipales se debe también a la poca investigación realizada y a la escasa bibliografía existente acerca de tales servicios, situación que predica la necesidad urgente de investigar y difundir por diversos medios el resultado de esa investigación, lo que habrá de incrementar dicha bibliografía, que coadyuvará a la capacitación de los responsables de los diversos aspectos de los multicitados servicios, lo cual redundará en la mejor calidad de los mismos y en el abatimiento de sus costos y, por tanto, de sus tarifas.

El desconocimiento de los servicios públicos municipales se refleja en nuestro texto constitucional, pues, como hemos visto en el capítulo anterior, a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de diciembre de 1999, su artículo 115 presenta, en su fracción III, un ambiguo catálogo de funciones y servicios públicos,

---

sin aclarar cuáles rubros son unas y cuáles son los otros, o si todos son, a la vez, funciones públicas y servicios públicos municipales, lo que nos autoriza a afirmar que en dicho catálogo ni están todos los que son servicios públicos municipales, ni tienen tal carácter todos los que están en ese listado.

En nuestra opinión, de los rubros que figuran en los diversos incisos de la fracción III del artículo 115 constitucional, son servicios públicos municipales, los siguientes:

- > Suministro de agua potable
- > Drenaje
- > Alumbrado público
- > Limpia y recolección de residuos sólidos
- > Mercados y centrales de abasto
- > Panteones
- > Rastro

Estimamos que la inclusión de alcantarillado, calles, parques y jardines en el catálogo de servicios públicos es indebida, porque tales rubros son, en rigor, obras públicas y por tanto pertenecen a otra categoría jurídica diferente; algo parecido ocurre con el tratamiento y disposición de aguas residuales y el tratamiento y disposición final de residuos —mencionados en los incisos a) y c) del artículo 115 constitucional— por tratarse de actividades socioeconómicas de interés público constitutivas de otra categoría jurídica distinta; en tanto que las actividades relativas a la seguridad pública y al tránsito, vienen a ser sendas funciones públicas, lo que no impide que el ejercicio de todas estas diversas actividades se atribuya al ente municipal, según veremos en el capítulo siguiente.

Que el desconocimiento de los principios jurídicos que rigen los servicios públicos municipales redunde en su deficiente normativa, se comprueba también en las leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos legales de diferentes estados de la República que sin contar con apoyo de sus respectivas constituciones particulares, abren la posibilidad de concesionar los servicios públicos municipales, bajo el supuesto erróneo de que el artículo 28 de la Constitución federal les permite hacerlo, cuando dicho precepto sólo faculta al legislador ordinario federal a establecer la posibilidad de concesionar la prestación de servicios públicos federales o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.

---

Por cierto, el establecimiento de la posibilidad de concesionar los servicios públicos municipales, en la Constitución particular de cualquier Estado de la República, como lo hace la Constitución de Durango (circunstancia que aprovecha la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad federativa para confirmar, con ciertas excepciones, dicha posibilidad), genera un gravísimo riesgo para las administraciones municipales, en razón de lo dispuesto en el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que considera a la concesión como una modalidad de inversión al establecer en su artículo 1139, para efectos de dicho capítulo: «Inversión significa; (...) (i) contratos que involucran la presencia de la propiedad de un inversionista en territorio de otra parte, incluidos, las concesiones, los contratos de construcción y de llave en mano».

En consecuencia, en la práctica se ha alegado que la inversión extranjera estadounidense o canadiense, participante mediante cualquier procedimiento en una sociedad que licita y obtiene una concesión municipal de servicio público, permite al inversor extranjero recurrir, en una eventual controversia entre la sociedad concesionaria y el municipio concedente, no a las instancias jurisdiccionales internas, sino al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias sobre Inversiones (CIADI), situación hipotética en la que las partes contendientes serían el Estado Mexicano en su calidad de Parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en la especie, parte contendiente contra la cual se hace la reclamación en los términos de la sección B del capítulo XI del referido Tratado, y el inversionista contendiente.

Dicha situación controversial deja al ente municipal en gran desventaja, salvo que en el título de concesión conste renuncia expresa de la empresa concesionaria a recurrir a los mecanismos de solución de controversias previstos en el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, para dirimir las que eventualmente pudieran derivar de la concesión de servicio público municipal.

## I. EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE

El suministro de agua potable y el drenaje son sendos servicios públicos municipales que comprenden dos actividades básicas: abastecimiento de agua en condiciones sanitarias adecuadas al uso y consumo humano y el alejamiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes, tanto desde el punto de vista técnico como del económico, para que se les pueda tratar y, posteriormente, destinar a la reutilización o a vertirlas en los cauces naturales sin que ocasionen la degradación del sistema ecológico,

---

para lograr la preservación de los recursos naturales y, en consecuencia, el desarrollo sustentable.

Como todos sabemos, el agua es un recurso permanentemente inserto en toda la atmósfera y corteza terrestre; en el aire produce humedad o lluvia; en la superficie configura los arroyos, ríos, manantiales, lagos y lagunas; bajo tierra, conforma las capas freáticas y las corrientes subterráneas, y en el cuerpo humano constituye las dos terceras partes de su volumen. Sin duda, el agua es un elemento vital para el género humano, por requerirla en condiciones sanitarias adecuadas para ingerirla como bebida básica y usarla en la preparación de alimentos, aseo personal y de los bienes, así como en procesos industriales; es un recurso natural esencialmente renovable, por estar sujeto a un ciclo hidrológico de precipitación, infiltración, escurrimiento y evaporación; su aprovechamiento exige una regulación que evite su contaminación y que la extracción rebase la aportación natural; exigencia agudizada por ser el vital líquido un satisfactor de muy diversas y variadas necesidades, así como de usos múltiples que pueden ser sucesivos o excluyentes.

## 1. DATOS GENERALES ACERCA DEL AGUA

El agua, en sus tres estados de agregación: vaporizada, líquida y sólida, representa un importante componente de la superficie de nuestro planeta, como se puede apreciar en el hecho de que los mares ocupan, de un total de quinientos diez millones, una superficie aproximada de trescientos sesenta y seis millones de kilómetros cuadrados, equivalente a más del setenta y uno por ciento. Todo ser viviente depende, en gran medida del agua; en razón de esa dependencia, las grandes civilizaciones se desarrollan fuertemente vinculadas a las caudalosas fuentes de agua, en especial las de los ríos; así el Nilo, el Tigris, el Eufrates, el Yantse-Kiang y el Ganges, generan culturas señeras en la historia universal.

### A. EL AGUA EN SU PERSPECTIVA HISTÓRICA

El agua ocupa un lugar preeminente en la cosmogonía de la Antigüedad, hindúes y egipcios la consideraron como elemento fundamental de la mayoría de los cuerpos; a juicio de Tales, el filósofo de la Escuela Jónica originario de Mileto, el origen de todas las cosas radica en un único elemento verdadero, del cual están formados todos los demás cuerpos, animales y vegetales, pues sólo en la humedad existe lo vivo, ese elemento es el agua.



Siglos después, otros filósofos griegos consideraron al agua como uno de los cuatro elementos esenciales —los otros eran el fuego, el aire y la tierra—. Semejante desconocimiento de la verdadera naturaleza del agua se prolongó hasta la segunda mitad del siglo XVIII; Isaac Newton (1642-1727), por ejemplo —lo mismo que sus contemporáneos Roberto Boyle y Godofredo Guillermo Leibnitz—, creía que el cristal de roca era agua cristalizada por la acción del frío.

Correspondió al científico inglés Enrique Cavendish (1731-1810) ser el primero en descubrir la composición del agua y demostrar en 1781, que por la combustión del hidrógeno en el aire atmosférico, se formaba agua, siendo el peso de ésta igual al de los gases consumidos para su formación; dos años más tarde Jaime Watt sostuvo que el agua era un cuerpo compuesto, y poco después Antonio Lavoisier precisó que se componía de oxígeno e hidrógeno; en fin, en 1805, José Gay-Lussac precisó cuantitativamente las proporciones de estos componentes en el agua, de dos volúmenes de hidrógeno por uno de oxígeno.

#### B. IMPORTANCIA DEL AGUA

La relevancia del papel que desempeña el agua en nuestra vida se manifiesta simplemente en el hecho de ser un elemento esencial para la vida celular, y es, con mucho, el principal componente del cuerpo de animales y plantas. El protoplasma celular contiene un promedio aproximado de 85% de agua, la que en el cuerpo humano constituye el 60% de su peso, por lo que si consideramos la eliminada mediante las exhalaciones cutánea y pulmonar, lo mismo que por las secreciones y excreciones, comprenderemos la necesidad que hay de ingerirla en bebida, ya que una disminución acelerada del 22% en el agua componente de nuestro organismo, conduce a la muerte por deshidratación.

El agua tiene múltiples usos como lo demuestra su empleo en la agricultura, en la ganadería, en la industria y, desde luego, el uso doméstico, en el que no sólo se utiliza como alimento, sino también como medio general de limpieza. En ambos usos, aun cuando no el mismo grado, es indispensable la potabilidad del agua.

No existe en la naturaleza el agua químicamente pura, la cual discrepa del agua natural por razón de las sustancias que esta última lleva en disolución o en suspensión: las sales de calcio al igual que el carbonato ferroso la tiñen de verde; las sustancias húmicas provenientes del mantillo o capa superior del terreno, formada en su mayoría





---

por la descomposición de materias orgánicas, le dan un color verde cercano al amarillo. El agua natural puede ser potable, pero por lo general debe ser objeto de un proceso adecuado para su potabilización. El agua de lluvia, dado su elevado poder disolvente, contiene los componentes del aire en cantidades variables, de ahí que su *agresividad* no será siempre igual, pues dependerá de la composición del aire.

Natural o tratada, el agua potable es límpida, incolora, inodora, fresca, exenta de gérmenes y casi insípida aun cuando en ocasiones tenga un resabio proveniente de alguno de sus componentes: el hierro, aún en mínima cantidad, deja un sabor metálico; el hidrógeno sulfurado da al agua un sabor desagradable, particularmente cuando se hace sensible al olfato la presencia de ese gas. Por lo demás, la presencia de algunas sales en el agua potable es sumamente importante, por ello, el agua destilada molesta al estómago. El agua de algunos manantiales, pese a su pureza, no resulta apta para la bebida por su pobreza en sales; empero, en términos generales y dentro de ciertos límites, las sales no alteran la potabilidad del agua, porque el organismo a través de los alimentos animales y vegetales, obtiene todas las que necesita.

En fin, como todos sabemos, siendo el agua un elemento vital para el género humano, todo individuo la requiere en condiciones sanitarias adecuadas para ingerirla como bebida básica, así como para utilizarla en la preparación de sus alimentos, y en el aseo de su persona y de sus bienes.

Por otra parte, el agua se considera un recurso natural esencialmente renovable, por estar sujeta a un ciclo hidrológico: precipitación, infiltración, escurrimiento y evaporación; y habida cuenta que por procesos naturales no se puede incrementar ni en una gota el volumen existente de este recurso vital, se hace indispensable la regulación de su empleo para evitar su contaminación y que la extracción rebase la aportación natural; exigencia agudizada por ser el agua un satisfactor de muy diversas necesidades y, por ende, de usos múltiples que pueden ser sucesivos o excluyentes. En opinión del profesor español Luis Morell Ocaña: se explica que el abastecimiento de agua a poblaciones constituya un servicio público que queda pendiente de algo exterior, ajeno al ámbito de dicho servicio, como es la titularidad del caudal necesario y la problemática de su captación y disponibilidad material y jurídica. Los ayuntamientos, a quienes la legislación otorgó la titularidad sobre el servicio público de suministro de agua, se han encontrado siempre en la necesidad de recurrir a fórmulas muy diversas para hacerse con ese caudal indispensable.<sup>(130)</sup>

---

## 2. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO DEL AGUA

En México, el agua ha sido objeto de regulación desde tiempo inmemorial, circunstancia que predica la importancia conferida a su normativa, la que obviamente ha evolucionado en el decurso de los siglos, con la pretensión —no siempre lograda— de actualizarse.

### A. EN EL MÉXICO PRECORTESIANO

La compleja cosmogonía de los antiguos mexicanos propició dar al agua una regulación jurídico-teocrática especial, que reconocía como dioses del líquido elemento a *Tlalocantecutli* —Tlaloc— y su esposa *Chalchiuhicueye* —llamada también *Chalchihuitlicue* y *Matlalcueye*—, quienes, en tal versión cosmogónica, residían en una estancia dividida en cuatro secciones, en cuyo centro había un enorme patio con cuatro compartimientos estancos, cuyas respectivas aguas eran de diferente naturaleza: una era útil para las simientes y los panes, otra era buena para las plantas, una tercera las helaba y la última las secaba.

Tlaloc creó una multitud de *tlalocues* o ministros pigmeos que aposentó en las cuatro secciones de su estancia y les impuso como tarea la de distribuir la lluvia, para cuyo efecto los dotó de una ánfora y un palo para cuando él dispusiera, fueran a lugares específicos, con sus recipientes previamente provistos del agua que hubiera ordenado, para verterla en forma de lluvia. Cuando los diminutos ministros quebraban las ánforas con los palos se producía el trueno; el rayo no era sino un trozo de ánfora caído del cielo, en ocasiones sobre algún ser humano.<sup>(131)</sup>

La operación de los acueductos, así como la organización de las chinampas y de los sistemas de riego de los aztecas, dan testimonio indubitable de la existencia de una avanzada regulación jurídica del uso y manejo del agua.

### B. REGULACIÓN JURÍDICA DEL AGUA EN LA ÉPOCA COLONIAL

El Fuero Juzgo, las Siete Partidas de Alfonso el Sabio, la Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias —impresa en Madrid por Julián de Paredes en 1681- y la Novísima Recopilación de las Leyes de España promulgada el 15 de julio de 1805, fueron los ordenamientos legales que mayor incidencia tuvieron en la regulación jurídica de las aguas en la Nueva España, entre cuyos principios fundamentales figuró el de atribuir la propiedad de las aguas a la Corona española, conforme a la idea del dominio eminente, como lo explicitó el Reglamento de medidas de aguas, expedido en 1761 por el

---

cuadragésimo cuarto virrey de la Nueva España, Joaquín de Montserrat, marqués de Cruillas.<sup>(132)</sup>

### C. REGULACIÓN JURÍDICA DEL AGUA EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

Durante los primeros cincuenta años del México independiente, la regulación jurídica de las aguas se mantuvo a cargo de la normativa novohispana, pues la propia se inicia con la expedición del Código Civil de 1870 —que abandonó el modelo español para adoptar el del Código de Napoleón—, y continúa con el Código Civil de 1884 que lo sustituyó, a su vez abrogado por el de 1928.

En el porfiriato, participaron también en la regulación jurídica del agua, además del Código Civil de 1884, los Códigos Mineros de 1884, 1892 y 1909, la Ley sobre Vías Generales de Comunicación de 1888, los Códigos Sanitarios de 1891 y 1894, la Ley de Ocupación de Terrenos Baldíos de 1894, el Decreto para concesiones de agua en el riego e industrias de 1894, el Decreto que ratificó las concesiones de los Estados para utilizar aguas federales de 1896, la Ley de Bienes Inmuebles de 18 de diciembre de 1902, y la Ley sobre aprovechamientos de Agua de Jurisdicción Federal de 13 de diciembre de 1910.

Con la Constitución de 1917 se inicia en México una nueva era de regulación jurídica del agua, caracterizada por la reivindicación del dominio eminente que, como queda dicho, el Estado mexicano ejerce sobre su territorio e implica la propiedad originaria como expresión de la soberanía, que no admite otro poder superior o igual al suyo, según se desprende del texto original del artículo 27 constitucional, que en sus partes relativas establecía acerca del agua:

Art. 27.- La propiedad privada de las tierras y aguas comprendidas dentro 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.

(.....)

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se

---

dictarán las medidas necesarias (...) para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; (...) Los pueblos y rancherías que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad(...).

Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la numeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo

---

que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

II.- Las asociaciones religiosas llamadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos;  
(.....)

VI.- Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o se les restituyeren, conforme a la Ley de 6 de Enero de 1915.  
(.....)

Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

Mediante los preceptos contenidos en los preceptos que acabamos de transcribir del artículo 27 constitucional, el Constituyente de Querétaro diseñó un esquema tripartito de propiedad hidráulica, en cuyo primer lugar aparecen las aguas de propiedad nacional, listadas en el párrafo quinto de dicho numeral; figuran luego las de propiedad particular, porque «Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la numeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atravesase,» y en tercer término las de propiedad de los estados de la Federación, las cuales vienen a ser aquéllas que sin ser propiedad de la nación, su curso pasa de una finca a otra, por lo que en los términos del quinto párrafo *in fine* del citado precepto, su aprovechamiento «se considerará como de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.»

Empero el catálogo contenido en el quinto párrafo del artículo 27 constitucional adoleció de imprecisión respecto de la propiedad de las aguas subterráneas, y pese a la

---

reforma de dicho párrafo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de abril de 1945, subsiste hasta la fecha, pues lo mismo permite interpretar a dichas aguas como de propiedad de la nación, que de los particulares o, en su caso, de los estados.

La imprecisión de referencia, permitió a la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria de 1947 y a la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo de 1956 no tener como de propiedad nacional a las aguas subterráneas, en contraste con la Ley Federal de Aguas de 1971 y la vigente Ley de Aguas Nacionales, que sí consideran de propiedad nacional a dichas aguas.

Lo anterior evidencia la conveniencia de precisar en el texto constitucional si corresponde o no la propiedad de las aguas subterráneas a la nación; y dado que el agua aprovechable es un elemento vital para el género humano, y toda vez que las subterráneas equivalen a veintisiete tantos del volumen de las superficiales, resulta incuestionable la inclusión de las primeras en el catálogo de las de propiedad de la nación.

En desarrollo de las citadas disposiciones constitucionales en materia de agua se expidieron, sucesivamente, la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales de, 4 de enero de 1926; las tres Leyes de Aguas de Propiedad Nacional: de 6 de agosto de 1929, de 30 de agosto de 1934, y de 2 de octubre de 1945; la Ley de Riegos de 30 de diciembre de 1946; la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria de 30 de diciembre de 1947; la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, de 29 de diciembre de 1956; la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal del 30 de diciembre de 1960; la Ley Federal de Aguas de 30 de diciembre de 1971; y la vigente Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del martes 1º de diciembre de 1992.

Dos de las leyes anteriores no llegaron a tener vigencia: la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 2 de octubre de 1945, por no haberse emitido su reglamento respectivo, a cuya expedición se condicionó su vigencia; y la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal, de 30 de diciembre de 1960, originada en el Senado y aprobada por la Cámara de Diputados, pese a lo cual, el presidente Adolfo López Mateos, con evidente incumplimiento de la obligación contenida en la fracción I del artículo 89 constitucional —dado que no la vetó—, jamás la promulgó, con lo que envió a los legisladores un velado mensaje acerca de la suerte que correrían sus iniciativas de Ley.

---

En la regulación jurídica del agua, posterior a 1917, se registra también la participación de las tres Leyes Generales de Bienes Nacionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*: la primera el 3 de julio de 1942, la segunda el 30 de enero de 1969, y la tercera —con algunas reformas, actualmente vigente— el 8 de enero de 1982. También se advierte participación en la regulación jurídica del agua, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo de 1º de enero de 1963; la Ley Federal para prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, de 25 de marzo de 1971, la Ley Federal de Protección al Ambiente, de 30 de diciembre de 1981; y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de 23 de diciembre de 1987.

En cuanto a la legislación de los estados de la República debe hacerse notar su escasa producción, por cuya razón llama la atención la Ley del Agua del Estado de México, expedida el 24 de febrero de 1999.

### 3. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE

El suministro de agua potable es un servicio cuya prestación se remonta a épocas anteriores a nuestra era, toda vez que la preocupación de satisfacer la necesidad de todo ser humano de contar con agua para beber y para su aseo personal, ha sido una constante en el poder público de toda civilización.

#### A. EN EL MEDIO ORIENTE

Lo anterior lo acreditan los restos arqueológicos encontrados en territorio que fuera de los fenicios —a quienes se atribuye la invención de los pozos artesianos—, así como los hallados en Babilonia y Nínive, capitales de los imperios caldeo y asirio. Entre los acueductos primitivos destaca el construido para conducir hasta Jerusalén, las aguas del manatial Aïn-Saleh situado en la colina de Kalat-el-Barce, al suroeste de Bethlem, en algunos tramos por túneles subterráneos y en otros por canales al aire libre o apoyados en grandes arcos.<sup>(133)</sup>

#### B. EN LA ANTIGUA EUROPA

Las ruinas del acueducto de Pentélico —nombre alusivo a la montaña Penteli de cuyas fuentes captaba sus aguas— que surtía a Atenas, las del *Aqua Marcia* —así llamado en honor del pretor Quinto Marcio que lo construyó en los años 144-140 a.C.— en Roma,<sup>(134)</sup> y las de otras ciudades, dan testimonio de la existencia de notables obras



hidráulicas destinadas a proveer del preciado líquido a grandes concentraciones urbanas de la Antigüedad, entre ellas destacan los acueductos de Segovia y Tarragona en España, al parecer construidos ambos en el siglo primero de nuestra era; acerca del primero, fabricado en dos niveles con un total de 128 arcos, José Ramón Mérida afirma:

Está reputado, dentro y fuera de España, como uno de los más importantes acueductos el de Segovia, ciudad que fue mansión de la vía romana que, pasando por Madrid, iba a Salamanca. Toma sus aguas de la Sierra de Fuenfría y las trae, en recorrido de 16 kilómetros, a la torre de agua llamada el Caserón, de donde arrancan las arquerías que sustentan la canal, y que, en líneas quebradas en ángulo obtuso, cruzan el valle ocupado por la población. Toda esa magnífica fábrica visible es de sillería granítica, sentada en seco. Por su arranque mide tan sólo siete metros de altura, la cual va aumentando hasta treinta metros que tiene en el punto más hondo del valle.<sup>(135)</sup>

#### C. APROVISIONAMIENTO DE AGUA POTABLE EN EL MÉXICO PRECORTESIANO

En el México precortesiano se construyó, al parecer durante los años de 1465 y 1466, un acueducto para dotar a la gran Tenochtitlan del agua potable que había en una fuente de Chapultepec.<sup>(136)</sup> Hernán Cortés, en su segunda carta-relación, dirigida al emperador Carlos V, el 30 de octubre de 1520, hace la siguiente descripción del acueducto indígena de Chapultepec:

Por una calzada que a esta gran ciudad entra vienen dos caños de argamasa, tan anchos como dos pasos cada uno, y tan altos como un estado, y por el uno de ellos viene un golpe de agua dulce muy buena, del gordor de un cuerpo de hombre, que va a dar al cuerpo de la ciudad, de que se sirven y beben todos. El otro que va vacío, es para cuando quieren limpiar el otro caño, porque echan por allí el agua en tanto que se limpia; y porque el agua ha de pasar por las puentes a causa de las quebradas por do atraviesa el agua salada, echan la dulce por unos canales tan gruesas como un buey, que son de la longura de las dichas puentes, y así se sirve toda la ciudad.<sup>(137)</sup>

#### D. ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN EL MÉXICO COLONIAL

El acueducto indígena de Chapultepec fue destruido por los conquistadores durante el sitio de Tenochtitlan en 1521, por lo que una de las primeras providencias de Cortés como gobernante fue la de ordenar la restauración de sus instalaciones. Un siglo más tarde, en 1620, durante el virreinato de Diego Fernández de Córdoba, marqués de





---

Guadalcázar, se terminó el acueducto de la Tlaxpana, así llamado por la fuente de ese nombre inserta en su arquería, a la salida noroeste de la ciudad, junto al cementerio inglés, a la altura de la garita de Mejía; acueducto compuesto de novecientos arcos dispuestos en dos niveles, destinado el superior a conducir el agua procedente de Santa Fe y el inferior la proveniente de Chapultepec; a la primera se le conocía como agua «delgada» y a la otra como agua «gorda», cuya diferencia radicaba en la cantidad de aire, ácido carbónico y sales disueltas que contenían.

En 1779, el virrey Antonio María de Bucareli y Urzúa concluyó el acueducto de Belem, que iba de Chapultepec a la plazuela de El Salto del Agua, obra cuya construcción se inició en 1711 durante el gobierno del virrey Fernando de Alencastre Noroña y Silva, duque de Linares y marqués de Valdefuentes; se componía de novecientos cuatro arcos distribuidos a lo largo de casi cuatro kilómetros, respecto de la cual, Manuel Rivera Cambas apunta:

Desde donde brota en la alberca, hasta la fuente, hay una distancia de cuatro mil seiscientos sesenta y tres varas (3 kilómetros, 908 metros) y se cuentan novecientos cuatro arcos desde el puente de Chapultepec. Para dar la mayor elevación posible al agua y por consecuencia mayor impulso, se logró aumentar en vara y tres cuartas la altura que antiguamente tuvo al levantarse la arquería, habiéndose ya elevado una vara sobre el nivel primitivo. Gastan el agua gorda los que habitan la parte sur de la ciudad, comprendiendo un área entre Belem, La Piedad, San Antonio Abad y La Viga. <sup>(138)</sup>

El 22 de julio de 1713 se inició la construcción del acueducto para dar servicio a la Villa de Guadalupe con aguas del Río de Tlalnepantla, obra realizada con el producto de aportaciones de los vecinos que fue concluida el 2 de junio de 1749, bajo el virreinato de Francisco de Güemes y Horcasitas, primer conde de Revillagigedo.

Como el servicio de agua potable en la ciudad de México tenía autorizadas pocas tomas o conexiones directas para las casas, se complementaba con las fuentes surtidas por sus dos acueductos, de donde los vecinos se aprovisionaban de ella y los *aguadores* —que alternaban ese oficio con el de castrador de gatos— la llevaban a los domicilios particulares en cántaros y recipientes especiales llamados *chochocol* -el cántaro al frente y el *chochocol* en la espalda-; las fuentes o pilas eran estanques situados en plazas y mercados en las que los aguadores y el público en general llenaban de agua sus cántaros y vasijas;

---

según Diego G. López Rosado: «Con el tiempo estas pilas fueron exornándose con más o menos profusión y adquiriendo nuevas formas, semicirculares o poligonales, con cabeceras rectas o de variadas curvas.<sup>(139)</sup>»

Entre las fuentes destacaban, además de la Tlaxpana, la del Salto del Agua, la de Santo Domingo, la de Zuleta, la fuente principal de la Alameda y la de Bucareli; hacia 1864 había en la ciudad de México un total de sesenta y un fuentes públicas.<sup>(140)</sup>

Respecto del *aguador*, Antonio García Cubas nos dejó la siguiente estampa:

Desde las seis de la mañana daba principio a sus faenas dirigiéndose a una fuente, no sin echarse al colete, de pasadita, una copa de mezcal o *chinguirito* en alguna vinatería para *hacer la mañana* o para *abrigarse el estómago*. De pie al borde de la típica fuente del *Salto del Agua* o de la tradicional de la plaza de Santo Domingo, o bien al de cualquiera otra de las situadas en distintos lugares de la ciudad, llenaba de agua su esférico *chochocol*, cuyo asiento, en forma de rodete encajaba en una de las aberturas circulares practicadas en la superficie superior del brocal de piedra, de la fuente.

El aguador vestía camisa y calzón de manta, calzonera de gamuza o pana, mandil de cuero que pendía de una especie de valona de la misma materia, de la que era igualmente el casquete que cubría la cabeza, y el cinturón que sostenía por detrás el rodete en que apoyaba el *chochocol* y unas pequeñas bolsas en que guardaba los colorines y la afilada navaja, instrumento indispensable para las operaciones gatunas. De su cintura pendía un cucharón de madera, de mango largo, del cual se servía para alcanzar el agua de la fuente, estando baja, y llenar el cántaro transmitiendo el líquido al *chochocol*. Echábase éste a la espalda, sosteniéndolo por medio de una cinta ancha de cuero sujeta a la cabeza, en tanto que de ésta misma, mediante otra correa de cuero, suspendía por delante el cántaro lleno igualmente, con el que contrabalanceando el peso del voluminoso *chochocol*, lograba poner su cuerpo en equilibrio.<sup>(141)</sup>

En cuanto al abastecimiento de agua potable en otras ciudades de la Nueva España, cabe destacar la obra realizada por Pedro Antonio Buzeta, lego franciscano del convento de Sanlúcar de Barrameda en la provincia de Cádiz, quien diseñó y dirigió los trabajos de introducción de agua potable en Veracruz (1723-1724) y en Guadalajara (1734-1741). En esta última ciudad, Buzeta empleó un sistema novedoso de pozos, galerías y estanques que permitieron llevar el agua subterránea de «Los Colomos», en el

---

poniente de la ciudad, al valle de Guadalajara.

El 13 de junio de 1740, según narra Mariano Bárcena, por primera vez brotó el agua en la fuente de la Plaza de Armas de Guadalajara,<sup>(142)</sup> y en el informe enviado por el capitán general de la Nueva Galicia, Francisco de Ayza, marqués del Castillo, al rey Felipe V, se asienta que el 16 de septiembre de 1741 llegó el agua a las siete fuentes públicas de Guadalajara, a través del sistema construido por Buzeta.

#### E. EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

Durante los primeros años del México independiente, el volumen de agua para el consumo de los habitantes de la ciudad de México se incrementó como resultado de la proliferación de pozos artesianos, los primeros de los cuales fueron perforados por Sebastián Pane, quien para mediados del año de 1857 había abierto ciento cuarenta y cuatro, de los cuales ciento veinte eran para casas particulares, con una producción de mil ochocientos barriles por hora; en tanto que al 4 de abril de 1883, de acuerdo con lo expresado en la *Memoria* formulada por el doctor Ramón Fernández, Gobernador del Distrito Federal, había un total de 483 pozos artesianos.<sup>(143)</sup>

Por otra parte, la cañería de agua potable de la ciudad de México fue creciendo lentamente hasta llegar en 1880 a diez kilómetros de longitud y en 1886 a quince kilómetros, lo que aunado a la destrucción del acueducto de Belem y al crecimiento de la población, propició la perforación de más pozos artesianos, hasta llegar a mil doscientos en 1889.

Más tarde creció con mayor celeridad la red de agua potable, por lo que su longitud en el año de 1902 era de ciento ocho kilómetros y medio, para surtir a seis mil setecientas setenta y ocho casas de la ciudad de México, donde, en 1903, se creó la Junta Directiva de Provisión de Aguas Potables, a cuyo cargo quedó la realización de las obras para llevar a dicha ciudad hasta dos mil litros por segundo provenientes de los manantiales de Xochimilco, conforme al proyecto preparado por el ingeniero Manuel Marroquín y Rivera, a quien se encomendó la dirección de los trabajos respectivos, los que se concluyeron en 1910.

Durante los gobiernos de los presidentes Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles se puso especial empeño en llevar el agua potable a otras municipalidades del Distrito

---

Federal, por lo que este servicio se pudo proporcionar a los municipios de Mixcoac y Tacubaya; además, debido al enorme desperdicio del vital líquido, se proyectó la colocación de medidores de consumo del agua y la aplicación de una tarifa con cuotas diferenciales que privilegiaba los consumos reducidos.

La municipalización universal del servicio público de suministro de agua potable es consecuencia de la tendencia a nivel planetario de generalizar dicho suministro, con apoyo en el ordenamiento legal, el cual requiere incentivar la ejecución de las obras de infraestructura requeridas para llevar el agua potable, cuando menos a toda la población urbana.

La reforma del artículo 73 constitucional, publicada el 20 de agosto de 1928, suprimió el régimen municipal del Distrito Federal, por lo que el suministro de agua potable en dicha entidad federativa ya no pudo ser, a partir de entonces, un servicio público municipal.

#### 4. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO AGUA POTABLE

De conformidad con la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, el catálogo de funciones y servicios públicos contenido en la fracción III del citado precepto, menciona en primer término al de agua potable, con lo que incurre en error semejante al contenido en la denominación de *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*, habida cuenta que ni el agua potable ni la energía eléctrica son *per se* servicios públicos, sino que éstos lo son el suministro de ambos elementos; en consecuencia, en un catálogo depurado de servicios públicos municipales, debiera figurar el de *suministro de agua potable*, en lugar del de *agua potable*.

En cuanto a la definición del servicio público de suministro de agua potable, se puede entender como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de disponer de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona. El Código Municipal para el Estado de Coahuila de 28 de septiembre de 1990, define:

**ARTÍCULO 111.** Para los efectos de este Código, el servicio público de agua potable consiste en hacer llegar a la población, sobre la base de la participación y cooperación ciudadana, mediante un sistema adecuado, el agua indispensable para

---

satisfacer todo tipo de necesidades que requieran de este elemento.

## 5. EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

A efecto de ubicar al servicio de suministro de agua potable en las diversas clasificaciones del servicio público, conviene recordar que, dentro de la división del servicio público en propio e impropio, o impropriamente dicho, el suministro de agua potable es un servicio público propio, por ser determinado por la ley para satisfacer una necesidad de carácter general, así como por estar atribuida su prestación al municipio. Hecho lo anterior, procedemos a ubicar al suministro de agua potable en las diversas clasificaciones del servicio público.

### A. *UTI SINGULI*

Sin duda, el suministro de agua potable viene a ser un servicio público *uti singuli*, habida cuenta que aun cuando el universo de sus usuarios potenciales engloba a toda la población, sus usuarios efectivos son personas específicas y determinadas o determinables, toda vez que se accede a dicho servicio, previa satisfacción de los requisitos respectivos, a través de una conexión o toma, debidamente autorizada.

### B. DE GESTIÓN DIRECTA O INDIRECTA

Pese a que el servicio de suministro de agua potable se atribuye al estado o al municipio, su gestión, en principio, puede ser directa o indirecta, habida cuenta que de acuerdo a diversas legislaciones su prestación se reserva al estado o al municipio, mientras que, de conformidad con otras, puede quedar a cargo de particulares bajo el régimen de concesión o de subrogación o concierto.

#### a) *De gestión directa*

Algunos autores y diversas legislaciones lo clasifican como de gestión directa del estado o del municipio, dada la exclusividad que en su prestación se reserva para el estado o para el municipio, lo cual implica dos características: monopolio y mano pública, que atienden a dos principios distintos: unidad y estatización o municipalización. La estatización o municipalización se apoya en el carácter obligatorio para el potencial usuario de este servicio, quien coactivamente puede ser compelido a suscribirse al mismo.

En México, en varios estados de la República se prohíbe concesionar el servicio

---

público de suministro de agua potable, así, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, de 23 de diciembre de 1988, dispone:

ARTÍCULO 82. Las personas físicas o morales y las unidades económicas reguladas por las Leyes Mexicanas y residentes en el Estado, podrán mediante concesión o permiso obtener la prestación o explotación de los servicios públicos municipales con excepción de los de agua potable, alcantarillado, alumbrado público y seguridad pública.

*b) De gestión indirecta*

Entre las posibles formas de gestión de este servicio público, figura la del concierto — consistente en la subrogación convenida entre una corporación local y otra entidad pública o privada a fin de prestar los servicios que son competencia de la primera—, en la actualidad convertida en una figura muy poco atractiva para la entidad operadora del servicio, por permitirse que su duración se dé por concluida automáticamente cuando la corporación interesada tenga instalado, y en posibilidad de funcionar un servicio, análogo al concertado.<sup>(144)</sup>

En cuanto a la concesión y al arrendamiento, Ferran Ralea, apunta: Observando la realidad existente, una estadística simple muestra que los ayuntamientos de Catalunya tienen propensión por las formas de gestión indirecta (concesión y arrendamiento) que se utilizan en seis de cada diez municipios aproximadamente. Estas formas de gestión suelen resultar las más cómodas para el ayuntamiento y además dan buenos resultados en el supuesto de que las condiciones convenidas en los contratos no faciliten la especulación del concesionario y siempre que no fallen sus dos bases fundamentales: la fiscalización municipal y el rigor empresarial.<sup>(145)</sup>

C. OBLIGATORIO PARA EL USUARIO

El suministro de agua potable suele ser un servicio público «obligatorio» para el potencial usuario, al que se debe suscribir todo propietario de predio urbano de las poblaciones donde se presta tal servicio, salvo que se trate de predios no edificadas, o que cuenten con pozo particular cuyo uso esté legalmente autorizado. A este respecto, por ejemplo, el artículo 19 de la Ley de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Acapulco, Número 51, dispone:

Están obligados a solicitar a la Comisión de los servicios de agua potable,



---

alcantarillado sanitario y el tratamiento de aguas residuales, en los lugares donde existan dichos servicios, los poseedores, por cualquier título, de:

I. Predios edificados;

II. Predios no edificados cuando frente a los mismos existan instalaciones adecuadas para que los servicios sean utilizados, y

III. Giros o establecimientos mercantiles, industriales, de prestación de servicios y de cualquier otra actividad que por su naturaleza estén obligados al uso del agua potable y alcantarillado.

#### D. OBLIGATORIO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

En lo concerniente a la administración pública, el suministro de agua potable viene a ser para ella un servicio público «obligatorio», por no quedar a su arbitrio si se organiza y establece o no, y por estar previsto en el ordenamiento jurídico, su establecimiento, organización y funcionamiento.

#### E. INDISPENSABLE

En lo que atañe a su importancia, el suministro de agua potable se clasifica como un servicio público «indispensable», por ser vital para todo individuo el abastecerse de agua en condiciones salubres adecuadas al uso y consumo humano.

#### F. CONSTANTE

Por lo general, el suministro de agua potable es, además, un servicio público «constante», porque debe prestarse durante las 24 horas de todos los días del año. Empero, en poblaciones pequeñas de escasos recursos, este servicio podrá ser intermitente, por funcionar dentro de un horario predeterminado, dadas las limitaciones presupuestales que impiden su operación incesante.

#### G. ONEROSO

El suministro de agua potable viene a ser un típico servicio público «oneroso», por el que se debe pagar una cuota que la doctrina denomina tasa, por tratarse de un servicio público que es obligatorio para el usuario, precisada en la tarifa que determine el poder público, la cual podrá ser mínima en el supuesto de no registrarse consumo.

---

## H. DE RÉGIMEN JURÍDICO DE DERECHO PÚBLICO

En atención al régimen jurídico que lo regula, podemos clasificar al suministro de agua potable como un servicio sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, dado que su establecimiento, organización y funcionamiento, están regulados por normas de derecho público, excepto cuando su prestación se concesione a un particular, en cuyo caso, la relación de éste con los usuarios se regulará en parte por normas de derecho privado.

## I. DE RÉGIMEN DE MONOPOLIO

Dada su naturaleza, el servicio de suministro de agua potable se proporciona necesariamente en un régimen de monopolio, pues sería absurdo que compitieran varias redes distribuidoras de agua potable para los mismos usuarios. La unidad en la prestación del servicio de suministro de agua potable es indispensable para no duplicar las instalaciones, redes y sistemas del servicio público, lo cual inevitablemente aumentaría su costo en perjuicio del usuario.

## 6. TARIFA DEL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE

La determinación de las tarifas por el suministro de agua potable, puede efectuarse conforme a diversos criterios, como son los de cuota fija, de cuota unitaria, mixta y escalonada. Por otra parte, las tarifas pueden contemplar diversas categorías, según se trate de servicios domésticos, comerciales e industriales; y pueden diferenciarse para favorecer a las zonas populares o deprimidas, por ejemplo; o para gravar más a las zonas en donde el costo de suministro sea mayor.

### A. TARIFA DE CUOTA FIJA

En su versión más simple, la tarifa de cuota fija consiste en imponer a cada usuario un cargo periódico, sin más variante que el calibre o diámetro de la «toma» o conexión a la red. Una modalidad más elaborada estriba en determinar la cuota de acuerdo a parámetros o indicadores indirectos del consumo probable, como la superficie del predio, la superficie construida, el número de habitaciones, el número y tipo de puntos de consumo, entre otros. Esta tarifa tiene el inconveniente que propicia el derroche de agua y, en consecuencia, tiende a incrementar su monto.



---

#### B. TARIFA DE CUOTA UNITARIA

La tarifa de cuota unitaria consiste en asignar un precio único al metro cúbico de agua, por lo que el cargo periódico a cada usuario se determinará mediante la multiplicación del número de metros cúbicos consumidos durante el periodo, por el precio unitario fijado en la tarifa. Se suele cobrar una cuota mínima cuando no hay consumo, que se destina a cubrir la amortización de la inversión y los gastos de lectura del medidor, de facturación y cobranza.

#### C. TARIFA MIXTA

La tarifa mixta fusiona los criterios de las de cuota fija y de cuota unitaria, pues se cobra al usuario un cargo fijo, determinado con el criterio de la tarifa de cuota fija, y un cargo adicional por cada metro cúbico consumido, de conformidad con el sistema de la tarifa de cuota unitaria; de suerte que si no hubiere consumo, se cobraría cuando menos el cargo fijo.

#### D. TARIFA ESCALONADA

Bajo el criterio de la tarifa escalonada, el precio del metro cúbico es variable; por ejemplo, los primeros diez metros consumidos dentro del periodo tienen el precio unitario de 1, los siguientes diez metros tienen el precio de 1.1, los siguientes diez metros tienen el precio de 1.2 y así sucesivamente; o al revés: los primeros cuestan a 2, los siguientes diez a 1.9, y así sucesivamente, según se trate de desalentar o estimular el consumo. En este sistema también se acostumbra cobrar un mínimo, cuando no hay consumo.

### 7. EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE EN MÉXICO

En nuestro país, el suministro de agua potable viene a ser un servicio público propio, *uti singuli*, indispensable y —por lo general— de gestión directa; proporcionado de manera general, uniforme, regular, continua y permanente; además, se clasifica como obligatorio tanto para el usuario como para la administración pública estatal o municipal; asimismo, tipificado como constante, oneroso y sujeto a regímenes de derecho público, o, cuando menos, exorbitante del derecho privado, en lo jurídico; y de monopolio en lo económico. Sus aspectos de organización y funcionamiento se resumen a continuación.

#### A. FORMA DE GESTIÓN

Como lo dispone el artículo 115 constitucional, el suministro de agua potable en la

---

República se encomienda al municipio, a cuyo efecto la gestión puede quedar a cargo de la administración municipal centralizada, desconcentrada, o paramunicipal, o bien, en algunos estados, es posible encomendar su gestión a particulares bajo el régimen de concesión.

Se puede optar por la alternativa que permite la gestión adecuada del servicio público de suministro de agua potable, consistente en crear —en el esquema de la administración paramunicipal— un organismo público descentralizado; así ocurre, por ejemplo, en el municipio de Naucalpan de Juárez, del estado de México, donde la prestación de este servicio público está a cargo del organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado «Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento» —OAPAS—, cuyo objeto fundamental es el suministro del vital líquido, en el municipio de referencia.

Mas, existen otras formas de gestión del servicio público de agua potable, como son: la gestión municipal directa, sin órgano especial de administración, lo cual sólo se considera aconsejable cuando se trate de poblaciones pequeñas donde resulte incosteable un cuerpo administrativo especial; la de un órgano o dependencia específica de la administración municipal; la de un órgano desconcentrado de la administración municipal; la de una empresa de participación municipal mayoritaria; la de un fideicomiso; la de una asociación municipal constituida por varios municipios; la de dejar temporalmente a cargo del gobierno del estado la prestación del servicio, mediante convenio; o bien, la de prestarlo coordinadamente por el estado y el propio municipio.

Tratándose de conurbación entre dos o más municipios de un mismo Estado, la forma de gestión recomendable para la prestación del servicio que nos ocupa, viene a ser la de asociación municipal o la de organismo público estatal descentralizado, en los términos del transitorio tercero de la reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de diciembre de 1999, cuyo texto se reproduce a continuación:

Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del

---

ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de Estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

Por ejemplo, en la zona metropolitana de Guadalajara, Jalisco, donde se da la conurbación del municipio del mismo nombre con los de Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan, es posible que los servicios públicos de agua potable y drenaje permanezcan a cargo del organismo público, descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado «Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado», creado mediante Ley promulgada el 27 de marzo de 1978, cuyo objeto principal se hizo consistir en la prestación de los servicios públicos a que su denominación se refiere, en la zona metropolitana de Guadalajara.

#### B. LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE

Por tratarse de un servicio público de carácter obligatorio para el usuario potencial, en términos generales, tienen obligación de suscribirse a él todos los propietarios de predios de los lugares donde se encuentra en funcionamiento, excepto que se trate de predios no edificados, o que cuenten con pozo propio, cuyo uso esté legalmente autorizado.

A través del servicio público de suministro de agua potable, los usuarios del mismo reciben del prestador respectivo, a cambio de una remuneración periódica en dinero, el volumen del preciado líquido en el volumen y en el momento que el usuario la requiera, sin más límite que el derivado del diámetro convenido para la conexión a la red.

---

### C. REQUISITOS PARA LA UTILIZACIÓN DEL SERVICIO

Quien desee obtener agua potable lo puede lograr bajo dos formas principales: a través del servicio público de suministro de agua potable, o bien, por medio de contrato de compra venta de dicho líquido, envasado en carros-tanque, en garrafones, en botellines o frascos.

El acceso al servicio público de suministro de agua potable lleva implícito la celebración de un contrato de suministro de agua potable, en cuya virtud el suministrador, quien es una administración pública o su concesionario, surte al suministrado agua potable en el momento y volumen que éste requiera —dentro de los límites del diámetro de la conexión pactada y, en su caso, dentro de los horarios previstos—, a cambio de una remuneración periódica en dinero, de acuerdo a la tarifa o precio público autorizada por autoridad competente y con sujeción a un régimen jurídico de derecho público.

En cuanto al aspecto técnico, actualmente se impulsa como requisito para el aprovechamiento del servicio público de suministro de agua potable para uso doméstico, el de que los muebles de las instalaciones sanitarias —baños, regaderas, lavabos, y fregaderos— sean de bajo consumo de agua.

### D. RÉGIMEN JURÍDICO

Como acabamos de señalarlo, el régimen jurídico del servicio de suministro de agua potable en México es, salvo contadas excepciones, de derecho público, dado que está integrado por normas de ese tipo, como son las contenidas, a nivel federal, en la Constitución General de la República; la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Planeación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Salud, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios el Plan Nacional de Desarrollo; el Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para Zonas Urbanas; las Reglas de Operación para los Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (*Diario Oficial de la Federación* de 20 de marzo de 2000); así como diversas normas oficiales mexicanas, entre las que sobresalen la Norma Oficial Mexicana, NOM 012 SSA1-1993, «Requisitos sanitarios que deben cumplir los sistemas de abastecimiento de agua para uso y consumo humano públicos y privados», la Norma Oficial Mexicana NOM 014-SSA1-1993, «Procedimientos sanitarios para el muestreo de agua para uso y consumo humano en

---

sistemas de abastecimiento de agua públicos y privados», La Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, «Salud ambiental, agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamiento a que debe someterse el agua para su potabilización», y la Norma Oficial Mexicana NOM-002-CNA-1995, «Toma domiciliaria para abastecimiento de agua potable - Especificaciones y métodos de prueba».

A nivel estatal, entre otros ordenamientos, configuran el marco jurídico del servicio público de suministro de agua potable: la Constitución particular del Estado, la Ley de Agua del Estado, la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Ingresos Municipal, la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado —o su equivalente—, y en su caso, las leyes o decretos que crean los organismos públicos descentralizados o instituciones encargadas de la prestación del servicio público referido, y el Plan Estatal de Desarrollo.

A nivel municipal, participan en la regulación jurídica del servicio público de suministro de agua potable, entre otros ordenamientos, el Bando de Policía y Buen Gobierno, el Plan Municipal de Desarrollo, el Reglamento Municipal de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, y el Reglamento Municipal del Servicio Público de Agua Potable, o sus equivalentes.

#### *a) La Ley de Aguas Nacionales*

Reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de aguas nacionales, la Ley de Aguas Nacionales —derogatoria de la Ley Federal de Aguas publicada el 11 de enero 1972— fue expedida el 24 de noviembre de 1992 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1º de diciembre del mismo año; en los términos de su artículo 1º, sus disposiciones son de orden público e interés social, y su objeto consiste en regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr un desarrollo integral sustentable.

La ley en comentario contempla, en su título cuarto, dos figuras jurídicas para la disposición de las aguas nacionales, a saber: la concesión y la asignación, aplicable la primera a los particulares y la segunda a las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal; ambas figuras tienen prevista una duración mínima de cinco y máxima de cincuenta años, prorrogables por igual término; los títulos de concesión y de asignación deben inscribirse en el Registro Público de Derechos de Agua, a cargo del órgano desconcentrado denominado Comisión Nacional del Agua.

---

La Ley en análisis destina su título sexto a regular los usos del agua, y en su capítulo I, relativo al uso público urbano, dispone:

Artículo 44.- La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales o del subsuelo por parte de los sistemas estatales o municipales de agua potable y alcantarillado, se efectuarán mediante asignación que otorgue «La Comisión», en la cual se consignará en su caso la forma de garantizar el pago de las contribuciones, productos y aprovechamientos que se establecen en la legislación fiscal, y la forma prevista para generar los recursos necesarios para el cumplimiento de estas obligaciones.

Las asignaciones de aguas nacionales a centros de población que se hubieran otorgado a los ayuntamientos o a las entidades federativas que administren los respectivos sistemas de agua potable y alcantarillado, subsistirán aun cuando estos sistemas sean administrados por entidades paraestatales o paramunicipales, o se concesionen a particulares por la autoridad competente.

Artículo 45.- Es competencia de las autoridades municipales, con el concurso de los gobiernos de los estados en los términos de la ley, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se le hubieran asignado, incluyendo las residuales, desde el punto de su extracción o de su entrega por parte de «La Comisión» hasta el sitio de su descarga a cuerpos receptores que fueren bienes nacionales. La explotación, uso, aprovechamiento se podrá efectuar por dichas autoridades a través de entidades paraestatales o de concesionarios en los términos de ley.

Artículo 46.- «La Comisión» podrá realizar en forma parcial o total, previa celebración del acto o convenio con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios correspondientes, las obras de captación o almacenamiento, conducción y, en su caso, tratamiento y potabilización para el abastecimiento de agua, con los fondos pertenecientes al erario federal o con fondos obtenidos con aval o mediante cualquier otra forma de garantía otorgada por la Federación, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

I. Que las obras se localicen en más de una entidad federativa, o que tengan tomas múltiples de agua, o que sean solicitadas expresamente por los interesados;

---

II. Que los gobiernos de las entidades federativas y los municipios respectivos participen, en su caso, con fondos de inversiones en la obra a construir, y que se obtenga el financiamiento necesario;

III. Que se garantice la recuperación de la inversión, de conformidad con la legislación fiscal aplicable, y que el usuario o sistema de usuarios se comprometan a hacer una administración eficiente de los sistemas de agua y a cuidar la calidad de la misma; y

IV. Que en su caso las respectivas entidades federativas y municipios, y sus entidades paraestatales o paramunicipales, sean personas morales que al efecto contraten y asuman el compromiso de operar, conservar, mantener y rehabilitar la infraestructura hidráulica.

En los acuerdos o convenios respectivos se establecerán los compromisos relativos.

*b) La Ley del Agua del Estado de México*

Abrogatoria de la Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México, y de la Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado, publicadas en la *Gaceta de Gobierno* de 14 de agosto de 1982 y de 9 de octubre de 1991, respectivamente, la Ley del Agua del Estado de México, expedida el 24 de febrero de 1999, califica sus disposiciones como de orden público e interés social, y, entre otras materias, regula las relativas a la prestación del servicio público de suministro de agua potable, atribuido en sus artículos 17 y 18 a los ayuntamientos, quienes podrán prestarlos por medio de las dependencias u organismos descentralizados municipales, o a través de organismos descentralizados intermunicipales —de muy discutible estructura—; o bien, a través de la Comisión de Agua del Estado de México, o por medio de particulares mediante el régimen de concesión.

De conformidad con lo establecido en el capítulo II del título tercero de la Ley del Agua del Estado de México, los ayuntamientos —mediante licitación pública— podrán concesionar total o parcialmente el servicio público de suministro de agua potable, que incluirá los bienes de dominio público integrantes de la infraestructura hidráulica requerida para su prestación, a personas morales que cuenten con experiencia y solvencia

---

técnica y económica; el plazo máximo de la concesión será de veinte años, prorrogable por otro periodo similar mediante aprobación de la Legislatura del Estado, a solicitud del ayuntamiento.

Respecto de la concesión del servicio público municipal en el Estado de México, debe tenerse presente que, de acuerdo a lo previsto en el capítulo séptimo del título cuarto de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los ayuntamientos requieren la autorización previa de la Legislatura del Estado para concesionar los servicios públicos a su cargo, siempre que el término de la concesión rebase a la gestión del ayuntamiento o incluya bienes inmuebles municipales; y no podrá otorgarse a empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos miembros del ayuntamiento, servidores públicos municipales, así como sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta sin limitación de grado y los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad. Además, este ordenamiento legal sujeta el otorgamiento de concesiones municipales a ciertas bases, entre las que descuellan la determinación previa del ayuntamiento acerca de la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio o la conveniencia de que lo preste un tercero.

Volviendo a la Ley del Agua del Estado de México, en sus artículos 62 y 63, prevé como posibles usos del agua materia del servicio público de suministro respectivo, los siguientes: doméstico, comercial, industrial, servicios públicos, recreativo, y los demás que se den en las poblaciones del Estado; el uso doméstico tendrá siempre prioridad respecto de los demás. El agua suministrada para cada uso deberá tener la calidad prevista en cada caso, en las normas oficiales mexicanas.

El servicio público en análisis, en los términos del artículo 65 de la Ley de Agua del Estado de México, es de carácter obligatorio para los propietarios de inmuebles destinados para uso doméstico, comercial, industrial o cualquier otro de los considerados en dicha ley o los reglamentos que de ella emanen. Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 67 de dicho ordenamiento, es obligatoria la instalación de aparato medidor en cada predio, giro o establecimiento, para determinar los volúmenes de consumo de agua.

#### E. TARIFA

El servicio público de suministro de agua potable es de carácter oneroso, lo que implica





---

que todo usuario del servicio pague la tasa o derecho por el consumo de agua potable prevista en la tarifa del servicio público de suministro de agua potable, cuya aprobación —cuando la prestación del servicio se atribuye directamente al ayuntamiento— se inserta en la respectiva Ley de Ingresos Municipales.

## 8. PROPUESTA DE GLOSARIO DEL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE

**Acueducto**, conducto por donde se lleva agua de una fuente de abastecimiento a un lugar determinado.

**Aforo**, determinación del volumen de líquido que fluye por un conducto o caudal durante una unidad de tiempo.

**Agua pluvial**, la proveniente de la lluvia.

**Agua potable**, la adecuada al consumo humano por no causar efectos nocivos a la salud.

**Agua residual**, la derivada de cualquier uso primario de la misma, por el que haya sufrido degradación o contaminación.

**Agua residual tratada**, la resultante de operaciones y procesos de regeneración de agua residual.

**Amortiguador de golpe de ariete**, el dispositivo destinado a reducir la sobrepresión producida en una tubería, al cortar el flujo del agua.

**Caja de válvulas**, recipiente de muros y losas de concreto que aloja mecanismos de control y regulación de caudales, en las líneas de conducción y distribución de agua.

**Canal o cauce abierto**, conducto superficial destinado a recoger, conducir, transportar o evacuar líquidos.

**Cárcamo**, zanja construida para alojar agua.

**Carro-tanque**, vehículo acondicionado para transportar agua.

**Caudal**, cantidad o volumen de agua que brota o corre.

**Cegamiento**, la obra realizada para tapan un pozo y evitar su explotación, así como la contaminación del acuífero.

**Cisterna**, depósito subterráneo para almacenamiento de agua.

**Clave**, el punto superior de la sección transversal de un conducto.

**Derecho de vía**, área destinada a los conductos hidráulicos, a su eventual ampliación y a su protección.

**Manantial**, lugar de nacimiento natural de agua.

**Medidor**, aparato que cuantifica el caudal que pasa por una tubería.

**Norma oficial mexicana**, la de carácter obligatorio, expedida por dependencia competente



con sujeción a lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

**Planta de tratamiento**, instalación industrial destinada a regenerar aguas residuales a fin de reaprovecharlas de acuerdo con las normativa vigente.

**Planta potabilizadora**, instalación industrial destinada a mejorar la calidad del agua a fin de volverla apta para el consumo humano.

**Pozo**, la excavación o perforación realizada en un terreno para extraer o inyectar agua.

**Reademar**, colocar un ademe o tubería adicionales en un pozo para evitar sea cegado por derrumbe del terreno.

**Red de agua potable**, sistema de conductos y tuberías al que se conectan las tomas de los usuarios.

**Toma**, conexión a la red de agua potable para dar servicio al usuario.

**Tratamiento**, proceso de regeneración de aguas residuales, para su reaprovechamiento en destinos diferentes al de consumo humano.

**Uso comercial o industrial**, el dado al agua cuando ésta se aprovecha en un proceso fabril o forma parte de un bien o servicio industrializado o comercializado.

**Uso doméstico**, el dado al agua cuando ésta se destina para beber o preparar alimentos; o bien al servicio sanitario, a la limpieza personal o a la limpieza de bienes y utensilios del hogar.

**Usuario**, el titular de la toma de agua o drenaje.

## II. EL DRENAJE

Agua potable y drenaje constituyen un binomio de servicios públicos tan fuertemente imbricados que por lo general se encomienda su prestación a una misma institución. En efecto, tras ser utilizada en cualquiera de sus usos legalmente previstos —doméstico, industrial, comercial, recreativo, o de servicios públicos, entre otros—, el agua queda contaminada por lo que se hace preciso su captación, alejamiento, separación de los desechos y disposición adecuada de una y otros, para permitir el reaprovechamiento o reencauzamiento de la primera, sin deterioro del sistema ecológico.

Así pues, el servicio público de drenaje no sólo es elemento indispensable de la urbanización, sino que contribuye de manera relevante a preservar la higiene y salud públicas y el ecosistema; de ahí la importancia de cuidar su operación, y de calcular el volumen de su demanda y, por ende, su capacidad, so pena de consecuencias funestas.<sup>(146)</sup>



---

## 1. GENERALIDADES ACERCA DE LAS AGUAS RESIDUALES

Todo animal, racional o irracional, excreta los residuos de su nutrición, mismos que no deben acumularse a fin de evitar graves riesgos para su salud y su vida. Desde luego, este problema cloacal es propio de los pueblos civilizados y sedentarios, pues los nómadas no lo enfrentaban, porque su desplazamiento continuo evitaba la acumulación excrementicia. No es coincidencia que muchas ciudades hayan elegido para su ubicación la orilla del mar o de grandes ríos que simultáneamente les facilitaban su comunicación y el desagüe de sus aguas servidas. Hoy en día, muchas grandes ciudades conservan la práctica de tener al mar como cloaca; cuando ello se realiza sin un tratamiento previo de purificación, ocasiona graves epidemias de cólera, tifoidea y otras enfermedades hídricas.

La captación y el alejamiento de las aguas servidas ha sido una preocupación constante del mundo civilizado, como lo acreditan las obras de desagüe y los ordenamientos jurídicos de la antigüedad.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Babilonia, Cartago y Jerusalén, entre otras ciudades de la Antigüedad, contaron con sofisticados sistemas de desagüe; en Egipto también quedan huellas de importantes obras de alcantarillado. En Jerusalén, por ejemplo, los residuos eran conducidos a pantanos para, posteriormente, aprovechar el agua para riego de jardines y el sedimento como fertilizante agrícola. En Roma, durante el imperio de Tarquino Prisco, se construyó una alcantarilla gigantesca para el drenaje del suelo pantanoso, la cual sirvió más tarde para recoger las materias fecales; después, en la época de Augusto se la dotó de medios para su limpieza y desazolve. Lamentablemente los sistemas de drenaje decayeron en la Edad Media; en tanto que las primeras obras modernas de alcantarillado se localizan en la ciudad prusiana de Bunzlau, cuyas canalizaciones datan de 1543; las de Praga, también dignas de llamar la atención, fueron realizadas en el siglo XVII.

El asombro de los conquistadores españoles cuando por primera vez tuvieron a la vista Tenochtitlan se resume en las frases que Fray Francisco de Aguilar pusiera en boca de Diego de Ordaz, en el sentido de que «había visto otro mundo de grandes poblaciones y torres, y una mar, y dentro de ella una ciudad muy grande, edificada, que a la verdad al parecer ponía temor y espanto.»<sup>(147)</sup>

---

Para poder sobrevivir en medio de lagos y embalses de agua de gran magnitud, los antiguos mexicanos hubieron de desarrollar técnicas y habilidades especiales a fin de realizar obras hidráulicas de gran magnitud, cual fue la desviación del río de Cuauhtitlán para evitar frecuentes inundaciones que ya habían destruido muchas casas, para lo cual construyeron una represa y un nuevo cauce para conducir el agua a la laguna de Citlaltépetl; restaurado el antiguo cauce, lo convirtieron en acequia de riego.<sup>(148)</sup>

En cuanto al sistema de desagüe de la antigua Tenochtitlan, se cree estaba compuesto de un conjunto de acequias, la mayoría de las cuales cruzaban la ciudad de oeste a este, conduciendo el agua de las lluvias hacia el lago de Texcoco. En 1449, durante el gobierno de Moctezuma Ilhuicamina, la ciudad fue afectada gravemente por una gran inundación; para evitar posteriores desastres por igual causa, a propuesta de Nezahualcóyotl, se construyó un albardón que cruzaba la laguna, desde Atzacualco hasta Iztapalapa; al decir de Jorge Gurría Lacroix. «Este dique fue construido con tierra y piedra, defendido por los flancos con una estacada, para evitar la erosión. Esta grandiosa obra de ingeniería, tenía compuertas para regular la entrada y salida de las aguas y permitir el paso de las canoas.»<sup>(149)</sup>

Durante la época colonial sobrevino, a partir de 1540, un largo periodo de más de una década de años muy lluviosos, por lo que el ayuntamiento, en 1541, formuló al virrey una solicitud para la realización de obras que evitasen inundaciones de la ciudad, sin que se hubieran tomado mayores medidas al respecto; en 1552, el gobierno de la ciudad reiteró su solicitud al virrey, sin encontrar respuesta efectiva. Mas en 1553, según relata el padre Andrés Cavo:

Llovió un día tanto y con tal tesón que parecía que el cielo se venía abajo. Por fortuna cesó antes de veinticuatro horas, pero México y cuantas ciudades estaban a las orillas de aquellas lagunas con todo aquel valle, se cubrieron de tal manera de agua, que por tres o cuatro días sólo en canoas se podía caminar.<sup>(150)</sup>

La inundación de 1553 provocó una nueva y airada representación del ayuntamiento de la ciudad de México al Virrey Luis de Velasco, en la que culpaba a éste del desastre, por no haber atendido su anterior petición e insistía en la realización de las obras necesarias para evitar nuevas inundaciones, en respuesta a lo cual se construyó el albardón de San Lázaro, terminado en 1556, consistente en un muro de piedra de

---

gran longitud, en cuya construcción participaron casi todos los indígenas del rumbo.<sup>(151)</sup>

Las inundaciones fueron desde aquella época motivo de constante preocupación para los moradores de la ciudad de México y dieron lugar a la realización de diversos proyectos encaminados a solucionar tal problema, entre los que descuellan el presentado al Cabildo, en noviembre de 1556, por Francisco Gudiel, consistente en desviar las aguas del río Cuauhtitlán para desembocarlas en Huehuetoca e ir a parar al río Tepexi, que va al mar, proyecto coincidente en lo fundamental con la propuesta de Alejandro de Humboldt, formulada dos siglos y medio más tarde.

Enrico Martínez fue el autor de otro proyecto importante para las obras de desagüe del Valle de México, con la diferencia de que éste sí fue puesto en práctica, por lo menos en parte, mediante obras iniciadas el 29 de noviembre de 1607 y terminadas el 17 de septiembre de 1608, consistentes en evitar que el río Cuauhtitlán desembocara en la laguna de Citlaltépetl, a cuyo efecto fue desviado hacia Huehuetoca para hacerlo desembocar en el río de Tula, mediante un nuevo cauce de más de trece kilómetros, de los cuales la mitad fue subterránea y el resto a cielo abierto.

El barón de Humboldt comentó elogiosamente tales obras, en los siguientes términos: «Una galería subterránea que sirve de canal de desagüe, acabada en menos de un año, de 6,600 metros de largo, con una sección transversal de diez y medio metros cuadrados, es una obra hidráulica que en nuestros días y aun en Europa llamaría la atención de los ingenieros.»<sup>(152)</sup>

En el siglo XVII llegaban al albarradón de San Lázaro, siete acequias o canales que vertían en su represa las aguas de las lluvias que caían dentro de la ciudad; todas las acequias estaban dotadas de compuertas que permitían desaguar en las mañanas y en las tardes impedían que entrara a la ciudad el agua de la laguna, cuando soplabla el aire hacia ella.<sup>(153)</sup>

Durante la administración del virrey Revillagigedo, las atarjeas sustituyeron a las acequias que obstruían el paso de una acera a otra y expedían humores fétidos contaminantes del medio ambiente. El sistema de atarjeas —que de acuerdo al informe rendido al conde de Revillagigedo en 1794, tenía una longitud aproximada de 18 kilómetros— fue diseñado por el ingeniero Miguel Constanzó, a la sazón encargado del sistema hidráulico de la

---

ciudad, quien consideró conveniente que las de poniente a oriente fueran de mayores dimensiones que las de sur a norte, a efecto de que en las primeras corrieran las aguas que habían de limpiar la ciudad, además pretendía que a dichos ductos se les diera la profundidad de dos varas y tercia, lo cual no se aprobó por considerarse excesivo e innecesario.

Ya en el México independiente, el sistema de atarjeas de la ciudad capital se expandió lentamente, pues en 1864 tenía una longitud aproximada de cerca de veintinueve kilómetros y se requería construir otros treinta, de los cuales ya se encontraban en proceso ocho kilómetros.<sup>(154)</sup>

Terminado el espurio segundo imperio, el ayuntamiento de la ciudad de México continuó la ampliación de la red de atarjeas y otro tanto se hizo durante el porfiriato, época en la que el ayuntamiento realizó importantes obras de saneamiento, de acuerdo con un proyecto del ingeniero Roberto Gayol, las cuales se entregaron oficialmente el 30 de junio de 1902, en cuya virtud el sistema de atarjeas alcanzó una longitud de ciento veintidós kilómetros que se conectaron a cinco grandes colectores —a los que después se sumó otro para el saneamiento de las colonias Roma y La Condesa— de hasta dos y medio metros de diámetro y longitud aproximada de diecinueve kilómetros, obra reforzada con 4,211 coladeras y 2,224 pozos en las atarjeas.<sup>(155)</sup>

### 3. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE DRENAJE

Como todo servicio público, el de drenaje consiste en una actividad técnica, en el caso concreto destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su tratamiento, reutilización o reencauzamiento, sin deterioro del ecosistema, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

### 4. EL DRENAJE EN LA DIVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio de drenaje guarda estrecha relación con el de suministro de agua potable, del que se considera una consecuencia lógica y un complemento natural, por cuya razón se ubica también dentro de la división del servicio público «propio», al ser determinado por la ley para satisfacer una necesidad de carácter general; así como por estar atribuido al municipio.

---

## 5. EL DRENAJE EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El drenaje se ubica en los mismos rubros de clasificación del servicio público, en que se sitúa el de suministro de agua potable, por ser también *uti singuli*; indistintamente de gestión directa o indirecta; obligatorio, tanto para el usuario potencial como para el prestador del servicio; indispensable, constante y oneroso; de régimen de derecho público, desde la perspectiva jurídica; y de régimen de monopolio, en el aspecto económico.

Justifican la referida ubicación del servicio de drenaje, en la clasificación general del servicio público, las razones expuestas al situar en ella al servicio de agua potable, por lo cual las damos aquí por reproducidas, en obvio de repeticiones innecesarias.

## 6. EL SERVICIO PÚBLICO DE DRENAJE EN MÉXICO

El catálogo de funciones y servicios públicos que aparece en la fracción III del artículo 115 constitucional —además de no precisar cuáles son funciones y cuáles son servicios, o si todos son funciones y servicios— incluye en su inciso a), los de «agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales», lo cual también resulta confuso, pues, bajo el razonable supuesto de que el inciso alude a servicios públicos —no a funciones—, pareciera que por lo menos hace referencia a cuatro, a saber, *i*) agua potable, *ii*) drenaje, *iii*) alcantarillado, y *iiii*) tratamiento y disposición de aguas residuales.

Desde luego, es inobjetable la existencia del servicio público municipal de agua potable, como también es indiscutible la del de drenaje, como acción y efecto de drenar, es decir, de desaguar un espacio de terreno urbanizado o no; mas no es razonable considerar servicio público al alcantarillado, por ser éste sólo la obra pública compuesta de un conjunto de alcantarillas, o sea, de acueductos subterráneos, o sumideros, destinados a recoger las aguas pluviales o inmundas y darles paso, que sirve de infraestructura al servicio público de drenaje.

Dicho sea de otra manera: el drenaje alude al servicio público destinado a satisfacer la necesidad de carácter general de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su tratamiento, reutilización o reencauzamiento; en tanto que el alcantarillado no es en sí un servicio público, sino la obra pública —infraestructura del servicio público de drenaje— definible como el conjunto de acueductos subterráneos, o sumideros, destinados a recoger las aguas servidas y pluviales de una zona o población.

---

Por último, respecto del tratamiento y disposición de aguas residuales, o sea, de las aguas de composición diversa procedente de usos domésticos, comerciales, industriales, agrícolas, pecuarios, o cualquier otro, habremos de señalar que no constituye un servicio público, sino una de las actividades residuales del municipio de carácter socioeconómico de interés público, porque el convertir las aguas usadas o servidas por medio de su adecuado tratamiento no satisface necesidades de carácter general sino la necesidad específica del municipio de conservar y mantener en buen estado el césped de sus camellones, glorietas, parques y jardines, mediante el riego con agua que puede ser no potable, y está en el más alto interés público municipal impulsar la cultura del ahorro y racional uso del agua, objetivo que se logra con el tratamiento de las aguas servidas y su aprovechamiento en el riego de las áreas verdes de la comunidad.

A semejanza del de agua potable, el servicio de drenaje o alcantarillado se considera en México como un servicio público propio, *uti singuli*, indispensable y de gestión directa; proporcionado de manera general, uniforme, regular, continua y permanente; clasificado como obligatorio tanto para el usuario como para la administración pública estatal o municipal; además tipificado como constante, oneroso y sujeto a regímenes exorbitante del derecho privado en lo jurídico y de monopolio en lo económico. Sus aspectos de organización y funcionamiento se resumen a continuación.

#### A. FORMA DE GESTIÓN

Habida cuenta de su estrecha relación con el servicio de agua potable en México, el drenaje se deja a cargo del mismo prestador o gestor que, en el caso de México, como lo señala el artículo 115 constitucional, lo es el municipio, bien directamente por medio de su propia administración centralizada o institucional, o en asociación con otros municipios, ya por medio de convenio con el gobierno del Estado, o a través de particulares bajo el régimen de concesión o algún otro mecanismo de delegación.

#### B. LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ALCANTARILLADO

Al igual que en el servicio público gemelo de suministro de agua potable, todos los propietarios de predios ubicados en la zona de cobertura de su red, quedan obligados a suscribirse al servicio de alcantarillado, excepto que se trate de predios no edificados.

#### C. REQUISITOS PARA LA UTILIZACIÓN DEL SERVICIO

Dentro de los requisitos para el uso del servicio público de drenaje, actualmente en



---

proceso de generalización, figuran los de presentar la solicitud correspondiente y precisar en ella la ubicación y localización del predio, el diámetro del albañal solicitado, instalar una caja o registro dentro del predio, a corta distancia del alineamiento del mismo, en un punto de fácil acceso para su limpieza; con el eje del albañal de salida, perpendicular al eje de la alcantarilla a través de la cual se pretende acceder al servicio.

#### D. RÉGIMEN JURÍDICO

En México, el régimen jurídico del servicio de drenaje o alcantarillado es de derecho público, ya que está regulado por normas de ese tipo, como son, entre otras, la Constitución General de la República; las Constituciones particulares de los estados de la República, la Ley Federal de Aguas, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Norma Oficial Mexicana NOM-003-ECOL-1997 «Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas residuales tratadas que se reusen en servicios al público», la Norma Oficial Mexicana 002-ECOL-1996 «Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado», la Norma Oficial Mexicana NOM-001-EDIF-1993 «Que establece las especificaciones y métodos de prueba para los inodoros de uso sanitario; las leyes locales del agua, las leyes orgánicas municipales, las leyes de ingresos municipales, así como las leyes y decretos que crean los organismos públicos descentralizados e instituciones encargadas de la prestación del servicio público referido.

#### E. TARIFA

Por lo general, la Ley de Ingresos Municipales, establece la tarifa del servicio público de drenaje, o de desagüe, como también se le suele llamar, a cuyo efecto se toman en cuenta, entre otros factores, el consumo de agua, el número de tomas, la superficie del predio y de la construcción, el valor catastral del predio, y, además, un cargo específico por concepto de desazolve y limpieza de alcantarillas.

### 7. PROPUESTA DE GLOSARIO DEL SERVICIO PÚBLICO DE DRENAJE

**Aforo**, el volumen de líquido que fluye por un conducto durante una unidad de tiempo.

**Agua pluvial**, la proveniente de la lluvia.

**Agua residual**, la derivada de cualquier uso primario de la misma, por el que haya sufrido degradación o contaminación.

**Albañal exterior**, conducto que da salida a las aguas pluviales y residuales, en su parte comprendida desde el alineamiento del predio, hasta la conexión a la alcantarilla.

---

**Albañal interior**, conducto que da salida a las aguas pluviales y residuales, en su parte comprendida desde el interior de un predio, hasta su conexión con el albañal exterior.

**Alcantarilla**, acueducto subterráneo, o sumidero, destinado a recoger las aguas pluviales y residuales y darles paso.

**Alcantarillado**, el conjunto de acueductos subterráneos, o sumideros, destinados a recoger las aguas servidas y pluviales de una zona o población.

**Brocal**, antepecho de concreto o mampostería que rodea la boca de un pozo de ventilación o de visita para el acceso a los conductos del alcantarillado y drenaje.

**Canal o cauce abierto**, conducto superficial destinado a recoger, conducir, transportar o evacuar líquidos.

**Cárcamo**, zanja construida para alojar agua.

**Clave**, el punto superior de la sección transversal de un conducto.

**Coladera pluvial**, sumidero de agua con rejilla que permite su acceso al interior del alcantarillado.

**Descarga**, acción de vertir las aguas residuales en el alcantarillado.

**Desechos**, los residuos contenidos en solución o suspensión en el agua transportada a través de los conductos del alcantarillado.

**Drenaje**, acción y efecto de drenar.

**Fosa séptica**, depósito sanitario o pozo negro donde se acumulan aguas residuales para su tratamiento primario.

**Lumbrera**, abertura para el acceso a túneles desde el exterior.

**Norma Oficial Mexicana**, la de carácter obligatorio, expedida por dependencia competente con sujeción a lo dispuesto en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

**Planta de tratamiento**, instalación industrial destinada a regenerar aguas residuales a fin de reaprovecharlas de acuerdo con las normativa vigente.

**Pozo**, excavación o perforación realizada en un terreno para extraer o inyectar agua.

**Red de agua potable**, sistema de conductos y tuberías al que se conectan las tomas de los usuarios.

**Red de drenaje o alcantarillado**, el conjunto de acueductos subterráneos, o sumideros, destinados a recoger las aguas servidas y pluviales de una zona o población, al cual se conectan las tubos de descarga de los albañales exteriores de los predios de los usuarios;

**Tratamiento**, proceso de regeneración de aguas residuales, para su reaprovechamiento en destinos diferentes al de consumo humano.

**Usuario**, el titular de la toma de agua o drenaje.

---

### III. EL ALUMBRADO PÚBLICO

Durante la noche, el cabal ejercicio de los derechos de humanos de seguridad y de libertad de tránsito en la vía pública, reclama la iluminación nocturna de la vialidad urbana municipal.

#### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Durante los tiempos de Esquilo y de Fidiás, en la antigua Grecia, el alumbrado de la *polis* se llevaba a cabo mediante antorchas, pero éstas no eran leños o ramas resinosas, sino que la madera estaba recubierta de un baño de pez o impregnada de aceite para mejorar la combustión y dar más luz. Con el tiempo se fue perfeccionando este método, aunque sin salir de su estado de tosquedad que se prolongó durante muchos siglos.

Entre los pueblos antiguos el alumbrado público fue muy rudimentario, ya que la vía pública no era iluminada de ordinario por las noches, sino únicamente en ocasión de las grandes festividades; así, en Atenas, en la fiestas llamadas *Lampadaforias*, realizadas en honor de Minerva —por haberles dado el aceite—, de Vulcano —inventor del fuego— y de Prometeo —quien robó el fuego para traerlo a la tierra—, los participantes se dividían en varias hileras, cada una de las cuales tenía su antorcha, la que debía pasar de mano en mano hasta llegar al último de la hilera, quien debía llegar corriendo a la meta con el propósito de encender la antorcha situada en el altar del dios; la victoria era de la hilera que primero llegaba y de ella participaban todos sus integrantes.

Las *Lampadaforias* fueron de las primeras fiestas helénicas que aceptó Roma, y hasta los tiempos de Calígula, sólo durante su celebración se iluminaban las calles con antorchas. A imitación de la costumbre griega, en la vía pública romana no había más iluminación que la de los faroles colocados sobre las puertas de los prostíbulos; los viandantes alumbraban su camino con tallos de retama o similares, y, posteriormente, con la generalización del uso de la linterna, los romanos con amplios recursos económicos se hacían acompañar en sus recorridos nocturnos por las calles de la ciudad, de un esclavo llamado *lanternarius* para portar una linterna.

El adelanto de la civilización romana permitió el establecimiento del servicio de alumbrado nocturno, no sólo en Roma sino en otras ciudades del imperio, situación que en su tiempo causó estupor, al grado que en escritos antiguos se comparaba a la luz solar con la esparcida por las fogatas encendidas cotidianamente en recipientes especiales colocados en las esquinas de las calles de Antioquía.<sup>(156)</sup>

---

Los griegos, y luego los romanos, empleaban el vocablo *lampas* para referirse a los utensilios capaces de producir luz mediante la combustión de materias sólidas, y usaban la palabra griega *luknos* y la latina *lucerna*, para aludir a los artefactos empleados para la generación de luz por medio de la combustión de aceite a través de una mecha.

Las lámparas descubiertas en Pompeya constituyen verdaderas obras de arte que representan figuras y emblemas hechos de mármol, o de bronce, hierro o cristal, que los cristianos convirtieron en objetos religiosos.

Con excepción del alumbrado de las iglesias, durante la Edad Media y en los inicios del Renacimiento, no hubo adelanto considerable en el alumbrado público, cuya operación fue mucho menos frecuente que durante el imperio romano. La vía pública, sin más iluminación que la de la Luna, era campo propicio para la actividad de los asaltantes; los viandantes nocturnos no tenían otro medio de alumbrarse, en sus recorridos por la ciudad medieval, que las linternas de mano.

Durante el reinado de Luis XIV, en 1665 inició sus actividades una compañía de portalinternas que puso en operación en París un sistema de alumbrado público para suministrar luz mediante el precio pactado; dichas portalinternas estaban ubicadas en la vía pública, a una distancia de trescientos pasos una de otra; después, el sistema de alumbrado público se dispuso que operase sólo durante el invierno y se hizo depender del prefecto de policía, quien mandó instalar una linterna en el centro y otras en los extremos de cada calle, las cuales se subían y bajaban mediante una cuerda atada a una pared; eran encendidas al toque de oraciones y debían apagarse a un toque de campana. En vista del satisfactorio resultado obtenido, Luis XIV, para asegurar la prestación del servicio fijó una contribución para su sostenimiento y lo hizo extensivo a todas las ciudades de Francia.

El siglo XVIII fue pródigo en inventos encaminados a mejorar el alumbrado público, destacó entre ellos el de Chateaublanc, quien construyó una linterna cuya característica principal consistía en no producir sombra debajo de ella, por lo que tuvo gran aceptación durante bastante tiempo.<sup>(157)</sup>

En México, el alumbrado público tiene una aparición tardía; el primer antecedente jurídico deriva del bando expedido por el corregidor Tomás de Rivera

---

Santacruz, el veintitrés de septiembre de 1763 —en tiempos del virrey marqués de Cruillas—, mediante el cual se dispuso la colocación de un farol de vidrio en cada puerta y en cada balcón de las fachadas de las casas, para mantenerse encendidos desde las oraciones hasta después del toque de queda, lo que significó que, a partir de las once de la noche, la vía pública permaneciera en las tinieblas. El trece de febrero de 1787 se expidió un decreto, en materia de alumbrado de la ciudad de México, en cuya virtud, según relata Ernesto Lemoine Villicaña:

Se iluminaron las más de las calles principales de esta ciudad, con la uniformidad y hermosura que se deseaba, por el arbitrio utilísimo que tomaron en cada una sus vecinos de elegir sujeto que se encargase de la fábrica de los faroles, prorrateándose su costo, distribuyéndolos por una y otra acera a proporcionadas distancias, y para que cuidara de su limpieza y hacer que se encendiesen contribuyendo para esto y el aceite cada uno con una corta cantidad mensual, proporcionada a las facultades.<sup>(158)</sup>

Mas, en rigor, el servicio público de alumbrado público en la ciudad de México —como actividad atribuida al ayuntamiento—, lo vino a establecer a cargo del ayuntamiento, el segundo conde de Revillagigedo durante su virreinato, a través de un ordenamiento expedido el 7 de abril de 1790, mediante el cual se creó una oficina encargada de la prestación de dicho servicio, cuyo jefe era designado por el intendente corregidor, con cargo de guarda mayor, de quien dependían los guardafaroleros —en la práctica policías nocturnos—, provistos, para el desempeño de sus labores, de chuzo, silbato, linterna, escalera, alcuza y paños, quienes tenían, entre otras, la obligación de encender y apagar los faroles de acuerdo a horario previsto, cuidar de los mismos y del orden en la vía pública, y anunciar la hora durante el curso de la noche. Para 1791 el servicio público de alumbrado público ya se prestaba en la mayor parte de la ciudad.<sup>(159)</sup>

La organización del servicio de alumbrado público dispuesta por el virrey Revillagigedo perduró hasta noviembre de 1835, año en el que —pese a la oposición del ayuntamiento— el gobernador del Distrito Federal logró que el servicio quedara a cargo de José María Barrera, a quien desde el año anterior le había otorgado la concesión para su prestación, constando en la entrega la existencia de 1,512 lámparas instaladas. Por el pésimo servicio prestado por el concesionario, en noviembre de 1840, al término de la concesión, el servicio de alumbrado público quedó de nuevo a cargo del ayuntamiento.

---

En 1849 se instalaron en México las primeras cuatrocientas cincuenta lámparas que, en vez de aceite, empleaban trementina —combustible líquido proveniente del pino y otras coníferas—; veinte años después, en 1869 se sustituyó la iluminación nocturna de la calle de Plateros y de San Francisco, por lámparas alimentadas con gas, con lo que el servicio de alumbrado público tenía tres tipos de lámparas, a saber, las de aceite, las de trementina y las de gas. El primero de diciembre de 1881, se pusieron en servicio los primeros cuarenta focos eléctricos del alumbrado público, y para marzo de 1899 las luces eléctricas ya eran novecientas cincuenta y seis.<sup>(160)</sup>

En 1905, la empresa canadiense Mexican Light and Power Company, inició la generación regular de energía eléctrica mediante el aprovechamiento de los recursos hidráulicos del río Necaxa cuya concesión adquirió del francés Arnold Vaquié, a quien se le había otorgado originalmente en 1895; luego, adquirió las concesiones y bienes afectos a las mismas, de tres empresas dedicadas a la generación y suministro de energía eléctrica en el Distrito Federal: la Compañía Mexicana de Gas y Luz Eléctrica, la Compañía Mexicana de Electricidad —propiedad de la sociedad alemana Siemens Halke—, y la Compañía Explotadora de San Ildefonso; poco después, adquirió la Compañía de Luz y fuerza de Pachuca y la Mexican Tramways Company Limited, cuya mayoría accionaria era propiedad de la compañía londinense Weren Beit & Company, con lo que consolidó en el Distrito Federal el monopolio de la generación y suministro de energía eléctrica y de transporte tranviario. En los últimos tiempos del porfiriato, en opinión del historiador Jesús Galindo y Villa, la ciudad de México era una de las mejor alumbradas del mundo.<sup>(161)</sup>

En 1925, poco antes de la desaparición de los municipios en el Distrito Federal, el alumbrado público de la ciudad de México tenía una infraestructura de 4,300 lámparas, unas, las más antiguas, eran de arco voltaico, las restantes eran de focos incandescentes.

## 2. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO PÚBLICO

El servicio público de alumbrado público es una actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en disponer durante la noche en la vía pública de la iluminación suficiente para advertir los obstáculos que puedan obstruir el tránsito —especialmente el peatonal— y percibir la presencia de otras personas; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

---

### 3. UBICACIÓN DEL ALUMBRADO PÚBLICO EN LA DIVISIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

En México, el alumbrado público se sitúa en el grupo del servicio público propio, por estar previsto en la ley, satisfacer una necesidad de carácter general, y por estar atribuido al municipio, el que generalmente lo presta mediante una dependencia de la administración municipal, como es una dirección o un departamento u oficina.

El servicio de alumbrado público es considerado como *uti universi*, en razón de que sus usuarios no son personas determinadas, sino todos aquellos que salgan a la iluminada vía pública durante la noche.

El alumbrado público se cataloga como un servicio *de gestión directa*, por estar a cargo de la administración pública municipal, lo que no es óbice para que pueda encomendarse a la institución que atienda el servicio público de suministro de energía eléctrica, o a una empresa particular mediante otorgamiento de concesión, o celebración de contrato de locación o de gestión interesada, sin establecer relación jurídica entre dicha institución y los usuarios del servicio.

En efecto, en virtud de la celebración de un contrato de arriendo o locación de servicio, la administración municipal, como *locataria*, puede encomendar a quien tenga a su cargo el servicio público de suministro de energía eléctrica, como *locador*, por tiempo determinado y mediante la remuneración convenida de antemano, la operación del servicio de alumbrado público, sin establecer, para tal efecto, ninguna relación jurídica entre el *locador* y la población usuaria de dicho servicio público *uti universi*; o bien, puede otorgar la concesión de la prestación del servicio a un particular.

Con excepción de los invidentes, toda persona que salga a la vía pública iluminada durante la noche, automáticamente se convierte en usuario del servicio público de alumbrado, por tanto, más que un servicio *obligatorio* es un servicio *obligado* para el viandante nocturno, quien, lo desee o no, se convierte en usuario del mismo, por el solo hecho de usar la vía pública iluminada durante la noche.

A la administración municipal, el servicio público de alumbrado público le resulta *obligatorio*, por no quedar a su arbitrio si lo organiza y establece o no, ya que en el ordenamiento jurídico está previsto su establecimiento, organización y funcionamiento.

---

En atención a su importancia, el alumbrado público se clasifica como un servicio público *indispensable*, porque puede ser vital para cualquier individuo, durante sus recorridos nocturnos por la vía pública, el que ésta se encuentre iluminada.

El alumbrado público se clasifica como un servicio público *intermitente*, por proporcionarse sólo durante la noche —de la puesta a la salida del sol del día siguiente—, de todos los días del año.

Catálogase el alumbrado público como servicio público *gratuito*, porque el usuario no debe pagar una retribución por su aprovechamiento, sin que tal carácter se pierda ni aun en el supuesto de que el costo del servicio se reparta imperativamente entre los usuarios de otro servicio público como es el de suministro de energía eléctrica o entre los propietarios de los bienes inmuebles aledaños a las vías públicas en que se proporciona, como se acostumbra en diferentes países, porque la tasa respectiva no se impone al usuario, sino a un tercero —que eventualmente puede llegar a ser usuario—, como procedimiento para financiar la prestación del servicio.

En razón de su régimen jurídico, el servicio público de alumbrado se ubica dentro del grupo de régimen jurídico de derecho público, porque su establecimiento, organización y funcionamiento, por ser de gestión directa, está regulado por normas de derecho público.

En cuanto a su régimen económico, el servicio público de alumbrado público, de acuerdo con la doctrina jurídica y económica, se proporciona necesariamente en un régimen de monopolio natural, por ser impensable que compitieran varias redes de alumbrado público para las mismas zonas de una ciudad, porque ello implicaría la inadmisibles superposición de redes, subterráneas o aéreas, de líneas conductoras de energía eléctrica, por cuya razón su prestación se suele reservar al municipio, lo cual propicia la existencia de las dos características de monopolio y mano pública.

#### 4. EL SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO PÚBLICO EN MÉXICO

El servicio de alumbrado público en México viene a ser un típico servicio público propio, *uti universi*, indispensable, y de gestión directa; obligatorio tanto para el usuario como para la administración pública municipal; además tipificado como intermitente, gratuito y sujeto a regímenes de derecho público en lo jurídico y de monopolio en lo económico.



---

#### A. FORMA DE GESTIÓN

En los municipios de la República Mexicana, el servicio público de alumbrado público está a cargo de la administración municipal, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 115 constitucional; en cada ayuntamiento municipal suele haber una oficina de alumbrado público, en muchos casos dependiente del área de servicios urbanos, que se encarga de la prestación dicho servicio.

#### B. LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE ALUMBRADO PÚBLICO

La población urbana en general es usuaria potencial del servicio público de alumbrado público; y se convierte en usuario efectivo del mismo quien transita por la vía pública durante la noche.

#### C. REQUISITOS PARA EL USO DEL SERVICIO

En rigor, el servicio público de alumbrado público carece de requisitos para acceder a su aprovechamiento o utilización, lo que no impide que el usuario esté obligado a respetar sus instalaciones.

#### D. RÉGIMEN JURÍDICO

El régimen jurídico del servicio público de alumbrado público en México es de derecho público, por estar regulado por normas de ese tipo, como son, entre otras, las contenidas en la Constitución General de la República; la Constitución particular del Estado, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la ley orgánica municipal, la ley de hacienda municipal, el bando municipal, y el reglamento municipal del servicio de alumbrado público.

### IV. LIMPIA Y RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS

El catálogo de servicios públicos municipales contenido en la fracción III del artículo constitucional incluye, en su inciso c): Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, cuando en rigor debiera limitarse a limpia, recolección y traslado de residuos sólidos, habida cuenta que, por una parte, no comprende la recolección y traslado de residuos líquidos y gaseosos; y, por otra, el tratamiento y disposición final de residuos no constituye un servicio público, sino una de las actividades residuales del municipio de carácter socioeconómico de interés público, porque el reciclaje y disposición final de residuos no satisface necesidades de carácter general sino la necesidad específica

---

del municipio y del estado de preservar, proteger y restaurar el ambiente y el equilibrio ecológico, por estar en el más alto interés público impulsar la cultura del aseo público, y de la recolección, tratamiento y racional disposición final de los residuos para asegurar el desarrollo sustentable.

## 1. GENERALIDADES ACERCA DEL ASEO PÚBLICO Y LOS RESIDUOS SÓLIDOS

Por salud pública y protección del medio, los residuos sólidos deben ser sacados de las viviendas lo más pronto posible para no dar tiempo a que entren en fermentación, y, junto con los provenientes de la vía pública, debe también efectuarse con rapidez su traslado a centros adecuados de depósito.

En este orden de ideas, el servicio público municipal de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos incluye tres actividades diferentes, a saber, la de limpieza de la vía y lugares públicos, y áreas verdes municipales —calles, banquetas, glorietas, plazas, parques y jardines—; la de recolección de residuos sólidos provenientes de las viviendas, vías, edificios y lugares públicos; y la de transportación de dichos residuos, del sitio de su recolección a los lugares de acopio y concentración previstos por la autoridad competente. El Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, publicado en la *Gaceta Municipal* de 29 de diciembre de 1997, incluye —junto con otras— las anteriores actividades en el servicio público que denomina *de aseo público*, al disponer:

Artículo 836. El servicio de aseo público comprende:

- I. El barrido de vías públicas, plazas, jardines y parques públicos;
- II. La recolección de residuos sólidos, provenientes de las vías y sitios públicos, de las casas habitación y de los edificios públicos;
- III. La transportación de los residuos sólidos recolectados, a los sitios señalados por el ayuntamiento, aprobados por las autoridades correspondientes;
- IV. La transferencia de los residuos en las estaciones diseñadas y localizadas para tal actividad;
- V. La extracción de subproductos, el proceso de composteo y su aprovechamiento posterior;
- VI. La disposición final de los residuos sólidos municipales;
- VII. La transportación, cremación o entierro de cadáveres de animales encontrados en la vía pública;

---

VIII. La transportación y disposición final de los Residuos Peligrosos Biológicos-Infecciosos (RPBIs) sujetos al pago de un derecho y con previa autorización de las autoridades federales competentes; y

IX. El manejo y transportación de los residuos no peligrosos que generen los comercios a quienes se sujeta al pago de un derecho.

Además del servicio de aseo público —como denomina al servicio público de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos—, el citado Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara contempla, de forma paralela, el *servicio de aseo contratado*, al que en su artículo 840 hace consistir «en la recolección y transporte de residuos generados en actividades diferentes a las domésticas, para su disposición final de los sitios autorizados para ello.»

Empero, la anterior definición resulta contradictoria con las fracciones II y III del citado artículo 836 del mismo ordenamiento, que incluyen en el diverso *servicio de aseo público*, la recolección y transportación de los residuos sólidos de los sitios y edificios públicos, los cuales, evidentemente, son generados en actividades diferentes a las domésticas.

Es moneda corriente en el servicio público municipal de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos, el otorgar una importante participación en su operación, traducida especialmente en la obligación de los habitantes del municipio de colaborar en la labor de aseo público; en este sentido, el Reglamento de Limpieza para el Municipio de Naucalpan de Juárez, del Estado de México, dispone:

Artículo 3.- Los propietarios de inmuebles ubicados en el municipio de Naucalpan de Juárez están obligados:

A) A barrer y recolectar la basura que se acumule en las banquetas con frente al inmueble de su propiedad, así como de las guarniciones de las mismas banquetas hasta cincuenta centímetros del arroyo de las calles;

B) A podar, cuidar y limpiar los jardines o prados que se encuentren en las banquetas localizadas frente a su propiedad; así como a recoger los desperdicios originados por el podado;

C) A conservar la basura y desperdicios recolectados en el interior del inmueble para ser entregados al servicio municipal de recolección de basura en los términos que adelante

---

se precisan.

Artículo 4.- En el caso de que un inmueble se encuentre en posesión de una persona distinta de su propietario corresponderán a ésta las obligaciones consignadas en el artículo anterior.

El hecho de que el inmueble se encuentre deshabitado o no esté construido no releva al propietario de las obligaciones consignadas en este Reglamento.

Por otra parte, conviene recordar que el derecho ambiental, involucrado fuertemente con el manejo de residuos sólidos, atañe a los elementos del ambiente — tierra, agua, aire—, así como a los agentes contaminantes —residuos, ruido, radiaciones— y a los mecanismos correctores de la contaminación. En este contexto, los residuos se identifican como agentes contaminantes de los elementos del ambiente, de ahí la exigencia de medidas preventivas o de mecanismos correctivos encaminados a evitar su producción o a disminuir su impacto negativo en el ambiente.

El universo de residuos se puede separar en tres grandes grupos: los líquidos, los gaseosos y los sólidos; empero, como bien señala J. López Garrido: «gran parte de los efluentes líquidos y gaseosos son, en realidad, suspensiones de sólidos en esos medios. La decantación y desempolvado de muchos efluentes líquidos y gaseosos dejará el problema convertido en el de tratamiento de un residuo sólido.»<sup>(162)</sup>

Las deyecciones, aguas sucias o pluviales, y demás residuos predominantemente líquidos se evacuan por la vía del servicio público de drenaje; los humos y demás efluentes residuales predominantemente gaseosos, producidos por procesos de vaporización de combustión espontáneos o deliberados son arrojados a la atmósfera.

En las zonas urbanas, figuran entre los más comunes residuos sólidos los desperdicios de sustancias alimenticias; envases, envolturas y empaques usados; polvo, papeles y vidrios rotos.

En el universo de residuos, de creciente importancia por su carácter de peligrosos agentes contaminantes de negativa incidencia sobre el ambiente, los residuos sólidos integran un conjunto que ha de ser materia de una actividad técnica para lograr, en

---

cuanto ello sea posible, su reducción, recuperación o reciclado, de suerte que se reaprovechen en el proceso productivo, los absorba el ambiente o, en el peor de los casos, se depositen de manera racional los residuos no valorizables, sin dañar el ambiente, en vertederos adecuados.

En buena medida, la actividad técnica municipal relativa a los residuos sólidos se desprende de la prestación del servicio público de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos general, y se complementa con la actividad socioeconómica residual de interés público del tratamiento y disposición final de tales residuos. Por consiguiente, la actividad municipal en materia de residuos sólidos integra un procedimiento integral que inicia con la producción y concluye con su reciclaje, o con la eliminación o depósito racional de los no valorizables. En opinión de Francesc Lliset Borrell:

Los servicios municipales de limpieza se hacen necesarios a partir del momento en que los objetos domésticos utilizados por las familias, los envases no retornables y los alimentos no consumidos, se convierten en inútiles, inservibles, o en residuos y, a la postre, en desechos o residuos no valorizables.<sup>(163)</sup>

Así pues, el aseo público o limpia, entendido como el barrido de la vía y lugares públicos, complementado por el retiro o recolección de basura y residuos sólidos para su adecuada disposición final, tiene propósitos específicos, los cuales, según Francesc Lliset Borrell, son fundamentalmente los siguientes:

- > Minimización de su cantidad y peligrosidad, mediante tecnologías adecuadas y promoción de los productos recuperables o reutilizables.
- > Recolección selectiva de los residuos valorizables.
- > Revalorización de residuos por medio de plantas de reciclaje, así como de la recuperación de subproductos y de su comercialización.
- > Utilización de los residuos como fuente de energía, o su incineración en último extremo.
- > Vertederos de desechos para las fracciones residuales no susceptibles de valorización ni de incineración.
- > Regeneración —a través de programas especiales— de espacios degradados por descargas incontroladas.
- > En la gestión de residuos se priorizará la minimización o reducción y la valorización.

---

La eliminación en plantas incineradoras y en vertederos de desechos constituyen una alternativa subsidiaria.<sup>(164)</sup>

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Entre los aztecas existían hábitos muy arraigados de limpieza, como lo hiciera notar Juan de Torquemada, al afirmar:

No es justo dejar de decir cosa que sea notable entre otras, que la policía de Moctecuhzoma se pondera, fue tener gran cuenta en la limpieza de México, que por lo menos en cada calle andaban mil hombres barriéndola y regándola, poniendo de noche por grandes trechos grandes braceros de fuego, y en el entretanto que unos dormían velaban otros, de manera que siempre había quien de noche y de día tuviera cuenta con la ciudad y con lo que en ella sucedía.<sup>(165)</sup>

Durante la época colonial se encuentran en las actas de Cabildo de la Ciudad de México, numerosas referencias al servicio de limpia; por ejemplo, en el acta del 18 de septiembre de 1526, se menciona la orden de mantener limpias las propiedades, de evitar muladares o basuras en las mismas y de lanzar agua sucia o «cosas mortecinas» a la calle, so pena de tres pesos de oro. En caso de no averiguar quien lo hizo, se penarían las cuatro casas más cercanas.

En los albores del México independiente se expidió el bando de policía de 7 de febrero de 1825, en cuya virtud se sancionaba a quienes arrojasen a la calle basura, tuestos y piedras; sacudieran en ella alfombras, petates, ropas u otros objetos; y se obligaba a los vecinos a barrer las calles en los frentes y costados de sus casas, de las seis a las ocho de la mañana, depositando la basura junto a las atarjeas, de donde pudiese ser recogida fácilmente y conducida a los carros destinados para tal efecto.<sup>(166)</sup>

## 3. DEFINICIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIA

En México, el servicio público de limpia, se puede explicar como la actividad técnica atribuida a la administración pública —a la que se suma la participación ciudadana—, consistente en el aseo de la vía y de los lugares públicos urbanos, complementado por el retiro o recolección de basura y residuos sólidos de tales sitios, y su consiguiente transporte a zonas idóneas de almacenamiento para que —mediante actividades socioeconómicas residuales de interés público—, se proceda a su clasificación, tratamiento y adecuada disposición final, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente

---

en tener un ambiente urbano sano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico de derecho público.

En los términos del artículo 11 del Reglamento para el servicio de limpia en el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de julio de 1989, el servicio público de limpia comprende: I. El barrido de vías públicas y áreas comunes, II. La recolección de residuos sólidos y III. El diseño, instrumentación y operación de sistemas de almacenamiento, transporte, reutilización, tratamiento y disposición final de dichos residuos.

Desde luego, la cabal comprensión del servicio público de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos, requiere desentrañar lo que se entiende por residuo sólido urbano, al que podríamos explicar como el desecho o material sobrante —no líquido ni gaseoso— de los procesos de extracción, beneficio, aprovechamiento, uso, transformación, producción, consumo, utilización, control y tratamiento de cualquier producto, cuya calidad no permite usarlo nuevamente en el proceso que lo generó, y provenga de actividades desarrolladas en viviendas, mercados, establecimientos mercantiles, industrias, vías públicas y áreas comunes; a este respecto, en el capítulo I del título primero del apartado quinto del citado Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, se establece:

Artículo 982.- Para los efectos de este apartado, se entiende por:

(.....)

**LXVII. RESIDUO SÓLIDO:** Sobrantes sólidos de procesos domésticos, industriales y agrícolas;

**LXVIII. RESIDUO SÓLIDO MUNICIPAL:** Aquel residuo que se genera en casa habitación, parques, jardines, vía pública, oficinas, sitios de reunión, mercados, comercios, bienes muebles, demoliciones, construcciones, instituciones, establecimientos de servicio y en general, todos aquellos en actividades municipales, que no requieran técnicas especiales para su control;

La doctrina jurídica también se ha preocupado por este concepto básico en el servicio público de limpia y recolección y traslado de residuos sólidos, por ejemplo, José Francisco Alenza García define como residuos sólidos urbanos:

Todas aquellas sustancias sólidas u objetos, predominantemente sólidos, que, siendo el

---

resultado de un proceso de producción, transformación, utilización o consumo, su poseedor destine al abandono o tenga la intención o la obligación de desprenderse de ellos, con independencia de su valor económico, y que no hayan sido identificados, legal o reglamentariamente, como residuos especiales, por razón de su peligrosidad o de la actividad que los genera.<sup>(167)</sup>

En los términos del artículo 2º del Reglamento de Aseo Público para el Municipio de Guadalajara:

El servicio de aseo público comprende:

- a) Barrido de calles, calzadas, plazas, jardines y parques públicos;
- b) Recolección de residuos sólidos provenientes de las vías y sitios públicos, de las casas habitación y de los edificios públicos;
- c) Transportación de los residuos sólidos recolectados, a los sitios señalados por el ayuntamiento, aprobados por las autoridades correspondientes. Cuando se trate de residuos industriales peligrosos, se aplicará la Legislación Federal en vigor;
- d) El proceso de composteo y su aprovechamiento posterior;
- e) Transportación y cremación o entierro de cadáveres de animales encontrados en la vía pública;
- f) Recolección de las cenizas que generen hospitales, clínicas, laboratorios y centros de investigación, que deban incinerar sus residuos patógenos;
- g) Previa autorización de las autoridades federales, para celebrar convenio con particulares para la transportación y la incineración de los residuos considerados patógenos; y
- h) Manejo y transportación de los residuos que generen los comercios a quienes se sujeta al pago de un derecho.

#### 4. UBICACIÓN DEL SERVICIO DE LIMPIA EN LA DIVISIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público de limpieza y recolección de residuos sólidos, o de aseo público, se coloca dentro de la división del servicio público propio o propiamente dicho, por estar expresamente establecido en la ley como tal y, en consecuencia, atribuido a la administración pública, quien lo puede prestar directamente, o bien de manera indirecta, por medio de particulares. La Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, por ejemplo, dispone al respecto en su artículo 97: «Se consideran servicios públicos municipales, los siguientes: (...) IX. Aseo público».



---

El servicio público de limpia y recolección de residuos sólidos se considera de *uti universi* porque se presta a toda la población sin determinación específica del usuario; así, las máquinas barredoras de la vía pública no se destinan a usuarios determinados y cualquiera puede depositar basura o desechos sólidos en los colectores destinados para ello en la vía pública siempre y cuando no se trate de materiales peligrosos como explosivos, corrosivos o de radiación nuclear, por citar algunos.

El aseo público se ubica por lo general entre los servicios públicos de gestión directa del estado o del municipio, aun cuando se puede prestar, y de hecho en algunos municipios se presta, o se ha prestado, indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión o de gestión interesada.

El servicio público de limpia y recolección de residuos sólidos se clasifica como obligatorio para la administración pública, por cuya razón ésta lo debe prestar continua y permanentemente, ya sea directamente o por medio de concesionario, locatario o gestor interesado. Además, el de limpia se cataloga como un servicio público indispensable, porque evita la suciedad, los humores fétidos, la proliferación de insectos y roedores, la insalubridad, la propagación de enfermedades y epidemias, así como la acumulación indeseable de basura y la contaminación ambiental.

El aseo público se puede clasificar como cotidiano, porque se presta en determinados días de la semana y dentro de horarios específicos, sin perjuicio de reforzarse por causas especiales. Salvo raras excepciones, el servicio de limpia, a nivel doméstico, se clasifica formalmente como gratuito, pese a que en la práctica se suela dar una gratificación al personal encargado de la recolección de la basura. El servicio no doméstico es oneroso. Bajo este esquema, el artículo 27 del Reglamento de Aseo Público para el Municipio de Guadalajara, ordena:

Los desechos sólidos no peligrosos ni potencialmente peligrosos, cuyo peso exceda de veinticinco kilos y provengan de industrias, talleres, comercios, restaurantes, establos, oficinas, sitios de espectáculos o cualquier otro giro similar, deberán ser transportados por cuenta de los propietarios o encargados de los mismos, a los sitios de destino final que señale el Ayuntamiento, o en su caso, podrán hacer uso del servicio de aseo contratado por el Departamento correspondiente, cubriendo la cuota que les corresponda, de acuerdo a la Ley de Ingresos en vigor.

---

La disposición anterior también pone de manifiesto que el servicio público en análisis no es obligatorio sino voluntario para quien genera basura o desechos sólidos, porque con su propio medio de transporte los puede conducir a su destino final señalado por el ayuntamiento, o puede, voluntariamente, optar por utilizar el servicio público municipal cubriendo la cuota respectiva.

El aseo público se puede clasificar como un servicio de régimen jurídico de derecho público, porque tanto su establecimiento, como su organización y su funcionamiento, se regulan por normas de derecho público.

De conformidad con la clasificación de los servicios públicos, agrupados en generales o nacionales, regionales o provinciales, y municipales, el servicio de limpia o aseo público se ubica principalmente en la clasificación municipal.

## **5. EL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIA Y RECOLECCIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS EN MÉXICO**

### **A. FORMA DE GESTIÓN**

En México, el servicio de limpia o aseo público se atribuye al municipio, quien lo proporciona mediante una de sus dependencias centralizadas —dirección, departamento u oficina—, aunque puede prestarlo por medio de un organismo descentralizado municipal, o a través de un particular bajo el régimen de concesión; en este último supuesto se requiere que la Constitución particular del Estado prevenga la posibilidad de concesionarlo, y la ley local fije las modalidades y condiciones que garanticen la eficacia de la prestación del permiso.

### **B. RÉGIMEN JURÍDICO**

El régimen jurídico del servicio de limpia y recolección de residuos sólidos, es de derecho público, por estar regulado por normas de esa naturaleza, como son, entre otras, la Constitución General de la República; las Constituciones particulares de los Estados de la República, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las leyes orgánicas municipales, así como los bandos y reglamentos municipales, entre otros ordenamientos normativos.

## **V. MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO**

En el ámbito del comercio interior se ubican los mercados y centrales de abasto, cuya

---

instalación, con estructura, organización y operación idóneos para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad, constituye un requerimiento insoslayable de los centros urbanos, que el poder público debe atender en forma adecuada.

Tradicionalmente, los municipios han intervenido en el abastecimiento de sus poblaciones, fijando precios, controlando la calidad de los alimentos desde el punto de vista sanitario y realizando una actividad directa en la organización de ferias y mercados, porque la facultad de los ayuntamientos para la construcción, control y regulación de mercados es tan antigua como los municipios mismos.

En el catálogo de funciones y servicios públicos municipales, inserto en la fracción III del artículo 115 constitucional, aparece en su inciso c), el servicio público de mercados y centrales de abasto; para tales efectos, entendemos como mercado municipal el recinto o lugar destinado por el Ayuntamiento para las operaciones cotidianas de compra, venta y permuta, al menudeo, de productos alimenticios y de uso doméstico, en especial los artículos identificados como de primera necesidad, o de la canasta básica. En opinión de Joan Morral:

Los mercados municipales constituyen el ente primario de intervención de los Ayuntamientos en la política de abastecimientos. Ello se produce fundamentalmente porque constituyen el elemento más claro de acceso del poder público al control de la propiedad de unos sistemas de comercialización... que, aunque aparecen ya muy condicionados por su carácter de última fase del recorrido **PRODUCCIÓN-ELABORACIÓN-COMERCIALIZACIÓN**, son quizás los que más importancia tienen de cara a la imagen que el sector abastecimientos adquiere para el consumidor.<sup>(168)</sup>

Por su parte, la central de abasto puede ser considerada como un mercado especializado en ventas al mayoreo y medio mayoreo, destinado a proveer a comerciantes detallistas, por constituir un ente comercial de distribución al mayoreo, mediante instalaciones aptas para concentrar los productos proveniente de diferentes centros de producción para después distribuirlos entre los comerciantes al menudeo.<sup>(169)</sup>

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS MERCADOS

El mercado como centro destinado —permanentemente o en días programados— a la compra, venta o permuta de bienes y servicios es coetáneo de las primeras civilizaciones.

---

En el antiguo Egipto, el mercado se alojaba en los alrededores de los templos para aprovechar la multitud reunida durante las grandes festividades religiosas. Situación semejante adoptaron los hebreos, tras su salida de Egipto; el Evangelio da cuenta de cómo Jesús expulsó del templo a los mercaderes que, no contentos con instalarse en sus alrededores, lo habían invadido para efectuar sus operaciones comerciales.

Los fenicios instalaron mercados en las plazas públicas, Tiro y Sidón tuvieron mercados célebres, cuyo modelo emplearon para establecerlos en Cártago y muchos lugares de la cuenca del Mediterráneo. De igual manera, la historia da cuenta de la presencia, desde tiempos remotos, de mercados famosos en Asia: Benarés, Bombay y Delhi, en el Indostán; Cantón, Nankín y Pekín, en China.

En la antigua Grecia, el mercado y la asamblea popular cohabitaron inicialmente en el ágora; aunque el mercado se situó además en numerosas calles donde se expendía una diversidad de artículos; posteriormente se construyeron edificios especiales para los mercados, como la lonja cuya edificación ordenó Pericles para la venta de harinas; o el mercado de perfumes construido en Megalópolis, de cuya existencia dio razón el general espartano Pausanias. Al parecer, los mercados griegos fueron verdaderas obras de arte, adornadas con estatuas y pinturas; en ellos operaba un cuerpo de magistrados municipales denominados *agoranomoi*, a cuyo cargo estaba la policía y la administración de justicia de los mercados; en tanto que los oficiales denominados *sitophilakes* se encargaban del control de calidad de los artículos dedicados al comercio. En Roma, el mercado se ubicó inicialmente en el foro, en fechas previamente programadas; mas, con el paso del tiempo el foro se dedicó a la reunión de las asambleas y al funcionamiento de los tribunales, por lo que el mercado fue desplazado a diversos lugares, los que se especializaron en determinados productos.

En la antigua Tenochtitlan, donde el comercio era fundamental para su economía, los mercados fueron uno de los elementos urbanos básicos; a los conquistadores les impresionó profundamente el enorme mercado de Tlatelolco; Hernán Cortés hizo una completa relación de los artículos que se expendían:

Tiene esta ciudad muchas plazas, dode hay continuos mercados y trato de comprar y vender. Tiene otra plaza tan grande como dos veces la de la ciudad de Salamanca, toda cercada de portales alrededor, donde hay cotidianamente arriba de sesenta mil ánimas

---

comprando y vendiendo; donde hay todos los géneros de mercaderías que en todas las tierras se hallan, así de mantenimientos como de vituallas, joyas de oro y plata, de plomo, de latón, de cobre, de estaño, de piedras, de huesos, de conchas, de caracoles y de plumas; véndese tal piedra labrada y por labrar, adobes, ladrillos, madera labrada y por labrar de diversas maneras.<sup>(170)</sup>

## 2. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO

Se puede entender el servicio público de mercados y centrales de abasto, como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en el adecuado aprovisionamiento de los productos y servicios indispensables para la alimentación y la economía doméstica, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de quien lo requiera.

## 3. EL DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO EN LA DIVISIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público municipal de mercados y centrales de abasto se identifica como un servicio propiamente dicho, por estar determinado por la ley para satisfacer una necesidad de carácter general, así como por ser prestado por el municipio, generalmente mediante una dependencia de la administración pública o municipal, como es una dirección, un departamento o una oficina.

Se considera un servicio público *uti universi*, porque el universo de usuarios potenciales de los mercados y centrales de abasto viene a ser casi toda la población, sin necesidad de una específica determinación; se clasifica como un servicio de gestión directa, por estar a cargo de la administración pública municipal; además se cataloga como voluntario para el usuario y obligatorio para la administración municipal.

Dada su importancia, el de mercados y centrales de abasto se clasifica como un servicio público *indispensable*, intermitente porque únicamente se proporciona durante un horario determinado, de todos los días del año. Se considera gratuito, porque no se cobra por entrar a los mercados o centrales de abasto municipales.

En atención a su régimen jurídico, podemos clasificar al de mercados y centrales

---

de abasto como un servicio de régimen jurídico de derecho público, porque su instalación, organización y operación, como todo servicio público de gestión directa, se regula por normas de derecho público.

#### 4. EL SERVICIO PÚBLICO DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO EN MÉXICO

El servicio público de mercados y centrales de abasto se considera en México, como servicio público propio, *uti universi* respecto del usuario, indispensable y de gestión directa; proporcionado de manera general, uniforme, regular, continua y permanente; clasificado como voluntario para el usuario; además, tipificado como intermitente, gratuito para los compradores, y sujeto a régimen de derecho público. Sus aspectos de organización y funcionamiento se resumen a continuación.

##### A. FORMA DE GESTIÓN

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, la administración municipal tiene a su cargo el servicio público de mercados y centrales de abasto, a través de una oficina, departamento o dirección de mercados del ayuntamiento, a quien se encomienda la organización y prestación del mismo.

##### B. USUARIOS DEL SERVICIO DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO

En el servicio público de mercados y centrales de abasto se pueden distinguir dos clases de usuarios: los locatarios o expendedores y los compradores, cuyos intereses debe tratar de conciliar la administración del servicio.

##### C. REQUISITOS PARA LA UTILIZACIÓN DEL SERVICIO

No está previsto ningún requisito para que accedan los usuarios compradores al servicio público de mercados o al de centrales de abasto, cualquiera puede entrar, en calidad de presunto comprador, sin ninguna traba a cualquier mercado o central de abasto del municipio; en cambio, sí existen requisitos para los usuarios locatarios o expendedores, quienes requieren obtener el permiso o licencia municipal, en el que además del nombre y domicilio particular del locatario, suele constar el nombre del mercado o lugar donde habrá de operar, con precisión de la ubicación del local o puesto respectivo, así como el giro a que se dedicará.

Se caracterizan las licencias o permisos para los locatarios o expendedores por su

---

carácter temporal y, generalmente, por ser renovables, así como por la posibilidad de traspasarse a un tercero, previa autorización de la autoridad municipal.

#### D. RÉGIMEN JURÍDICO

Vistas las normas que lo regulan, el régimen jurídico del servicio público de mercados y centrales de abasto en México es exorbitante del derecho privado, porque aun cuando las relaciones entre usuarios locatarios y usuarios compradores se regulan por el derecho privado, la prestación del servicio y las relaciones de los locatarios o expendedores con la autoridad municipal, está sujeta a un régimen de derecho público, por estar regulado por normas de ese tipo.

Las normas de derecho público que regulan el servicio de mercados y centrales de abasto municipales, están contenidas, principalmente, en la Constitución General de la República; las Constituciones particulares de los Estados de la República, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las leyes orgánicas municipales, las leyes municipales de hacienda, y los bandos y reglamentos municipales, especialmente el de mercados, entre otras.

### VI. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE PANTEONES

La realización de actividades técnicas apoyadas en instalaciones adecuadas para la cremación, inhumación y reinhumación de cadáveres, constituye un requerimiento insoslayable que el poder público busca atender idóneamente.

#### I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La palabra castellana *panteón* deriva del latín *pantheon*, que a su vez proviene del griego *pantheon*: de *pán*, que significa todo, y de *theós*, que quiere decir, dios; así se llamó en la Roma antigua al templo dedicado al culto de todos los dioses.

Ubicado junto al Campo de Marte, el panteón de Roma consagrado a Júpiter Vengador fue construido por disposición de Marco Vespasiano Agripa, yerno del emperador Augusto, en el año 25 de la era antigua; su nombre obedeció a las numerosas estatuas de dioses reunidas allí, entre las que destacaban las de Marte y Venus. Contaba con un gran espacio de forma circular coronado con una cúpula monumental; su pórtico contaba con ocho columnas corintias rematadas por un frontón triangular, y en ambos

---

lados de la puerta de entrada había un gran nicho y otros siete en el interior.<sup>(171)</sup> Siglos más tarde, el Panteón de Roma fue habilitado como templo católico, dedicado a Santa María de los Mártires por Bonifacio IV; el Papa Gregorio IV lo consagró a todos los Santos.

En otras latitudes se construyeron edificios conocidos como panteones; así, París tiene la iglesia de Santa Genoveva; Inglaterra, la abadía de Westminster; Italia, la iglesia de la Santa Croce; y España, la iglesia de San Francisco el Grande, en Madrid.

Con el paso del tiempo, se llamó panteón a todo sitio destinado a depositar cadáveres, con lo que vino a ser sinónimo de cementerio; en el México colonial hubo muchos sitios destinados a tal efecto; por ejemplo, en 1736, cuando la pavorosa epidemia de viruela que dejó una mortandad terrible, además de los panteones de Candelaria, San Antonio Abad, San Juan de Letrán, San Lázaro, y Xintenco, había lugares —generalmente en los atrios de las iglesias— para sepultura de cadáveres, en Catedral, San Miguel, Santa Catarina, Santa Veracruz, San José, Santiago Tlatelolco, Santa María, San Pablo, San Sebastián, Santa Cruz Acatlán, Santa Cruz Coltzinco, Mistecos, Santo Domingo, Nuestra Señora de la Merced, Hospital Real, San Juan de Dios, San Hipólito, Espíritu Santo y Nuestra Señora de Belén.<sup>(172)</sup>

Posteriormente, en el México independiente, se instalaron o reabrieron otros cementerios, como el de La Piedad, el Francés, el Inglés, los de San Fernando, de San Pablo y del Campo Florido, el estadounidense de La Tlaxpana, el panteón municipal de Dolores y, el panteón de Santa Paula; sin duda, este último, fundado en 1784 y destinado en sus inicios para dar servicio al Hospital de San Andrés, fue el que más descolló.

En el contexto de las *Leyes de Reforma*, el presidente Benito Juárez secularizó el servicio de panteones, al expedir en Veracruz, el 21 de julio de 1859, el decreto por el que cesó toda intervención clerical en los cementerios y camposantos, y se ratificó la prohibición de enterrar cadáveres en los templos, así como la de hacer inhumación alguna sin autorización escrita de autoridad competente.

## 2. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE PANTEONES

Explicamos al servicio público de panteones, como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los



---

cadáveres —entendido como cadáver el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida— y restos humanos, cuyo cumplimiento, debe ser asegurado, regulado y controlado por las autoridades, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona. A este respecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, ha establecido:

### CEMENTERIOS. DERECHOS EN FAVOR DEL TITULAR, OBJETO DEL SERVICIO PÚBLICO:

Siendo las actividades relacionadas con los cementerios tradicionalmente consideradas como manifestaciones de un servicio público, el particular que acude ante la administración en solicitud del mismo y obtiene, previo pago de los derechos y cumplimiento de las formalidades establecidas en las normas reglamentarias respectivas, el acto de admisión al servicio, adquiere por ello la calidad de usuario. En favor del usuario, vistas las características de la prestación y sus requerimientos materiales, nacen básicamente dos derechos: un derecho al uso de una porción del terreno afectado como cementerio a fin de realizar en él la inhumación y exhumación de cadáveres, así como la conservación de los restos humanos de sus deudos; y un derecho a adosar a la tumba una lápida y erigir sobre ella (en el caso de los cementerios horizontales) monumentos o esculturas funerarias ajustadas a las especificaciones reglamentarias.

Octava época, *Tribunales Colegiados de Circuito*. Semanario Judicial de la Federación. Parte II: Segunda parte-1, pág. 154.

### 3. LOS PANTEONES EN LA DIVISIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El de panteones es un servicio público *propio* o propiamente dicho, porque está determinado por la ley, se destina a satisfacer una necesidad de carácter general, y se atribuye al estado o al municipio, quienes lo pueden prestar directamente, mediante una dependencia de la administración pública, como es una dirección, un departamento o una oficina; o indirectamente a través de particulares, bajo el régimen de concesión.

En algunos casos, el servicio público de panteones se considera *uti singuli* y en otros *uti universi*; se da el primer caso, cuando los usuarios se individualizan y determinan por ser los deudos de una persona fallecida, quienes pretenden cremar, inhumar, exhumar, o reinhumar su cadáver o sus restos; lo consideramos *uti universi* cuando, a falta de

---

deudos de una persona fallecida, o por tratarse de cadáveres o restos de personas no identificadas o desconocidas, los usuarios no se individualizan ni precisan, y su universo, equivalente a toda la población en general, es quien se interesa en la correspondiente inhumación.

De igual manera, el servicio público de panteones lo mismo puede ser de *gestión directa*, por lo general a cargo de la administración municipal, que de *gestión indirecta*, a través de particulares bajo el régimen de concesión. Se trata, además, de un servicio público *obligatorio* para el usuario *uti singuli*, si se considera que para la inhumación, exhumación o cremación de un cadáver, el presunto usuario debe solicitarlo a los responsables de la operación de dicho servicio público.

En relación con este asunto, el Código Penal Federal, dispone:

Artículo 280.- Se impondrá prisión de tres días a dos años o de 30 a 90 días de multa:

I. Al que oculte, destruya o sepulse un cadáver o un feto humano, sin la orden de la autoridad que deba darla o sin los requisitos que exigen los Códigos Civil y Sanitario o leyes especiales.

II. Al que oculte, destruya o sin la licencia correspondiente sepulse el cadáver de una persona, siempre que la muerte haya sido a consecuencia de golpes, heridas u otras lesiones, si el reo sabía esta circunstancia.

En este caso no se aplicará sanción a los ascendientes o descendientes, cónyuge o hermanos del responsable del homicidio

III. Al que exhume un cadáver sin los requisitos legales o con violación de derechos.

El servicio público de panteones, también es *obligatorio* para la administración pública, ya que está previsto en el ordenamiento jurídico su establecimiento, organización y funcionamiento. Además, se clasifica como un servicio público *indispensable*, en términos de salud pública, habida cuenta que los cadáveres y restos humanos insepultos provocarían epidemias.

Se cataloga al servicio público de panteones como *intermitente*, porque aun

---

cuando se presta durante todos los días del año, únicamente se proporciona dentro de un horario específico. En cuanto al pago, se clasifica como un servicio público *oneroso*, salvo que se trate de usuarios indigentes, sin posibilidades para pagar una retribución; o que por tratarse de cadáveres o restos de personas desconocidas o no identificadas, se considere servicio *uti universi*, en cuyos casos el costo del servicio se cubrirá con recursos fiscales.

En lo concerniente a su régimen jurídico, podemos clasificar al de panteones como un servicio público de régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya que coparticipan en su regulación normas contenidas en la Ley General de Salud y en el Código Civil, entre otros ordenamientos jurídicos.

Cabe señalar que el servicio público de panteones se proporciona en un régimen de monopolio en las pequeñas poblaciones, y de oligopolio en las grandes urbes. Conforme al artículo 9º del Reglamento de Cementerios Municipales de Guadalajara:

Para el establecimiento de un cementerio se requiere:

- I. Reunir los requisitos de construcción que establezca el H. Ayuntamiento y las demás autoridades involucradas en esta área;
- II. Concesión municipal;
- III. Autorización de la Secretaría de Salud del Estado;
- IV. Los demás que establezcan otras leyes aplicables.

#### 4. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE PANTEONES EN MÉXICO

Como en algunos otros países, el servicio de panteones se considera como servicio público propio, por regla general de *uti singuli*, indispensable y de gestión directa; se proporciona de manera general, uniforme, regular, continua y permanente; se clasifica como obligatorio tanto para el usuario —en el sentido que vimos al ubicar al de panteones en la clasificación general del servicio público— como para la administración municipal; además tipificado como intermitente, oneroso —excepto en los casos en que se considera de *uti universi*—; sujeto a régimen jurídico exorbitante del derecho privado; y, en lo económico, bajo monopolio de hecho en las pequeñas poblaciones, y de oligopolio en las grandes urbes. Sus aspectos de organización y funcionamiento se resumen a continuación.

---

#### A. FORMA DE GESTIÓN

De conformidad con el inciso e) de la fracción III del artículo 115 constitucional, el servicio de panteones está a cargo de la administración municipal, a cuyo efecto se encarga su prestación a la oficina, al departamento o dirección de panteones municipal, sin perjuicio de que los particulares coparticipen en la prestación del servicio bajo el régimen de concesión.

#### B. USUARIOS DEL SERVICIO DE PANTEONES

Los usuarios de este servicio vienen a ser los deudos de toda persona fallecida cuyos restos, consecuentemente, deben ser inhumados o incinerados, o bien, se desean exhumar o reinhumar; cuando no existen tales deudos, toda la población, por razones de salud pública y solidaridad humana se convierte en usuaria del servicio, considerado entonces, por tal motivo, como *uti universi*.

#### C. REQUISITOS PARA LA UTILIZACIÓN DEL SERVICIO

De acuerdo a la legislación que regula el funcionamiento del Registro Civil, son requisitos comunes para el uso del servicio público de panteones, el certificado expedido por médico legalmente autorizado, respecto del fallecimiento de la persona cuyo cadáver se pretende inhumar o cremar; la autorización escrita dada por el juez del Registro Civil, para la inhumación o cremación; que hayan transcurrido cuando menos 24 horas después del fallecimiento, excepto que la autoridad competente ordene otra cosa; y, salvo que se trate de indigentes o de cadáveres de desconocidos o no identificados, el pago de la tasa o precio correspondiente. A este respecto, el Código Civil del Estado de México, previene:

Artículo 110.- Ninguna inhumación se hará sin autorización escrita dada por el oficial del Registro Civil, quien se asegurará suficientemente del fallecimiento. No se procederá a la inhumación sino hasta después de que transcurran veinticuatro horas del fallecimiento, excepto en los casos en que se ordene otra cosa por la autoridad que corresponda.

Artículo 111.- En el acta de fallecimiento se asentarán los datos que el oficial del Registro Civil obtenga o las declaraciones que se le hagan, y serán firmadas por dos testigos, prefiriéndose para el caso los parientes, si los hay, o los vecinos. Si la persona ha muerto fuera de su habitación, uno de los testigos será aquél en cuya casa se haya verificado el fallecimiento, o alguno de los vecinos más inmediatos.

---

Artículo 112.- El acta de fallecimiento contendrá:

- I. El nombre, apellido, edad, ocupación y domicilio que tuvo el difunto;
- II. El estado civil de éste, y si era casado o viudo, el nombre y apellido del cónyuge;
- III. Los nombres, apellidos, edad, ocupación y domicilio de los testigos, y si fueren parientes, el grado en que lo sean;
- IV. Los nombres de los padres del difunto si se supieren;
- V. La clase de enfermedad que determinó la muerte y específicamente el lugar en que se sepulte el cadáver;
- VI. La hora de la muerte, si se supiere y todos los informes que se tengan en caso de muerte violenta.

Artículo 114. Si el fallecimiento ocurriere en un lugar o población en donde no haya oficina del Registro, la autoridad municipal extenderá la constancia respectiva, para que asiente el acta.

Artículo 115. Cuando el oficial del registro Civil sospeche que la muerte fue violenta, dará parte a la autoridad judicial, comunicándole todos los informes que tenga, para que proceda a la averiguación conforme a derecho. Cuando la autoridad judicial averigüe un fallecimiento, dará parte al oficial del Registro Civil para que asiente el acta respectiva. Si se ignora el nombre del difunto, se asentarán las señas de éste, las de los vestidos y objetos que con él se hubieren encontrado y, en general, todo lo que pueda conducir a identificar a la persona; y siempre que se adquieran mayores datos, se comunicarán al oficial del Registro Civil para que los anote al margen del acta.

#### D. RÉGIMEN JURÍDICO

De conformidad con las normas que lo regulan, el régimen jurídico del servicio de panteones en México es exorbitante del derecho privado, por estar regulado en gran parte por normas de derecho público, como son, entre otras, la Constitución General de la República; las Constituciones particulares de los Estados de la República, la Ley General de Salud, los códigos civiles y penales de las entidades federativas; así como los bandos y reglamentos municipales y, en su caso, los títulos de concesión respectivos.

Habida cuenta que la Ley General de Salud es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social, conviene tener presente en la prestación del servicio público de panteones los siguientes preceptos, contenidos en el

---

capítulo III de su título decimocuarto, cuya observancia obliga a los prestadores de este servicio público en todo el país.

Art. 336.- Los cadáveres no pueden ser objeto de propiedad y siempre serán tratados con respeto y consideración.

Art. 337.- Para los efectos de este título, los cadáveres se clasifican de la siguiente manera:

I. De personas conocidas, y

II. De personas desconocidas.

Los cadáveres no reclamados dentro de las setenta y dos horas posteriores al fallecimiento y aquéllos de los que se ignore su identidad, serán considerados como de personas desconocidas.

Art. 338.- La inhumación o incineración de cadáveres sólo podrá realizarse con la autorización del encargado o del juez del Registro Civil que corresponda, quien se asegurará del fallecimiento y sus causas, y exigirá la presentación del certificado de defunción.

Art. 339.- Los cadáveres deberán inhumarse, incinerarse o embalsamarse entre las doce y las cuarenta y ocho horas siguientes a la muerte, salvo autorización específica de la autoridad sanitaria competente o por disposición del Ministerio Público o de la autoridad judicial.

Art. 340.- El depósito y manipulación de cadáveres, excluida la inhumación, deberán efectuarse en establecimientos que reúnan las condiciones sanitarias que fije la Secretaría de Salud en las autorizaciones respectivas.

Art. 341.- Las autoridades sanitarias competentes ejercerán el control sanitario de las personas que se dediquen a la prestación de servicios funerarios. Asimismo, verificarán que los locales en que se presten los servicios reúnen las condiciones sanitarias exigibles en los términos de los reglamentos correspondientes. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fijará las tarifas máximas a que deberá sujetarse la prestación de los servicios funerarios.

---

Art. 342.- La inhumación e incineración de cadáveres sólo podrá realizarse en lugares autorizados por las autoridades sanitarias competentes.

Art. 343. La Secretaría de Salud determinará el tiempo mínimo que han de permanecer los restos en las fosas.

Mientras ese plazo no termine, sólo podrán verificarse las exhumaciones autorizadas por las autoridades sanitarias y las ordenadas por las judiciales o por el Ministerio Público, mediante los requisitos sanitarios que se fijen, en cada caso, por las primeras.

#### E. OBLIGACIONES DEL PRESTADOR DEL SERVICIO

El servicio público municipal de panteones requiere para su prestación de una infraestructura que cuente cuando menos, con fosas, tumbas o criptas para inhumación o reinhumación de cadáveres o restos humanos; fosa común para los cadáveres de personas desconocidas o no identificadas, así como de aquellas cuyos deudos sean indigentes; osario para el depósito de restos humanos áridos; capilla para celebrar actos religiosos de los usuarios, es decir, los deudos de las personas cuyos cadáveres se pretenden inhumar o cremar; calles, andadores, áreas verdes, y redes de agua, drenaje y alumbrado.

### VII. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE RASTRO

Una dieta adecuadamente balanceada para seres humanos requiere del consumo cotidiano de productos cárnicos; en consecuencia, el sacrificio de animales en lugares adecuados para convertirlos en alimentos cárnicos aptos para el consumo humano, constituye una necesidad de carácter general, cuya satisfacción debe atender el poder público de manera idónea. Los lugares dedicados al sacrificio de animales para los fines antes señalados son de dos tipos: la planta de sacrificio de animales tipo inspección federal (TIF) y el tradicional rastro municipal o matadero —el tradicional establecimiento destinado al sacrificio de animales para consumo humano— tipo inspección Secretaría de Salud (TSS); la Ley Federal de Sanidad Animal de 16 de junio de 1993, los diferencia al conceptuarlos, para sus propios efectos, en los siguientes términos:

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley, se entiende por:

(.....)

Planta de sacrificio: establecimiento dedicado al sacrificio de animales y

---

comercialización al mayoreo de sus productos, incluyendo aquellas debidamente aprobadas por la Secretaría de acuerdo a esta Ley y tratados internacionales que nuestra nación haya signado, que se encuentren en territorio extranjero, sobre los cuales la Secretaría llevará un procedimiento de autorización y control que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

**Rastro:** establecimiento donde se da el servicio para sacrificio de animales para la alimentación y comercialización al mayoreo de sus productos. Servicio municipal en su caso.

Las actividades mínimas del rastro municipal deben consistir en la verificación de que los animales que se sacrifiquen no padezcan ninguna enfermedad; en la matanza o degüello y evisceración de los animales, corte de cuernos, limpia de pieles y lavado de vísceras; en el manejo de canales, o sea, el corte de carnes; y en la comercialización o expendio de los productos resultantes del sacrificio del animal, principalmente bovino, porcino, ovino, conejo, y pollo o ave.

De conformidad con el último párrafo del artículo 20 de la Ley Federal de Sanidad Animal, los rastros deberán tener a su servicio cuando menos un médico veterinario aprobado, cuando así lo determinen las normas oficiales.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

De larga data nos viene la institución del rastro o matadero, pues en las obras de Homero se encuentran referencias acerca de su existencia; en Roma, los mataderos públicos existieron desde la época del Consulado, los cuales se especializaron, unos en la matanza de ganado vacuno, y otros en la de ganado porcino, a cargo cada uno de una institución diferente y con sujeción a una su policía sanitaria distinta.

Merced a una real cédula de 1316, el gremio de carniceros instaló en París un matadero cerca de la Catedral; siglos después, Napoleón I, en 1807, ordenó la construcción de un matadero en París, con fondos municipales.

Durante la Edad Media aparecen en Alemania los mataderos a cargo de los gremios de carniceros; otro tanto ocurrió en Inglaterra y Suiza. A fines del siglo XVIII, los rastros o mataderos vinieron a menos en toda Europa, al propagarse la errónea creencia



---

de la imposibilidad de contagio de enfermedades por el consumo de carne; las epidemias de cisticercosis, triquinosis y otras enfermedades toxiinfecciosas desmintieron la falsa creencia y evidenciaron la urgencia de contar con un adecuado servicio de rastro que se diseminó por el viejo continente en las postrimerías del siglo XIX.

## 2. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE RASTRO

Entendemos por servicio público de rastro, la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de consumir alimentos cárnicos en condiciones aptas para el consumo humano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

## 3. EL DE RASTRO EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El de rastro, es un servicio público *propio* por ser determinado por la ley, para satisfacer una necesidad de carácter general; así como por estar atribuido al municipio, quien atiende su prestación, bien directamente mediante una dependencia de la administración municipal, como es una dirección o un departamento, ya por medio de particulares bajo el régimen de concesión.

El de rastro viene a ser un servicio público *uti singuli* y oneroso, habida cuenta que sus usuarios son determinados y están sujetos al pago de una tasa o precio que se establece en la tarifa debidamente autorizada.

En lo que atañe a su utilización por parte del usuario, el rastro es un servicio público *obligatorio*, para toda persona que pretenda realizar el sacrificio de animales para venta de productos cárnicos, puesto que por razones de salud pública, es indispensable que la autoridad controle la matanza de ganado cuyos productos se destinan al consumo humano.

Referido a la administración municipal, el de rastro también viene a ser para ella un servicio público *obligatorio*, por asignarse a ella, en el ordenamiento jurídico municipal, su establecimiento, organización y funcionamiento.

En atención a su importancia, el servicio público de rastro se clasifica como

---

*indispensable* en los países industrializados, donde el grueso de la población come carne diariamente; en cambio, en los países en vías de desarrollo, donde la mayoría de los habitantes carece de recursos económicos aun para comer carne una vez a la semana, se puede considerar como *secundario* este servicio público.

Clasificamos al de rastro como un servicio público *intermitente*, porque se proporciona dentro de un horario específico de determinados días de la semana. Además, este servicio público se registra en el grupo de los *onerosos*, ya que por su utilización, el usuario debe pagar una retribución determinada en la tarifa respectiva, la cual habrá de tasar los distintos conceptos, entre los que destacan los de básculas, corrales, sacrificio, refrigeración, uso de anfiteatro y transporte.

Por lo que atañe a su régimen jurídico, podemos clasificar al servicio público de rastro como de derecho público, cuando su gestión está directamente a cargo de la administración municipal, porque su establecimiento, organización y funcionamiento, están regulados por normas de derecho público. En cambio, si el servicio público en análisis está concesionado a un particular, lo clasificamos como de régimen jurídico exorbitante del derecho privado, porque la regulación será en parte de ese tipo y en parte de derecho público.

El servicio público de rastro, especialmente en las poblaciones pequeñas, se proporciona de hecho en un régimen de monopolio, dada la exclusividad que en su prestación se suele reservar para el municipio. En las grandes ciudades, el servicio se puede prestar en un esquema de oligopolio, porque suelen existir, además del rastro municipal, otros particulares, bajo el régimen de concesión.

#### 4. EL SERVICIO PÚBLICO DE RASTRO EN MÉXICO

El servicio público de rastro en México, se identifica con el servicio público propio, *uti singuli*, y secundario; en algunos casos de gestión directa, y en otros, indirecta, mediante particulares concesionarios; clasificado como obligatorio tanto para el usuario como para la administración pública estatal o municipal; además, tipificado como intermitente, oneroso y sujeto a regímenes de derecho público, o cuando menos exorbitante del derecho privado, en lo jurídico; y de monopolio u oligopolio en lo económico. A continuación presentamos un resumen de sus aspectos de organización y funcionamiento.

#### A. FORMA DE GESTIÓN

En México, el servicio de público de rastro aparece en el catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional, y por tanto, a cargo de la administración municipal, quien se encarga de prestarlo, bien directamente a través de una dirección u oficina, o de un departamento del propio Ayuntamiento, ya indirectamente a través de concesionarios particulares.

#### B. USUARIOS DEL SERVICIO DE RASTRO

El universo de usuarios del servicio público de rastro, se integra con los propietarios e introductores de ganado y cuantas personas pretendan sacrificar animales para su comercialización. El usuario, cubiertos los derechos y demás requisitos correspondientes, tiene derecho a que se reciba su ganado, se proceda a su sacrificio y se le proporcionen las prestaciones adicionales cuya tasa haya cubierto. Si las carnes de sus animales sacrificados no se considerasen aptas para el consumo, se enviarán al horno crematorio para su incineración, sin devolver al usuario el importe de los derechos cubiertos, pero sí las pieles de dichos animales.

#### C. REQUISITOS PARA LA UTILIZACIÓN DEL SERVICIO

Figuran entre los principales requisitos para acceder al servicio público de rastro, el que el aspirante a usuario, es decir, el introductor de ganado, presente a la administración del rastro una solicitud en la que especifique el número y tipo de animales a sacrificar, así como la fecha y hora de la entrada de los mismos a la institución, y pagar las tasas o cuotas autorizadas en la tarifa vigente.

#### D. RÉGIMEN JURÍDICO

Dada las normas que lo integran, el régimen jurídico del servicio público de rastro, es exorbitante del derecho privado, por estar regulado en gran medida por normas de derecho público, como son, entre otras, la Constitución General de la República; las Constituciones particulares de los Estados de la República, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley Federal de Sanidad Animal, la Ley General de Salud, el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios; la Norma Oficial Mexicana NOM-008-ZOO-1993 «Especificaciones Zoonosanitarias para la Construcción y Equipamiento de Establecimientos para el Sacrificio de Animales y los Dedicados a la Industrialización de Productos Cárnicos», y la Norma Oficial Mexicana NOM-009-ZOO-1994 «Proceso

---

sanitario de la carne», modificada en su punto 4.7, en los términos de la modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de noviembre de 1996; así como las leyes locales de salud, las leyes orgánicas municipales, las leyes de Hacienda municipales, y los bandos, códigos y reglamentos municipales relativos al servicio público en comentario.

Conviene tener presente que la Ley General de Salud es de aplicación en toda la República, al igual que el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios; este último ordenamiento en su título quinto, establece:

Art. 441. Se considera carne propia para el consumo humano, la que provenga del sacrificio efectuado en el rastro, del ganado bovino, ovino, caprino, porcino, equino y lepóridos, así como la proveniente de aves y animales de caza, de pelo o pluma que hayan sido declarados aptos para el consumo por la autoridad sanitaria, y que no padezcan alguna de las enfermedades que la Secretaría señale como nocivas para la salud del consumidor.

Art. 445.- Los establos, corrales, rastros, zahurdas, plantas avícolas, conejeras y apriscos, estarán situados fuera de las zonas urbanas a una distancia mínima y con los requisitos de higiene que señale la norma correspondiente.

Art. 450.- Se entiende por rastro o matadero, el establecimiento dedicado al sacrificio y, en su caso, industrialización, en condiciones sanitarias y humanísticas, de los animales de las especies señaladas en el presente título, y que se destinan al consumo humano, cuyos cuerpos, partes de los mismos, carne y demás derivados, se empaquen, refrigieren, congelen y se preparen para su transporte o venta.

Art. 451.- Los animales de las especies contempladas en el presente título, cuyas carnes y derivados se destinen al consumo público, deberán ser sacrificados únicamente en los rastros o mataderos permitidos por la autoridad sanitaria competente, con base en las condiciones y requisitos que se establezcan en la norma correspondiente.

Art. 452.- Los rastros o mataderos dispondrán de:

- I. Un laboratorio destinado al análisis y verificación de los productos;
- II. Un anfiteatro

- 
- III. Instalaciones para carnes no aptas para el consumo, independiente de los demás departamentos del rastro;
- IV. Instalaciones provistas del equipo necesario para la industrialización de animales muertos en los corrales, o de las canales, vísceras, huesos y demás esquilmos no aprobados para el consumo humano, así como con instalaciones para disponer de los productos que no puedan ser industrializados;
- V. Instalaciones para la inspección sanitaria veterinaria;
- VI. Instalaciones para los servicios administrativos del establecimiento;
- VII. Instalaciones para la inspección sanitaria veterinaria;
- VIII. Cámara de refrigeración y, en su caso, de congelación;
- IX. Area de corrales de estancia;
- X. Sala separada para el lavado de vísceras, y
- XI. Areas de sacrificio separadas, con el equipo e instalaciones adecuadas, según la especie o especies que ahí se sacrifiquen.

Art. 453.- Se prohíbe en los rastros o mataderos, la acumulación de detritus o cualquier materia que pueda significar peligro de contaminación o problemas sanitarios

Art. 454.- La Secretaría determinará en la norma técnica correspondiente, cuando la carne y esquilmos de los animales de las especies a que se refiere este título, atacadas por enfermedades infecciosas o condiciones patológicas detectadas durante la inspección ante-mortem y post-mortem, deben destruirse en su totalidad; cuándo y en qué forma pueden aprovecharse parcialmente, y cuándo el aprovechamiento podrá hacerse después de sujetarla a procedimientos que aseguren su inocuidad.

Art. 455.- Las carnes frescas, las secas y las preparadas, así como la manteca y otras grasas alimenticias de origen animal, que se destinen para su venta y consumo, quedarán sujetas al control sanitario que establece el presente reglamento y la norma correspondiente.

Art. 456. Las áreas donde se sacrifique, prepare, elabore, expendan o manipulen en general la carne de las diversas especies a que se refiere este título, o sus preparados, deberán llenar los requisitos que señale la norma correspondiente.

Como hemos visto, la prestación del servicio público de rastro, por disposición

---

constitucional, se encomienda al municipio, por lo que la construcción, funcionamiento, aseo y conservación de sus instalaciones, queda a cargo de la autoridad municipal; mas si dicho servicio público fuere concesionado a particulares, las acciones anteriores quedarán a cargo del concesionario y bajo la vigilancia y supervisión de las autoridades competentes. En ambos casos quedarán sujetos a la observancia de la normativa vigente en esta materia.

La normativa municipal del servicio público de rastro debe prever el uso ordenado de sus instalaciones, a efecto de que su prestación se realice en condiciones que aseguren sus caracteres esenciales, así como las condiciones de higiene en el sacrificio de los animales, a cuyo efecto habrá de encomendar a una dependencia del ayuntamiento — dirección o departamento—, o a una entidad paramunicipal —organismo descentralizado o empresa de participación municipal mayoritaria— (o bien, a un concesionario particular), la operación y funcionamiento del servicio; y a otra dependencia administrativa del ayuntamiento, su inspección y vigilancia.

A este respecto, el Código Municipal expedido por el Ayuntamiento de Aguascalientes el 27 de octubre de 1998, encomienda la operación del servicio al Departamento de Rastros, y la verificación sanitaria al Departamento de Salubridad; para este último efecto, establece:

Artículo 339. El Departamento de Salubridad Municipal será la dependencia encargada de la verificación sanitaria de los productos emanados del rastro, por lo que tendrá las siguientes funciones:

- I. Supervisar la higiene y el aseo del Rastro Municipal, debiendo suspender la operatividad cuando no cumplan los requisitos sanitarios de las instalaciones y/o del personal de sacrificio;
- II. Vigilar en forma coordinada con la administración del rastro y con las demás autoridades competentes la introducción de ganado para sacrificio y el abasto de carnes propias para el consumo humano;
- III. Verificar que la calidad sanitaria de los productos cárnicos sea apta para el consumo humano, aplicando para su efecto el sello de certificación sanitaria que así lo indique, de acuerdo a cada especie, y en términos de la Ley Federal de Sanidad Animal y de la NOM-EM-009-ZOO-1994;
- IV. Declarar el tipo de carne apta para industrialización, aplicando el sello de verificación correspondiente de acuerdo a la norma oficial señalada en la fracción anterior;

- 
- V. Asegurar el producto cárnico que no deba ser utilizado para consumo humano, debiendo ser desnaturalizado con ácido fénico crudo y/o diesel para su incineración;
- VI. Prestar a los usuarios del rastro todos los servicios en las mejores condiciones sanitarias;
- VII. Verificar que el proceso de sacrificio se lleve a cabo siguiendo las normas sanitarias vigentes y que se aplique la NOM-EM-009-ZOO-1994;
- VIII. Vigilar que el transporte de toda clase de carne producto del sacrificio de animales, se realice de acuerdo a normas que garanticen la higiene y preserven la salud de la población, y que los vehículos que sirven de transporte de dichos productos cuenten con licencia sanitaria expedida por el H. Ayuntamiento;
- IX. Autorizar el sacrificio de ganado, sometiéndolo a inspección ante-mortem, dentro de las veinticuatro horas anteriores que precedan al sacrificio;
- X. Inspeccionar y controlar en coordinación con las autoridades sanitarias a los establecimientos dedicados a la venta de carne, certificando las condiciones sanitarias y de higiene de ésta, que la hagan apta para el consumo humano;
- XI. Infraccionar a las personas que violen cualquiera de las obligaciones de este capítulo en los términos establecidos en el presente Código; y
- XII. Las demás que establezcan las leyes sanitarias.

De igual manera, la normativa municipal debe regular los demás aspectos fundamentales del servicio, como el horario de su prestación, el control de la recepción de animales, su certificación, sus características antes y después del sacrificio; los derechos y obligaciones de los introductores de ganado; así como los aspectos relativos al buen funcionamiento de las instalaciones, en materia de orden, seguridad, aseo e higiene, tanto del rastro como de sus trabajadores; y, además, prohibir el sacrificio de animales en domicilios particulares o en la vía pública, salvo cuando la carne y demás productos derivados de éste, se destinen al consumo familiar, para lo cual debe recabarse permiso especial, previa satisfacción de los requisitos sanitarios respectivos.

---

CAPÍTULO QUINTO  
LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES  
NO INCLUIDOS EN EL CATÁLOGO DEL  
ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

A los inobjectables servicios públicos municipales, es decir, aquellos que —al decir de Francisco Javier González Fernández— «como administración más próxima al ciudadano el Municipio esté obligado a prestarle los servicios vitales más imprescindibles: hacer llegar agua potable a sus casas, limpiar, pavimentar y alumbrar sus calles, proporcionarle un lugar donde reposar cuando fallece»,<sup>(173)</sup> conviene agregar otros que la evolución urbana aconseja encomendar al municipio —en diferentes latitudes, el derecho positivo ya lo ha hecho—; unos de manera exclusiva: estacionamiento de vehículos, autotransporte colectivo urbano, y taxis; otros, en coincidencia o en coexistencia con la actividad de las otras instancias de gobierno: educación, bibliotecas, y salud.

Los referidos servicios públicos que empiezan a municipalizarse y no figuran en el catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional: estacionamiento de vehículos, el de transporte colectivo urbano de pasajeros, y de taxis; así como los de prestación coincidente o coexistente con las otras instancias de gobierno: de bibliotecas, de educación y de salud, vienen a ser el objeto de análisis en el presente capítulo.

Como dijimos en el capítulo segundo de esta obra, estaremos frente a un servicio público coincidente cuando su control se atribuye a dos o a las tres instancias de gobierno —federación, entidades federativas, municipios— mas sólo a una de las dos primeras se confiere la facultad de establecer los criterios para distribuir su prestación y control; en cambio, entendemos por servicios públicos coexistentes, los que en parte se asignan a la



---

federación, y en parte a las entidades federativas y a los municipios.<sup>(174)</sup>

## **I. SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS**

La aparición del vehículo automotor y su proliferación y excesiva afluencia a las zonas donde se concentra la actividad cotidiana de los centros urbanos, han generado una nueva necesidad, característica de las ciudades contemporáneas, que es la de disponer de un lugar para estacionar el vehículo de autotransporte en un punto cercano al de origen o destino, en condiciones seguras. La satisfacción de tal necesidad se atiende mediante estacionamientos privados y públicos.

Entendemos por estacionamientos privados los espacios que los particulares reservan en sus propios domicilios para la guarda de sus vehículos; o los habilitados por las instituciones públicas o las empresas privadas para el estacionamiento de los vehículos de su personal o de sus visitantes, de manera gratuita.

Consideramos estacionamientos públicos los espacios autorizados por el poder público para el estacionamiento de vehículos, que se ofrecen de manera general al público, por cuya utilización se cobra una cantidad predeterminada en la tarifa autorizada por la autoridad competente.

### **I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

Obviamente, la historia de los estacionamientos públicos de vehículos es corta, por estar concatenada a la aparición de la industria automotriz, por lo que se inicia con el siglo XX.

Los primeros estacionamientos se ubicaron en la calle urbana; el bloqueo de por lo menos uno de sus carriles violentó su vocación natural, de camino o espacio para transitar; mas, las calles no ofrecen seguridad a los vehículos estacionados, especialmente durante las noches, por lo que surgió la necesidad de contar con lugares donde guardar los vehículos, cuando menos en los horarios nocturnos; así aparecen primero las pensiones, terrenos por lo general sin construcciones, donde se guardan los vehículos durante las noches, para evitar su robo o el de sus partes y protegerlos del vandalismo.

Las pensiones de vehículos tenían otro aprovechamiento durante el día — frecuentemente talleres automotrices—, por lo que la guarda vehicular quedaba sujeta al

---

horario nocturno, generalmente de ocho de la noche a ocho de la mañana, por la que se cubría una *pensión* mensual o semanal; si el vehículo permanecía en el local, fuera del horario señalado, debía de cubrir cuota extra, por horas.

La proliferación vehicular y su concentración en zonas urbanas de intensa actividad cotidiana, dio lugar a la construcción de estacionamientos verticales y subterráneos, así como a la exigencia de que en la construcción de edificios, centros comerciales y de espectáculos, se exigiese la creación de áreas de estacionamiento, proporcionales al movimiento vehicular predecible, que habrían de generar.

## 2. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO

Puede explicarse al servicio público de estacionamiento, como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de disponer de un lugar para estacionar el vehículo de autotransporte en un punto cercano al de origen o de destino, en condiciones seguras; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser asegurado, reglado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. El Código Municipal de Aguascalientes, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes* de 1º de noviembre de 1998, define:

Artículo 1257.- Se entiende por estacionamiento público, un predio o inmueble de propiedad privada o propiedad del municipio, destinado a guardar temporalmente vehículos, mediante el pago de cuota diaria, por hora o fracción, según convenga a los usuarios.

## 3. EL DE ESTACIONAMIENTO, EN LA DIVISIÓN Y EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

### A. EN LA DIVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El de estacionamiento de vehículos, es un servicio público que en algunos estados se cataloga como *propio*, por estar atribuido a la administración pública; y en otras entidades federativas se considera como *impropio* o impropriamente dicho, porque su prestación no está reservada ni atribuida a la administración pública.

Así, en el estado de Jalisco, el servicio de estacionamiento público es un servicio público propio y susceptible de concesionarse a particulares, porque la Constitución Política del Estado, en su artículo 79, establece:

---

Los municipios a través de sus ayuntamientos, con el concurso del gobierno del estado cuando así fuere necesario, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: (I a IV)  
V. Estacionamientos.

En cambio, en otras partes, como en el municipio de Aguascalientes, el de estacionamiento público es un servicio público *impropio* o impropriamente dicho, porque a pesar de estar determinado por una norma de derecho público, para satisfacer una necesidad de carácter general, su prestación no está reservada ni atribuida a la administración municipal; por cuya razón su gestión queda a cargo de los particulares, quienes lo prestan mediante autorización o licencia de la autoridad competente, sin perjuicio de que lo preste también la administración pública en concurrencia con aquéllos.

#### B. *UTI SINGULI*

El de estacionamiento público es un servicio público *uti singuli* y oneroso, en razón de que sus usuarios son determinados y están obligados al pago de un precio o tasa que se precisa en la tarifa autorizada por la autoridad competente.

#### C. VOLUNTARIO PARA EL USUARIO

En lo concerniente a su aprovechamiento o utilización por parte del usuario, el de estacionamiento es un servicio público voluntario, porque aun cuando se prohíba el estacionamiento de vehículos en la vía pública, no se obliga a sus conductores a estacionarlos en determinados estacionamientos de paga.

#### D. INDISPENSABLE EN ALGUNOS MUNICIPIOS

En lo que atañe a su importancia, el de estacionamiento se puede clasificar lo mismo como un servicio público indispensable, que como un servicio secundario, según la ciudad o zona de que se trate; porque en algunas puede tener una extraordinaria importancia y en otras no tener significación alguna, bien porque abunden los estacionamientos privados, o porque su parque vehicular sea muy reducido, circunstancias que disminuyen la demanda de estacionamiento público.

#### E. POR LO GENERAL, INTERMITENTE

Se ubica al de estacionamiento en la clasificación de servicio público intermitente porque, salvo excepciones, se proporciona dentro de un horario específico y, en ocasiones, no todos los días de la semana. Además, este servicio público se cataloga como oneroso, ya

---

que para su aprovechamiento, el usuario debe pagar una retribución determinada en la tarifa respectiva, la cual podrá ser por hora, por un grupo de horas, por día, por semana o por mes.

#### F. DE RÉGIMEN JURÍDICO EXORBITANTE DEL DERECHO PRIVADO

Por cuanto ve a su régimen jurídico, podemos clasificar al servicio público de estacionamiento como exorbitante del derecho privado, porque su establecimiento, organización y funcionamiento, están regulados por normas tanto de derecho privado como de derecho público.

### 4. EL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO EN MÉXICO

En México, el servicio público de estacionamiento se clasifica como coexistente por ser de la competencia, tanto de la Federación —en terminales aéreas, por ejemplo— como de las entidades federativas y, en algunas de éstas, de los municipios; además, se considera como *uti singuli*; en unos casos secundario y de gestión directa, y en otros, indispensable y de gestión indirecta, mediante particulares concesionarios; catalogado como voluntario para el usuario; además, tipificado generalmente como intermitente —de acuerdo con el horario autorizado por la autoridad competente—, oneroso y sujeto a régimen exorbitante del derecho privado, en lo jurídico.

En los términos del título sexto del apartado tercero del Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, el servicio público de estacionamiento deberá prestarse preferentemente en edificios o locales construidos o acondicionados expresamente para tal efecto y su gestión puede efectuarse mediante organismos públicos o mediante concesionarios particulares; estos últimos deben pagar las cuotas mensuales o anuales que se fijan en la Ley de Ingresos. Los derechos derivados de la concesión están fuera del comercio, son inembargables, imprescriptibles y no pueden ser objeto de cesión, venta o contrato traslativo de uso de propiedad. De acuerdo con el artículo 760 de dicho Reglamento, son causas de rescisión de la concesión de servicio público de estacionamiento:

- I. No iniciar la prestación del servicio dentro del plazo señalado para tal efecto en la propia concesión salvo caso fortuito o de fuerza mayor, reconocido como tal por el Ayuntamiento:
- II. No constituir las garantías el concesionario, dentro de los plazos señalados en la

---

expedición de la concesión, entendiendo por garantías la póliza de seguros vigente contra daños y responsabilidad civil de acuerdo a la capacidad, el servicio y demás garantías que determine el Ayuntamiento;

III. Interrumpir el servicio sin causa justificada o sin la autorización del Ayuntamiento;

IV. No aplicar las tarifas vigentes determinadas de acuerdo al artículo 758 del presente Reglamento;

V. Transmitir, enajenar, gravar o afectar la concesión, los derechos de ella derivados o los inmuebles destinados a la misma, sin la autorización del Ayuntamiento;

VI. Cambiar la nacionalidad del concesionario;

VII. Modificar el horario establecido de acuerdo a los artículos 756 y 757 del presente Ordenamiento;

VIII. No acatar las disposiciones de la Secretaría de Control de Construcción relativas a la reparación o reposición de equipo e instalaciones, así como cuando éstos dejen de satisfacer las condiciones de eficiencia, higiene, seguridad y comodidad.

En lo relativo a su régimen económico, el servicio público de estacionamiento en México, se presta en un esquema de oligopolio porque, independientemente de que se catalogue como propio o impropio, suelen existir diversos particulares prestadores del mismo; mas, en todo caso, ningún particular puede convertirse en prestador del servicio público de estacionamiento, sin contar con la concesión o permiso respectivo, porque no opera en un régimen de competencia, pues las tarifas son predeterminadas por el poder público.

Desde luego, la determinación de las tarifas del servicio público de estacionamiento quedan diferenciadas de acuerdo a las instalaciones de cada estacionamiento; a cuyo efecto suelen distinguirse cuando menos cuatro tipos: los edificios especialmente contruidos para la prestación de dicho servicio; los techados, dotados de pavimento de concreto o asfalto; los carentes de techo, dotados de pavimento de concreto o asfalto; y los carentes de techo y pavimento.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 758 del Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, las tarifas de los servicios públicos de estacionamiento serán determinadas por el mismo concesionario de acuerdo a la oferta y la demanda, lo cual, no sólo es una renuncia inexplicable de la potestad tarifaria del poder público, sino, además, choca frontalmente con la esencia misma de la noción del servicio público, que

---

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. Acerca de la potestad tarifaria, Francisco José Villar Rojas, explica:

En sentido estricto, se trata de una potestad unilateral que encuentra su fundamento en la titularidad pública de la actividad declarada servicio público. Su función es asegurar la viabilidad económica del servicio, de modo que tiene relación directa con la retribución del gestor (concesionario, normalmente) y con la garantía pública del equilibrio económico-financiero del concesionario. <sup>(175)</sup>

En extensas zonas urbanas de numerosas ciudades del país, es notoria la insuficiencia de estacionamientos públicos, lo que provoca el uso de la vía pública como área de estacionamiento y ésto a su vez ocasiona severos congestionamientos en el tránsito de vehículos, lo cual incrementa tremendamente la contaminación atmosférica, así como los tiempos de recorrido del transporte urbano.

Por lo anterior, en el municipio mexicano es frecuente que el ayuntamiento autorice el uso gratuito u oneroso de la vía pública, como zona de estacionamiento; suele ser gratuito para vehículos de servicio público, de instituciones gubernamentales, de ambulancias, de bomberos, de rescate y de personas discapacitadas.

El uso oneroso de la vía pública como área de estacionamiento registra diversas modalidades de cobro, entre las que destacan la del uso de aparatos conocidos como estacionómetros, destinados a medir el tiempo que, con la inserción de monedas en su alcancía, autoriza a usar un espacio específico de la vía pública para estacionar un automóvil; otra modalidad es la de identificar al vehículo, durante un periodo determinado —mes, semestre o año— con una calcomanía o contraseña obtenida mediante el pago previsto en la Ley de Ingresos.

En los últimos años ha proliferado en la prestación del servicio público de estacionamiento la modalidad conocida bajo el anglicismo de *valet parking*, consistente en apostar un grupo de conductores de vehículos a las puertas de establecimientos mercantiles —en especial restaurantes—, identificados con un uniforme y tarjetón con

---

fotografía, que con autorización de la autoridad competente se encargan de recibir los vehículos y llevarlos a un estacionamiento autorizado cercano, y conducirlos de nuevo al lugar donde fueron recogidos cuando lo soliciten los usuarios del servicio.

## 5. JUSTIFICACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN DEL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTOS PÚBLICOS

Con excepción de los municipios eminentemente rurales, el servicio público de estacionamiento de vehículos es catalogado —cada día más— como indispensable, debido al incremento del parque vehicular en operación; y toda vez que su prestación afecta a toda la población urbana municipal, independientemente de que tenga o no vehículo propio, porque de su buen funcionamiento depende, en buena medida, que se reduzcan los tiempos de recorrido del tráfico vehicular urbano y se abatan, asimismo, los índices de contaminación ambiental; y dado que, por lo general la mayoría de los usuarios de dicho servicio, son los propios habitantes del municipio, debiera ser un servicio público municipal propiamente dicho, y figurar, por tanto, en el catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional.

Convendría que los municipios predominantemente urbanos realizaran un estudio integral sobre la demanda de estacionamiento público, que permitiera determinar los puntos adecuados para su ubicación y, mediante licitaciones públicas, otorgar las concesiones que permitieran instalar y explotar en los puntos adecuados, y con las características idóneas, los estacionamientos públicos, cuya reglamentación debiera cuidar los siguientes aspectos, entre otros:

>Condicionar la prestación del servicio, por parte de particulares, al otorgamiento previo de la concesión respectiva.

>El otorgamiento de la concesión deberá hacerse *intuitu personae*, previa acreditación de la solvencia económica y moral y de la capacidad técnica del aspirante a concesionario, y establecer que los derechos derivados de la concesión están fuera del comercio y por consiguiente, no podrán cederse, ni de ninguna manera, enajenarse, sin autorización previa del concedente.

> Debe exigirse al concesionario la obtención de una póliza de seguros que deberá mantener vigente mientras dure la concesión, para cubrir el robo y los daños de los vehículos que

---

estén bajo su guarda, así como la responsabilidad civil correspondiente.

> Prestar el servicio con apego a sus caracteres esenciales de generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad, con observancia de su tarifa y horario autorizados —los cuales deberán exhibirse mediante letreros a la vista de los usuarios—; expedir boletos foliados a los usuarios, en los que conste la marca, el modelo, el color y el número de las placas, derechos y obligaciones del usuario y del concesionario, así como la fecha y hora de entrada y, a la devolución del vehículo, la fecha y hora de salida; contar con sanitarios en condiciones higiénicas; respetar el cupo autorizado por el concedente; y llevar un registro diario con el nombre y domicilio del personal que labore en el estacionamiento.

> Las tarifas deberán ser autorizadas por el ayuntamiento, a propuesta del concesionario, con base en la inversión realizada, en los gastos que implique la prestación del servicio, en la obtención de utilidades razonables para el concesionario que arriesga su inversión, así como en el beneficio que recibe el usuario mediante dicho servicio.

## II. EL SERVICIO PÚBLICO DE AUTOTRANSPORTE COLECTIVO URBANO

La transformación de la sociedad genera para sus miembros nuevas necesidades de carácter general; así, por ejemplo, la revolución industrial propicia el crecimiento de la mancha urbana, y ésta provoca el alargamiento de las distancias entre los centros habitacionales y los laborales, educacionales y de esparcimiento, con el consiguiente aumento de la demanda de transporte urbano, tanto público como privado, lo cual da lugar a la multiplicación de los vehículos de transporte, a grado tal que provoca la disminución de su velocidad promedio a niveles desesperantes en las grandes ciudades; John W. Dickey, reproduce una serie de datos suministrados por la American Transit Association:

...que demuestran que las velocidades en los centros de negocios de las ciudades más grandes de los Estados Unidos son extremadamente bajas, en particular para los transportes públicos. Los 7.8 kilómetros/hora y los 9,0 kilómetros/hora de los transportes públicos en los centros urbanos de Dallas y Filadelfia son casi increíbles y proporcionan una idea muy clara de una situación que exige grandes mejoras.<sup>(176)</sup>

El desarrollo tecnológico influye poderosamente en la modernización del transporte, la cual se inicia, tras milenios de estancamiento, a mediados del siglo XIX como resultado de la revolución industrial; por ello, durante muchos siglos, el transporte se efectuó fundamentalmente por medio de bestias, de carros de tracción animal y de



---

embarcaciones de vela o de remos. Así, Napoleón, por ejemplo, no dispuso de medios de transporte técnicamente superiores a los utilizados dos milenios antes por Aníbal. El barco de vapor, el ferrocarril, el vehículo automotor y el avión, revolucionan radicalmente la idea y realidad del transporte, en un lapso no mayor de cincuenta años.

## 1. EL TRANSPORTE Y SU CLASIFICACIÓN

Entendido el transporte como un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto. En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre —ferroviario y carretero—, subterráneo y por ducto. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional.

## 2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los primeros antecedentes del servicio de transporte colectivo urbano de pasajeros en México aparecen a mediados del siglo XIX: en 1852, una empresa encabezada por José Gómez de la Cortina, conde de la Cortina y de Castro, solicitó y obtuvo la concesión para un servicio de transporte de pasajeros mediante tranvías en la ciudad de México y poblaciones aledañas, concesión que otorgó el presidente Mariano Arista.

En 1883, el Ayuntamiento de la ciudad de México, otorgó a la Compañía Limitada de Ferrocarriles del Distrito Federal una concesión por noventa y nueve años para la explotación de las líneas existentes de tranvías, cuyos derechos habían sido previamente adquiridos por dicha empresa; para 1890 la longitud de la red de la referida compañía era del orden de ciento setenta y tres kilómetros, en su mayoría operados con tracción animal, pues la tracción de vapor sólo se empleaba en las líneas con destino a Tlalpan y a San Angel.

En 1898, la citada compañía de transporte colectivo urbano cambió su razón social por la de Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos, y obtuvo la autorización para cambiar los sistemas de tracción animal y de vapor, por el de tracción eléctrica; el 15 de enero de 1900 se inauguró el servicio de tranvías con tracción eléctrica en la línea de México a Tacubaya; la longitud de la red tranviaria electrificada llegó, en 1902, a 112 kilómetros, que se vio triplicada con exceso en 1925, al sumar 350 kilómetros.<sup>(177)</sup>

---

El autotransporte colectivo urbano apareció en la ciudad de México en 1917, porque con motivo de la huelga de los trabajadores tranviarios, algunos camiones de carga se improvisaron como autobuses de pasajeros, para lo cual se les dotó de bancas de madera y de techos de manta; terminada la huelga, continuaron con el improvisado servicio en calles distantes a las empleadas por los tranvías, y posteriormente sustituyeron los improvisados autobuses con otros cuya carrocería era especial para el tipo de servicio prestado.

### 3. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO

Se puede explicar el servicio público de transporte colectivo urbano, como la actividad técnica, realizada con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas de un lugar a otro, dentro de una ruta fija y de acuerdo a horarios preestablecidos; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

### 4. EL DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO EN LA DIVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Colócase el de transporte colectivo urbano dentro de la clasificación del servicio público *propio*, por estar expresamente establecido en la ley como tal y, en consecuencia, atribuido a la administración pública, quien lo puede prestar directamente o de manera indirecta, por medio de particulares.

### 5. EL DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público de transporte colectivo urbano, es considerado como *uti singuli*; de gestión tanto pública como privada; voluntario para el usuario y obligatorio para el prestador del servicio; indispensable, cotidiano, oneroso, de régimen jurídico exorbitante del derecho privado, de régimen económico de oligopolio, y generalmente atribuido al gobierno de las entidades federativas.

#### A. *UTI SINGULI*

*Uti singuli*, porque el servicio público de transporte colectivo urbano se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos previstos

---

en la normativa correspondiente.

#### B. DE GESTIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

En principio, el servicio público de transporte colectivo urbano puede ser gestionado directamente por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión. A este respecto, la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de México, publicada en la *Gaceta de Gobierno* de 21 de abril de 1971, dispone:

Artículo 17.- El transporte de pasajeros y carga en el estado de México, constituye un servicio público cuya prestación corresponde al gobierno de la entidad. Sin embargo, puede ser autorizado a particulares o sociedades legalmente constituidas, mediante concesión otorgada en los términos de la presente Ley.

#### C. VOLUNTARIO PARA EL USUARIO

Obviamente, nadie puede ser obligado a ser usuario de un servicio público de transporte colectivo urbano; mas, todo pasajero de un vehículo cualquiera de transporte colectivo público, queda sometido a una situación reglamentaria específica del servicio público de que se trate, de la que se desprenden obligaciones a su cargo y derechos a su favor.

#### D. OBLIGATORIO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde luego, la administración pública a quien se atribuye la prestación de un servicio público de transporte colectivo urbano dado, queda obligada a prestarlo a partir de la vigencia de la ley que lo establece, por cuya razón ésta lo debe prestar continua y permanentemente, cuando es de gestión directa. En el caso del transporte público concesionado, es obligatoria para el concesionario la prestación del servicio en los términos de ley y de los específicamente señalados en la concesión o permiso respectivos.

#### E. INDISPENSABLE

En buena medida, el transporte colectivo urbano condiciona la realización de muchas actividades de los vecinos de las zonas urbanas, quienes no pueden realizarlas sin la prestación del servicio público del transporte colectivo urbano, porque sin él la ciudad se arruina; de ahí su carácter indispensable. La prestación adecuada de los servicios públicos de transporte colectivo urbano propicia el sano funcionamiento de las ciudades, el florecimiento de la economía y el auge del comercio.

#### F. COTIDIANO

El servicio público de transporte colectivo urbano lo clasificamos como cotidiano, por prestarse diariamente conforme a horarios específicos en los que la frecuencia de paso o de salida de los vehículos con los cuales se presta, se intensifica en los días y horas de mayor afluencia de pasajeros.

#### G. ONEROSO

Al igual que el de transporte en general, el servicio público de transporte se clasifica como oneroso porque, para acceder al mismo, el usuario debe pagar un precio autorizado por la autoridad competente.

#### H. DE RÉGIMEN JURÍDICO EXORBITANTE DEL DERECHO PRIVADO

En cuanto a su régimen jurídico, el servicio público de transporte colectivo urbano se puede clasificar como exorbitante del derecho privado, porque tanto en su establecimiento, como en su organización y en su funcionamiento, la regulación se hace por normas en gran parte de derecho público.

#### I. DE RÉGIMEN ECÓNOMICO DE OLIGOPOLIO

El servicio público de transporte colectivo urbano se cataloga como de régimen económico de monopolio o cuando menos de oligopolio, habida cuenta que el prestador del servicio es el Estado, cuando es de gestión directa, o un número relativamente reducido de concesionarios, cuando es de gestión indirecta; sin que en ningún caso el particular pueda por sí y ante sí, asumir la prestación del servicio público referido.

### 6. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO, EN MÉXICO

El servicio público de transporte colectivo de pasajeros es un caso típico de servicio coincidente, en virtud de que las tres instancias de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, pueden coparticipar en su prestación; la Federación, en el transporte cuyo servicio se presta mediante el uso de las vías generales de comunicación, o sea de las carreteras federales; las entidades federativas, en el que utiliza los caminos estatales y la vialidad del Distrito Federal; y los municipios, en el transporte colectivo que tiene como infraestructura las calles y avenidas de las zonas urbanas municipales.

Pese a su indiscutible naturaleza municipal, salvo contadas excepciones, el servicio

---

de transporte colectivo urbano en México, está a cargo de las entidades federativas, por lo que, con excepción del transporte ferroviario urbano que tiene requerimientos altamente complejos, debiera promoverse la municipalización de este servicio público tan importante.

#### A. FORMA DE GESTIÓN

El servicio público de transporte colectivo urbano se proporciona en México, mediante organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, y particulares bajo el régimen de concesión o permiso, ya sea como personas físicas u organizados en sociedades cooperativas o mercantiles.

Importa hacer notar que no existe un criterio legal basado en motivos políticos, económicos, jurídicos o de otra índole, que predetermine en qué servicios públicos es utilizable cierta forma de gestión y en cuáles son empleables las demás; por consiguiente las decisiones son coyunturales y arbitrarias.

En nuestra opinión, la municipalización del servicio público de transporte colectivo convendría limitarla al autotransporte —lo que excluiría al transporte eléctrico— y no debiera implicar la gestión directa del servicio, dada la gran dificultad que representa el control de sus bienes y de sus gastos, por cuya razón se recomienda su prestación bajo un esquema de microempresa, conforme al principio «por cada vehículo una concesión y no más de una concesión para cada prestador del servicio», lo cual imprime un gran sentido social al servicio, pues reparte al máximo la prerrogativa de prestación, y posibilita que el concesionario pueda ser simultáneamente administrador, supervisor, contralor e, incluso, operador de su propio vehículo, lo que mejora el servicio y reduce la tarifa.

Conforme al esquema propuesto se requiere que los concesionarios queden sometidos obligatoriamente a la coordinación de un órgano administrativo municipal que, sin propósito de lucro, programe, despache y verifique, a costa de los concesionarios, y bajo los lineamientos de la autoridad competente, los horarios, salidas y recorridos, de los vehículos del servicio público correspondiente. Esta forma de gestión se puede optimizar mediante la organización de los concesionarios en uniones de crédito y cooperativas de consumo.

Una modalidad del esquema propuesto de microempresa, podría consistir en

---

atribuir el servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros a un organismo público del municipio, quien contrataría con particulares la subrogación o concierto del servicio bajo el principio «por cada vehículo un contrato y no más de un contrato por cada prestador del servicio»; en esta versión, el subrogatario quedaría sometido, para la prestación del servicio, a la regulación, control y vigilancia del organismo, el cual cobraría por tal concepto una cuota determinada por la autoridad competente, para hacerlo autofinanciable.

Una excepción del esquema propuesto, podría ser el autotransporte colectivo urbano de características especiales, como sería el de altas condiciones de comodidad, que se estableciera para desalentar el uso de transporte privado, el cual, por requerir de una organización mucho más compleja y de una fuerte inversión, convendría encomendar su gestión, mediante licitación pública a una o varias empresas privadas, con suficientes recursos financieros y organizacionales.

#### B. LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO

Los usuarios, en el servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros, son personas físicas identificadas individualmente como pasajeros en el transporte de personas. En cambio, en el transporte de carga los usuarios pueden ser personas físicas o morales que se clasifican como cargadores o remitentes y como destinatarios. De acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco:

Artículo 160.- Los pasajeros tienen derecho:

- I. A ocupar hasta el término de su viaje, los asientos que se encuentren desocupados, excepto los autobuses de servicio foráneo, en donde el boleto indique el número del asiento.
- II. A conservar en su poder los bultos que, por su volumen o naturaleza, no ocasionen molestias a los demás pasajeros.
- III. A llevar en los vehículos de servicio urbano o suburbano, por concepto de equipaje y libre de pago, un máximo de 20 Kg. por cada boleto.
- IV. A exigir que se les entregue un recibo, amparando su equipaje en rutas foráneas.
- V. A obtener, en caso de pérdida, el pago del valor de su equipaje previa comprobación del mismo.
- VI. A exigir del conductor del autobús, en servicios foráneos de primera clase, que no admita en el mismo pasajeros parados o más del 20% de su capacidad en vehículos de

---

segunda clase.

#### C. REQUISITOS PARA LA UTILIZACIÓN DEL SERVICIO

Para acceder al servicio público de transporte colectivo urbano, suele exigirse como requisito, el pago previo del precio del pasaje, determinado en la tarifa autorizada por la autoridad competente. Otros requisitos que suelen imponerse para la utilización de este servicio público de transporte consisten, por ejemplo, en que el usuario no se encuentre en estado de ebriedad, ni lleve consigo bultos que por su volumen o naturaleza ocasionen molestias a los demás pasajeros, y que el vehículo de transporte no se encuentre en marcha cuando el pasajero lo aborde.

#### D. RÉGIMEN JURÍDICO

El servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros, es exorbitante del derecho privado, por estar regulado en buena medida por normas de derecho público, como son, en el estado de México por ejemplo, entre otras, las contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Tránsito y Transportes del Estado, y su Reglamento; la Ley de Seguridad Pública del Estado; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; la Ley de Planeación del Estado; y el Código Fiscal del Estado; además para el transporte público en mano pública, la Ley de Hacienda del Estado; la Ley de Justicia Administrativa del Estado; la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado; la Ley de Obras Públicas del Estado; la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes del Estado; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal; la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados o sus Equivalentes.

### 7. JUSTIFICACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE AUTOTRANSPORTE COLECTIVO URBANO

Entendida la municipalización de servicio público como la asignación al municipio de la prestación de un servicio público dado, se justifica la del servicio público de autotransporte colectivo urbano, por las siguientes razones:

> Tiene como infraestructura la vialidad municipal, o sean, las calles, avenidas y bulevares

---

del municipio, cuya construcción, reparación, conservación y mantenimiento corre a cargo del presupuesto municipal

> Los ingresos fiscales que eventualmente pueda generar la prestación del servicio —como pudiera ser el pago de derechos por el otorgamiento de concesiones o permisos—, deben quedar en beneficio de la hacienda municipal.

> El universo de usuarios del servicio público de autotransporte colectivo urbano está integrado en su inmensa mayoría por vecinos del municipio.

> La administración municipal cuenta con todos los elementos de juicio para la determinación del derrotero que deban tener las rutas del autotransporte colectivo urbano.

> La ordenación y control del tránsito vehicular urbano, incluidos los vehículos del autotransporte colectivo urbano, está encomendada al municipio, de acuerdo con el inciso *h)* de la fracción III del artículo 115 constitucional.

> En fin, si la infraestructura vial, el universo de usuarios y el control y ordenación del tránsito vehicular del servicio público de autotransporte colectivo urbano son del municipio, su municipalización —independientemente de que sería un acto de justicia— propiciaría una mejor prestación del servicio en beneficio de los usuarios, contribuiría al saneamiento de las finanzas municipales y fortalecería la autonomía del municipio.

### III. EL SERVICIO PÚBLICO DE TAXIS

Operado bajo un sistema de transporte público individual de pasajeros que no está sujeto a un itinerario fijo, el servicio público de taxis o de automóviles de alquiler debe regirse por el mencionado principio «por cada vehículo una concesión —o un permiso— y no más de una concesión —o un permiso— por cada prestador del servicio», principio que, en nuestro país, se contrapone con la práctica desarrollada desde la aparición del servicio a principios del siglo XX, ya que el otorgamiento de concesiones o permisos de taxis ha formado parte del control o clientelismo político.

#### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los vehículos de alquiler para transporte de personas, sin ruta fija, empezaron a funcionar en México desde la época de la Colonia; al final del siglo XVIII operaban en la ciudad de México 265 vehículos *de providencia* o de alquiler, conocidos también como coches *simón* o de sitio, de tracción animal; en 1874 aplicaban una tarifa de cincuenta centavos la hora en servicio diurno y de un peso en servicio nocturno.



---

Los automóviles de alquiler empezaron a prestar servicio en la ciudad de México en 1903, año en el que se registraron 136. El primer sitio de automóviles de alquiler lo estableció en *La Alameda* el estadounidense M. C. Hurle quien aplicaba una tarifa de ocho pesos la hora en días hábiles y de diez pesos en domingos y días festivos. En 1922 se inició la modalidad del vehículo automotor de alquiler sin itinerario fijo, carente de adscripción a un «sitio», identificados como «Yelow Taxi Amarillo», los cuales recorrían permanentemente las calles citadinas en busca de usuarios.<sup>(178)</sup>

## 2. EL CONCEPTO DE TAXI

Podemos entender al taxi, como el vehículo automotor de alquiler con conductor, sin itinerario fijo, destinado al transporte de uno o varios pasajeros —por lo general no más de cuatro—, dentro del esquema de servicio público y, en consecuencia, con sujeción a un régimen de derecho público que impone los requisitos que deben cubrir el vehículo y su conductor, sus reglas de operación, así como la tarifa que debe aplicarse.

## 3. CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TAXI

Además de reunir los caracteres esenciales de todo servicio público, de generalidad —para uso indiscriminado de toda la población—, uniformidad —trato y tarifa igual para todo usuario—, regularidad —sujeto a un régimen jurídico especial— y continuidad, de acuerdo a un horario específico para cada unidad, que permite al conductor disponer de un lapso de tiempo para tomar alimentos y hacer el cambio de turno, el servicio público de taxi o automóvil de alquiler tiene características especiales que lo distinguen de otros servicios públicos de transporte, entre los que destacan los que comentamos a continuación.

### A. EL BINOMIO TAXI-CONDUCTOR

El servicio público de taxi descansa en el binomio taxi-conductor, ya que el alquiler de automóvil sin chofer constituye un servicio distinto al de taxi; el conductor, para serlo, requiere una autorización o licencia especial que exige, entre otros aspectos, tener amplio conocimiento de las colonias, barrios, fraccionamientos y principales puntos de referencia del municipio en que está registrado el taxi a su cargo.

### B. NUMERO DE PASAJEROS

En cuanto al número de pasajeros en el servicio de taxi, éstos pueden ser uno o varios, mas en este último caso se trata de un grupo de personas que pretenden hacer el viaje

---

juntos, sin que la tarifa varíe en función del número de pasajeros, dicho de otra manera: abordado el taxi por uno o varios pasajeros que pretenden viajar juntos, el conductor no puede admitir más pasajeros, y la tarifa es la misma para uno o varios pasajeros.

#### C. EL PUNTO DE ABORDAJE

El vehículo de alquiler puede abordarse en el domicilio del usuario, previa solicitud formulada por la vía telefónica al «sitio» o punto de concentración de tales vehículos, o a través del servicio de radio-taxis; o en cualquier punto de la vía pública en que el usuario solicite el servicio a un taxi desocupado.

#### D. EL ITINERARIO

Otra característica del servicio de taxi es la carencia de un itinerario fijo, pues éste se determinará de acuerdo al punto de origen y al de destino que señale el usuario, para lo cual se elegirá el más corto o rápido; por lo general, el conductor del taxi puede negar el servicio cuando el punto de destino quede fuera de los límites municipales.

### 4. EL DE TAXI EN LA DIVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

En el derecho comparado no existe consenso acerca de si el servicio público de taxi lo es en sentido propio o impropio, porque en algunos lugares está atribuido a la administración pública y en otros no; empero, en lo que hay coincidencia es que en todos los casos son los particulares los prestadores del servicio, ya sea merced a concesión, en los casos en que está considerado servicio público propio, o bien, mediante permiso, cuando no está atribuido a la administración pública y, por ende, viene a ser un servicio público *impropio*.

### 5. EL DE TAXI EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Catalógase al servicio público de taxi como *uti singuli*, voluntario para el usuario, obligatorio para la Administración pública, indispensable, constante, oneroso, de régimen jurídico exorbitante del derecho privado, y de régimen económico de oligopolio.

#### A. *UTI SINGULI*

El de taxi es un servicio público típicamente *uti singuli*, dado que sus usuarios son personas específicas, determinadas y determinables.

#### B. VOLUNTARIO PARA EL USUARIO

En lo que atañe a su utilización por parte del usuario, el de taxi es un servicio público voluntario, pues sin coacción alguna lo aprovecha quien lo necesita cuando lo juzga pertinente.

---

### C. OBLIGATORIO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Cuando el servicio de taxi está atribuido por ley a la administración, y por consiguiente se trata de un servicio público *propio*, resulta obligatorio para ella establecerlo y organizarlo, pues está previsto en el ordenamiento jurídico; en todo caso, el prestador del servicio — concesionario o permisionario— tiene obligación de prestarlo en tanto esté vigente su concesión o permiso.

### D. INDISPENSABLE

En atención a su importancia, el de taxi es un servicio indispensable, como lo testimonian los millones de pasajeros que diariamente lo utilizan en el país, la mayoría de los cuales serían gravemente perjudicados con la desaparición o la interrupción del servicio.

### E. CONSTANTE

El de taxi se clasifica como un servicio público constante, dado que en las grandes ciudades sus vehículos están disponibles durante las veinticuatro horas de todos los días del año, y se pueden abordar a cualquier hora y en cualquier punto de la ciudad o en los lugares donde se ubican los sitios de automóviles de alquiler. En poblaciones pequeñas suele ser rotativo el turno de guardia nocturna de *imaginaria*, que permite al usuario solicitar el servicio en el domicilio del conductor o propietario del vehículo de turno de dicho servicio, en casos de urgencia.

### F. ONEROSO

El uso del servicio público de taxi está condicionado al pago previsto en la tarifa obligatoria que establece la autoridad competente, por lo general en función del tiempo y la distancia de recorrido, a cuyo efecto se suele emplear un aparato conocido como taxímetro que realiza la aplicación automática de la tarifa autorizada.

### G. DE RÉGIMEN JURÍDICO EXORBITANTE DEL DERECHO PRIVADO

El servicio público de taxi está sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, dados los diversos ordenamientos legales y reglamentarios de derecho público que, en gran medida regulan su prestación.

### H. DE RÉGIMEN ECONÓMICO DE OLIGOPOLIO

El hecho de que el servicio público de taxis sea prestado por numerosos vehículos —en

---

las grandes ciudades son decenas de miles— no le quita su carácter oligopólico, por ser una actividad restringida para cuya realización se requiere concesión o permiso, y es moneda corriente en los ordenamientos legales que regulan la prestación de este servicio, limitar el otorgamiento de concesiones o permisos a los necesarios, según las exigencias que dicte el interés público.

## 6. EL SERVICIO PÚBLICO DE TAXI EN MÉXICO

En México, el servicio público de taxi no es de la competencia municipal, empero puede considerarse como coexistente, por ser de la competencia tanto de la Federación —taxis cuyo punto de partida es un aeropuerto federal—, de los estados y del Distrito Federal; en algunas de tales entidades federativas se considera como un servicio público propio, que se presta a través de particulares a quienes se les otorga la concesión respectiva; y en otras, opera como un servicio público impropio o virtual, prestado por los particulares que obtienen el permiso correspondiente.

Por lo general, la concesión o el permiso de taxi otorgados por los gobiernos de las entidades federativas, autorizan la operación de dicho servicio en un municipio determinado; sin embargo, eventualmente, los taxis pueden extender sus recorridos a otros municipios e inclusive a otros estados o países, a condición de iniciarlos en el municipio a que alude su concesión o permiso, con la obligación de regresar a su lugar de origen sin nuevo pasajero.

En México, el servicio público de taxi puede clasificarse como de *uti singuli*, de gestión por medio de particulares, voluntario para el usuario, obligatorio para el prestador del servicio, indispensable —en las pequeñas poblaciones también es imprescindible, por ser la única forma de trasladarse a otras poblaciones en casos de urgencia—, constante, oneroso, de régimen jurídico exorbitante del derecho privado y de régimen económico de oligopolio.

En cuanto atañe a la forma de gestión y a la tarifa del servicio público de taxi, por ser muy semejante en esos aspectos al servicio público de autotransporte colectivo urbano, damos aquí por reproducidos los comentarios formulados al respecto al analizar el último de ambos servicios públicos.

---

## 7. JUSTIFICACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN DEL SERVICIO DE TAXI

A semejanza del servicio público de autotransporte colectivo urbano, en el de taxi, la infraestructura vial empleada, así como la mayor parte del universo de usuarios y el control y ordenación del tránsito vehicular del servicio público de autotransporte colectivo urbano son del municipio, por lo que su municipalización no sólo sería un acto de justicia, sino que propiciaría una mejor prestación del servicio en beneficio de los usuarios, contribuiría al saneamiento de las finanzas municipales y vendría a robustecer la autonomía del ente municipal.

### IV. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE BIBLIOTECAS

Un gran número de personas registramos la necesidad de leer libros con propósitos de información, estudio, aprendizaje, investigación, cultura general, esparcimiento, u otros, sin que tengamos los recursos requeridos para la compra de todos los que pretendemos leer o consultar; se trata pues de una necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual, cuya satisfacción requiere del desarrollo de una actividad técnica sujeta a un régimen jurídico especial; hablamos, pues, del servicio público de bibliotecas.

El vocablo castellano biblioteca proviene del latín *bibliothēca*, y éste, a su vez, del griego *biblion*= libro y *theke*= armario; en su primera acepción alude al local donde existe un número importante de libros ordenados para su lectura.

#### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La invención de la escritura trae consigo la del libro, cuya proliferación da lugar a la creación de bibliotecas, las cuales han existido desde tiempos remotos como depósitos del saber humano.

La más antigua biblioteca egipcia fue la de Tebas, fundada por el rey Osymandyas a quien algunos historiadores identifican como Ramsés Miamun, del siglo XIV a.C.; empero la más importante fue la de Alejandría, cuya creación se debió a Ptolomeo I Soter (360-283 a.C) y a su hijo Ptolomeo II Diladelfo (304-247), quienes nunca imaginaron que —siglos después, en el año 640 d.C.— su acervo de doscientos mil volúmenes sirviera de combustible para calentar los baños públicos de Alejandría, por orden de Omar, segundo de los Califas musulmanes que sucedieron a Mahoma.

---

Fray Alonso de la Vera Cruz trajo a México el primer acervo bibliotecario cuyos volúmenes se repartieron entre los conventos de Tiripitío y Tacámbaro, y el Colegio de San Pablo. Mas el servicio público de biblioteca inicia su operación en México el 18 de octubre de 1762, al abrir sus puertas al público la Biblioteca de la Universidad, fundada por el doctor Ignacio Manuel Beye de Cisneros y Quijano con los libros que él donó, a los que se sumaron los existentes en las casas de la Compañía de Jesús, en 1767, cuando fueron expulsados los jesuítas, por orden de Carlos III.

La Biblioteca Nacional de México fue creada por el doctor Valentín Gómez Farías, en funciones de presidente de la República, mediante decreto expedido el 24 de octubre de 1833, misma que, a partir de 1929, pasó a depender de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El general Pedro Ogazón, gobernador del Estado de Jalisco, expidió en Guadalajara, el 24 de julio de 1861, el decreto de creación de la Biblioteca Pública del Estado, en cuyo acervo se concentraron los tesoros bibliográficos de los conventos de San Francisco, Santo Domingo, El Carmen, San Agustín, La Merced, San Felipe y de Zapopan, así como los del Seminario y de la desaparecida Universidad. Posteriormente, el 9 de enero de 1875, el gobernador del Estado, Ignacio L. Vallarta decretó el Reglamento para la Biblioteca Pública del Estado, cuyo texto se reproduce a continuación.

Art. 1º Los libros pertenecientes a la biblioteca no podrán salir de ella por ningún motivo, ni aun por orden de autoridad alguna.

Art. 2º La biblioteca estará abierta todos los días de las nueve de la mañana a las doce y media y de las tres a las cuatro y media de la tarde, con excepción de los días de fiesta, según la ley, y de los sábados en la tarde, que serán destinados al aseo y arreglo del establecimiento.

Art. 3º Las personas que concurran a la biblioteca con objeto de leer alguna obra, cumplirán con las siguientes prescripciones:

A. Inscribir su nombre en una pizarra y el título de la obras que se pida.

B. Recibir ésta del bibliotecario, o por su orden del escribiente o conserje.

C. Devolverla precisamente al bibliotecario, escribiente o conserje.

D. Tratar el libro con cuidado y sin hacer en él anotaciones.

E. Dejar por señal en los libros cuya lectura se haga con continuación, el nombre escrito con lápiz o una tarjeta de la persona que lo estuviera leyendo.

---

F. Reponer la obra que se extravíe, que se ensucie o se desencuaderne por culpa del que la leyere, si la obra es de aquellas de las cuales puede encontrarse otra edición.

G. Pagar el valor de ella a juicio del gobierno, según el informe del bibliotecario, si la obra es rara y difícil de reponerse, y una multa equivalente al precio de ella.

H. Pagar la pasta o encuadernación de la obra si aquella se rompe, o se desprenden las hojas del libro por el trato que se le dé.

I. Revisar la obra en presencia del bibliotecario o conserje, para devolverla en las condiciones que ella hubiera tenido.

J. Usar los muebles de la biblioteca sin maltratarlos.

Art. 4º Prohíbese que las personas que concurren a la biblioteca abran los estantes para sacar de ellos los libros; que pongan cualquier objeto sobre éstos para tenerlos abiertos cuando se lea o copie algo de ellos; que se dejen abiertos y con las hojas vueltas hacia la mesa, mientras se escribe; que doblen las hojas del libro como señal para encontrar una página.

Art. 5º No se permitirá copiar o tomar notas, sino colocando el libro en el atril.

Art. 6º No se permitirá que lleven libros de su propiedad las personas que concurren a la biblioteca.

Art. 7º Se prohíbe fumar en los salones. En la sala de descanso podrán los concurrentes fumar.

Art. 8º El salón de lectura es el salón A. Los demás están cerrados para el público.

Art. 9º Las personas de fuera de esta ciudad que deseen conocer y visitar la biblioteca, en horas extraordinarias de reglamento, dirigirán un aviso al bibliotecario para que las acompañe.

Art. 10. El bibliotecario dará cuenta al gobierno de los nombres de las personas que infrinjan este reglamento, para que administrativamente se les impongan las penas siguientes:

I. La de no ser admitido en la biblioteca, quien por la segunda vez interrumpa el orden en ella, molestando a los concurrentes, o distrayéndolos de su lectura, o hablando en voz alta, o tratando de provocar discusiones que alteren el orden.

II. La de expulsión y además la publicación en el periódico oficial, del nombre de la persona que cometiere falta alguna a los concurrentes o a los empleados del establecimiento.

III. La pena de pagar la obra extraviada, o maltratada, o destruida por el mal uso.

Art. 11. Los empleados de la biblioteca serán: un bibliotecario, un escribiente, un conserje y un portero.

---

Art. 12. El bibliotecario seguirá formando los catálogos y las cartas bibliográficas.  
-Cuidará especialmente de la conservación de las obras y del aseo del establecimiento.-  
-Guardará en su poder las llaves de los salones.  
-Dará al gobierno mensualmente un informe sobre el número de personas que concurrana la biblioteca.  
-Indicará al gobierno las suscripciones que sean útiles para la Biblioteca, sobre ciencias, artes, literatura y oficios, y también de los periódicos nacionales y extranjeros; y previa la autorización del Gobierno, cuidará de recoger los ejemplares de las suscripciones de la biblioteca y de formar con ellos los volúmenes respectivos.

Art. 13. El escribiente de la biblioteca tiene las siguientes obligaciones:

- I. Escribir los catálogos y las cartas bibliográficas bajo las instrucciones del bibliotecario.
- II. Llevar la correspondencia oficial.
- III. Cuidar de los salones de la biblioteca en las horas en que se abre al público.
- IV. Formar las colecciones de los periódicos y el archivo particular de la biblioteca.
- V. Recoger de las personas los libros de propiedad particular que lleven a la biblioteca, y devolverlos cuando ellos salgan.
- VI. Recoger las suscripciones de la biblioteca y los libros o manuscritos que se den a la encuadernación.

- VII. Cobrar los sueldos según la nómina.
- VIII. Colocar todas las tardes en los estantes los libros que reciban para leer los concurrentes a la biblioteca.

Art. 14. El conserje tiene las obligaciones siguientes:

- I. Vivir en las piezas bajas del establecimiento.
- II. Guardar la llave de la puerta exterior.
- III. Asear los salones todos los sábados, cuidar de los muebles y sacudirlos.
- IV. Colocar los libros en el lugar que le designen los catálogos.
- V. Corresponden también al conserje las obligaciones III, V, VI y VIII del escribiente.

Art. 15. El portero tiene las obligaciones siguientes:

- I. Vigilar la puerta exterior del establecimiento, durante el tiempo que permanezca abierto.
- II. Hacer el aseo de la biblioteca bajo la dirección del conserje.

#### Artículos transitorios

- I. Este reglamento, una vez impreso, se fijará en las puertas de los salones de la biblioteca.
- II. El bibliotecario, y con su permiso los empleados de la biblioteca, podrán hacer uso de la puerta interior que conduce al Liceo. Prohíbese que otra alguna persona entre o salga



---

por ella, y para dar seguridad al establecimiento, siempre estará cerrada. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del Gobierno del Estado. Guadalajara, Enero 9 de 1875.- Ignacio L. Vallarta.- Fermín G. Riestra, secretario.<sup>(179)</sup>

## 2. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE BIBLIOTECAS

Es dable explicar al servicio público de bibliotecas, como la actividad técnica destinada a satisfacer indiscriminadamente la necesidad de carácter general de leer y consultar libros, revistas e impresos, cuyo cumplimiento, debe ser asegurado, regulado y controlado por el Estado, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

La actividad técnica a cargo del prestador del servicio público de bibliotecas consiste en el acopio, registro, ordenación, catalogación, acomodo, conservación, colocación y control de libros, revistas e impresos. En tanto que la necesidad de carácter general, en la que muchos de nosotros podemos escindir o reconocer nuestra propia necesidad individual, puede ser generada por motivos de información, estudio, aprendizaje, investigación, cultura general, esparcimiento, u otros, que redundan en nuestra superación personal.

## 3. EL DE BIBLIOTECA EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Antes de ubicar al de bibliotecas en los diversos casilleros de clasificación del servicio público, conviene recordar que respecto de las divisiones del mismo, de acuerdo con algunas legislaciones se le coloca dentro del servicio público propio, y de conformidad con otras, dentro del servicio público impropio, o impropriamente dicho, o virtual, por no estar expresamente establecido como servicio público en la ley, así como por no reservarse su prestación al Estado, pese a satisfacer una necesidad de carácter general. Dentro de la clasificación del servicio público, el de biblioteca puede catalogarse como *uti singuli*, de gestión directa, voluntario para el usuario, indispensable, intermitente, gratuito, y de régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

## 4. EL SERVICIO PÚBLICO DE BIBLIOTECAS EN MÉXICO

En México, el servicio público de bibliotecas se clasifica como coexistente por ser de la competencia, tanto de la Federación —el Congreso de la Unión, el Banco de México, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Comisión Nacional de Derechos

---

Humanos y diversas secretarías de Estado, prestan este servicio público— como del Distrito Federal y de los Estados de la República —prácticamente todos los gobiernos de los estados lo prestan también— y, en algunas de éstos, los municipios —como es el caso del estado de Guanajuato— participan en su prestación.

El inciso *i*) de la fracción III del artículo 115 constitucional prevé la posibilidad de ampliar el catálogo de los servicios públicos municipales, con los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera, circunstancia que aprovecha la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, de 25 de julio de 1997, para incluir dentro de dicho catálogo de servicios públicos municipales, al de bibliotecas públicas (artículo 141, fracción XII), en lo que se refiere al ámbito del estado de Guanajuato.

Por su parte, la fracción VI del artículo 14 de la Ley General de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de julio de 1993, establece que adicionalmente a las atribuciones exclusivas conferidas a las autoridades educativas federal y locales en los artículos 12 y 13, se les asignan, de manera concurrente, entre otras facultades, la de prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a efecto de apoyar el sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística; servicios bibliotecarios que, el párrafo inicial del artículo 15 de dicho ordenamiento legal, faculta al municipio a prestarlo, en concurrencia con las autoridades federales y estatales.

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, de 28 de noviembre de 1989, implícitamente reconoce como servicio público impropio o virtual, al de bibliotecas, puesto que sin sujetar su prestación expresamente a régimen de servicio público, dispone:

Artículo 64.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos en materia de educación, cultura, recreación, espectáculos y juventud, los siguientes:

(.....)

II. Organizar, con la colaboración ciudadana, bibliotecas municipales, casas de cultura, museos y galerías artísticas;

(...)

---

## V. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE EDUCACIÓN

El derecho a recibir educación, reconocido y consagrado por el artículo tercero constitucional es identificado en la doctrina como uno de los derechos humanos pertenecientes a la llamada segunda generación, que engloba a los derechos sociales, económicos y culturales, promovidos en la Constitución mexicana de 1917, luego en la Constitución alemana de Weimar de 1919, y reconocidos tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que comprenden, entre otros, el derecho a la educación; el primero de dichos instrumentos internacionales, establece:

Artículo 26. 1.- Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2.- La educación tendrá por objetivo el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia, y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.<sup>(180)</sup>

Se puede afirmar, que los derechos económicos, sociales y culturales constituyen una categoría diferente de derechos humanos, no sólo por haber sido reconocidos después de los civiles y políticos que integran la primera generación, sino porque su goce efectivo está supeditado a la actividad del Estado, que de esta manera viene a ser el promotor y garante de la cultura y del bienestar económico y social, en los términos del artículo 2º 1, del referido Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que a la letra dice:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.<sup>(181)</sup>

---

## 1. LA DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN

En este contexto, tanto el derecho positivo interno, como el internacional, reconocen el derecho de toda persona a la educación,<sup>(182)</sup> cuyo goce se hace efectivo mediante la prestación del servicio público de educación; dicho de otra manera: el goce del derecho subjetivo de todo ser humano a la educación, se hace efectivo a través del servicio público de educación, mismo que puede explicarse como *la actividad técnica encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, en beneficio indiscriminado de todo individuo.*

## 2. UBICACIÓN EN LA DIVISIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público de educación se sitúa dentro de la división del propio o propiamente dicho, dado que su creación está dispuesta por la ley —en algunos casos por la propia ley fundamental— que atribuye su prestación al estado; y se puede clasificar como coincidente, por concurrir a su prestación las distintas instancias de gobierno; en Suecia, por ejemplo, en materia educativa el municipio tiene a su cargo los servicios preescolares prestados a través de las guarderías infantiles, así como los servicios de educación primaria y secundaria.<sup>(183)</sup>

El servicio público en comentario se cataloga como *uti singuli*, por estar determinados sus usuarios; de gestión directa e indirecta, según sea prestado por la administración pública, o por particulares; obligatorio para el Estado en los términos del artículo 3º de la Ley General de Educación: «El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria»; obligatorio para el usuario potencial, porque de acuerdo con el artículo 4º de dicho ordenamiento legal: «Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria.- Es obligatorio de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria.» De igual manera, el servicio público de educación se considera indispensable, habida cuenta que sin su prestación se obstruye el desarrollo de la personalidad y de la dignidad del individuo y de su propia superación personal; se clasifica como intermitente, dado que su prestación se da de acuerdo con horarios previstos en ciertos días de la semanas de meses específicos del año; dicho servicio es gratuito cuando lo presta el Estado y oneroso cuando su gestión está a cargo de particulares; en todo caso, el servicio público de educación está sujeto a un régimen jurídico, cuando menos, exorbitante del derecho privado.

---

### 3. EL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN EN MÉXICO

El servicio público de educación está expresamente previsto como tal por la fracción VIII del artículo 3º constitucional, circunstancia que permite ubicarlo como propio de la administración pública, a cuya prestación concurren la Federación, los estados y los municipios en la forma prevista por el Congreso de la Unión a través de la legislación que expide para distribuir la competencia en dicha materia, de acuerdo con el referido precepto constitucional, y con el contenido en el artículo 73 de la propia Constitución, al disponer:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: (.....)

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 refiera a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o 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.

### 4. SERVICIOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN A CARGO DEL MUNICIPIO

La participación del municipio en la prestación de los servicios públicos de educación, prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la explicita la Ley General de Educación, en su artículo 15, al facultar al ayuntamiento de cada municipio a promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales; así como a editar libros y producir materiales didácticos; en el entendido de que el gobierno estatal promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo a las escuelas públicas estatales y municipales; a cuyo efecto, el ayuntamiento podrá celebrar convenios con el gobierno estatal para coordinar o unificar sus actividades educativas y optimizar el cumplimiento de las responsabilidades a su cargo en materia educativa.

---

Las anteriores atribuciones del municipio en materia de servicios públicos de educación suelen ser reiteradas y detalladas en la legislación particular de los estados de la República; por ejemplo, la Ley de Educación del Estado de México de 24 de octubre de 1997, previene:

Artículo 21.- Los municipios participarán en la promoción y prestación de los servicios educativos y en la vigilancia de la aplicación de esta ley.

Artículo 22.- Son facultades de los ayuntamientos en materia educativa las siguientes:

I. Sin perjuicio de la concurrencia de la autoridad educativa federal y de la Secretaría, podrá promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo, nivel y modalidad;

II. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 32 de la Ley General;

III. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;

IV. Impulsar el desarrollo de la enseñanza y de la investigación científicas, tecnológicas y humanísticas;

V. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones; y

VI. Celebrar convenios con el Ejecutivo para coordinar, unificar y realizar actividades educativas.

Artículo 23.- Son obligaciones de los ayuntamientos en materia educativa:

I. Concurrir con el Ejecutivo en la planeación de los servicios educativos;

II. Participar en el mantenimiento y equipamiento de las escuelas públicas ubicadas en el territorio municipal, de acuerdo con los programas y recursos disponibles;

III. Coadyuvar en la vigilancia y seguridad de los planteles escolares;

IV. Establecer y promover los espacios necesarios para el desarrollo deportivo, artístico y cultural de sus habitantes;

V. Promover y apoyar otro tipo de actividades de interés a la sociedad;

VI. Promover la gestión de recursos para contribuir en la atención de las necesidades educativas, sin perjuicio de la participación directa de otras instancias; y

VII. Vigilar en el ámbito de su competencia la aplicación de esta ley.

En los términos de los preceptos antes transcritos, compete al municipio coparticipar con las otras instancias de gobierno —federal y estatal—, en la promoción y prestación de los servicios públicos de educación; empero, en nuestra opinión, se

---

debieran circunscribir los servicios públicos municipales de educación al área preescolar, a la alfabetización y a la capacitación de jóvenes y adultos para el trabajo, con las particularidades adecuadas a cada municipio.

En este sentido, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, de 28 de noviembre de 1989, previene:

Artículo 64.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos en materia de educación, cultura, recreación, espectáculos y juventud, los siguientes: (...)

VII. Promover los programas de alfabetización y educación para los adultos en coordinación con las autoridades educativas correspondientes; (...)

En consonancia con los anteriores preceptos, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Acapulco de Juárez, Estado de Guerrero, publicado en la *Gaceta Municipal* de 11 de noviembre de 1991, actualizado con las reformas publicadas en la *Gaceta Municipal* de 15 de abril de 1995, dispone en el capítulo único de su título vigésimo:

Artículo 148.- El Ayuntamiento fomentará la educación en el ámbito del municipio que gobierna, con un alto sentido de responsabilidad, concentrando todos sus esfuerzos en promover el desarrollo intelectual de sus gobernados. Asimismo, vigilará que todas las instituciones educativas que se encuentren en su territorio, den la debida atención y cumplimiento al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a las demás leyes y reglamentos que de ella emanen en materia de educación.

Artículo 149.- El Ayuntamiento auxiliará a las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, para los efectos de que los analfabetas obtengan un grado de instrucción que les permita desenvolverse de mejor manera en el medio social.

En México, el régimen jurídico del servicio público municipal de educación es exorbitante del derecho privado, por estar contenido, en gran parte, en normas de derecho público, cuales son las establecidas en la Constitución General de la República, en las constituciones particulares de los Estados, en la Ley General de Educación, en las leyes locales de educación, en las leyes orgánicas municipales, y en los bandos y reglamentos municipales.

---

## VI. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE SALUD

Otro de los derechos humanos pertenecientes a la llamada segunda generación, que engloba a los derechos sociales, económicos y culturales, es el derecho a la protección de la salud, reconocido tanto en el ámbito internacional como en el interno de cada país.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, reconoce sin ambages el derecho a la salud, al establecer:

Artículo 25.1.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.<sup>(184)</sup>

Más concreto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por México en 1981, previene:

Artículo 12.1.- Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2.- Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.<sup>(185)</sup>

En el ámbito interno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo cuarto de su artículo 4º, dispone:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo



---

que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Mas el reconocimiento de los derechos humanos en los instrumentos y tratados internacionales y su inserción en los textos constitucionales no conlleva el disfrute automático de los mismos, especialmente cuando se trata de derechos humanos sociales o de la segunda generación, en cuyo caso no pasan de ser un enunciado carente de sentido si no se tienen los mecanismos que aseguren la vigencia efectiva de tales derechos.

En el caso concreto del derecho a la salud, éste no puede alcanzar vigencia efectiva sin la prestación de los correlativos servicios públicos de salud.

### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el México colonial los servicios de salud figuraron entre las actividades eclesiásticas que devinieron servicios públicos con las secularizaciones dispuestas por Carlos III y Carlos IV, a fines del siglo XVIII, de los servicios eclesiásticos —entre ellos los de salud y educación— desempeñados por diversas órdenes monásticas.

La Constitución gaditana de 1812, municipalizó los servicios públicos de salud, al disponer:

Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero. La policía de salubridad y comodidad. (.....)

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

### 2. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD

Se puede considerar al servicio público de salud como la actividad técnica dirigida satisfacer la necesidad de carácter general de proteger indiscriminadamente la salud física y mental de todo individuo, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. La actividad técnica de referencia se refiere a la prevención y tratamiento de las enfermedades, así como de los daños corporales y psíquicos sufridos a consecuencia de accidentes o delitos. Para los efectos de la Ley General de Salud, en los términos de su artículo 23, se entiende por servicios de salud el conjunto de acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, destinadas a la protección, promoción y restauración de la salud de la persona y de la colectividad.

---

### 3. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD

De conformidad con el artículo 34 de la Ley General de Salud, en atención a sus prestadores, los de salud, se clasifican en servicios públicos a la población en general; servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social; servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten; y otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria. Para la Ley General de Salud:

Art. 35.- Son servicios públicos [de salud] a la población en general los que se presten en establecimientos públicos de salud a los habitantes del país que así lo requieran, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad fundada en las condiciones socioeconómicas de los usuarios.

Art. 36.- Las cuotas de recuperación que en su caso se recauden por la prestación de servicios de salud, se ajustarán a lo que disponga la legislación fiscal y a los convenios de coordinación que celebren en la materia el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas.

Para la determinación de las cuotas de recuperación se tomará en cuenta el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas del usuario.

Las cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose de eximir del cobro cuando el usuario carezca de recursos para cubrirlas, o en las zonas de menor desarrollo económico y social conforme a las disposiciones de la Secretaría de Salud.

A los extranjeros que ingresen al país con el propósito predominante de hacer uso de los servicios de salud, se cobrará íntegramente el costo de los mismos, excepto en los casos de urgencias.

En atención a la actividad técnica que desarrollan, los servicios públicos de salud se clasifican en servicios de atención médica, de salud pública y de asistencia social. Las actividades de atención médica pueden ser preventivas: de protección general y de protección específica; curativas: cuyo propósito es efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno; y de rehabilitación: encaminadas a corregir invalideces físicas y mentales.

---

En razón de su importancia los servicios públicos de salud se clasifican en básicos y complementarios; de conformidad con el artículo 27 de la Ley General de Salud, se consideran servicios básicos de salud:

- I. La educación para la salud, la promoción del saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente;
- II. La prevención y el control de las enfermedades transmisibles de atención prioritaria, de las no transmisibles más frecuentes y de los accidentes;
- III. La atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias;
- IV. La atención materno-infantil;
- V. La planificación familiar;
- VI. La salud mental;
- VII. La prevención y el control de las enfermedades buco-dentales;
- VIII. La disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud;
- IX. La promoción del mejoramiento de la nutrición, y
- X. La asistencia social a los grupos más vulnerables

#### 4. SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD A CARGO DEL MUNICIPIO

En su título segundo, la Ley General de Salud prevé la existencia de un sistema nacional de salud en el que participan tanto la administración pública federal como la local, entre cuyos propósitos figura el de proporcionar servicios de salud a toda la población; su coordinación queda a cargo de la Secretaría de Salud. A los gobiernos de las entidades federativas corresponde coayudar, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con los acuerdos de coordinación que celebren con dicha Secretaría, al funcionamiento del citado sistema.

En el marco de la referida coordinación del sistema nacional de salud, la participación del municipio en la prestación de los servicios públicos de salud está implícitamente prevista en el artículo 9º *in fine* del citado ordenamiento legal, que previene el apoyo de la Secretaría de Salud a los estados para que éstos descentralicen a los municipios servicios públicos de salud de su competencia, que de acuerdo con el artículo 13 de la Ley General de Salud, pueden ser los de:

- > la atención médica, preferentemente en beneficio de grupos marginados;
- > la atención materno-infantil;
- > la planificación familiar;

- 
- > la salud mental;
  - > la organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;
  - > la promoción de la formación de recursos humanos para la salud;
  - > la coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos; la información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;
  - > la educación para la salud; la orientación y vigilancia en materia de nutrición;
  - > la prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;
  - > la salud ocupacional y el saneamiento básico;
  - > la prevención y el control de las enfermedades transmisibles;
  - > la prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes;
  - > la prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;
  - > la asistencia social;
  - > el programa contra el alcoholismo; y
  - > el programa contra el tabaquismo.

Acerca del ejercicio coordinado de las atribuciones asignadas a la Federación y a las entidades federativas, en materia de servicios de salud, la Ley General de Salud, dispone:

Art. 18.- Las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general, se establecerán en los acuerdos de coordinación que suscriba la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del convenio único de desarrollo. (...)

Art. 21.- Los acuerdos de coordinación que se celebren se sujetarán a las siguientes bases.  
I. Establecerán el tipo y características operativas de los servicios de salubridad general que constituyen el objeto de la coordinación;  
(.....)

VI. Definirán, en su caso, las directrices de la coordinación de los gobiernos de los estados a los municipios.

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, en materia de salud previene:

---

**ARTÍCULO 67.-** Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento en materia de salud pública y asistencia social:

I. Celebrar y participar con el Gobierno del Estado en los acuerdos de coordinación para alcanzar la plena cobertura en los municipios de los servicios de salud del primer nivel de atención;

II. Participar en el reforzamiento de los programas de planificación familiar, campañas de vacunación y prevención de enfermedades transmisibles por vector;

III. Colaborar con las autoridades federales y estatales en la construcción, rehabilitación, mantenimiento de establecimientos hospitalarios y unidades de atención;

IV. Promover estrategias de participación de la comunidad dentro de esquemas de fomento a la salud, higiene escolar y autocuidado;

V. Coadyuvar en la realización de campañas quirúrgicas de interés social en beneficio de grupos prioritarios;

VI. Coadyuvar con las autoridades sanitarias en los programas de regulación y control sanitario, ejerciendo las facultades que le competan conforme a las leyes y acuerdos de coordinación que al efecto celebre;

VII. Combatir la desnutrición y deshidratación infantiles;

VIII. Prevenir y combatir, con auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, la vagancia y todas aquellas actividades que atentan contra la salud;

IX. Vigilar que la inhumación de los cadáveres se verifique en los panteones, dentro de las veinticuatro horas siguientes a las en que ocurrió la muerte, salvo el caso de que se trate de epidemias o enfermedades contagiosas respecto de las cuales deberá procederse conforme a la reglamentación sanitaria aplicable;

X. Atender el servicio de panteones conforme a la reglamentación correspondiente;

XI. Promover el mantenimiento preventivo y correctivo de instalaciones y equipo médico;

XII: Promover, en coordinación con las autoridades estatales de la materia, programas de asistencia social a grupos desprotegidos y para la integración familiar;

XIII. Informar al gobierno del estado de los bienes inmuebles cuyos propietarios no hayan cubierto el impuesto predial correspondiente en los tres últimos años, a efecto de determinar la posibilidad de que ingresen al patrimonio de la beneficencia pública, y

XIV. Todas aquellas que faciliten y aseguren el mejor desempeño de sus tareas

En nuestra opinión, las actividades municipales en materia de servicios públicos de salud convendría concentrarlas preferentemente en las de atención médica de urgencia;



planificación familiar; educación para la salud; orientación en materia de nutrición; prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre; salud ocupacional y saneamiento básico; vacunación; prevención y control de las enfermedades transmisibles; prevención y control de enfermedades no transmisibles y accidentes; prevención de la invalidez y rehabilitación de los inválidos; y los programas contra el alcoholismo, el tabaquismo y la drogadicción.

El régimen jurídico del servicio público municipal de educación rebasa, en México, la órbita del derecho privado, por estar inserto, en gran parte, en normas de derecho público, cuales son las establecidas en la Constitución General de la República, en las constituciones particulares de los Estados, en la Ley General de Salud, en las leyes locales de salud, en las leyes orgánicas municipales, y en los bandos y reglamentos municipales.





---

## CAPÍTULO SEXTO

### ACTIVIDADES MUNICIPALES ARBITRARIAMENTE CALIFICADAS COMO SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

A raíz de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional las actividades de la administración municipal relativas a la seguridad pública, al tránsito vehicular y peatonal, y a las calles, parques y jardines, quedaron catalogadas como servicios públicos; por su parte, la reforma del artículo 21 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, consideró a la seguridad pública no como un servicio público, sino como una función pública, a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios —en sus respectivas competencias—, y dispuso su coordinación, en los términos que la ley señalase, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

De tal suerte, a partir de la reforma de 1994 al artículo 21 constitucional, este precepto, que considera a la seguridad pública como una función pública, contradujo al artículo 115 de la propia Constitución, que desde 1983 la consideró un servicio público, por incluirla en el catálogo de servicios públicos contenido en su fracción III.

La décima reforma del artículo 115 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1999, introdujo nuevos elementos de confusión en torno de la naturaleza de la seguridad pública, porque lo mismo permite considerarla una función pública, como se establece en el artículo 21 constitucional, que mantener el criterio legal para explicarla como un servicio público; o, en fin, llegar al absurdo de que la seguridad pública es, simultáneamente, función pública y servicio público.



---

En este mar de confusiones conviene retomar el análisis de la naturaleza de la seguridad pública, cuya determinación servirá también para aclarar la del *tránsito*, pues no sólo seguridad pública y tránsito aparecen hermanados en el mismo inciso *b*) de la fracción III del artículo 115 constitucional, sino que una y otro, conllevan el ejercicio de la potestad, del imperio y de la autoridad del Estado, lo que permite suponer su pertenencia a la misma categoría, dadas sus características similares.

Y ya encarrilados en ese ejercicio de análisis, habremos de retomar el examen de la naturaleza de las *calles, parques y jardines*, con el afán de comprobar nuestra hipótesis de que no se trata de servicio público sino de obra pública que, además, sirve de infraestructura a la prestación de verdaderos servicios públicos, cual es, por ejemplo el de autotransporte urbano.

## I. LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

El análisis de la seguridad pública pone de manifiesto que se trata de una actividad del estado, mas no de una actividad estatal cualquiera, sino de una actividad esencial sin cuya realización sobreviene el caos y el Estado tiende a su desaparición, pues no se cumple —en la tesis de la teoría contractualista— el propósito del pacto social que movió a sus suscriptores a renunciar a una parte de sus libertades para asegurar el disfrute de las restantes, entre las que descuellan las derivadas de la paz, de la tranquilidad y del orden público, cuyo establecimiento y conservación están implícitos en el fin de la seguridad pública.

Además, la actividad de la seguridad pública conlleva el imperio, la potestad, la autoridad del Estado, cuyo ejercicio pone de manifiesto la soberanía de éste.

Venimos de decirlo, el más pragmático de los criterios para determinar el carácter público de un servicio es el legal, conforme al cual una actividad será servicio público, si y sólo si, lo establece la ley; como apunta Enrique Silva Cimma: «Legalmente, servicio público sería sólo aquel que el legislador ha determinado específicamente como tal.»<sup>(186)</sup>

Y tratándose de la seguridad pública, en México, una ley —nada menos que la ley fundamental— la determinó como servicio público, al incluirla, a raíz de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, dentro de su catálogo de servicios públicos municipales.

---

Empero, el criterio legal para la determinación del servicio público encuentra un fuerte rechazo en la doctrina; así, para Miguel S. Marienhoff: «Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general.»<sup>(187)</sup>

En México, la determinación de que el desarrollo de una actividad dada sea o no servicio público, podrá ser materia de discusión en el ámbito del órgano legislativo, cuya consecuencia, a la luz del criterio legal, será que la actividad respectiva quede o no reconocida como tal en la ley; en caso positivo, de acuerdo a la doctrina, será un servicio público propio o propiamente dicho; en caso negativo se podrá entender como servicio público impropio o virtual a condición de satisfacer una necesidad de carácter general y estar sujeta a un régimen exorbitante de derecho privado.

Lo grave será cuando una actividad esencial del Estado que conlleva el ejercicio de su imperio, de su potestad, de su soberanía, o sea, una función pública, sea etiquetada por el legislador como servicio público, porque su regulación jurídica será inadecuada a su naturaleza; sería como tratar de regular las personas como si fueran bienes, o las sucesiones como si fueran contratos; equivaldría a tratar de tomar el consomé con tenedor, o de conducir un vehículo de transporte terrestre como si fuera submarino.

La función pública está sujeta a un régimen de derecho público, en tanto que el servicio público a un régimen exorbitante del derecho privado, lo cual significa que en buena media habrá de ser de derecho público. El ejercicio de la función pública no puede delegarse a particulares, lo que, en principio, sí puede ocurrir con la prestación del servicio público. La función pública tiene por fin satisfacer la necesidad pública, o sea la del estado o de las personas jurídicas públicas creadas por éste; a diferencia del servicio público, cuyo propósito es la satisfacción de la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales iguales.

## 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

A la llegada de los españoles a Tenochtitlan, encontraron, para su sorpresa, gran orden y concierto en la vía pública, producto de un sistema de seguridad pública operado mediante alguaciles y vigilantes encargados de evitar desórdenes y tumultos en los embarcaderos, en los mercados y en general en todo *calpulli*.<sup>(188)</sup>

---

En la época colonial, por lo menos a partir de 1713, se dividió la ciudad de México en cuarteles con el propósito de que en cada uno de ellos, los alcaldes —que debían residir en su respectivo cuartel— organizaran las rondas a cargo de comisarios y cuadrilleros para preservar el orden público; en 1782 el virrey Martín Mayorga nombró un comisionado especial, experto en la materia, para formular las ordenanzas de alcaldes de barrio que con sentido práctico regulase la conducta de la población en la vía pública; una vez redactadas y como consecuencia de ellas, al decir de Manuel Rivera Cambas: «fue dividida la ciudad en ocho cuarteles mayores a cargo de los alcaldes del crimen, corregidor y alcaldes ordinarios, y subdivididos en treinta y dos menores, con otros tantos alcaldes subalternos, división que subsistió por muchos años».<sup>(189)</sup>

Al lograrse la independencia de México, la seguridad pública fue regulada mediante diversos ordenamientos, entre los que destacan los Bandos de Policía y Buen Gobierno de 23 de enero de 1822, 7 de febrero de 1825, 7 de enero de 1830, 30 de marzo de 1833 y 15 de enero de 1834; el Reglamento para los Celadores de la Policía Municipal, de 26 de mayo de 1848; y el Decreto del presidente Benito Juárez de creación del cargo de inspector general de policía, de 2 de marzo de 1861, mediante el cual se dispuso:

- Art. 1. Se establece el cargo de inspector general de policía en el Distrito Federal.
2. El inspector general dependerá inmediatamente del gobierno del Distrito, pudiendo en casos urgentes recibir órdenes del Ministerio de Gobernación o del de Guerra.
  3. El inspector general de policía disfrutará el sueldo anual de dos mil cuatrocientos pesos, en remuneración de sus servicios.
  4. Para el mejor desempeño de sus atribuciones, el inspector general podrá tener hasta cuatro ayudantes que él mismo nombrará con aprobación del gobernador del Distrito, y uno de los cuales le servirá de secretario; dichos ayudantes disfrutarán el sueldo de sus empleos respectivos, si fueren militares, o el de seiscientos pesos anuales, si fueren paisanos.
  5. Los sueldos de que hablan los dos artículos precedentes, se pagarán de los fondos del excelentísimo ayuntamiento de esta capital.
  6. Son obligaciones del inspector general:
    - 1ª Mantener el orden público en el Distrito Federal.
    - 2ª Vigilar la estricta observancia de las disposiciones de policía y buen gobierno en el Distrito, y principalmente en la capital de México.
    - 3ª Cuidar eficazmente de las propiedades.

---

4ª Perseguir con toda actividad a los ladrones y malhechores.

5ª Prestar auxilio a las autoridades políticas, siempre que fuere necesario, para la conservación del orden o la persecución de los malhechores.

6ª Dar parte diariamente al gobierno del Distrito y al Ministerio de Gobernación, de sus principales actos y del estado de los ramos que se le encomiendan.

7ª El inspector tendrá facultad de arrestar a los perturbadores del orden y aquellos contra quienes haya indicios de delitos comunes; pero sometiendo a unos y a otros a los tribunales competentes en los términos que previene la ley.

8ª Por infracción de policía y por faltas de respeto a las autoridades, podrá imponer el inspector general arrestos y multas correccionales, conforme al artículo 21 de la Constitución.

9ª Las multas de que habla el artículo anterior se dividirán por partes iguales entre los fondos municipales, los de beneficencia y los de instrucción pública, haciéndose el entero del total en la tesorería del ayuntamiento.

10ª Para cumplir las atribuciones que señala el presente decreto, el inspector general de policía tendrá a sus órdenes toda la fuerza armada de policía, de infantería y caballería, incluso los resguardos diurno y nocturno.<sup>(190)</sup> Entre otros ordenamientos jurídicos relativos a la seguridad pública, expedidos en el siglo XIX, recordamos el Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal del 15 de abril de 1872; el decreto número 605 expedido por el Congreso del Estado de Jalisco, mediante el cual se dispuso el nombramiento, en cada municipalidad de dicho Estado, de un inspector de seguridad pública para persecución de los malhechores; y el Reglamento de Policía del Distrito Federal, expedido el 15 de febrero de 1897.

Para proveer a la exacta observancia del decreto de 2 de marzo de 1861, el 15 de abril de 1872, se expidió el Reglamento de la Policía de la Ciudad de México y del Distrito Federal, que determinó como finalidad de la policía la prevención de los delitos, el descubrimiento de los que se hubieren cometido, la aprehensión de los criminales, el cuidado del aseo e higienen pública, y la protección de las personas, así como de sus propiedades, para salvarlas tanto de los accidentes fortuitos como de los daños intencionales. Al inicio del porfiriato, el Congreso del Estado de Jalisco expidió, el 31 de octubre de 1880, el decreto número 605, mediante el cual se dispuso el nombramiento, en cada municipalidad, de un inspector de seguridad pública para persecución de los malhechores; la designación estaba a cargo del gobernador del Estado, a propuesta de los vecinos más caracterizados de cada municipio; el cargo era gratuito y honorífico e

---

implicaba la atribución de promover la persecución no sólo de los malhechores, sino — en un país de desempleados— también de los «sospechosos de robo o vagancia por no tener trabajo, ni ocupación, ni medios lícitos de qué vivir, poniéndolos a disposición de las autoridades políticas respectivas para que éstas, con los datos que tengan, los consignen a la autoridad judicial que deba juzgarlos con arreglo a las leyes».<sup>(191)</sup>

## 2. DEFINICIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Para determinar la naturaleza o categoría jurídica de la seguridad pública habrá que precisar en qué consiste, y determinar su género próximo y diferencia específica, labor que dista mucho de ser sencilla, dada la dificultad que representa por referirse a una actividad más relacionada con sucesos o acontecimientos inciertos, fortuitos, casuales o accidentales —sin que, por consiguiente, se pueda predecir, y mucho menos precisar, las circunstancias de tiempo, lugar y modo, de su eventual realización en el futuro—, que con realidades físicas tangibles; en opinión del doctor Augusto Sánchez Sandoval:

La seguridad pública cumple la función conservadora del orden social, con base en un orden jurídico que controle al poder y norme sus relaciones con los ciudadanos y de éstos entre sí. Es decir la existencia y permanencia de un orden público y de un orden privado, como condición necesaria para la vida social. Así, la seguridad pública se constituye en la manifestación de la acción gubernamental, ejercida para salvaguardar la integridad, intereses y bienes de las personas, y de las entidades públicas y privadas.<sup>(192)</sup>

Sin duda, la locución seguridad pública es una expresión un tanto anfibológica o multívoca, cuya acepción conviene precisar en cada contexto, cual es el de su adecuado encuadramiento en el catálogo de las actividades estatales o municipales. La «seguridad» —del latín *securus, -atis*— alude a la cualidad de «seguro» que, de acuerdo a una de sus acepciones, significa libre y exento de todo peligro, daño o riesgo.

En el contexto del Estado, la seguridad es un *telos*, habida cuenta que el ente estatal trata de preservar, salvaguardar y poner fuera de peligro, daño o riesgo a sus órganos e instituciones, al orden público —implícito en la pacífica convivencia social derivada de las reglas mínimas que la tutelan— y a todos y cada uno de los miembros de la población, tanto en sus personas, como en sus bienes y en sus derechos; cuando atañe a la defensa de sus órganos o instituciones de una agresión externa o de un movimiento subversivo interno, se habla de seguridad nacional, en cuya preservación el presidente de

---

la República, de acuerdo con la fracción VI del artículo 89 constitucional, puede disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea.

Cuando se refiere a la preservación del orden público, de la integridad, de los bienes y derechos de las personas, mediante la prevención y la investigación de los delitos y la presentación de la justicia ante los órganos jurisdiccionales, se alude a la seguridad pública. Según Modesto Suárez:

San Ambrosio (340-397), obispo de Milán, justificó en su obra *De officiis ministrorum* [De los deberes de los sacerdotes], el deber de la autoridad temporal de conducir la guerra en defensa de la patria y de encabezar la guerra de la sociedad en contra de la delincuencia. A través del planteamiento anterior, este doctor de la Iglesia católica distinguió con nitidez dos ámbitos de la acción gubernamental conocidos en la actualidad con los nombres de seguridad nacional y seguridad pública.<sup>(193)</sup>

Seguridad nacional y seguridad pública son, pues, dos funciones públicas diferentes, sin cuyo ejercicio el Estado tiende a desaparecer. Tradicionalmente, la seguridad nacional se finca en buena medida en las fuerzas militares de tierra, mar y aire, es decir, el ejército, la armada y la aviación militar de un país;<sup>(194)</sup> en tanto que la seguridad pública se encomienda primordialmente a las corporaciones policiales, como lo previene el artículo 21 constitucional, al disponer: «La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.» Sin perjuicio de que, en casos extraordinarios —como los previstos en el artículo 29 constitucional—, pueda fusionarse el ejercicio de ambas, por un tiempo limitado.

En su artículo 3º, la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de diciembre de 1995, definió a la seguridad pública como «la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos».

En su segundo párrafo, el referido precepto señaló como medios utilizables por las autoridades competentes para el logro de los fines de la seguridad pública: la prevención,

---

persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor; y en su último párrafo dispuso que la función de seguridad pública se realice en sus diversos ámbitos de competencia: Federación, Distrito Federal, Estados y municipios, a través de la policía preventiva y del Ministerio Público, entre otras autoridades.

La función de seguridad pública se ejerce mediante la realización de diversas actividades, entre otras: la de vigilancia de la vía y lugares públicos; la de prevención de comisión de delitos; la de colaboración en la investigación y persecución de los delitos; la de prevención de comisión de infracciones a la normativa de policía y buen gobierno; la de mantenimiento del orden público; la de prevención de desastres y siniestros, la de avisos de alarma en casos graves de emergencia, así como las de evacuación, dispersión, albergue, socorro, rescate y salvamento, en casos de hecatombes, desastres y siniestros, casos estos últimos en los que se le conoce como protección civil. Para explicar en el contexto del municipio el concepto de seguridad pública, se ha dicho que:

Es el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad.<sup>(195)</sup>

En el universo de municipios mexicanos —actualmente más de dos mil cuatrocientos—, el Programa Nacional de Seguridad Pública 1995-2000 detectó a 335 carentes de policías,<sup>(196)</sup> a 749 con un cuerpo policial de 10 o menos elementos; en tanto que en diez municipios las corporaciones a cargo de la seguridad pública contaban con más de 5,000 policías en cada uno.

La anterior circunstancia puso de manifiesto no sólo la disparidad y desproporción en el número de policías en los municipios que contaban con tal fuerza armada, sino la ausencia de políticas claras que permitieran congruencia en la toma de decisiones en materia de seguridad pública municipal, por lo que, ante la contradicción en la misma Constitución entre sus artículos 21 y 115, y la falta de criterios racionales de planeación, los resultados en el rubro de seguridad pública tienen que ser magros, lo que se traduce en una disfunción o contracción de la seguridad pública y, en consecuencia en el crecimiento de la delincuencia y de la perturbación del orden público.

---

### 3. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CLASIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES

La referida contradicción entre los artículos 21 y 115 constitucionales, en materia de seguridad pública, se transmite a las legislaciones de los Estados; así por ejemplo, el artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Aguascalientes de 10 de marzo de 1987, cuyo texto es casi idéntico al artículo 2 de la Ley de Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Guerrero de 14 de enero de 1988, cataloga como servicio público a la seguridad pública, al establecer:

Art. 2. Es propósito de la prestación del servicio de seguridad pública mantener la paz, la tranquilidad y el orden público y prevenir la comisión de delitos y la violación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas.

Por su parte, el artículo 6 de la citada ley aguascalentense, también casi idéntico a su homólogo del mencionado ordenamiento legal guerrerense, considera función pública a la seguridad pública, al disponer:

Art. 6. El servicio de seguridad pública en el estado constituye una función prioritaria, a cargo, concurrentemente, del estado y de los municipios y no podrá ser objeto de concesión a particulares.

Obviamente la prohibición de concesionar la función pública, o prioritaria — como la llama el precepto— resulta ociosa, toda vez que, a semejanza de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, al igual que la del Estado de Guerrero, no autoriza concesionar ninguna de las funciones públicas contempladas en su texto.

Además, a diferencia de la Constitución federal, que en su artículo 28 establece la posibilidad de concesionar la prestación de servicios públicos federales, las constituciones particulares de Aguascalientes y Guerrero, no prevén la posibilidad de concesionar la prestación de los servicios públicos estatales y municipales, por lo que, aun en el caso de catalogarse la seguridad pública como servicio público —como la consideran sus respectivas leyes orgánicas municipales, al igual que las homólogas de los otros estados del país—, el legislador local, de acuerdo con el principio de legalidad carece de competencia para abrir la posibilidad de concesionar cualquier servicio público municipal, cuando



---

ello no esté previsto en la Constitución particular del Estado, habida cuenta que la Constitución federal no lo contempla en su artículo 28 ni en ningún otro.

El hecho de que la facultad de otorgar concesiones de servicios públicos de los Estados y de los municipios no figure en el catálogo de prohibiciones a los Estados, contenido en los artículos 117 y 118 constitucionales, no significa que el legislador ordinario local pueda, sin más, expedir leyes que contemplen esa posibilidad, pues la existencia de tal catálogo de prohibiciones en la ley fundamental no cancela el principio de legalidad, conforme al cual los órganos del Estado sólo pueden hacer lo que la norma jurídica aplicable les autoriza.

Así, como dice Jorge Carpizo «Se puede pensar que resulta superfluo que la Constitución le niegue expresamente una facultad a la Federación, si con el solo hecho de no otorgársela, se la está negando; sin embargo, se consigna esta norma en beneficio de la claridad y porque se considera tal prohibición de singular importancia.»<sup>(197)</sup>

*Mutatis mutandis*, dado que la seguridad pública es catalogada por las leyes orgánicas municipales como servicio público, y algunas leyes estatales de seguridad pública la consideren simultáneamente como función pública y como servicio público, sólo en el caso de aquellos Estados de la República en los que su Constitución particular, prevea la posibilidad de concesionar los servicios públicos, se explica la prohibición de concesionar la seguridad pública, pues en el caso contrario, el legislador ordinario carece de facultad para abrir la posibilidad de concesionar servicio público alguno estatal o municipal.

Resulta, pues, imperioso y urgente acabar con la confusión derivada de la contradicción existente entre los artículos constitucionales 21 y 115, respecto de la seguridad pública, a la que en ambos preceptos se debe considerar de manera inequívoca como función pública exclusivamente y no como servicio público, con lo que sería innecesaria la prohibición de concesionarla, aun cuando, como dijera el doctor Carpizo, se podría consignar esa prohibición en beneficio de la claridad.

De esta suerte, se evitarían disposiciones tan confusas y contradictorias como la contenida en el artículo 7 de la Ley de Seguridad Pública del estado de México, expedida el 23 de diciembre de 1985, conforme a la cual el servicio público de seguridad pública es una función pública a cargo del estado y de los municipios, por lo que no podrá ser objeto de descentralización o de concesión a particulares.

---

En cambio, si la legislación del estado de México considerase la seguridad pública única y exclusivamente como función pública sería ociosa la disposición prohibitiva de concesionarla, habida cuenta que ninguna autoridad está facultada para concesionar funciones públicas, como lo acredita el hecho de que en ningún precepto de la Constitución o de la Legislación del estado de México o de cualquier otro de la República se prohíba concesionar la función legislativa o la jurisdiccional, por ejemplo.

#### 4. LOS CUERPOS ENCARGADOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

Conforme a lo dispuesto en el artículo 21 constitucional, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, estos últimos la ejercen principalmente a través de las respectivas corporaciones armadas organizadas principalmente bajo el rótulo de policía preventiva.

##### A. LA IDEA DE POLICÍA Y SU EVOLUCIÓN

El vocablo castellano policía tiene diversas acepciones, en una de las cuales se interpreta como conjunto de ordenamientos jurídicos encaminados a mantener el orden público de un Estado; en otro sentido, significa cuerpo encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad de la población, a las órdenes de las autoridades políticas; la palabra policía proviene de la voz latina *politia*, que a su vez deriva de la griega *politeia*, que significa ciudadanía, vida pública, o administración del Estado.

Al parecer, el término policía empieza a emplearse en el ámbito jurídico a principios del siglo XV, en las Ordenanzas Reales de 1403 relativas a la «policía y buen gobierno» de la ciudad de París; empero, donde mayor desarrollo alcanza la noción de policía es en Alemania, en donde, según Fritz Fleiner, a fines del siglo XIX se introduce bajo el vocablo *polizei*.<sup>(198)</sup>

Inicialmente la noción de policía estuvo referida a la ciudad y su gobierno, posteriormente, en el Estado absolutista, la noción se amplía para referirse a todo lo relativo al gobierno interior de una entidad política, lo cual se regula en el *ius politiae*, o sea, en el derecho de policía, dictado arbitrariamente por el monarca que asume el rol de benefactor de sus súbditos, quienes carecen de derechos, ya que, según explica Jose Antonio García-Trevijano Fos:

---

El *ius polittiae* venía a significar todo el conjunto de reglas referentes a la vida social y comunitaria. Poco a poco el término policía se fue depurando de una serie de funciones que quedaron independizadas; pero este proceso es lento y nada claro, pues parte de la doctrina continúa manteniendo el sentido total del vocablo. Podemos definir, por tanto, el derecho de policía, como el derecho público del Estado absoluto, englobando el político, el administrativo e internacional, si es que en aquella época se hubiese realizado esta distinción.<sup>(199)</sup>

La noción de policía en el Estado liberal se redujo a garantizar la tranquilidad y el orden público entendido como seguridad en la vía pública; en este orden de ideas, el Código General de Prusia de 1794, en el párrafo 10 del título XVII de la parte II, estableció: «Es función de la policía el tomar las medidas necesarias para mantener la tranquilidad pública, la seguridad y el orden y para prevenir peligros inminentes al público o a alguno de sus miembros».<sup>(200)</sup>

En cambio, con el advenimiento del Estado intervencionista la noción de policía se incrementó con los rubros de salubridad, comercio, orden económico y político, por lo que, en este sentido, policía vino a ser el conjunto de actividades caracterizadas por la utilización de medidas coactivas para limitar la actuación y los derechos de los particulares en beneficio del interés general; así, la antigua policía del Estado liberal, convertida en policía de seguridad, vino a ser una de las muchas clases de policías del Estado intervencionista.

#### B. CONCEPTO ACTUAL DE POLICÍA

No se debe confundir el concepto de policía con el de gendarme o agente de policía; el primero está referido a una actividad del gobierno, el segundo alude a un servidor público, guardián del orden; por ello, Serra Rojas propone:

Comencemos por ofrecer una explicación previa de lo que se entiende por policía en términos generales y apoyados en la doctrina sobre el particular:

El régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley que se funda en una finalidad de utilidad pública.<sup>(201)</sup>

---

### C. EL PODER DE POLICÍA

El régimen de policía a que se refiere Serra Rojas, implica el ejercicio de un poder: el de policía. La locución *poder de policía*, al parecer, fue acuñada en el siglo pasado por John Marshall, presidente de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos de América, en la sentencia del caso «Brown vs Maryland», para aludir a la facultad del Estado de precisar el alcance de los derechos individuales.

En opinión de Rafael Bielsa, «Entiéndese por poder de policía la potestad jurídica de la administración pública que se ejercita mediante limitaciones con el fin de regular el uso de la libertad y promover el bienestar general».<sup>(202)</sup>

Actualmente, la doctrina jurídica predominante, especialmente en América Latina, interpreta al poder de policía como el conjunto de restricciones impuestas coactivamente al ejercicio de los derechos por la vía reglamentaria, en aras del interés general.<sup>(203)</sup>

### D. LA POLICÍA ADMINISTRATIVA

Recordemos el carácter polivalente del término policía para no confundirlo cuando alude a una actividad del gobierno, con el de gendarme o agente de policía, que hace referencia a un cuerpo armado; en el primer sentido se trata de la policía administrativa que conlleva el poder jurídico de adoptar decisiones para limitar la libertad y la propiedad de los particulares. Para Fernando Garrido Falla, policía administrativa es «aquella actividad que la Administración despliega en el ejercicio de sus propias potestades que, por razones de interés público, limita los derechos de los administrados mediante el ejercicio, en su caso, de la coacción sobre los mismos.»<sup>(204)</sup>

### E. LAS POLICÍAS ESPECIALES

La policía administrativa ha extendido su ámbito de manera importante, lo que hace conveniente diferenciar en ella distintos tipos, de acuerdo a la diversidad de materias de control policial; por tanto, como certeramente apunta Garrido Falla:

La distinción entre la policía general y las policías especiales es una consecuencia de la ampliación del concepto de orden público como causa justificante de la intervención policial (...) Las policías especiales surgen con el intervencionismo administrativo en aquellas otras materias que, con la evolución del Estado moderno, pasan a conectarse con la idea de orden público.<sup>(205)</sup>

---

De esta suerte se suele hablar de policía de cultos, policía de la propiedad, policía de comercio, policía sanitaria, y desde luego de policía de seguridad, entre otras.

**a) Policía de cultos**

El propósito fundamental de la policía de cultos consiste en mantener la exteriorización en público del sentimiento religioso y de su su ceremonial y solemnidades, de forma que no constituyan delito o falta administrativa, respeten el orden y la moral públicos, y se apeguen a lo dispuesto por la ley. A este respecto, el artículo 24 de la Constitución General de la República, dispone:

Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos de culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penados por la ley.

El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.

Los actos religiosos de culto político se celebrarán ordinariamente en los templos. Los que extraordinariamente se celebren fuera de éstos se sujetarán a la ley reglamentaria.

**b) Policía de la propiedad**

Se propone la policía de la propiedad, proteger los derechos de propiedad inmobiliaria e intelectual mediante la inscripción, en los registros públicos de propiedad y de comercio, de tales derechos, y la publicidad correspondiente que de dicha inscripción se deriva, en afán de dar seguridad jurídica en su adquisición y en su goce normal, así como con el objeto de proteger la buena fe de los gobernados, exigiendo el cumplimiento de los respectivos requisitos jurídicos esenciales.

**c) Policía de comercio**

Tiene como finalidad la policía de comercio proteger los derechos del consumidor, y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones comerciales entre proveedores y consumidores, cuidando y constatando que los instrumentos y prácticas del comercio se mantengan dentro de los cauces de la ley, a cuyo efecto vigila y verifica:

- > Las pesas y medidas, en aras de la certeza y uniformidad de las unidades empleadas.
- > Los envases, marcas, denominaciones, especificaciones y demás inscripciones de los productos, para evitar falsedades y engañosas.
- > Que en el envase del producto aparezca visible el peso neto del producto o la cantidad en la medida que corresponda.

- 
- > Que los productos dañinos para la salud, adviertan tal cosa de manera visible en su envase y en su publicidad.
  - > Que la publicidad no sea engañosa.
  - > Que se haga constar si el producto es nacional o extranjero, y en este último caso el lugar de procedencia y fabricación, así como el nombre y domicilio del responsable en el país.
  - > En fin, en los términos del artículo 2º de la Ley Federal de Competencia Económica: «Proteger el proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención y eliminación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios».

#### *d) Policía sanitaria*

Primordialmente, la policía sanitaria trata de proteger la salud de la población y la salubridad general del país, mediante la planeación, regulación control y vigilancia de los servicios de atención médica, salud pública, regulación sanitaria y salubridad general; control y vigilancia de la preparación, posesión, uso, suministro, importación, exportación, distribución y circulación de comestibles y bebidas, productos biológicos, drogas y productos medicinales; y cuidar de la aplicación de las medidas para combatir el alcoholismo, las toxicomanías, las enfermedades transmisibles, y las epidemias.

#### *e) Policía de seguridad*

Indiscutiblemente, la policía de seguridad es la policía por antonomasia, cuyo propósito consiste en mantener el orden público mediante la vigilancia de agentes públicos armados, que efectúan una doble labor: preventiva y represiva; la primera para mantener el orden público y la segunda para restablecerlo cuando ha sido alterado.

#### F. LA POLICÍA COMO CORPORACIÓN ARMADA

Venimos de decirlo, en otra de sus acepciones, *policia* hace referencia a las *fuerzas o cuerpos de policia* y denota la ejecución material de las tareas de vigilancia de la vía y lugares públicos, de prevención de comisión de delitos, de prevención de comisión de infracciones administrativas, de investigación de los delitos o infracciones, de persecución de los delincuentes o infractores, y de mantenimiento del orden público, por parte de las corporaciones armadas policiales. Así pues, la actuación de los cuerpos policiales se puede separar en dos tipos diferentes: las de carácter preventivo y las de carácter represivo, como explica Francisco Alonso Pérez, al distinguir:

---

a) *Actuaciones de carácter preventivo.* Estas actuaciones se concretan a través de la presencia y vigilancia en actos públicos, manifestaciones, espectáculos, patrullas, servicios de protección o verificaciones de identidad de sospechosos, e incluso con el conocimiento previo de actividades delictivas por medio de informaciones para evitar su comisión.

b) *Actuaciones de carácter represivo.* Cuando la actividad preventiva no resulte suficiente para mantener el orden y hacer respetar la ley, los funcionarios policiales deben actuar de forma represiva. La represión es el último recurso de que dispone la Policía para hacer frente a las agresiones graves contra los derechos y libertades de los ciudadanos.<sup>(206)</sup>

Los integrantes de las referidas corporaciones de policía están facultados para hacer uso de la fuerza a fin de corregir la conducta renuente o desobediente de los particulares respecto de los preceptos contenidos en los bandos de policía y buen gobierno o disposiciones normativas equivalentes.

El uso de la fuerza o coerción directa, representa la forma más drástica de la actuación del agente de policía, quien bajo esta modalidad violenta la voluntad de las personas, al tratarlos como objetos, porque pretende alcanzar, por la fuerza y de manera inmediata, un fin determinado, previsto en el ordenamiento jurídico. Al decir de Benjamín Villegas Basavilbaso:

Es función de la policía combatir las turbaciones llevadas por los particulares a la administración pública, la que para el cumplimiento de sus fines se vale de personas y cosas. Si la turbación se traduce en un ataque a estas personas y cosas, la policía responde por la coerción directa: impide o hace cesar la turbación por el empleo de la fuerza.<sup>(207)</sup>

Obviamente, la facultad de coerción directa no autoriza a ningún agente de la policía al uso caprichoso de la fuerza, porque la coacción —salvo casos excepcionales— ha de sujetarse, según la doctrina, a un proceso preventivo que cuando menos incluya previamente un acto formal de apercibimiento, una notificación y, desde luego, una negativa o mora infundada del afectado. En este orden de ideas, la regulación jurídica municipal de la actuación de los integrantes de las corporaciones policiales debe contener disposiciones expresas para prohibir al policía:

> Usar la fuerza contra personas a quienes no haya invitado previamente a la obediencia, salvo cuando sea agredido, o resulte obviamente inútil o peligroso para él hacerlo.

- 
- > Usar fuerza notoriamente mayor a la necesaria para hacer cumplir la ley.
  - > Solicitar auxilio notoriamente mayor al necesario para hacer frente a una situación infractora o delictiva.
  - > Usar la fuerza para introducirse a un domicilio, sin orden de cateo expedida por un juez.
  - > Torturar a una persona para obtener pruebas de la comisión de un delito o infracción, o con cualquier otro fin.
  - > Detener a una persona por la presunta comisión de delito o de falta administrativa, salvo en caso de flagrancia.

Figuran como casos excepcionales que permiten a los cuerpos de policía el uso de la fuerza o coacción sin darse el mencionado proceso preventivo, el llamado «estado de necesidad», y la destrucción de bienes públicos.

#### **a) El estado de necesidad**

Ocurre en ocasiones que un derecho entra en conflicto con otro y ambos están involucrados en un grave peligro imposible de suspenderse o resolverse de inmediato, en tal caso estamos frente al estado de necesidad, en cual se justifica el sacrificio de bienes o derechos de menor valor, para preservar los de mayor valor, sin las medidas previas del antes citado proceso preventivo.

#### **b) La destrucción de bienes públicos**

De igual manera, tampoco existe obligación de efectuar previamente el referido proceso preventivo, cuando se trata de actos de particulares que destruyen o dañan bienes públicos. Sobre este particular, el profesor argentino Bartolomé A. Fiorini, señala:

En este caso no se habla del ataque a un derecho o libertad fundamental, puesto que ningún individuo tiene derecho privado sobre las cosas públicas; su conducta de desigualdad es un ataque frontal al derecho de todos. Su conducta individual y particular es menifiesta infracción; por ejemplo, colocación de un objeto que molesta el curso natural de un río, colocación de un automotor que obstruye la calle pública, colocación de carteles en hilos del servicio público de electricidad, etc. En estos casos, los actos coactivos para el inmediato retiro de objetos, sin intimación o notificación previa, se miden de acuerdo con el perjuicio que se produce a la colectividad.<sup>(208)</sup>



---

Distinto sería el caso en que el agente de policía utilizara su arma para defenderse de la agresión antijurídica, actual o inminente, y no provocada, de un particular, porque en ese supuesto, el agente de policía hace uso del derecho de legítima defensa, siempre y cuando sea indispensable la defensa y exista racionalidad de los medios empleados para repeler la agresión; obviamente, en tal caso, el agente de policía hace uso del arma como cualquier gobernado en ejercicio de la legítima defensa, ante el ataque injustificado que sufre.

*c) Reglas básicas para el empleo de armas de fuego*

Como anexo II de su *Guía del policía*, Miguel Sarre Iguiniz plantea como reglas básicas para el empleo de armas de fuego, las siguientes:

1. Las armas de fuego deben considerarse como defensivas y usarse solamente cuando el agente policial se ve obligado a ello por las circunstancias existentes.
2. Es responsabilidad del agente de la policía el utilizar las armas de fuego sólo cuando es absolutamente necesario y si las circunstancias del caso concreto lo justifican plenamente.
3. Cuando el presunto responsable de un delito esté huyendo, el personal de la policía no debe dispararle, a menos que tenga fundada razón para creer que en ese momento la conducta de aquel amenaza con causar graves daños, sea al propio agente o a terceras personas.
4. Las armas de fuego, como regla general, no deberán ser empleadas para arrestar a una persona que sea responsable únicamente de faltas administrativas.
5. Sólo se puede llegar a admitir el disparo de armas de fuego sobre un vehículo conducido en huida, cuando se justifique plenamente su detención, no existan otros medios para lograrlo y no se pongan en peligro las vidas e integridad de personas ajenas a los hechos.
6. No se deben disparar armas de fuego como señal de advertencia.
7. Todo agente policial debe observar las normas técnicas sobre el cuidado de las armas de fuego y abstenerse de todo simulacro o juego con las que tenga a su alcance.
8. El agente policial que no esté uniformado y que sin embargo porte arma de fuego, debe hacerlo con la máxima discreción posible.
9. Los miembros de la policía únicamente deben utilizar las armas de fuego que previamente se les hayan autorizado, de acuerdo con la normatividad vigente.
10. No deben imponerse limitaciones a los miembros de la policía que les impidan el desarrollo legal de sus actividades, entre las cuales está el deber legal de emplear armas de fuego cuando exista la necesidad de proteger sus vidas o las de los demás.<sup>(209)</sup>

## G. PENAS O SANCIONES POR INFRACCIONES DE POLICÍA

De la facultad de policía de hacer uso de la coacción, se desprende la de imponer penas o sanciones administrativas por contravenciones o faltas a la normativa de policía y buen gobierno; destacan entre ellas, el arresto administrativo o prisión gubernativa, y la multa administrativa.

### *a) El arresto administrativo*

Conocido también como prisión gubernativa o administrativa, el arresto administrativo viene a ser la breve reclusión o privación de la libertad, a manera de coerción policial, prevista en la normativa de policía, impuesta con base en pruebas o evidencias que acrediten la infracción a disposiciones específicas de policía.

Más que imponer una pena, el arresto administrativo por infracciones de policía, tiene el propósito de mantener el orden público o de restablecerlo cuando se ha alterado. Así lo consideramos cuando se arresta a los riosos durante el desarrollo de un espectáculo público, o al ebrio que escandaliza en la vía pública, por ejemplo. Importa hacer hincapié en que el arresto administrativo no debe imponerse en contravención de los derechos humanos garantizados en la Constitución, cuales son la garantía de audiencia, el que no pueda ser obligado a declarar, la prohibición de toda incomunicación, intimidación o tortura, y, desde luego, el arresto administrativo por más de 36 horas; porque un arresto administrativo de 36 horas dista mucho de ser una sanción minúscula y carente de importancia que no merezca la protección de los derechos humanos que, en su caso, vulnera la imposición de la misma, habida cuenta que, como lo ha sostenido el Poder Judicial Federal:

Un arresto administrativo de treinta y seis horas (si no es que se viola la prohibición del artículo 21 constitucional y se hace mayor) causa serios y graves daños a una persona normal que no esté familiarizada con el hampa y los medios carcelarios, y la protección del debido proceso legal, en esos casos, para privar de la libertad a los gobernados, incluye necesariamente, en el espíritu de nuestra Constitución, el respeto a tales derechos en cualquier detención, de cualquier duración y naturaleza que sea.<sup>(210)</sup>

### *b) La multa administrativa*

Considerada como un medio represivo de tipo pecuniario, la multa administrativa, por infringir disposiciones de policía, viene a ser otro tipo de sanción que impone la

---

administración pública, consistente en el pago de una cantidad de dinero al erario, previa comprobación de la infracción cometida.

Conforme a la doctrina, la multa administrativa, a diferencia de la fiscal, es de monto reducido o bajo y trata sólo de reprimir la infracción, mas no de compensar lo evadido por infractores no detectados.

#### H. LA POLICÍA MUNICIPAL

Sin duda, el Estado neoliberal de nuestros días, inserto en un mundo globalizado ha traído consigo un incremento delincencial y una profesionalización en el crimen organizado, en detrimento del orden público, lo que dificulta el ejercicio de la función de seguridad pública a cargo de las corporaciones municipales de policía, que enfrentan como problemas comunes, en la mayoría de los municipios mexicanos, los de armamento y equipo obsoleto, deficiente e insuficiente, así como una notoria imprevención de los agentes de policía municipal que se manifiesta en:

- > Su desconocimiento de los derechos humanos
- > Su desconocimiento de sus propios derechos y obligaciones
- > Su falta de capacitación
- > Sus bajos salarios
- > Sus prácticas cotidianas de corrupción y, en consecuencia, su imagen deteriorada ante la población.

A este respecto, el maestro Benjamín Luna Alatorre hace notar que en los enfrentamientos armados ocurridos entre policías y delincuentes, los primeros resultan lesionados con arma de fuego, con mayor frecuencia que los malhechores, por lo que se debe contrarrestar tal situación en aras de la vigencia del orden público:

Para ello es importante desvirtuar el «rol de supuestos» provocado por mandos policiales imprudentes, negligentes o anatemizantes que al declarar públicamente la insuficiencia de sus estados de fuerza para combatir a la delincuencia, han provocado en ésta un sentimiento de ominosa impunidad y desarrollado actitudes de organización delictiva y de supremacía del delincuente sobre la sociedad y sobre las autoridades e instituciones responsables de la seguridad pública.<sup>(211)</sup>

---

A nivel municipal, la policía preventiva está bajo el mando del presidente municipal; sin perjuicio de acatar las órdenes del gobernador del estado en los casos considerados por éste como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, y sin perjuicio, también, de que el titular del Poder Ejecutivo federal asuma el mando de la policía preventiva municipal del municipio al que llegue a residir habitual o transitoriamente, durante el tiempo que dure su estancia en el mismo, según dispone la fracción VII del artículo 115 constitucional.<sup>(212)</sup> En algunos municipios se agrega a la policía preventiva, el cuerpo de bomberos y el escuadrón de rescate, así como una policía complementaria, que debe estar prevista en la ley y suele integrarse en dos cuerpos: la policía auxiliar y la policía bancaria e industrial, cuyo mando superior debe quedar también a cargo del presidente municipal; ambas corporaciones policiales complementarias desarrollan la función de seguridad pública a petición expresa de parte interesada, en áreas o zonas determinadas, mediante una remuneración que cubra el costo de operación de las actividades correspondientes, como ocurre en el caso de plazas comerciales, centros de diversión, bancos y empresas fabriles, por citar unos cuantos ejemplos.

La organización y actuación de las dependencias administrativas y de los cuerpos policiales, a cuyo cargo queda el ejercicio de la función pública municipal de seguridad pública, debe sujetarse a un régimen militarizado, parecido al del Ejército, y regularse en el bando o reglamento municipal respectivo, en consonancia con las leyes de la materia, sin que se pueda invocar *obediencia debida* cuando se trate de órdenes notoriamente inconstitucionales o delictivas.<sup>(213)</sup>

En nuestra opinión, los cuerpos de policía preventiva, de bomberos, de rescate y, en su caso, de policía complementaria municipales, deben estar adscritos a un área administrativa: dirección o departamento, directamente dependiente del presidente municipal.

Por ejemplo, en el municipio de Aguascalientes, el Código Municipal de Aguascalientes, expedido por su H. Ayuntamiento el 22 de octubre de 1998, encomienda a una misma unidad administrativa: la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad, el ejercicio de las funciones públicas municipales de seguridad pública —incluidos siniestros y desastres— y de tránsito, al disponer:

---

**ARTÍCULO 457.-** La Dirección de Seguridad Pública y Vialidad es un órgano municipal destinado, en un marco de respeto a las garantías individuales, a:

I. Mantener la tranquilidad y el orden público, vigilando permanentemente todo el territorio del municipio, apegándose a la división de sectores que consigna el Código; en la zona rural del territorio del municipio, deberá apoyar en sus funciones a los Delegados y Comisarios Municipales y efectuar una estrecha vigilancia en todos los poblados y rancherías;

II. Proteger la integridad física, la seguridad y bienes de las personas, que transitoria o permanentemente radiquen en el municipio, a través de medidas concretas y adecuadas que prevengan todo acto que perturbe o ponga en peligro esos bienes jurídicamente tutelados;

III. Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las leyes y reglamentos a través de disposiciones y acciones concretas para preservar la paz social;

IV. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos, siendo auxiliar del Ministerio Público, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, tanto federales como del Estado, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres;

VI. Vigilar el cumplimiento de las normas de tránsito de vehículos, semovientes y peatones dentro del municipio;

VII. Auxiliar a las autoridades municipales, estatales y federales, en los casos en que se requiera el uso de la fuerza pública; y

VIII. Practicar inspección anual a los vehículos registrados en la entidad, para verificar el cumplimiento de las obligaciones que señala el presente Código, así como la Ley de Vialidad del Estado.

Conviene que el nombramiento del titular de la dirección, departamento o comandancia de policía competa al ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal, y no se atribuya al gobernador del Estado, porque ello vulnera la autonomía municipal, como ocurre en el municipio de Aguascalientes, en el que, de acuerdo con el artículo 465 del citado Código Municipal, el director de seguridad pública y vialidad municipal es nombrado por el gobernador del Estado.

En cuanto a la relación jurídica del municipio con los miembros integrantes de

---

sus corporaciones policiales, su naturaleza administrativa se confirma en disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, concretamente en la fracción XIII del apartado B del artículo 123 —Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se registrarán por sus propias leyes—; y se reitera por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, al resolver por unanimidad de once votos la Contradicción de tesis 11/94, entre las sustentadas por el Primero y el Segundo Tribunales Colegiados del Segundo Circuito, en los términos siguientes:

**POLICÍAS MUNICIPALES Y JUDICIALES AL SERVICIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE SUS MUNICIPIOS. SU RELACIÓN JURÍDICA ES DE NATURALEZA ADMINISTRATIVA.**

La relación Estado-empleado fue, en principio, de naturaleza administrativa, pero el derecho positivo mexicano, en beneficio y protección de los empleados, ha transformado la naturaleza de dicha relación equiparándola a una de carácter laboral y considerado al Estado como un patrón *sui generis*. Sin embargo, de dicho tratamiento general se encuentran excluidos cuatro grupos, a saber: los militares, los marinos, los cuerpos de seguridad pública y el personal del servicio exterior, para los cuales la relación sigue siendo de orden administrativo y, el Estado, autoridad.

Por tanto, si los miembros de la policía municipal o judicial del Estado de México, constituyen un cuerpo de seguridad pública, están excluidos por la fracción XIII Apartado B del artículo 123, en relación con los artículos 115, fracción VII, segundo párrafo y 116, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la determinación jurídica que considera la relación del servicio asimilada a la de trabajo y al Estado equiparado a un patrón, de donde se concluye que la relación que guardan con el gobierno del Estado o del Municipio, es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos que les correspondan y que, por lo tanto, las determinaciones que dichas entidades tomen en torno a ésta no constituyen actos de particulares, sino de una autoridad, que en el caso particular referente a la orden de baja del servicio, hace procedente el juicio de amparo ante el juez de Distrito. El Tribunal Pleno en su sesión privada del jueves treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y cinco asignó el número 24/1995 (9A) a esta tesis de jurisprudencia aprobada al resolver la Contradicción de Tesis número 1/94.<sup>(214)</sup>

## 5. PRINCIPIOS ÉTICOS DEL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL

La administración pública en sus distintos ámbitos: federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, ejerce el monopolio del uso institucionalizado de la coacción jurídica a través de las corporaciones policiales que, por tal razón se ven precisadas a portar —y en su caso emplear— armas, por lo que se requiere la determinación de límites y principios para su empleo, a fin de lograr el difícil equilibrio entre dos valores a veces contrapuestos: libertad y seguridad, a efecto de preservar el orden público y de proteger la vida y la integridad de las personas, incluso mediante el uso de la fuerza y de las armas, sin vulnerar los derechos y libertades consagrados por la Constitución.

Los miembros de las corporaciones policiales, como los demás servidores públicos municipales, al incurrir en responsabilidad quedan sujetos a las disposiciones de la respectiva ley de responsabilidades de los servidores públicos, prevista en el artículo 109 constitucional; en Sonora, por ejemplo, la *Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios*, expedida el 6 de abril de 1984, año de Jesús García, héroe de Nacoziari, establece:

Artículo 63.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo cumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio:

- I. Cumplir con la máxima diligencia y esmero el o los servicios que tuviere a su cargo;
- II. Abstenerse de todo acto u omisión que cause o pueda causar la suspensión o deficiencia del servicio;
- III. Abstenerse de todo acto u omisión que implique abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión;
- IV. Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia;
- V. Cumplir las leyes y normas que determinen el manejo de los recursos económicos públicos;
- VI. Utilizar los recursos que tenga asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, de acuerdo a los presupuestos por programas aprobados;
- VII. Ejercer las facultades que le sean atribuidas y utilizar la información a que tenga

---

acceso por sus funciones, exclusivamente a los fines a que estén afectos;

VIII. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento, utilización o inutilización de aquellas;

IX. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de aquél;

X. Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas del trato y abstenerse de incurrir en agravo, desviación o abuso de autoridad;

XI. Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos mediatos o inmediatos, cumpliendo las disposiciones que éstos dicten en el ejercicio de sus atribuciones;

XII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba.

Deberá, de igual manera, proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, a efecto de que dicha Comisión pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan;

XIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designó o de haber cesado, por cualquier otra causa, en el ejercicio de las mismas;

XIV. Abstenerse de otorgar a sus subordinados licencias o permisos para ausentarse de sus labores con o sin goce de sueldo, salvo lo que prevengan las normas jurídicas aplicables en este renglón;

XV. Abstenerse de comisionar para el desempeño de cualquier función a sus subordinados, cuando dicha comisión se ordene en contravención de preceptos prohibitivos aplicables;

XVI. Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la ley le prohíba;

XVII. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o sin que llene los requisitos que señalen las leyes para ello.

Deberá, asimismo, abstenerse en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones,



---

arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la aprobación previa y específica de la Contraloría, a propuesta razonada, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o con las sociedades de que dichas personas formen parte;

**XVIII.** Excusarse de intervenir en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte;

**XIX.** Informar por escrito al jefe inmediato y, en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar las instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando a juicio del mismo jefe inmediato o del supervisor jerárquico, el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

**XX.** Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona, dinero u objetos mediante enajenación a su favor, en precio notoriamente inferior al que el bien de que se trate tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación, empleo, cargo o comisión para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XVIII de este artículo, y que procedan de cualquier persona física o moral, cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto;

**XXI.** Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que reciba legalmente por el desempeño de sus funciones, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XVIII de este precepto;

**XXII.** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, destitución o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se

---

refiere la fracción XVIII de este artículo;

XXIII. Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la dependencia encargada de organizar, coordinar y aplicar el sistema de control, conforme a la competencia de ésta;

XXIV. Presentar con toda oportunidad y veracidad la declaración de su situación patrimonial en los términos que señale esta ley;

XXV. Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo, y denunciar por escrito a la Contraloría o a la Contraloría municipal, según corresponda, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegaren a advertir, respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta ley, y de las normas que al efecto se expidan;

XXVI. Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada.

Como quedó dicho, el ejercicio de la función pública de seguridad pública, en buena medida está a cargo de las corporaciones policiacas municipales, cuya actuación, además de sujetarse a la ley de responsabilidades del Estado que le corresponda, en los términos del penúltimo párrafo del artículo 21 constitucional, se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, para lo cual, la Ley General que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de diciembre de 1995, en lo que puede estimarse como un código ético de los agentes de policía, dispuso:

**ARTÍCULO 22.-** Para que la actuación de los integrantes de las instituciones policiales se apegue a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez, las instancias de coordinación del sistema nacional promoverán que en las normas aplicables se provean, como mínimo, los deberes siguientes:

I. Conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos;

II. Prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro o que hayan sido víctimas de algún delito, así como brindar protección a sus bienes y derechos. Su actuación será congruente, oportuna y proporcional al hecho;

III. Cumplir sus funciones con absoluta imparcialidad, sin discriminar a persona alguna por su raza, religión, sexo, condición económica o social, preferencia sexual, ideología política o por algún otro motivo;

- 
- IV.** Abstenerse en todo momento y bajo cualquier circunstancia de infligir, tolerar o permitir actos de tortura u otros tratos o sanciones crueles, inhumanos o degradantes, aun cuando se trate de una orden superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenaza a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra; al conocimiento de ello lo denunciará inmediatamente ante la autoridad competente;
- V.** Observar un trato respetuoso con todas las personas, debiendo abstenerse de todo acto arbitrario y de limitar indebidamente las acciones o manifestaciones que, en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realice la población;
- VI.** Desempeñar su misión sin solicitar ni aceptar compensaciones, pagos o gratificaciones distintas a las previstas legalmente. En particular se opondrán a cualquier acto de corrupción;
- VII.** Abstenerse de realizar la detención de persona alguna sin cumplir con los requisitos previstos en los ordenamientos constitucionales y legales aplicables;
- VIII.** Velar por la vida e integridad física de las personas detenidas en tanto se ponen a disposición de la autoridad competente;
- IX.** Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;
- X.** Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos y cumplir con todas sus obligaciones, siempre y cuando sea conforme a derecho; y
- XI.** Preservar el secreto de los asuntos que por razón del desempeño de su función conozcan, con excepciones que determinen las leyes.

Los anteriores principios suelen ser recogidos en los ordenamientos jurídicos municipales regulatorios de la actuación de las corporaciones, así, el Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, publicado el 29 de diciembre de 1997, en el capítulo II del título quinto de su apartado segundo, relativo a los principios que regulan la actuación del Cuerpo de Seguridad Pública, los adopta y desarrolla con mayor explicitud, al establecer:

Artículo 281.- El cuerpo de seguridad pública deberá:

- I.** Actuar dentro del orden jurídico respetando y haciendo que se respete la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, el presente Reglamento y demás leyes y reglamentos que de ellos emanen;
- II.** Servir con honor, lealtad y honradez a la comunidad, con disciplina y obediencia a

- 
- sus superiores y cuidar del entorno ecológico del área a su cuidado y vigilancia;
- III. Respetar y proteger los derechos humanos y la dignidad de las personas;
- IV. Actuar con la decisión necesaria y sin demora en la protección de las personas, en sus derechos y sus bienes;
- V. No discriminar en el cumplimiento de sus deberes a persona alguna en razón de su raza, nacionalidad, sexo, religión, condición social, preferencia sexual, ideología política o por cualquier otro motivo que dañe o menoscabe la integridad física o moral así como la dignidad de la persona;
- VI. Desempeñar con honradez, responsabilidad, diligencia y veracidad el servicio encomendado, debiendo abstenerse de todo acto de corrupción o faltas a la ética, así como hacer uso de sus atribuciones para lucrar y obtener beneficio alguno por medio del tráfico de influencias;
- VII. Respetar estrictamente los derechos básicos de la mujer evitando cualquier forma de acoso sexual;
- VIII. Observar un trato respetuoso en sus relaciones con las personas, a quienes procurará auxiliar y proteger en todo momento, debiendo abstenerse de todo acto de abuso de autoridad y de limitar injustificadamente sus acciones o manifestaciones que en ejercicio de sus derechos constitucionales y con carácter pacífico realicen los ciudadanos, salvo que con ellas se ataque la moral o se lesionen los derechos de terceros, provoquen algún delito o se altere el orden público;
- IX. Prestar auxilio a quienes estén amenazados de un peligro y, en su caso, solicitar los servicios médicos de urgencia, cuando dichas personas se encuentren heridas o gravemente enfermas, así como dar aviso a sus familiares o conocidos, de tal circunstancia;
- X. En los casos de comisión de delitos, preservar las cosas en el estado en que se encuentren hasta el arribo de la autoridad competente, procurando la conservación de los objetos materiales relacionados con los mismos y acordonar el área para evitar la presencia de personas o autoridades ajenas a la investigación;
- XI. Usar y conservar con el debido cuidado y prudencia el equipo puesto a su cargo, durante el desempeño de sus labores;
- XII. Evitar el uso de la violencia, procurando el uso de la persuasión, antes de emplear la fuerza y las armas;
- XIII. Velar por la preservación de la vida, integridad física y los bienes de las personas detenidas o que se encuentren bajo custodia;
- XIV. No realizar, ni tolerar que se realicen, actos de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes a aquellas personas que se encuentren bajo su custodia, aun cuando se trate

---

de cumplir la orden de un superior o se argumenten circunstancias especiales, tales como amenazas a la seguridad pública, urgencia de las investigaciones o cualquier otra acción en que se protejan bienes jurídicamente tutelados. En el caso de tener conocimiento de tales actos, deberán denunciarlos inmediatamente ante la autoridad competente;

XV. Obedecer las órdenes de sus superiores jerárquicos y cumplir con todas las obligaciones que tengan a su cargo, siempre y cuando la ejecución de éstas o el cumplimiento de aquéllas no signifique la comisión de un delito;

XVI. Observar un trato digno y decoroso hacia los elementos policiacos que se encuentren bajo su mando, con estricto apego a los derechos humanos y las normas disciplinarias aplicables;

XVII. Guardar con la reserva necesaria las órdenes que reciban y la información que obtengan en el desempeño de sus funciones, salvo que la ley les imponga actuar de otra forma. Lo anterior, sin perjuicio de informar al Director General o a la Secretaría General del contenido de aquellas órdenes sobre las cuales tenga presunción fundada de ilegalidad;

XVIII. Asistir a los cursos de formación policiaca, a fin de adquirir los conocimientos teóricos y prácticos que conlleven a su profesionalización;

XIX. Observar las normas de disciplina que se establezcan en el capítulo respectivo de este título;

XX. Actuar coordinadamente con otras corporaciones policiacas brindándoles en su caso el apoyo que legalmente proceda;

XXI. Asistir puntualmente al desempeño de las comisiones y labores que le encomiende su superior jerárquico; y a responsabilidad de los empleados públicos, prevista en tres vertientes

XXII. Se entiende por asistir puntualmente, el que el elemento llegue exactamente a la hora señalada por su superior jerárquico.

En Estados Unidos de América, la Norma Ética de Conducta de los Empleados del Órgano Ejecutivo de Estados Unidos contiene los principios que rigen la actuación de los agentes de policía y de todo agente de la administración pública, entre los cuales descuellan los siguientes:

> El principio relativo a la responsabilidad de los empleados públicos, prevista en tres vertientes: civil, penal y administrativa, por los delitos, faltas o hechos ilícitos realizados en el desempeño del cargo.

> El principio de lealtad a la legislación, conforme al cual el empleado público, por encima de los intereses personales, debe guardar lealtad a la Constitución, a las leyes, a los principios éticos y a los reglamentos supletorios de las agencias del gobierno de Estados

---

Unidos de América.

> El principio que atañe a los intereses financieros, conforme al cual el empleado público no debe manejar o resolver los asuntos relacionados con su propio interés o de su cónyuge, padres, hijos o socios, salvo en los casos previstos en la ley.

> El principio de reserva del conocimiento de información con motivo de su cargo, en virtud del cual el empleado público no debe aprovechar dicha información, cuando no sea pública, para realizar transacciones financieras, ni permitir el uso de la misma para beneficio de cualquier interés particular.

> El principio que prohíbe el enriquecimiento indebido, en razón del cual el empleado público debe abstenerse de solicitar o recibir dinero, regalos o cualquier otro artículo de valor monetario por el ejercicio de sus funciones, de parte de persona alguna—incluidos los subalternos— o entidad que pretenda obtener una acción oficial de la agencia del empleado, salvo en los casos previstos en la ley.

> El principio de no comprometer al gobierno, por el cual el empleado público no debe, sin autorización, hacer promesas de ningún tipo a nombre del gobierno de Estados Unidos de América, ni dar a entender que comprometen a dicho gobierno.

> El principio de evitar el aprovechamiento indebido del cargo, en razón del cual el empleado público no debe aprovechar su cargo para obtener ganancias particulares ni otra remuneración que la prevista en la ley.

> El principio de imparcialidad, en cuya virtud el empleado público debe ser imparcial en su actuación, sin dar trato preferencial a ninguna persona u organización privada.

> El principio de protección y guarda de los bienes públicos, por el cual el empleado público debe proteger y conservar la propiedad federal, y abstenerse de usarla para fines no autorizados.

> El principio de incompatibilidad, en razón del cual el empleado público debe abstenerse de desarrollar funciones de otro cargo o comisión oficial o particular que estén en conflicto con sus deberes y responsabilidades gubernamentales.

> El principio de denunciar cualquier ilícito del que tenga conocimiento, en cuya virtud el empleado público debe denunciar a las autoridades todo despilfarro, fraude, abuso o corrupción de que se entere.

> El principio de cumplimiento de obligaciones legales, en razón del cual el empleado público debe cumplir de buena fe cuantas obligaciones sean a su cargo como ciudadano y como empleado público, especialmente las de carácter fiscal, como impuestos federales, estatales o municipales.

> El principio de honestidad y buena conducta, de acuerdo con el cual el empleado público debe cumplir sus deberes mediante un esfuerzo honesto, sin violar las leyes o las

---

normas y principios de ética antes expuestos.<sup>(215)</sup>

## 6. RELACIÓN DE LOS POLICÍAS MUNICIPALES CON EL AYUNTAMIENTO

Los miembros de las corporaciones de policía municipal —incluidos los encargados del control del tránsito— están sujetos a un régimen jurídico especial, diferente al resto de los servidores públicos, por considerar que la relación que guardan con el gobierno municipal —en este caso autoridad relacionada— es de naturaleza administrativa y se rige por las normas también administrativas de la ley y reglamentos correspondientes, situación que se explica por tratarse de corporaciones armadas sujetas a una disciplina más o menos parecida a la militar, a quienes se les encomienda el uso de la fuerza pública, como mecanismo coactivo del municipio para el cumplimiento de sus fines y objetivos.

Respecto a la relación de los agentes de la policía municipal, véase la tesis de jurisprudencia 24/1995 (9A), de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobada al resolver la Contradicción de Tesis número 11/94, cuya parte relativa transcribimos en el desarrollo del subapartado «H. LA POLICIA MUNICIPAL» del apartado «3. LA SEGURIDAD PÚBLICA EN LA CLASIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES», del subcapítulo «1. LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL».

## 7. COORDINACIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Habida cuenta que el ejercicio de la función de seguridad pública compete a la Federación, al Distrito Federal, a los Estados y a los municipios, resulta conveniente prever e instrumentar una adecuada coordinación entre tales instancias de gobierno, con tal propósito se expidió la Ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de diciembre de 1995, conforme a la cual el presidente municipal y el titular del área de seguridad pública de cada municipio deberían coordinarse con las autoridades competentes de la Federación, de los Estados y del Distrito Federal, para integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, determinar las políticas de seguridad pública y evaluar sus acciones, a través de las instancias previstas en la propia ley.

También fue propósito formal de dicha coordinación, desarrollar los lineamientos, mecanismos e instrumentos para la mejor organización y funcionamiento de las instituciones de seguridad pública y para la formación de sus integrantes; establecer, utilizar y mantener actualizados todos los instrumentos de información del Sistema Nacional; formular propuestas para el Programa Nacional de Seguridad Pública, así como

---

para llevarlo a cabo y evaluar su desarrollo, y tomar medidas y realizar acciones y operativos conjuntos.

En los términos del artículo 10 de la Ley en comentario, los rubros sobre los que versa la coordinación del municipio con las demás instancias responsables de la seguridad pública comprenden los concernientes a procedimientos e instrumentos de formación, reglas de ingreso, permanencia, promoción y retiro, disciplina, estímulos y recompensas de los miembros de los cuerpos policiales; aspectos organizacionales, administrativos, operacionales, presupuestales, financieros y de modernización tecnológica de dichos cuerpos; suministro, intercambio y sistematización de información; acciones policiales conjuntas; regulación y controles de los servicios privados de seguridad; relaciones con la comunidad, y fomento de la cultura de prevención de infracciones y delitos.

Sin duda, una de las más graves preocupaciones de la sociedad de nuestros días se refiere a la función pública de seguridad pública, cuyo ejercicio debe mejorarse sensiblemente, tanto a nivel municipal como estatal y federal; para ello es indispensable optimizar la coordinación de las actividades de las diversas instancias del poder público, para que sus tareas puedan realizarse adecuadamente sin menoscabo de la autonomía municipal y de la soberanía de los estados.

## II. ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO MUNICIPAL

Arbitrariamente considerada en el artículo 115 constitucional como servicio público en la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, y —a semejanza de la seguridad pública— luego inmerso en la confusión de servicio público y de función pública a raíz de la reforma de 1999 a dicho precepto, la ordenación y control del tránsito es sin duda una de los más complejas actividades atribuidas al municipio, dadas sus imbricaciones con diferentes funciones, servicios y obras de carácter público y programas de interés público, tales como el transporte, la seguridad pública, la vialidad pública, la protección del medio ambiente y el ahorro de energéticos, entre otros, que vienen a complicar más aún la ya de por sí compleja tarea de ordenar y controlar el tránsito en la vía pública municipal, permanentemente amenazado, especialmente en las grandes urbes, por el congestionamiento vehicular cuyo aspecto medular lo expone H. Buchanan en los siguientes términos:

Los problemas del movimiento en las ciudades nos resultan tan familiares que no es necesario insistir en las frustraciones e irritaciones que provocan los embotellamientos, en el derroche de carburante y en los enormes y básicamente inútiles



---

esfuerzos de la policía, de los agentes de tráfico y de todos los miembros de los numerosos cuerpos que se encargan de regular el tráfico.

Un vehículo de motor, incluso el más pesado e imperfecto, es capaz de desplazarse a 1,5 kilómetros por minuto, mientras que la velocidad media del tráfico en las grandes ciudades es aproximadamente de 18 kilómetros por hora.<sup>(216)</sup>

### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los problemas de tránsito en la ciudad de México surgieron con la proliferación de vehículos en circulación, circunstancia que dio lugar a diversas disposiciones administrativas, como la ordenanza expedida por el Cabildo el 21 de agosto de 1621, a efecto de que ninguna persona de ninguna calidad y condición que sea, así en esta ciudad y sus arrabales, como en la demás ciudades y villas de esta Gobernación, pueda usar de la superflua y gasto de traer, ni traiga, cuatro mulas o caballos en los coches y carrozas (excepto el Arzobispo, Obispo y Títulos que hay en esta Nueva España) si no fuere saliendo en camino por las dichas ciudades, villas y lugares, dos leguas, y no menos distancia, pena de perdido el coche o carroza con los caballos o mulas que llevar.<sup>(217)</sup>

A fines del siglo XVIII la existencia de ochocientos veinticinco vehículos de transporte de pasajeros y más de mil de carga, provocaron la reglamentación del tránsito vehicular, conforme a la cual se prohibió el tránsito de carretas y carretones de carga por las calles empedradas y por las que tuvieran caños a nivel de superficie en el piso.

Con el siglo XX llegaron a la ciudad de México los vehículos automotores, que en 1903 ya eran ciento treinta y seis, y para 1906 sumaban ochocientos, lo que dio lugar a expedir el 25 de agosto de ese último año, el Reglamento de Tránsito que, entre otras disposiciones, establecía la de dotar a tales vehículos de una trompeta o timbre sonoro que debería accionarse al aproximarse a los cruceros; y señalaba como velocidad máxima permitida la de 40 kilómetros por hora.

En 1918 se creó y reglamentó el Departamento de Tráfico del Distrito Federal, con jurisdicción en todos los municipios del mismo; para cumplir su cometido se integró un cuerpo de vigilancia compuesto de agentes de crucero y motociclistas; se hizo obligatorio circular por el lado derecho de las vías públicas, dotar a los vehículos de claxon y accionar éste en la proximidad de los cruceros, así como respetar la señal de alto indicada por agente o por semáforo; se prohibió exceder la velocidad límite —cuarenta

---

kilómetros máximo—, quemar demasiado aceite, tomar o dejar pasaje a media calle, llevar exceso de pasaje o carga, manejar en estado de ebriedad, y conducir vehículos en malas condiciones; y se previeron sanciones para los infractores.

## 2. CONCEPTO DE TRÁNSITO

Tránsito es la acción y efecto de transitar que, a su vez, se entiende como: ir o pasar de un punto a otro por vías o parajes públicos; tránsito es, pues, el desplazamiento, el ir y venir, el movimiento de personas y vehículos en la vía pública.

El tránsito es un derecho humano reconocido como tal en las declaraciones internacionales de derechos humanos y en los textos constitucionales de la mayoría de los países del mundo contemporáneo y, como observan Jorge Mosset Iturraspe y Horacio D. Rosatti:

«En el derecho a transitar interesa el trayecto propiamente dicho y la posibilidad de cubrirlo con la menor cantidad de interferencias jurídicas, técnicas y fácticas posibles dentro de un marco de razonabilidad.»<sup>(218)</sup>

## 3. LA ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO EN LA CLASIFICACIÓN DE LAS ACTIVIDADES MUNICIPALES

Habida cuenta de la potestad y autoridad que conlleva la realización de la ordenación y control del tránsito, esta actividad se ubica, de acuerdo a su naturaleza intrínseca, dentro del catálogo de las correspondientes al ejercicio de las funciones municipales, por cuya razón es indelegable e inconcesionable como toda función pública.

Toda vez que la referida actividad de ordenación y control del tránsito, de acuerdo con la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, se incluye dentro del ambiguo y confuso catálogo de la fracción III de funciones y servicios públicos, conviene precisar, mediante nueva reforma constitucional, que se trata de una función pública atribuida al municipio destinada a sistematizar el tránsito de peatones y vehículos —y en su caso, de animales— en la vía pública.

En México, concurren al ejercicio de la función pública de ordenación y control del tránsito los gobiernos federal, del Distrito Federal, de los estados y de los municipios; dicha función pública federal de tránsito se desempeña en los caminos y puentes de

---

jurisdicción federal; la del Distrito Federal, en la vía pública de la ciudad de México; la de los Estados, en los caminos y puentes de jurisdicción estatal, así como en las zonas urbanas no atendidas por los municipios; y la función pública municipal de tránsito se presta en las zonas urbanas —con excepción de la del Distrito Federal—, habida cuenta que, en términos generales, los caminos que comunican a unas zonas urbanas con otras de la misma clase son de jurisdicción federal o estatal.

#### 4. LOS SUJETOS ACTIVOS EN LA ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO MUNICIPAL

Al margen de su naturaleza intrínseca, la ordenación y control del tránsito municipal es una facultad coincidente de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias; en esta materia, la jurisdicción municipal viene a ser la vía pública urbana, ya que los caminos estatales son de la competencia estatal, en tanto que las carreteras federales son de jurisdicción federal; los municipios desarrollan esta actividad a través de una corporación conocida como «policía de tránsito», que por atender tanto a la seguridad de peatones, como de conductores y pasajeros de vehículos, en rigor, es un órgano de seguridad pública —así la considera, por ejemplo, el artículo 8, fracción III, de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Nayarit—, de organización y disciplina similar a los cuerpos de la policía preventiva. En materia de tránsito son autoridades municipales los ayuntamientos, los presidentes municipales y los titulares del área respectiva de la administración municipal, así lo establece, por ejemplo el artículo 8 de la Ley de Tránsito y Vialidad del Estado de San Luis Potosí. En el municipio de Monterrey, Nuevo León, el presidente municipal es auxiliado en el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la administración pública municipal, por diez secretarías, una de las cuales es la de Vialidad y Tránsito, cuyas atribuciones explicita el Reglamento de la Administración Pública del Municipio de Monterrey en los siguientes términos:

Art.20.- A la Secretaría de Vialidad y Tránsito corresponde instrumentar el adecuado y permanente flujo vehicular, la seguridad vial y el respeto de los reglamentos que regulan el tráfico de automóviles, camiones y demás vehículos en el municipio, correspondiéndole el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Vigilar el tránsito vehicular en el municipio.
- II. Planear, dirigir y controlar la revisión de automóviles y vehículos automotores.
- III. Instrumentar con señalamientos el tránsito de vehículos y peatones en el municipio.

- 
- IV. Diseñar, operar y administrar el sistema de semáforos para agilizar el tránsito vehicular y la seguridad peatonal.
- V. Auxiliar al Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos inherentes o relacionados con el tránsito de vehículos y la aprehensión de los infractores.
- VI. Imponer sanciones a las personas que infrinjan reglamentos de tránsito.
- VII. Auxiliar, a solicitud de las autoridades federales, estatales y de otros municipios, en la localización y persecución de los delincuentes.
- VIII. Participar en la innovación y avances tecnológicos, que permitan un mejor ejercicio de sus funciones.
- IX. Inducir la educación vial entre la población, particularmente entre los niños y los jóvenes escolares.
- X. Promover el concurso de la población del Municipio para facilitar el tráfico vehicular.
- XI. Alentar la participación ciudadana que permita la adecuada capacitación de los conductores de vehículos
- XII. Difundir mediante campañas, seminarios y juntas, las políticas y normas que atañen a la seguridad vial.
- XIII. Fomentar en la población el respeto al peatón y a las normas de tránsito.
- XIV. Conocer, tramitar y resolver el recurso de inconformidad.
- XV. Promover la acción de la comunidad encaminada a denunciar las conductas irregulares que llegare a presentar el personal de la Secretaría. Para el despacho de los asuntos de su competencia el Secretario de Vialidad y Tránsito se auxiliará con las Direcciones: Administrativa; de Vigilancia y Educación Vial Escolar; Operativa; de Vialidad y Transporte; de Accidentes; Coordinaciones y Jefaturas de Departamento.

En otros municipios, las funciones de seguridad pública y tránsito se suelen encomendar a una misma unidad administrativa, dirección o departamento de seguridad pública y tránsito; así ocurre, por ejemplo, en el municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, mediante acuerdo de Cabildo de 10 y 11 de noviembre de 1999 se expidió el Reglamento Interior de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, dependencia que tiene a su cargo fijar y dirigir las políticas en materia de seguridad pública preventiva y tránsito municipales, proponer y acordar con el presidente municipal los proyectos de programas, reglamentos, acuerdos, circulares y convenios relativos a dichas materias; así como coordinarse con las autoridades competentes de la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios para el desempeño de las funciones de seguridad pública y tránsito; a cuyo efecto contará con los cuerpos de

---

policía preventiva y de tránsito y las respectivas subdirecciones, entre otras dependencias.

En los municipios carentes de agentes de tránsito, convendría encomendar el desempeño de las tareas correspondientes, a los miembros de la policía preventiva municipal que, en tal circunstancia desarrollarían ambas funciones simultáneamente.

## 5. LOS SUJETOS PASIVOS EN LA ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO

Dos diferentes clases de sujetos pasivos se distinguen frente al ejercicio de la función de ordenación y control del tránsito: el peatón y el conductor de tales medios de transporte; estos últimos se diferencian también en diversas categorías.

### A. EL PEATÓN

El sujeto pasivo de la ordenación y control del tránsito más desprotegido es el peatón, quien se ve involucrado en la mayoría de los accidentes viales ocurridos en los países que cuentan con una cantidad importante de vehículos, razón por la cual el número de peatones muertos en percances de tránsito es muy elevado. A este respecto Mosset y Rosatti, comentan: «El peatón (que camina, que anda a pie) es uno de los protagonistas centrales del tránsito moderno. Es quien padece con mayor grado de indefensión un desorden del que también es causante.»<sup>(219)</sup>

El Reglamento de la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco, en su capítulo XII, regula el tránsito de peatones, quienes, conforme al mismo, deberán transitar sobre las banquetas, tomando su derecha, y sin formar grupos que ocupen más de la mitad del ancho de las mismas, o integrar corrillos que obstruyan el paso de los demás peatones; para rebasar a otra persona se hará por el lado izquierdo de ella. Para cruzar las arterias, los peatones deben hacerlo en las esquinas, de manera perpendicular al eje de circulación, por las zonas de seguridad destinadas para ello, cuando lo permita la señal de tránsito.

El referido ordenamiento previene que los discapacitados —física o mentalmente— y los niños, deberán transitar acompañados por personas aptas para cuidarlos. Los invidentes podrán usar un silbato para pedir la ayuda de los agentes de tránsito. Los físicamente discapacitados tendrán derecho preferente de paso al cruzar los arroyos de las calles. En los caminos, al contrario que en las calles, los peatones transitarán por el

---

acotamiento de su izquierda.

La reglamentación del tránsito de peatones era mucho más prolija en el siglo XIX, según observa Alcides Greca:

En el *Digesto de Ordenanzas, Reglamentos y Acuerdos de la Municipalidad de Buenos Aires*, publicado en 1873, se encuentra una disposición que hoy puede parecernos curiosa, pero que estaba a tono de las costumbres de la época. Ella es la siguiente: «La derecha en el tránsito de las veredas es del que la lleva, y toda persona que trayendo la pared a su izquierda, la disputase al que la trae a su derecha, se considerará agresor en la contienda: el bello sexo es en todo caso preferido en la vereda, así como los Ministros del Culto y Autoridades. Si se encontrasen dos señoras acompañadas de caballeros, los señores bajarán y las señoras seguirán por la calzada, guardando el orden que les quepa de derecha a izquierda.»<sup>(220)</sup>

En la actualidad, la sanción aplicable a los peatones infractores de la normativa del servicio de tránsito, por lo general, es únicamente la amonestación; sin embargo, en la práctica la infracción cometida por el peatón le acarrea funestas consecuencias.

En efecto, las estadísticas ponen de manifiesto que de los peatones fallecidos en México, a consecuencia de haber sido atropellados por un vehículo, más de la mitad incurrieron en ese momento en una infracción a la Ley o al Reglamento de Tránsito: El 27 % estaba cruzando fuera de la zona de seguridad de las esquinas. El 11.5 % caminaba por el arroyo de la calle. El 9.4 % fue atropellado al salir de detrás de un vehículo estacionado. El 8.6% cruzaba una intersección que no tenía control, es decir, no tenía semáforo ni agente vial. El 7.1 % cruzaba en la esquina contra la señal de alto.<sup>(221)</sup>

## B. EL CONDUCTOR

Los conductores de vehículos se clasifican en diversas categorías. En Jalisco, por ejemplo, la ley de la materia, los distingue en motociclistas, automovilistas, choferes, y conductores de servicio. La anterior clasificación, aun cuando con algunas modificaciones y otras denominaciones, se utiliza en muchos países; en España, por ejemplo, conforme al artículo 262 del Código de Circulación aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934, aún en vigor de acuerdo a la disposición transitoria del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial:



---

I. Los permisos de conducción expedidos por las Jefaturas Provinciales y Locales de Tránsito serán de algunas de las siguientes clases:

A-1. Para motocicletas cuya cilindrada no exceda de 75 centímetros cúbicos y coches de inválidos.

A-2. Para motocicletas de cualquier cilindrada, con o sin sidecar, y demás vehículos de tres ruedas cuyo peso en vacío no exceda de 400 kilogramos.

B-1. Para automóviles de tres ruedas y de turismo, incluidos los destinados a alquiler sin conductor, y para camiones, todos con peso máximo autorizado que no exceda de 3,500 kilogramos.

B-2. Para turismos de servicio público y de los servicios de policía, extinción de incendios y asistencia sanitaria, con peso máximo autorizado que no exceda de 3,500 kilogramos.

C-1.- Para camiones y turismos con peso máximo autorizado superior a 3,500 kilogramos y que no exceda de 16,000.

C-2. Para camiones con cualquier peso máximo autorizado y vehículos articulados destinados al transporte de cosas.

D. Para autobuses, trolebuses y vehículos articulados destinados al transporte de personas.

E. Que autoriza a los titulares de los permisos de las clases B-1, B-2, C-1, C-2 y D para que puedan conducir los vehículos a que se refieren arrastrando un remolque no ligero.

## 6. MARCO JURÍDICO DE LA ORDENACIÓN Y CONTROL DEL TRÁNSITO MUNICIPAL

El tránsito municipal se sujeta a un régimen de derecho público contenido en la Constitución General de la República; la Constitución particular del Estado; la Ley de Tránsito del Estado, y su Reglamento; la Ley de Seguridad Pública del Estado; el Código Penal del Estado; el Código de Procedimientos Penales del Estado; la Ley Orgánica Municipal; la Ley de Hacienda Municipal del Estado; la Ley de Justicia Administrativa del Estado; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal; por la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados; y por el Bando Municipal o sus equivalentes.

## 7. SANCIONES POR INFRACCIONES DE TRÁNSITO

La idea de un derecho penal administrativo planteada por James Goldschmidt fue recogida por diversos autores, como Eberhard Schdmit, para quien se da una clara diferencia cualitativa entre el delito judicial y la infracción administrativa, también conocida como contravención; distinción derivada de la misma naturaleza de las inobservancias de los preceptos jurídicos, habida cuenta que en el delito, la esencia del ilícito radica en un daño específico —o en su inminente realización— causado a un bien jurídico concreto, en la infracción o contravención administrativa, el injusto consiste en la inobservancia de preceptos que tutelan intereses de tipo administrativo.<sup>(222)</sup>

De cualquier modo, la inobservancia del precepto jurídico de carácter administrativo da lugar a la imposición de una sanción administrativa cuyo propósito es motivo de discusión doctrinal, pero que en el caso de las infracciones de tránsito, en nuestra opinión, debiera ser eminentemente correctivo, porque más que imponerlas con ánimo de castigo o con interés tributario, la sanción por infracción a las normas de tránsito debe encaminarse a lograr la educación vial de peatones y conductores de vehículos, hasta para protección y seguridad de nosotros mismos y de nuestros seres queridos.

Las infracciones en materia de tránsito podrán ser sancionadas en sede administrativa municipal a condición de que estén previstas las correspondientes sanciones en la ley local del estado respectivo, las cuales suelen consistir en multa, arresto administrativo, jornadas de trabajo social, retención del vehículo y remisión del mismo al depósito municipal.

En el estado de Jalisco, conforme a la Ley de la materia, los conductores de vehículos que violan la normativa de tránsito son castigados con diversos tipos de sanciones, como la amonestación, la multa, el arresto administrativo, y las jornadas de trabajo de índole social; por ejemplo, el artículo 108 de la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco, dispone:

Se sancionará con multa equivalente a diecinueve días de salario mínimo general diario de la área geográfica de Guadalajara y con arresto administrativo de veinticuatro horas conmutable por cuatro jornadas de trabajo de índole social, en materia de tránsito a



---

elección del infractor, en los términos del Reglamento de esta Ley, a la persona que conduzca un vehículo de motor en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes o psicotrópicos, en los términos que señala el Reglamento de esta Ley.

### 8. MECANISMOS DE IMPUGNACIÓN

Los conductores de vehículos, pueden impugnar las sanciones que las autoridades municipales de tránsito les impongan, por infracciones a la normativa de tránsito, mediante mecanismos específicos establecidos en la propia legislación de la materia, independientemente de los utilizables para combatir todo tipo de violaciones de derechos cometidas por las autoridades y sus agentes en perjuicio de los gobernados, como el «juicio de amparo» ante los órganos jurisdiccionales federales y la «queja» ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos o su equivalente.

En este orden de ideas, la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco establece como instrumento para combatir las sanciones impuestas por infracciones a la normativa de tránsito, el recurso de «inconformidad» y, mediante procedimiento contencioso administrativo, el «juicio de nulidad»; al efecto, en su artículo 112, ordena:

Las sanciones administrativas a que se refiere esta Ley, podrán ser impugnadas por los interesados, a su elección, mediante el recurso de inconformidad que deberán hacer valer por escrito dentro de los 15 días hábiles, contados a partir de que se les notifique la infracción o de que tengan conocimiento de la misma, el que se substanciará en la forma prevista en el Reglamento de esta Ley, o mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado.

### III. LAS CALLES, PARQUES Y JARDINES Y SU EQUIPAMIENTO

Genéricamente, la calle comprende todo andador, bulevar, callejón, viaducto, avenida, calzada, y, en general, cualquier tipo de vía ubicada en suelo urbano, es decir, dentro de un núcleo de población, cuya finalidad consista en dar paso al tránsito de personas, animales y vehículos, bajo un régimen de dominio público; se trata, pues, de todo camino público situado entre dos filas de casas, de los que se exceptúan los tramos urbanos de carreteras nacionales o federales y de caminos provinciales o estatales.

Las calles, junto con las plazas, parques y jardines públicos conforman la vía

---

pública municipal, como resultado de un proceso de urbanización, que en México se inicia desde la época precortesiana.

### 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Proveniente del vocablo latino *callis*, senda, el vocablo castellano calle alude al sendero del dominio público, endurecido a fuerza de pisarlo: *quasi via callo perdurata*, convertido en camino cuando a la labor pedestre se agrega la manual y el empleo de maquinaria y equipo, para dar mayor resistencia a su piso, permitir el rápido desagüe lateral del agua pluvial, vadear el paso de arroyos y ríos, así como hacer más moderadas las pendientes y cuestas.

Mas, la palabra calle evolucionó con una connotación topográfica eminentemente urbana, para aplicarse, no a un camino cualquiera, sino sólo al situado entre dos hileras de construcciones o edificios.

En el antiguo derecho español, las calles estuvieron consideradas, desde siempre, como bienes demaniales; así, en la Ley de Partidas, la calle es considerada como una de los bienes del dominio público, cuyo uso pertenece a todos y cada uno de los habitantes de un pueblo (Ley 9ª, título XXVIII, Partida 3ª), por cuya razón no puede apropiarse por prescripción (Ley 7ª, título XXIX, Partida 3ª). Por su parte, el Fuero Real tenía prevista una multa de treinta sueldos para quien cerrara o cercara una calle para impedir el libre paso por ella, sin perjuicio de que cualquiera pudiera deshacer el cerramiento a costa de quien lo hubiera puesto.

En la fundación de villas y ciudades de la Nueva España, el conquistador trató de aplicar el esquema cuadrangular de calles, así lo hace notar, por ejemplo, el obispo de Guadalajara, Alonso de la Mota y Escobar, en su *Descripción geográfica de los Reinos de Nueva Galicia, Nueva Vizcaya y Nuevo León*, escrita hacia 1606, al observar que en Guadalajara: «Las calles son anchas y derechas, todas a un nivel; tienen once que corren de norte a sur, y diez de oriente a poniente.»(223)

En 1858 la ciudad de México contaba con 245 manzanas, 304 calles, 140 callejones y 90 plazas o plazuelas, vialidad que, al decir de algún historiador, se incrementó a una suma de dos mil, en el año de 1906.(224)

### 2. NATURALEZA INTRÍNSECA DE LAS CALLES PARQUES Y JARDINES

A pesar de que el inciso g) de la fracción III del artículo 115 constitucional considera

---

como funciones o servicios públicos a las calles, así como a los parques y jardines, así como a su equipamiento, creemos que de acuerdo a su naturaleza jurídica intrínseca, se trata de obras públicas —tal como las entiende la doctrina—, mas no de funciones públicas ni de servicios públicos.

Conviene señalar que, aparte de México, no hemos encontrado que el derecho positivo de ningún otro país considere actualmente como función pública o servicio público a tales obras o a su equipamiento; este último, por cierto, se alcanza mediante la celebración de los correspondientes contratos de adquisiciones y servicios, cuando no se asimila al de la obra pública respectiva.

Por otra parte, resulta evidente que calles parques y jardines vienen a ser la infraestructura para los servicios públicos de tránsito, de transporte y —lamentablemente cada vez con mayor frecuencia— de mercados y de estacionamientos; así como ámbito para el desempeño de la función de seguridad pública, y de la prestación de los servicios públicos de limpia y recolección de residuos sólidos y de alumbrado público. Por los motivos antes señalados, consideramos conveniente suprimir «calles, parques y jardines, y su equipamiento», del catálogo contenido en la fracción III del artículo 115 constitucional.

### 3. MARCO JURÍDICO DE CALLES, PARQUES Y JARDINES

La regulación jurídica de calles, parques y jardines municipales se da a través de diversos ordenamientos de orden público, entre los que figuran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones particulares de los estados, la Ley de Expropiación, la Ley General de Asentamientos Humanos, las leyes orgánicas municipales, las leyes de adquisiciones y de obras públicas de los estados, las leyes de tránsito y vialidad, los planes municipales de desarrollo, así como los bandos y reglamentos municipales.

En la ampliación de calles, como en la apertura de nuevas, se puede recurrir a la expropiación, la cual es una forma de adquisición de derecho público, consistente en este caso en el acto de autoridad competente, en cuya virtud, por causa de utilidad pública —servicios públicos, vías de comunicación y obras de beneficio colectivo, entre otras— y mediante indemnización, se dispone unilateralmente la transferencia de la

---

propiedad de un bien determinado en favor del municipio, con, sin, o aun contra la voluntad de su propietario. A este respecto, el segundo párrafo de la fracción VI del artículo 27 constitucional previene:

Las Leyes de la Federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial, esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.

El legislador local ordinario suele recoger los principios de la expropiación contenidos en el artículo 27 constitucional; así, por ejemplo el Código Civil del Estado de México prohíbe, en su artículo 806, ocupar la propiedad sin la voluntad de su dueño, excepto por causa de utilidad de su dueño, y además dispone:

Artículo 811. La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo.

De suerte que, siempre que la apertura o ampliación de calles y la creación de parques y jardines sean de evidente beneficio colectivo, los municipios podrán ocupar, mediante indemnización, las superficies de terrenos de propiedad particular, requeridos para los efectos señalados, y proceder a la demolición de las construcciones que hubiere en tales terrenos.

El marco jurídico, además de regular el uso y aprovechamiento de la vía pública a efecto de asegurar que impere en ella el orden público, y de dotarla de los servicios

---

públicos de limpia y recolección de residuos sólidos, drenaje y alumbrado público, debiera precisar los conceptos de calles, parques y jardines municipales y regular las acciones que orientan su planeación, alineamiento, trazo, y en su caso, la contratación de su construcción, ampliación, modificación, conservación y su equipamiento.

En cuanto a la planeación de calles, dentro de los núcleos de población, los espacios afectos a las vías públicas —calles y plazas—, se determinan en la planeación urbana mediante su alineación, que delimitan aquéllas respecto de la línea de edificación o construcción de los terrenos contiguos edificables; mas, para que existan las vías urbanas no es suficiente que estén planeadas, sino que es indispensable que se realicen las necesarias obras de urbanización y, en consecuencia, puedan cumplir tales vías públicas urbanas los fines básicos a que se hallan destinadas, cuales son los de servir como medio de comunicación, al uso de la circulación o tránsito de personas y, en su caso, de vehículos; por ello, José A. López Pellicer observa:

En tanto que no se cumpla este segundo aspecto, se estará, pues, ante una vía urbana planeada o proyectada, que como tal cuenta legalmente con una especial protección de la legalidad urbanística, que trata de asegurar su ejecución futura, pero no aún de dominio público viario, que como tipo de demanio artificial resultará de la ejecución de las necesarias obras de urbanización y apertura al uso público.<sup>(225)</sup>

Al margen de su categorización como obra pública o como función o servicio públicos, los trabajos de construcción, reconstrucción, remodelación, ampliación, modificación, restauración, pavimentación, repavimentación, conservación y mantenimiento de calles parques y jardines municipales, deben llevarse a cabo dentro de un marco de eficiencia, eficacia, transparencia y probidad, acorde con el interés público y los objetivos propios de su destino, por cuya razón, cuando no se realicen con los propios medios y elementos del municipio —salvo las excepciones legalmente previstas en favor del interés municipal—, debieran efectuarse mediante contratos adjudicados a través de licitaciones públicas, a las que se convoque públicamente a fin de que los interesados puedan presentar propuestas definitivas y formales en sobre cerrado que deberá abrirse en acto público de apertura de ofertas, a fin de lograr para el municipio las mejores condiciones posibles en cuanto a calidad, precio, financiamiento y demás pormenores conducentes.

---

La regulación de los contratos administrativos municipales relativos a las calles, parques y jardines, debe quedar acorde con los demás ordenamientos expedidos en materia municipal, tanto por el Congreso de la Unión, como por las respectivas legislaturas de los estados, y por los ayuntamientos municipales; en materia de obra pública, es frecuente que la ley estatal sea aplicable a la que realizan los municipios y sus organismos auxiliares y fideicomisos, como, por ejemplo, lo dispone expresamente el artículo 1º de la Ley de Obras Públicas del Estado de México, publicada el 26 de septiembre de 1984; y tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, es común que el ordenamiento estatal de la materia deba de ser aplicado por los municipios, cuando los respectivos contratos de adquisición o de arrendamiento de bienes muebles y de servicios sean con cargo a recursos aportados —aun en forma parcial— por el gobierno del estado, o versen sobre bienes muebles o inmuebles del patrimonio estatal, de lo cual da testimonio el artículo 2 de la Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Gobierno del Estado de Jalisco publicada el 14 de marzo de 1995.

Es frecuente que el municipio expida, aun cuando de manera rudimentaria y deficiente, disposiciones relativas a la contratación de obra pública, así como de adquisiciones, arrendamientos y servicios requeridos para el equipamiento de calles, parques y jardines, contenidas en ordenamientos de diversa denominación, como códigos, reglamentos y bandos, varios de los cuales analizamos a continuación, en su parte relativa a los contratos administrativos municipales; algunos de ellos, como implícito reconocimiento de su insuficiencia, determinan la aplicación supletoria de las leyes estatales y federales de la materia, para lo no previsto en el ordenamiento municipal, con lo que no se resuelve el problema, dadas las obvias diferencias existentes entre la estructura de la administración pública municipal y la estatal o la federal.

#### 4. EL CÓDIGO MUNICIPAL DE AGUASCALIENTES

Publicado en el *Periódico Oficial* del Gobierno Constitucional del Estado de Aguascalientes de primero de noviembre del mismo año, previa aprobación del Ayuntamiento del Municipio de Aguascalientes, del 22 de octubre de 1998, el Código Municipal de Aguascalientes se divide en libros y éstos en títulos, que a su vez, se subdividen en capítulos, los cuales se integran con apartados y éstos con artículos.

Bajo el rótulo *De las dependencias de la administración pública municipal, de sus funciones y atribuciones*, el título segundo del libro primero del Código Municipal de

---

Aguascalientes dedica su capítulo II a regular las funciones y atribuciones de los servidores públicos municipales, ocupándose en su apartado décimo, de la Secretaría de Obras Públicas, a la que, en los términos del artículo 103 se le asignan, entre otras, las siguientes atribuciones:

- > Ejecutar el Programa Municipal de Obra Pública, con apego a los lineamientos, directrices y prioridades que le señale el presidente municipal;
- > Directamente o a través de terceros, llevar a a cabo las obras públicas del municipio, incluidas las relativas al alumbrado público, formulando los estudios, proyectos y presupuestos respectivos;
- > Efectuar e inspeccionar los trabajos de mantenimiento o conservación de las obras públicas;
- > Emitir las convocatorias y bases a que deben ajustarse los concursos de obra pública que se celebren en el ámbito municipal, así como vigilar el cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

El referido código, en su apartado décimosexto del mismo capítulo segundo del título segundo del libro primero, determina la creación del Comité de Adquisiciones, integrado por el presidente municipal, el regidor de Hacienda, el síndico de hacienda, el secretario de Finanzas, el secretario de Administración, el contralor municipal y un representante de la Cámara Nacional de Comercio, para regir las adquisiciones municipales de bienes muebles y servicios —obviamente incluidos los relativos al equipamiento de las calles parques y jardines—, cuyo monto sea superior a tres mil veces el salario mínimo general diario vigente en dicho municipio; en tanto que las adquisiciones de monto inferior al antes señalado, se realizarán por el Departamento de Compras, a través del procedimiento de adjudicación directa cuyos lineamientos se establecerán en el sistema de compras que autorice el Ayuntamiento, previa aprobación del Comité de Adquisiciones (artículos 109 y 110).

Figuran entre las facultades del Comité de Adquisiciones (artículo 118), las siguientes:

- > La selección del proveedor de los bienes y servicios en cada ocasión;
- > La elaboración y aprobación del manual de integración y funcionamiento del Comité;

- 
- > La integración y actualización del padrón de proveedores, y
  - > La expedición de las convocatorias en los términos previstos en el propio Código.

De acuerdo al artículo 125 del Código Municipal en análisis, las formas de adjudicación de las adquisiciones pueden ser: por adjudicación directa, por invitación del Comité Municipal de Adquisiciones a los principales proveedores en el giro a que corresponda la operación, y por licitación pública.

Algunas otras disposiciones relativas a las adquisiciones municipales, figuran en los artículos comprendidos del 126 al 137 inclusive, destacando la contenida en el artículo 132, relativa al funcionamiento del Padrón Municipal de Proveedores, por ser requisito indispensable para la selección del proveedor, que éste se encuentre inscrito previamente en él; así como la inserta en el artículo 137, conforme a la cual, todas las adquisiciones se sujetarán a lo dispuesto en el capítulo segundo del título segundo del libro primero del propio Código Municipal de Aguascalientes, y en todo aquello que no esté previsto en dicho capítulo se aplicará de manera supletoria lo señalado en las leyes de obras públicas y de adquisiciones estatal y federal.

## 5. EL REGLAMENTO DE ADQUISICIONES DEL AYUNTAMIENTO DE TLAQUEPAQUE

Durante el trienio 1995-1997, se expidió un Reglamento de Adquisiciones del H. Ayuntamiento de Tlaquepaque, cuyas disposiciones califica como de orden público, y emitidas de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 115 constitucional y los artículos 1, 5 y 39 —fracción II, apartado 3-, 90 y 91 de la Ley Orgánica Municipal del Estado; su finalidad consiste, en los términos de su artículo 1, en regular la adquisición de bienes y contratación de servicios que realice el Ayuntamiento —en los que se deben incluir los requeridos para el equipamiento de calles, parques y jardines—, así como regular también el funcionamiento de su Comisión de Adquisiciones, en aras del uso racional y transparente del gasto público.

El Reglamento en análisis se estructura mediante cinco innominados títulos, tres de los cuales constan de capítulo único y los restantes de dos, los cuales, a través de sus 27 artículos —sin contar los cinco transitorios—, se refieren a disposiciones generales, adquisición de bienes o servicios, integración y funcionamiento de la Comisión de Adquisiciones, facultades de dicha Comisión, sanciones, y recurso de revisión oponible a



---

las resoluciones dictadas en aplicación del propio Reglamento.

Se faculta al presidente municipal y al tesorero para realizar adquisiciones directas, cubriendo los requisitos establecidos en los artículos 50 y 59 de la Ley Orgánica Municipal, a condición de que su importe no rebase en forma unitaria o por lote, flotilla o contrato, la cantidad de \$50,000.00, antes de impuestos; si es superior a dicha cantidad, se requiere autorización de la Comisión de Adquisiciones (artículo 8).

De acuerdo con el ordenamiento en análisis, se integra la Comisión de Adquisiciones con el presidente municipal o el coordinador que él designe, el regidor de la Comisión de Hacienda, el tesorero municipal, el proveedor municipal, un regidor de la primera minoría, y sendos representantes de la Cámara Nacional de Comercio de Tlaquepaque, del Consejo de Cámaras Industriales del Estado de Jalisco, de la Cámara Nacional del Pequeño Comercio, y de la CANIRAC que opere en el municipio.

Se requiere, para ser proveedor del municipio, estar inscrito en el Padrón Municipal de Proveedores, que está a cargo del proveedor municipal (artículos 11, 12 y 13).

Habida cuenta que no se contempla la realización de licitación pública ni cerrada, el proveedor se selecciona con base en los criterios de mejor precio y calidad del bien o servicio, seriedad y responsabilidad, calidad del servicio, condiciones de contratación, ofrecimiento de garantía, e inscripción en el Padrón Municipal de Proveedores; en igualdad de condiciones, los proveedores se aceptarán en el siguiente orden:

Dependencias y organismos públicos municipales

Dependencias públicas estatales

Dependencias públicas federales

Empresas ejidales y sociedades cooperativas

Empresas mixtas o privadas jaliscienses

Empresas nacionales o extranjeras (artículos 11 y 13).

## 6. EL BANDO MUNICIPAL DE DURANGO

Aprobado por unanimidad de las tres fracciones integrantes del H. Ayuntamiento del Municipio de Durango, capital del Estado del mismo nombre, del trienio 1992-1995, el bando municipal respectivo quedó estructurado a través de 300 artículos —además tres

---

transitorios— distribuidos en 15 títulos, algunos de los cuales se dividen en capítulos.

En su título quinto, desarrollado bajo el rótulo *De la Hacienda Municipal*, el Bando Municipal de Durango, dedica su capítulo V a la regulación de la adquisición de bienes y servicios y adjudicación de obra pública, mediante sus únicos cinco artículos, de cuyas disposiciones se pueden destacar las siguientes:

> La que faculta al presidente municipal para que, por conducto del oficial mayor del municipio, autorice las adquisiciones de bienes y servicios o adjudicaciones de obra pública contemplados en el Presupuesto Anual de Egresos del Municipio, cuyo importe no rebase el equivalente de 7,758 días del salario mínimo general vigente en la zona económica del municipio.

> La que crea el Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios y Adjudicación de Obra Pública, el cual se integra con el presidente municipal, quien presidirá el Comité y tendrá voto de calidad; el oficial mayor, quien fungirá como secretario técnico del Comité y tendrá participación con voz, pero sin voto; el síndico municipal y un regidor de cada una de las fracciones de partidos políticos que compongan el Cabildo.

> La que faculta al Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios y Adjudicación de Obra Pública para autorizar aquellas adquisiciones de bienes y servicios o adjudicaciones de obra pública que el Municipio requiera y estén contempladas en el Presupuesto Anual de Egresos que excedan al equivalente de 7,758 días del salario mínimo general vigente en la zona económica del municipio.

> La que obliga a *concurrar* todo contrato de adquisición de bienes y servicios y de obra pública, cuyo monto sea superior al equivalente de 5,120 días del salario mínimo general vigente en el municipio, pero menor al equivalente de 46,000, la asignación del contrato respectivo se hará mediante concurso, invitando directamente a por lo menos tres concursantes; y en las operaciones cuyo monto exceda el equivalente a 46,000 días de dicho salario, la adjudicación se hará mediante licitación pública.

> La que establece la supletoriedad de la legislación estatal y federal de la materia, para todo lo no previsto en el referido bando y los ordenamientos municipales relativos a la adquisición de bienes y servicios y adjudicación de obra pública.



---

## A MANERA DE EPÍLOGO

Requisito indispensable para que la reforma del Estado mexicano sea en beneficio del pueblo será que pase por el municipio, por ser éste la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, como personificación jurídica del grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente, en un territorio determinado, con un gobierno autónomo propio —aunque bajo la potestad del Estado al que pertenece—, sometido a un orden jurídico específico, con propósito de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos que satisfagan las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

En consecuencia, la reforma del Estado deberá atender la formación y fusión de municipios, con respeto a la voluntad mayoritaria de sus moradores y a su viabilidad; de igual manera deberá sentar las bases políticas, jurídicas, financieras y administrativas que aseguren su desarrollo con auténtica autonomía, expresada al través de la libre designación de sus gobernantes internos y de su marco normativo específico.

De igual manera, la reforma del Estado habrá de respetar la personalidad jurídica propia del municipio; la autarquía derivada de su patrimonio racionalmente aprovecha-

---

do y de su hacienda justamente fortalecida; así como de su competencia para ejercer el poder de policía, asegurar la prestación de los servicios públicos locales, realizar las obras públicas y desarrollar cuanta actividad socioeconómica de interés público sea indispensable para la comunidad. Por tanto, la reforma del Estado habrá de distinguir y deslindar las diversas categorías en que se agrupan las diferentes actividades de su competencia, a saber: funciones públicas, servicios públicos, obras públicas y actividades socioeconómicas residuales de interés público.

Importa caracterizar rigurosamente cada una de las referidas categorías a efecto de que puedan ser reguladas de acuerdo con su naturaleza intrínseca; así, la seguridad pública y la ordenación del tránsito se regularían como las funciones públicas que intrínsecamente son; las calles, parques, y jardines recibirían el trato regulatorio de obras públicas que por naturaleza les corresponde; y el reaprovechamiento y reciclaje de las aguas servidas y de los residuos sólidos, sería normado como actividad socioeconómica de interés público, cual debiera ser.

De esta suerte, convendría explicitarse la función pública municipal, como la actividad esencial e indelegable del municipio, cuyo ejercicio requiera del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio y su autoridad; en el inventario de funciones públicas municipales, habrían de figurar, entre otras, las siguientes:

- > La función, materialmente legislativa, de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
- > Las funciones administrativas
  - De seguridad pública
  - De ordenación y control del tránsito
  - De administrar su hacienda
  - De formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal
  - De otorgar licencias y permisos para construcciones
- > La función, materialmente jurisdiccional —establecida no en la Constitución sino en los bandos de policía y gobierno previstos en aquella—, de imponer sanciones, al través de la llamada justicia municipal de barandilla, por la contravención de sus disposiciones.

---

de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones; y rastro; otros de evidente carácter municipal, cuáles son los de transporte colectivo urbano, de taxis y de estacionamientos, sin perjuicio de que el municipio pueda realizar la prestación de otros servicios públicos clasificados como coincidentes, como son los de bibliotecas, de educación y de salud, en el ámbito de su competencia.

En el repertorio de las obras públicas, además de las calles, parques y jardines, figurarían los inmuebles destinados a las oficinas municipales, así como la infraestructura inmobiliaria municipal afecta al desempeño de las funciones públicas municipales y a la prestación de los servicios públicos directamente a cargo del municipio.

En fin, en la relación de actividades socioeconómicas residuales de interés público, a cargo del municipio, podrían figurar, por ejemplo, las relativas al tratamiento, reciclaje y reaprovechamiento de las aguas servidas y de los residuos sólidos.

De igual manera, es importante hacer hincapié en que la reestructuración de la administración pública federal, en lo concerniente a la seguridad pública, no debe propiciar el avasallamiento de las corporaciones policiales del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, por parte de la Federación, sino facilitar una auténtica, ágil, eficaz y eficiente coordinación entre ellas, para que todas puedan cumplir adecuadamente sus cometidos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por otra parte, se debe tener presente que los artículos 28 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultan a los órganos legislativos de la Federación y del Distrito Federal, respectivamente, a establecer la posibilidad —mediante disposición legislativa— de concesionar los correspondientes servicios públicos de la Federación y del Distrito Federal; en cambio, el artículo 115 constitucional no trata el tema de la concesión de los servicios públicos municipales.

En consecuencia, la concesión de servicios públicos municipales está condicionada a que la posibilidad de otorgarla esté prevista en la Constitución particular del Estado respectivo, en los términos y con las excepciones que la ley local establezca, y siempre supeditada al interés general.

El desconocimiento de los principios jurídicos que rigen los servicios públicos

---

municipales redunda en su deficiente normativa, como se comprueba en diversas leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos legales de diferentes estados de la República que sin contar con apoyo de sus respectivas constituciones particulares, abren la posibilidad de concesionar los servicios públicos municipales, bajo el supuesto erróneo de que el artículo 28 de la Constitución federal les permite hacerlo, cuando —acabamos de decirlo— dicho precepto sólo faculta al legislador ordinario federal a establecer la posibilidad de concesionar la prestación de servicios públicos federales o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.

Por consiguiente, las leyes locales y reglamentos municipales que, sin la previsión expresa de la Constitución particular del Estado correspondiente, pretenden establecer la posibilidad de concesionar los servicios públicos municipales o algunos de ellos, son anticonstitucionales.

Otro defecto en que incurren los ordenamientos jurídicos de diversos estados y municipios consiste en considerar a la concesión administrativa de servicios públicos municipales como un contrato, a pesar de que, como hemos visto, se trata de un acto mixto que, de acuerdo con la doctrina, se compone de tres partes de distinta naturaleza: una parte reglada, una parte contractual y una parte consistente en un acto administrativo unilateral, de la administración municipal concedente.

La parte reglada está predeterminada en el ordenamiento jurídico de orden público, que fija los caracteres esenciales del servicio, las modalidades y condiciones que garanticen la eficacia de su prestación y la seguridad de los usuarios; esta parte, implícita en toda concesión de servicio público, no es modificable por el concedente o el concesionario, ni por ambos. En la parte contractual el concesionario —como en los contratos de adhesión—, acepta convertirse en tal, en los términos previstos en la ley y especificados unilateralmente por la administración concedente en el título de la concesión. La última parte consiste en un acto administrativo en cuya virtud la autoridad concedente, de manera unilateral, otorga la concesión en los términos específicos de la misma.

Así pues, la parte reglada de toda concesión de servicio público está consignada en la normativa de la materia, por cuya razón, figuran implícitamente, aun cuando no se inserten de manera expresa, los preceptos legales y reglamentarios de orden público que precisen los principios o caracteres esenciales del servicio, las facultades de la concedente,

---

las obligaciones del concesionario, así como las formas y procedimientos de extinción de la concesión.

Por lo anterior, toda ley que establezca la posibilidad de otorgar concesión de determinados servicios públicos municipales debiera referirse al «título de concesión» y no al «contrato de concesión»; de igual manera, debiera precisar que la concesión no está en el comercio —y por ende no tiene precio—, es inembargable y no podrá cederse, ni de ninguna manera transferirse, sin la previa autorización de la concedente, dado su carácter *intuitu personae*.

Por último, habremos de dar la voz de alerta en cuanto a que el otorgamiento de concesión de cualquier servicio público municipal genera un grave riesgo para la administración municipal concedente, habida cuenta de lo dispuesto en el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que considera a la concesión como una modalidad de inversión al establecer en su artículo 1139, para efectos de dicho capítulo, que, entre otros significados especiales, entiende por inversión toda participación en una empresa que le permita al propietario participar en los ingresos, en las utilidades, o en el haber social de tal empresa en una liquidación, así como las concesiones que involucran la presencia de la propiedad de un inversionista en territorio de otra Parte.

Por lo anterior, capitalistas de Estados Unidos y Canadá podrían alegar, como ya lo han hecho, que la inversión extranjera estadounidense o canadiense, participante mediante cualquier procedimiento en una sociedad que licita y obtiene una concesión municipal de servicio público, permite al inversor extranjero recurrir, en una eventual controversia entre la sociedad concesionaria y el municipio concedente, a las instancias de arbitraje previstas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, situación hipotética en la que las partes contendientes serían el inversionista contendiente y el Estado mexicano en su calidad de Parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La eventual controversia de referencia, dejaría al ente municipal en gran desventaja —entre otras razones, por no ser «parte» en una controversia que eventualmente le puede perjudicar, así como por su escaso o nulo conocimiento del complejo Tratado de Libre Comercio de América del Norte—, salvo que en el título de concesión conste





---

expresa de la empresa concesionaria a recurrir a los mecanismos de solución de controversias previstos en el tratado de referencia, para dirimir las que eventualmente pudieran surgir entre concedente y concesionaria, derivadas de la concesión de servicio público municipal.

De igual manera, sería conveniente incluir en el propio título de la concesión, renuncia similar a la señalada en el párrafo anterior, formulada por los extranjeros que tuvieran participación en los ingresos, utilidades, o en el haber social de la concesionaria; así como cláusula expresa en el sentido de que cuando un extranjero quiera participar bajo alguna de las formas que acabamos de señalar, en la empresa concesionaria, podrá hacerlo a condición de renunciar también a recurrir a los mecanismos de solución de controversias previstos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

## NOTAS

1. Vid. *CAJO, Antonio*, Sociología, 15ª ed., México, Limusa Wiley, p. 51.
2. Vid. *POSADA, Adolfo*, «Municipio». Enciclopedia Jurídica Española, Barcelona, Francisco Seix, Editor, t. XXIII (Publicación autorizada por R. O. de 4 de junio de 1910), p. 127.
3. *MUÑOZ, Virgilio y Mario RUIZ MASSIEU*, Elementos jurídico-históricos del municipio en México, México, UNAM, 1979, p. 13.
4. *TOCQUEVILLE, Alexis de*, La democracia en América, trad. Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 78.
5. *AHRENS, Enrique*, Curso de derecho natural, trad. Pedro Rodríguez Hortelano y Mariano Ricardo de Asensi, 4ª ed., París, Librería de A. Bourel e hijo, 1876, p. 491.
6. *PASCAUD, H.*, De l'organisation communale et municipale en Europe, aux Etats-Unis et en France, París, 1877, p. 1.
7. *POSADA, Adolfo*, El régimen municipal de la ciudad moderna, 4ª ed., Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936, pp. 51 y 52.
8. *KELSEN, Hans*, Teoría general del Estado, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965, p. 189.
9. *BURGOM ORIHUELA, Ignacio*, Derecho constitucional mexicano, 6ª ed., México, Porrúa, 1986, p. 817.
10. *SERRA ROJAS, Andrés*, Derecho administrativo, 10ª ed., México, Porrúa, t. I, p. 610. En el mismo sentido *Buttgenbach, André*, Manual de droit administratif, Bruselas, Jarcie, 1966, p. 103.
11. *ACOSTA ROMERO, Miguel*, Teoría general del derecho administrativo, 2ª ed., México, UNAM, 1975, p. 94. *Teresita Rendón Huerta Barrera* (Derecho municipal, 2ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 195 y 196), mediante amplia argumentación, demuestra también que el municipio no es un organismo descentralizado por región.
12. Vid. *BURDESE, Mario*, Manual de derecho público romano, trad. Angel Martínez Sarrión, Barcelona, Bosch, 1972, pp. 124, 125 y 129.

- 
13. *Idem*, pp. 129 y 130.
14. Tomado de POSADA, Adolfo, «Municipio». Enciclopedia Jurídica Española, op. cit., p. 127.
15. Vid. GRIMBERG, Carl, *La Edad Media*, trad. T. Riaño, México, Siglo XXI, 1983, p. 56.
16. HINOJOSA Y NAVEROX, Eduardo de, «Origen del régimen municipal en León y Castilla», *Estudios sobre la historia del derecho español*, Madrid, 1903, p. 7.
17. *Idem*, p. 65.
18. TORRES LÓPEZ, Manuel, «Instituciones económicas, sociales y político-administrativas de la península hispánica», *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, t. III: España visigoda, 4ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1980, p. 239. Más tarde, el municipio, en su etapa absolutista, sustituyó las asambleas vecinales por cabildos o ayuntamientos, la incorporación de corregidores como presidentes de los ayuntamientos, la patrimonialización de los cargos públicos y la depauperación de las haciendas locales en beneficio de la Hacienda real. Vid. MIGALLON RUBERT, Juan, *Régimen local y derecho urbanístico*, Madrid, Editorial Dilex, 1994, p. 66.
19. FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Manuel. «La España del emperador Carlos V» *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, t. XVIII, Madrid, Espasa Calpe, 1966, p. 192.
20. *Ibidem*.
21. Tomado de: Enciclopedia Universal Ilustrada, Madrid, Espasa Calpe, 1929, t. LXVIII, p. 1388.
22. CASTELAR, Emilio, *Discursos parlamentarios y políticos*, Madrid, Librerías de A. de San Martín, 1885, t. II, p. 135.
23. BENEYTO PÉREZ, Juan, «Cartas-Pueblas», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, publicada bajo la dirección de Carlos-E. Mascareñas, Barcelona, Francisco Seix, Editor, t. III, 1951, pp. 725 y 726.
24. MARTÍNEZ MARINA, Francisco, *Ensayo histórico-crítico sobre la antigua legislación de los reinos de León y Castilla*, Zaragoza, 1832, p. 29.
25. OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio su evolución institucional*, México, Banobras, 1981, p. 109. En sentido contrario, Teresita Rendón Huerta Barrera (*Derecho municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998, p. 92) sostiene que «el Calpulli es en algunos rasgos, similar al municipio, pero es incorrecto equipararlos; ya que el primero por sus características y funciones fue superior al segundo».
26. Vid. MONZÓN, Arturo, *El Calpulli en la organización social de los tenochca*, México, UNAM, 1949, pp. 44 y 45.
27. Vid. OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1968, pp. 33 y 34.
28. *El texto completo de la bula en: SOLORZANO Y PEREYRA, Juan de*, Política india, Madrid, Imprenta Real de la Gazeta, 1776, t. I, pp. 43 a 45. Vid. PEREYRA, Carlos, *Hernán Cortés*, México, Editora Nacional, pp. 70 y 71.
30. Vid. DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, 7ª ed., México, Porrúa, 1969, pp. 66 y 67.
31. OROZCO Y BERRA, Manuel, *Historia antigua y de la conquista de México*, 2ª ed., México, Porrúa, 1978, t. IV, pp. 129 y 130.
32. ZAVALA, Silvio, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1967, t. I, p. 126.

33. TELLO, Fray Antonio, Crónica miscelánea de la sancta provincia de Xalisco, *Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco-Universidad de Guadalajara-IJAH- INAH, 1973, libro segundo, vol. II, pp. 237 y 238.*
34. ZAVALA, Silvio, El mundo americano en la época colonial, *México, Porrúa, 1967, t. I, p. 398.*
35. ZARCO, Francisco, Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856 y 1857], *México, El Colegio de México, 1956, p. 365.*
36. ENFIERE, André, Le vote familial. La réforme électorale, *Paris, Sirey, 1927, p. 82.*
37. RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, Derecho municipal, 2ª ed., *México, Porrúa, 1998, p. 131. Véase también: Martínez, Patricia, «Perspectiva política del municipio argentino», El Municipio, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 109, nota a pie No. 6.*
38. QUINTANA ROLDAN, Carlos, Derecho municipal, *México, Porrúa, 1995, pp. 194 y 195. En opinión de Jean de Savigny: «La autonomía local es el grado de libertad de decisión permitido a los ciudadanos para la administración de las comunidades territoriales que aquellos constituyen naturalmente entre sí. En la actualidad se admite que el grado de autonomía de las comunidades locales constituye uno de los sistemas de medida de las libertades públicas.» ¿El Estado contra los municipios?, Madrid, I.E.A.L., 1978, p. 49.*
39. BOZA MORENO, José, El derecho en el doble orden doctrinal y legal, *Madrid, Editorial García Enciso, 1952, p. 31.*
40. Vid. MARTINS, Daniel Hugo, «Regímenes municipales contemporáneos», *El municipio, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 30.*
41. RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, op. cit., p. 131.
42. TENORIO MACÍAS Pedro y José María FERNÁNDEZ PASTRANA, «Municipio», *Nueva Enciclopedia Jurídica, op. cit., t. XVI, 1978, p. 750.*
43. GARCÍA-TREVÍJANO FOS, José Antonio, Tratado de derecho administrativo, 2ª ed., *Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, t. II, vol. II, 1971, p. 1018.44. Idem, p. 1019.*
45. Vid. QUINTANA ROLDAN, Carlos, op. cit., pp. 206 y 207.
46. GÖNNENWEIN, Otto, Derecho municipal alemán, trad. Miguel Sáenz-Sagasetta, *Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1967, pp. 3 y 5.*
47. ELGUERA, Alberto, «Municipio» *Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, Editorial Omeba, 1964, t. XIX, pp. 960 y 961. Según el profesor uruguayo Daniel Hugo Martins, «El municipio es una persona jurídica pública, con patrimonio propio y organización política y administrativa distinta de la del Estado, pero de naturaleza estatal; integra el Estado, tiene autonomía administrativa dentro del Estado y está regulada por la Constitución y las leyes del Estado.» Regímenes municipales contemporáneos», op. cit., p. 36.*
48. DÍEZ, Manuel María, Derecho administrativo, op. cit., t. III, p. 187.
49. Vid. SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., t. II, p. 514.
50. CARRE DE MALBERG, R. Teoría General del Estado, *Teoría General del Estado, trad. José León Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.*
51. SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia política, 3ª ed., *México, Porrúa, 1975, p. 295.*

52. HAURIQU, *André*, Derecho constitucional e instituciones políticas, trad. José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971, pp. 123 y 124.
53. CARRE DE MALBERG, R., op. cit. p. 249.
54. FRAGA, *Gabino*, Derecho administrativo, 35ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 37.
55. JELLINEK, *Georg*, Teoría general del Estado, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954, p. 462.
56. Tomado de LONG, *WEIL Y BRAVANT*, Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, Paris, Sirey, 1962, p. 6.
57. MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Marcelo*, Diccionario de la administración española peninsular y ultramarina, 2ª ed., Madrid, Imprenta de la V. e hijos de D. A. Peñuelas, 1870, t. 12, p. 654.
58. Vid. DIEZ, *Manuel María*, Derecho administrativo, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979, t. III, p. 323.
59. ACOSTA ROMERO, *Miguel*, Teoría general del derecho administrativo, México, UNAM, 1975, p. 186.
60. WALINE, *Marcel*, «La noción de servicio público», La Ley, Buenos Aires, t. 75, julio-septiembre de 1954, p. 1.
61. MARIENHOFF, *Miguel S.* Tratado de derecho administrativo, op. cit. t. II, p. 20.
62. Ibidem.
63. DIEZ, *Manuel María*, Derecho administrativo, op. cit., t. III, p. 185.
64. BONNARD, *Roger*, Précis de Droit Administratif, Paris, Sirey, 1935, p. 235.
65. MARIENHOFF, *Miguel S.*, Derecho administrativo, op. cit., t. II, p. 27.
66. JEZE, *Gastón*, op. cit., t. II-1, p. 4.
67. GARCÍA OVIEDO, *Carlos y Enrique MARTÍNEZ USEROS*, Derecho administrativo, 9ª ed., Madrid, EISA, 1968, t. II, p. 2031.
68. SERRA ROJAS, *Andrés*, Derecho administrativo, op. cit., t. I, p. 108.
69. CANALI, *José*, Derecho administrativo, Buenos Aires, Depalma, 1974, vol. II, p. 12.
70. WALINE, *Marcel*, Manuel Elementaire de Droit Administratif, Paris, Sirey, 1933, p. 333.
71. VEDEL, *Georges*, Derecho administrativo, trad. Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980, p. 71.
72. VILLEGAS BASAVILBASO, *Benjamín*, Derecho administrativo, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1951, t. III, p. 52.
73. MARIENHOFF, *Miguel S.*, op. cit., t. II, pp. 31-32.
74. Vid. GORDILLO, *Agustín A.* Tratado de derecho administrativo, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1980, t. 2, p. XIII-6.
75. Vid. FERNÁNDEZ RUIZ, *Jorge*, «Apuntes para una teoría jurídica de la necesidad», Actualización jurídica, año 1, núm. 1, México, febrero 1997, pp. 19-22.76. SILVA CIMMA, *Enrique*, Derecho administrativo chileno y comparado, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1969, t. II, p. 145.77. JEZE, *Gaston*, op. cit., t. II, vol. 1, p. 4.
76. SILVA CIMMA, *Enrique*, Derecho administrativo chileno y comparado, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1969, t. II, p. 145.77. JEZE, *Gaston*, op. cit., t. II, vol. 1, p. 4.
78. Vid. FLEINER, *Fritz*, Instituciones de derecho administrativo, trad. Sabino Álvarez Gendín, Barcelona, Editorial Labor, 1953, p. 127.
79. VILLEGAS BASAVILBASO, *Benjamín*, op. cit., t. III, p. 73.

80. *Idem*, p. 75.
81. *Tomado de: SERRA ROJAS, Andrés*, op. cit., t. I, p. 120.
82. *DUGUIT, Leon*, *Traité de droit constitutionnel*, 3ª ed., París, Editions E. de Boccard, 1927-1930, t. II, p. 55.
83. *JEZE, Gastón*, *Principios generales de derecho administrativo*, ed. cit., t. II, vol 1, p. 4.
84. *VILLEGAS BAVILBANO, Benjamín*, op. cit., t. III, p. 13.
85. *DIEZ, Manuel María*, op. cit., t. III, p. 198.
86. *OLIVERA TORO, Jorge*, *Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1967, p. 57.
87. *GRECA, Alcides*, *Derecho y ciencia de la administración municipal*, 2ª ed., Santa Fe, Argentina, 1943, p. 194. Véase en sentido parecido: *PEDURAN, Alcides Agustín*, *los municipios del siglo XXI*, Hurlingham, Provincia de Buenos Aires, Editorial Aguilar, s/f., p. 88.
88. *MARIENHOFF, Miguel S.*, *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., t. II, p. 134.
89. *Ibidem*.
90. *MINISTÈRE DES FINANCES*, *Statistiques et études financières*, núm. 160, París, 1962, p. 362.
91. *DUNERGER, Maurice*, *Finances publiques*, Presses Universitaires, 1963, p. 92.
92. *ARINO ORTIZ, Gaspar*, *Las tarifas de los servicios públicos*, Sevilla, Instituto García Ovieda, pp. 75-76.
93. *MARIENHOFF, Miguel S.* *Tratado de derecho administrativo*, op. cit., t. II, p. 146.
94. *DIEZ, Manuel María*, *Régimen jurídico de las comunicaciones*, Buenos Aires, Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez, t. III, p. 81.
95. *DEREUX, George*, *De la nature juridique des tarifs de de chemins de fer*, París, Ed. Thèse, 1906, p. 99.
96. *SOLDEVILA, Carlos*, «*Obras públicas*», *Enciclopedia Jurídica Española*, op. cit. t. XXIII, p. 645.
97. *Vid. CARPEZO, Jorge*, *Estudios constitucionales*, 2ª ed., México, UNAM-LGEM, 1983, p. 101.
98. *La palabra fisco proviene de la voz latina fiscus, equivalente a cesta de mimbre, alusiva a la costumbre romana de guardar el dinero en este tipo de cestas, y por extensión al dinero mismo guardado de esta manera; posteriormente, por un giro del idioma se llamó así al tesoro del príncipe, para diferenciarlo del tesoro público que fue llamado erarium publicum, habida cuenta que el patrimonio del emperador estaba separado de los caudales destinados a cubrir los gastos del Estado, como hace notar el historiador por antonomasia del Imperio Romano, Cornelio Tácito, en el capítulo II del libro VI de sus Anales (trad. Carlos Coloma, México, Porrúa, 1975, pp.126 y 127).*
99. *GORDILLO, Agustín A.*, *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1977, t. I, p. III-16.
100. *ACOSTA ROMERO, Miguel*, *Teoría general del derecho administrativo*, México, UNAM, 1975, p. 33.
101. *Alcantarillado viene a ser la obra pública consistente en el conducto o túnel empleado como infraestructura para el drenaje, desagüe o retiro de las aguas servidas y de las pluviales; en tanto que el tratamiento y disposición de las mismas no es servicio público sino actividad socioeconómica de interés público.*
102. *El tratamiento y disposición final de los residuos sólidos constituye una actividad socioeconómica de interés público.*

- 
103. Vid. SERRA ROJAS, *Andrés*, Derecho administrativo, op. cit., t. I, p. 121.
104. BUTTGENBACH, *André*, Manuel de Droit Administratif, Bruselas, *Jarcié*, 1966, pp. 86-87.
105. Vid. GARCÍA OVIEDO, *Carlos y Enrique MARTÍNEZ USEROS*, Derecho administrativo, 9ª ed., Madrid, E.I.S.A., t. II, p. 290.
106. MEJÍA LIRA, *José*, Servicios públicos municipales, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1994, pp. 49 y 50.
107. LOPEZ SOSA, *Eduardo*, Derecho municipal mexicano, Toluca, México Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p. 191.
108. HAURIQU, *Maurice*, Précis élémentaire de droit administratif, París, *Sirey*, 1943, p. 427.
109. DIEZ, *Manuel María*, Derecho administrativo, op. cit., t. III, p. 261.
110. ALBI, *Fernando*, Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales, Madrid, *Aguilar*, 1960, p. 725.
111. FRAGA, *Gabino*, Derecho administrativo, 35ª ed., revisada y actualizada por Manuel Fraga, México, *Porrúa*, 1997, p. 236.
112. SERRA ROJAS, *Andrés*, Derecho administrativo, op. cit., t. II, p. 261.
113. VEDEL, *Georges*, Derecho Administrativo, op. cit. p. 708.
114. ALBI, *Fernando*, op. cit., p. 540.
115. DIEZ, *Manuel María*, Derecho administrativo, ed. cit., T. III, p. 419.
116. JEZE, *Gastón*, Los principios generales del derecho administrativo, op. cit., vol. III, pp. 363-364.
117. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos, t. 141, «Considerando 7º», p. 190.
118. DUMM, *Raúl E.*, «Concesión de servicios públicos», Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit., t. III, p. 580. Jorge Sarmiento García entiende, en su libro Concesión de servicios públicos (Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1999), que «la concesión de servicios públicos es un contrato en la función administrativa, que se regula fundamentalmente por el derecho público, aunque admita en algunos aspectos la aplicación —sobre todo analógica y supletoria— de principios y normas de derecho privado.»
119. GÓMEZ GONZÁLEZ, *Mariano*, «Concesiones administrativas», Enciclopedia Jurídica Española, op. cit., t. VII, p. 854.
120. *Ibidem*.
121. MAYER, *Otto*, Derecho administrativo alemán, trad. Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Ediciones Arayú, t. IV, pp. 161 y 162.
122. ALTAMIRA, *Guillermo*, Curso de derecho administrativo, Buenos Aires, *Depalma*, 1971, p. 319. En el mismo sentido, Julio R. Comadira, afirma: «En el marco dogmático de la LPA es posible concebir el acto administrativo como una declaración emitida por un órgano estatal, o un ente público no estatal, en ejercicio de la función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante de la función administrativa, bajo un régimen jurídico exorbitante, productora de efectos jurídicos directos e individuales respecto de terceros. (Derecho administrativo, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, p. 25)
123. DOMÍNGUEZ BERRUETA DE JUAN, *Miguel*, El incumplimiento en la concesión de servicio público, Madrid, Editorial Montecorvo, 1981, p. 62.

124. MADIOT, Ives, *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral*, Paris, *Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence*, 1971, p. 152.
125. En Argentina, señala Nina Karina Cicero, «los entes y comisiones regulatorias constituidas a raíz de la transferencia de los servicios del sector público al privado, son órganos de la administración que han sido creados en ejercicio del poder de regulación del Estado y a los cuales se les ha atribuido la potestad de controlar el cumplimiento de los marcos regulatorios de los servicios públicos privatizados, ámbito en donde la regulación es absoluta y general en virtud del carácter esencial e ininterrumpido que reviste la prestación de éstos.» *Servicios públicos: control y protección*, Buenos Aires, *Universidad de Buenos Aires-Editorial Ciudad Argentina*, 1996, p. 21.
126. MESTRE DELGADO, Juan Francisco, La extinción de la concesión de servicio público, *Madrid, La Ley*, 1992, pp. 259 y 260.
127. ARIMANY LAMOGLIA, Esteban, La reversión de instalaciones en la concesión administrativa del servicio público, *Barcelona, Bosch*, 1960, p. 72.
128. CASTORENA ZAWALA, José de Jesús, El problema municipal mexicano, *México, Editorial Cultura*, 1926, p. 89.
129. QUINTANA ROLDAN, Carlos, op. cit, p. 452.
130. MORELL OCAÑA, Luis, «Abastecimiento y saneamiento de agua de la comunidad de Madrid», *Estudios sobre el derecho de la comunidad de Madrid, Madrid, Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid*, 1987, p. 496.
131. Vid. ROBELO, Cecilio A., *Diccionario de mitología náhuatl*, México, *Imprenta del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología*, 1911, p. 131.
132. En el Reglamento de medidas de aguas, expedido en 1761, se tomó por unidad la paja, equivalente a 648 litros al día; dieciocho pajas formaban un real; ocho reales integraban una naranja; tres naranjas equivalían a un surco; y 48 surcos constituían un buey, que era igual a 13'436,928 litros al día. Un siglo después de la expedición de dicho ordenamiento, en 1863, el presidente Benito Juárez, decretó la conversión de dichas medidas al sistema métrico decimal.
133. Vid. BEHN, Friedrich, «Prehistoria e historia primitiva», *Historia Universal, dirigida por Walter Goetz, versión española de Manuel García Morente, Madrid, 1932, t. I, El despertar de la humanidad, pp. 200 y 201.*
134. Vid. SUTONIO TRANQUILIO, Cayo, *Los doce cesares, trad. M. T. Baudement y Jaime Arnal, Madrid, Editorial Iberia, 1962, p. 79.*
135. MELIDA, José Ramón, «El arte en España durante la época romana. Arquitectura», *Historia de España, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, 3ª ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1962, t. II, España romana, p. 597.*
136. Vid. DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España, 7ª ed., México, Porrúa, 1969, p. 125.*
137. CORTÉS, Hernán, «Segunda Carta-Relación, 30 de octubre de 1520», *Cartas de Relación, 14ª ed., México, Porrúa, 1985, p. 65.*
138. RIVERA CAMBAS, Manuel, México pintoresco y monumental, *México, Editorial Valle de México, 1972, t. II, 242 y 243.*



139. LÓPEZ ROSADO, Diego G., Los servicios públicos de la ciudad de México, México, Porrúa, 1976, p. 57.
140. AZCARATE, Miguel María de, Memoria de los ramos del Ayuntamiento de la Ciudad de México, México, 1864, pp. 104 y 105.
141. GARCÍA CUBAS, Antonio, El libro de mis recuerdos, México, Editorial Patria, 1945, p. 207.
142. Vid. BÁRCENA, Mariano, Descripción de Guadalajara en 1880, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1954, p. 89.
143. ASMAIN, Lamberto, Memoria sobre las aguas potables de la capital de México, México, 1884, pp. 10 y 11.
144. MATEO BARCO, Juan Manuel, Cambio institucional y servicios municipales, Granada, Editorial Comares, 1998.
145. LARREA, Ferran, «Servicio de abastecimiento de aguas», Manual de servicios municipales, Barcelona, Centre d'Estudis Urbanístics Municipals i Territorials, pp. 224 y 225.
146. Vid. Manual de servicios públicos municipales, México, Banobras-INAP, 1989, p. 74.
147. AGUILAR, fray Francisco de, Relación breve de la conquista de la nueva España, México, José Porrúa e Hijos, Sucs., 1954, p. 50.
148. Vid. ROJAS, Teresa, «Aspectos tecnológicos de las obras hidráulicas coloniales», Nuevas noticias sobre las obras hidráulicas prehispánicas y coloniales en el valle de México, México, INAH, 1974, pp. 86 y 87.
149. GURRIA LACROIX, Jorge, «El desagüe del Valle de México durante la época novo hispana», Memoria de las obras del sistema de drenaje profundo del Distrito Federal, México, Departamento del Distrito Federal, t. II, p. 76.
150. CAVO, Andrés, Historia de México, México, Editorial Patria, 1949, p. 192.
151. Vid. CHIMALPAHIM CUAUHTEHUANIZIN, FRANCISCO DE SAN ANTON MUÑOZ, Relaciones originales de Chalco-Amecameca, México, Fondo de Cultura Económica, 1965, p. 264.
152. HUMBOLDT, Alejandro de, Ensayo político sobre el reino de la Nueva España, México, Porrúa, 1981, p. 318.
153. Vid. LOPEZ ROSADO, Diego G., Los servicios públicos de la ciudad de México, op. cit. p. 34.
154. AZCARATE, Miguel María de, Memoria de los ramos del Ayuntamiento de la ciudad de México, México, 1864, pp. 110 y 111.
155. Vid. SALADO ALVAREZ, Victoriano, La Secretaría de Gobernación. El florecimiento de México, México, Francisco Trentini, 1906, p. 104.
156. Vid. SANCTS, Gaetano de, «El helenismo y Roma», Historia Universal, dirigida por Walter Goetz, versión española de Manuel García Morente, Madrid, 1933, t. II, p. 460.
157. PIRENNE, Jacques, Historia Universal, trad. Carlos Martínez Barbeito y Manuel Tamayo, Barcelona, Editorial Exito, 1959, vol. IV, p. 306.
158. LEMOINE VILICANA, Ernesto, «El alumbrado público durante la segunda mitad del siglo XVIII», Boletín del Archivo General de la Nación, México, octubre-diciembre de 1963, pp. 788-790.
159. Vid. CASAVOLA, Gustavo, Seis siglos de historia gráfica de México, México, 1962. Trillas, p. 148.
160. Vid. LOPEZ ROSADO, Diego G. op. cit., pp. 166 y 225. En aquella época, la partida presupuestal más importante,

después de la de obras públicas era la de alumbrado. Vid. ARIZPE, Rafael R., El alumbrado público en México. Estudio histórico, México, 1900, pp. 445 y 446.

161. Vid. GALINDO Y VILLA, Jesús. Historia sumaria de la ciudad de México, México, 1925, p. 53.

162. LOPEZ GARRIDO, J., J. PEREIRA MARTINEZ y R. RODRIGUEZ ACOSTA, Eliminación de los residuos sólidos urbanos, Barcelona, Editores Técnicos Asociados, 1980, p. 230.

163. LLIBET BORRELL, Francesc, «Residuos sólidos urbanos. Los servicios de limpieza», Derecho local especial, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997, p. 359.

164. Cfr. LLIBET BORRELL, Francesc, op. cit. p. 361.

165. TORQUEMADA, Juan de, Monarquía Indiana, 5ª ed., México, Porrúa, 1975, t. I, p. 460.

166. Vid. LOPEZ ROSADO, Diego G., Los servicios públicos de la ciudad de México, México, Porrúa, 1976, pp. 161 y 162.

167. ALENZA GARCIA, José Francisco, El sistema de la gestión de los residuos sólidos urbanos en el derecho español, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, p. 149.

168. MORRAL, Joan, «Gestión municipal de mercados», Manual de servicios municipales, Barcelona, Centre d'Estudis Urbanístics Municipals i Territorials, p. 151.

169. Vid. Manual de servicios públicos municipales, México, INAP-BANOBRAS, 1989, p. 117.

170. CORTÉS, Hernán, op. cit. pp. 140 y 141.

171. Vid. SUETONIO TRANQUILLO, Cayo, Los doce césares, trad. M. T. Baudement y Jaime Arnal, Madrid, Editorial Iberia, 1962, p. 108.

172. Vid. LOPEZ ROSADO, Diego, Los servicios públicos de la ciudad de México, México, Porrúa, 1976, p. 103.

173. FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Javier, La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman, Madrid, Civitas, 1995, p. 23.

174. Vid. CARPIZO, Jorge, Estudios constitucionales, 2ª ed., México, L.G.E.M. 1983, p. 101.

175. VILLAR ROJAS, Francisco José, Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos, Granada, Editorial Comares, 2000, p. 20.

176. DICKEY, John W. Manual del Transporte Urbano, trad. Santiago Téllez Olmo, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977, p. 69.

177. CERVANTES NOREÑA, Miguel, Pequeña geografía histórica del Distrito Federal, México, 1902, pp. 87 y 88.

178. Vid. LOPEZ ROSADO, Diego, op. cit. pp. 63, 141, 195 y 253.

179. Colección de los decretos, circulares y órdenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco. Guadalajara, Tip. de S. Banda, 1878, t. 6º, pp. 12 a 18.

180. Tomado de la compilación: Derechos humanos: Documentos y testimonios de cinco siglos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 70.

181. Idem, p. 105.

182. El texto del artículo 3º constitucional da comienzo con la frase: «Todo individuo tiene derecho a recibir educación.» Por su parte, el Pacto Internacional de referencia, en su artículo 13.1, establece: «Los Estados Partes

en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación.»

183. Vid. PÉREZ GUERRERO, Pedro Luis, Gobierno local y desarrollo en Suecia, Barcelona, Fundació Carles Pi y Sunyer, 2000, p. 9.

184. Tomado de: CABANELLAS, Guillermo, Diccionario de derecho usual, 6ª ed. Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968, p. 592.

185. Tomado de la compilación: Derechos humanos: Documentos y testimonios de cinco siglos, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991, p. 107.

186. SILVA CIMMA, Enrique, Derecho administrativo chileno y comparado, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1969, t. II, p. 53.

187. MARIENHOFF, Miguel S., Tratado de derecho administrativo, op. cit, t. II, p. 27.

188. LOMBARDO DE RUIZ, Sonia, Desarrollo urbano de México-Tenochtitlan según las fuentes históricas, México, 1973, p. 197.

189. RIVERA CAMBAS, Manuel, México pintoresco, artístico y monumental, México, Editorial del Valle de México, 1981, t. I, p. 91.

190. Tomado de: La administración pública en la época de Juárez, México, Secretaría de la Presidencia, 1974, t. 2, pp. 369 y 370.

191. Tomado de: Colección de los decretos, circulares y órdenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco, Guadalajara, Tip. de S. Banda, 1881, p. 584.

192. SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional, México, INACIPE, 2000, p. 83.

193. Tomado del Periódico «El Universal», octubre 6 de 2000, p. 10.

194. Sin embargo, la seguridad nacional no se reduce a la acción de las fuerzas militares, pues se complementa con la organización de registros públicos, la construcción e instalación de vías generales de comunicación, y otros mecanismos; para la Academia de Guerra de Brasil, la seguridad nacional viene a ser el grado relativo de garantía que a través de acciones políticas y económicas, psicosociales y militares, un Estado puede proporcionar en una determinada época a la nación que jurisdicciona para la consecución y salvaguarda de los objetivos nacionales, a pesar de los antagonismos internos o externos existentes o previsibles. Vid. Cabanellas de Torres, Diccionario militar, Buenos Aires, Heliasta, 1988, p. 481.

195. CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. La seguridad pública municipal. Guía técnica 16, 3ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1995, p. 13.

196. En España, al decir de Javier Barcelona Llop «Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía» CIVITAS Revista española de derecho administrativo. No. 95, julio-septiembre, Madrid, 1997, p. 376, también existe un importante número de municipios sin policía local, cuya población asciende a casi cinco millones de habitantes, razón por la cual, diversas leyes autonómicas contemplan la existencia de corporaciones policiales de ámbito supramunicipal; en este sentido, por ejemplo, el artículo 3.1 de la Ley de Extremadura 1/ 1990, de 26 de octubre, y el artículo 26 de la Ley de Madrid 4/ 1992, de 8 de julio.

197. CARPIZO, Jorge, Estudios constitucionales, op. cit., p. 100.
198. Vid. FLEINER, Fritz, Instituciones de derecho administrativo, trad. Sabino Alvarez Gendín, Barcelona, Labor, 1953, p. 310.
199. GARCÍA-TREVÍJANO FOS, José Antonio, Tratado de derecho administrativo, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1968, t. I, p. 151.
200. Tomado de: FLEINER, Fritz, op. cit., p. 311.
201. SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., t. II, p. 438.
202. BIELSA, Rafael, Principios de derecho administrativo, Buenos Aires, El Ateneo, 1947, p. 23.
203. HERRENDORF, Daniel E., El poder de policía en un sistema de derechos humanos, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1990, p. 41.
204. GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de derecho administrativo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, vol II, p. 161.
205. Idem, p. 179.
206. ALONSO PÉREZ, FRANCISCO, Seguridad ciudadana, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., 1994, pp. 14 y 15.
207. VILLEGAS BAVILBAO, Benjamín, Derecho administrativo, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1954, t. V, p. 275.
208. FIORINI, Bartolomé A., Manual de derecho administrativo, Buenos Aires, La Ley, 1968, t. II, p. 676.
209. SARRE IGUINIZ, Miguel, Guía del policía, 2ª ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, pp. 37 y 38.
210. Tomado de: SARRE IGUINIZ, Miguel, op. cit. p. 36.
211. LUNA ALAYORRE, Benjamín, «La seguridad pública estatal desde la perspectiva de su cancerado roll de los supuestos», Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 59, México, INAP, abril de 1998.
212. Vid. LÓPEZ SOVA, Eduardo, Derecho municipal mexicano, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, p. 142.
213. Vid. DECOUX, André, MONTREUIL, Jean y Jacques BUISON, Le droit de la Police, París, Librairie de la Cour de Cassation, 1991, pp. 541-543.
214. Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo II, septiembre de 1995, p. 43.
215. Vid. GARCÍA BECERRIL, Rocío, «El código ético de los servidores públicos en el derecho comparado con otros países», Código ético de conducta de los servidores públicos, México, UNAM, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994, pp. 214-216.
216. BUCHANAN, H., El tráfico en las ciudades, Madrid, Tecnos, 1973, p. 9.
217. Tomado de: LOPEZ ROSADO, Diego G., op. cit. pp. 63 y 64.
218. MOSNET ITURRASPE, Jorge y Horacio Daniel Rosatti, Regulación del tránsito y del transporte automotor, Santa Fe,

---

Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992, p. 85.

219. *Idem*, p. 283.

220. GRECA, Alcides, Derecho y ciencia de la administración municipal, 2ª ed., Santa Fe, Argentina, t. II, p. 229.

221. CONSEJO ESTATAL DEL TRANSPORTE, El viajero urbano, año 2, número 8, Monterrey, 1991, p. 7.

222. Vid. CAVAGNE, Juan Carlos, La intervención administrativa, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992, p. 174.

223. Tomado de: Testimonios de Guadalajara, prólogo y selección de José Cornejo Franco, México, Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma, 1942, p. 38.

224. Vid. ARRONIZ, Marcos, Manual del viajero en México, París, 1858, pp. 39 y 40. Véase también: TORRES TORIJA, Manuel, La ciudad de México, México, Francisco Trentini, 1906, p. 63.

225. LÓPEZ PELLICER, José A., «Vías públicas, usos y actividades de transporte, con referencia al ámbito local», Derecho local especial, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, t. I, 1997, pp. 544 y 545.

226. Vid. WITKER, Jorge, «Aspectos regulatorio-institucionales de la inversión extranjera directa (IED)», Regulación de flujos financieros internacionales, Marcos Kaplan e Irma Manrique Campos, coordinadores, México, UNAM, 2000, pp. 98 y 99.

renuncia

## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- ABELLAN, Carmelo, *Tratado práctico de la administración local española*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1974.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 2ª ed. México, UNAM, 1975.
- AGUILAR, Fray Franciso de, *Relación breve de la conquista de la Nueva España*, México, José Porrúa e Hijos, Sucs., 1954.
- AHRENS, Enrique, *Curso de derecho natural*, Trad. Pedro Rodríguez Hortelano y Mariano Ricardo de Asensi, 4ª ed., París, Librería de A. Bouret e hijo, 1876.
- ALBI, Fernando, *Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales*, Madrid, Aguilar, 1960.
- ALENZA GARCÍA, José Francisco, *El sistema de la gestión de los residuos sólidos urbanos en el derecho español*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.
- ALONSO PÉREZ, Francisco, *Seguridad ciudadana*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., 1994.
- ALTAMIRA, Guillermo, *Curso de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1971
- AÑORVE BAÑOS, Manuel, *Servicios públicos municipales*, México, Porrúa, 1998.
- ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *El municipio en México, ¿Bases normativas o reglamentos autonomos?*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal-Instituto Sonorense de Administración Pública, 1995.
- ARAMOUNI, Alberto, *Derecho municipal*, Buenos Aires, Némesis, 2000.
- ARANA CERVANTES, Marcos, *Guadalajara, sus fuentes*, Guadalajara, Jal., Ayuntamiento de Guadalajara, 1980.
- ARIMANY LAMOGLIA, Esteban, *La reversión de instalaciones en la concesión administrativa de servicio público*, Barcelona, Bosch, 1981.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *Las tarifas de los servicios públicos*, Sevilla, Instituto García Oviedo,

1976.

ARIZPE, Rafael R., *El alumbrado público en México. Estudio histórico*, México, 1900.

ARRONIZ, Marcos, *Manual del viajero en México*, París, 1858, pp. 39 y 40.

ASIAIN, Lamberto, *Memoria sobre las aguas potables de la capital de México*, México, 1884.

AZCÁRATE, Miguel María de, *Memoria de los ramos del Ayuntamiento de la ciudad de México*, México, 1864.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, A., *Manual de administración local*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1987.

BARCELONA LLOP, Javier, «Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y policía» *CIVITAS Revista española de derecho administrativo*, No. 95, julio-septiembre, Madrid, 1997.

BÁRCENA, Mariano, *Descripción de Guadalajara en 1880*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1954.

BEHN, Friedrich, «Prehistoria e historia primitiva», *Historia Universal*, dirigida por Walter Goetz, versión española de Manuel García Morente, Madrid, t. I, *El despertar de la humanidad*, 1932.

BENEYTO PÉREZ, Juan, «Cartas-Pueblas», *Nueva Enciclopedia Jurídica* publicada bajo la dirección de Carlos-E. Mascareñas, Barcelona, Francisco Seix, Editor, 1951-1994.

BIELSA, Rafael, *Principios de derecho administrativo*, Buenos Aires, El Ateneo, 1947.

\_\_\_\_\_, *Principios de régimen municipal*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1962.

BONNARD, Roger, *Précis de Droit Administratif*, París, Sirey, 1935.

BOURGON TIVAO, Luis Pablo, *Manual de servicios públicos locales*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

BOZA MORENO, José, *El derecho en el doble orden doctrinal y legal*, Madrid, Editorial García Enciso, 1952.

BUCHANAN, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973.

BURDESE, Mario, *Manual de derecho público romano*, trad. Angel Martínez Sarrión, Barcelona, Bosch, 1972.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 6ª ed. México, Porrúa, 1986.

BUTTGEBACH, André, *Manual de droit administratif*, Bruselas, Jarcie, 1966.

CABANELLAS DE TORRES, *Diccionario militar*, Buenos Aires, Heliasta, 1988.

CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, 6ª ed. Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1968.

CANASI, José, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1974.

CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2ª ed., México, UNAM-LGEM, 1983.

CARRE DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, trad. José Lión Depetret, México, Fondo

---

de Cultura Económica, 1948.

CASASOLA, Gustavo, *Seis siglos de historia gráfica de México*, México, Trillas, 1962.

CASO, Antonio, *Sociología*, 15ª ed. México, Limusa Wiley, 1969.

CASSAGNE, Juan Carlos, *La intervención administrativa*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1992.

CASTELAR, Emilio, *Discursos parlamentarios y políticos*, Madrid, Librerías de A. de San Martín, 1885.

CASTORENA ZAVALA, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Editorial Cultura, 1926.

CAVO, Andrés, *Historia de México*, México, Editorial Patria, 1949.

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL, *La seguridad pública municipal. Guía técnica 16, 3ª ed*, México, INAP-CEDEMUN, 1995.

CERVANTES NOREÑA, Miguel, *Pequeña geografía histórica del Distrito Federal*, México, 1902.

CHIMALPAHIM CUAUHTLEHUANITZIN, Francisco de San Antón Muñón, *Relaciones originales de Chalco-Amecameca*, México, Fondo de Cultura Económica, 1965.

CÍCERO, Nina Karina, *Servicios públicos: control y protección*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires-Editorial Ciudad Argentina, 1996.

CISNEROS SOSA, Armando, *El municipio en México*, Puebla, Gobierno del Estado, 1992. *Colección de los decretos, circulares y órdenes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco*, Guadalajara, Tip. de S. Banda, 1878.

COMADIRA, Julio R., *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996.

CONSEJO ESTATAL DEL TRANSPORTE, *El viajero urbano*, año 2, número 8, Monterrey, 1991.

CORTÉS, Hernán, *Cartas de relación*, 14ª ed., México, Porrúa, 1985.

DE LA GARZA, Sergio Francisco, *El municipio mexicano*, México, Jus, 1947.

DECOCQ, André, Jean MONTREUIL, y Jacques BUISSON, *Le droit de la Police*, París, Librairie de Cour de cassation, 1991.

*Derechos humanos: Documentos y testimonios de cinco siglos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1991.

DEREUX, George, *De la nature juridique des tarifs de de chemins de fer*, París, Ed. Thèse, 1906.

DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, 7ª ed., México, Porrúa, 1969.

DICKEY, John W., *Manual del transporte urbano*, trad. Santiago Téllez Olmo, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.



- 
- DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, 1979.
- \_\_\_\_\_, *Régimen jurídico de las comunicaciones*, Buenos Aires, Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez, 1935.
- DOMÍNGUEZ BERRUETA DE JUAN, Miguel, *El incumplimiento en la concesión de servicio público*, Madrid, Editorial Montecorvo, 1981.
- DUGUIT, Leon, *Traité de droit constitutionnel*, 3ª ed., París, Editions E. de Boccard, 1927-1930.
- DUVERGER, Maurice, *Finances publiques*, París, Presses Universitaires, 1963.
- Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix, Editor, Publicación autorizada por R. O. de 4 de junio de 1910.
- Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Editorial Omeba, 1964
- Enciclopedia Universal Ilustrada*, Madrid, Espasa Calpe, 1929.
- ENFIERE, André, *Le vote familial. La réforme electorale*, París, Sirey, 1927.
- FERNÁNDEZ ÁLVAREZ, Manuel. «La España del emperador Carlos V» *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, t. XVIII, Madrid, Espasa Calpe, 1966.
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Javier, *La intervención del municipio en la actividad económica. Los títulos que la legitiman*, Madrid, Civitas, 1995.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, «Apuntes para una teoría jurídica de la necesidad», *Actualización jurídica*, año 1, núm. 1, México, febrero, 1997.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Roberto, *Mercados minoristas tradicionales de Madrid*, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 2000.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Eduardo, *El municipio mexicano hacia el fin del siglo*, Puebla, Gobierno del Estado, 1997.
- FIORINI, Bartolomé A., *Manual de derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, 1968.
- FLEINER, Fritz, *Instituciones de derecho administrativo*, trad. Sabino Álvarez Gendín, Barcelona, Editorial Labor, 1953.
- FONT, Tomás, *La carta municipal de Barcelona en la reforma del régimen local*, Barcelona, Funadació Carles Pi y Sunyer, 2000.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 35ª ed., revisada y actualizada por Manuel Fraga, México, Porrúa, 1997.
- GALARZA, Ernesto, *La industria eléctrica en México*, México, 1941.
- GALINDO Y VILLA, Jesús. *Historia sumaria de la ciudad de México*, México, 1925.
- GARCÍA BECERRIL, Rocío, «El código ético de los servidores públicos en el derecho comparado con otros países», *Código ético de conducta de los servidores públicos*, México, UNAM, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1994.

- 
- GARCÍA CUBAS, Antonio, *El libro de mis recuerdos*, México, Editorial Patria, 1945.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos y Enrique MARTÍNEZ USEROS, *Derecho administrativo*, 9ª ed., Madrid, EISA, 1968.
- GARCÍA-TREVIANO FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971.
- GARNER, J. F. y otros, *Derecho de la planificación territorial en la Europa Occidental*, trad. Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1976.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- GÖNNENWEIN, Otto, *Derecho municipal alemán*, trad. Miguel Sáenz-Sagasetta, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1967.
- GORDILLO, Agustín A. *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1980.
- GRECA, Alcides, *Derecho y ciencia de la administración municipal*, 2ª ed. Santa Fe, Argentina, 1943.
- GRIMBERG, Carl, *La Edad Media*, Trad. T. Riaño, México, Siglo XXI, 1983.
- GURRÍA LACROIX, Jorge, «El desagüe del Valle de México durante la época novo hispana», *Memoria de las obras del sistema de drenaje profundo del Distrito Federal*, México, Departamento del Distrito Federal, 1976.
- HAURIOU, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, trad. José Antonio González Casanova, Barcelona, Ariel, 1971.
- HAURIOU, Maurice, *Précis élémentaire de droit administratif*, París, Sirey, 1943.
- HERRENDORF, Daniel E., *El poder de policía en un sistema de derechos humanos*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 1990.
- HINOJOSA Y NAVEROS, Eduardo de, «Origen del régimen municipal en León y Castilla», *Estudios sobre la historia del derecho español*, Madrid, 1903.
- HUMBOLDT, Alejandro de, *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*, México, Porrúa, 1981.
- JELLINEK, Georg, *Teoría General del Estado*, Buenos Aires, Editorial Albatros, 1954.
- KEITH-LUCAS, Bryan y Peter G. RICHARDS, *Historia del régimen local inglés*, trad. Joaquín Hernández Orozco, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1980.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965.
- LARREA, Ferran, «Servicio de abastecimiento de aguas», *Manual de servicios municipales*, Barcelona, Centre d'Estudis Urbanistics Municipals i Territorials.

- LEMOINE VILICAÑA, Ernesto, «El alumbrado público durante la segunda mitad del siglo XVIII», *Boletín del Archivo General de la Nación*, México, octubre-diciembre de 1963.
- LLISET BORRELL, Francesc, «Residuos sólidos urbanos. Los servicios de limpieza», *Derecho local especial*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1997.
- LOMBARDO DE RUIZ, Sonia, *Desarrollo urbano de México-Tenochtitlan según las fuentes históricas*, México, 1973.
- LONG, WEIL Y BRAIVANT, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Paris, Sirey, 1962.
- LÓPEZ GARRIDO, J., J. PEREIRA MARTINEZ y R. RODRIGUEZ ACOSTA, *Eliminación de los residuos sólidos urbanos*, Barcelona, Editores Técnicos Asociados, 1980.
- LÓPEZ PELLICER, José A., «Vías públicas, usos y actividades de transporte, con referencia al ámbito local» *Derecho local especial*, Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, t. I, 1997.
- LÓPEZ ROSADO, Diego, *Los servicios públicos de la ciudad de México*, México, Porrúa, 1976.
- LÓPEZ SOSA, Eduardo, *Derecho municipal mexicano*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.
- LÓPEZ UGALDE, Antonio, «La seguridad pública en el ámbito municipal», *Bien común y gobierno*, año 4, núm. 48, México, noviembre 1998.
- LORRAINE, Dominique, *El modelo francés de servicios urbanos*, Madrid, INAP, 1991.
- LUNA ALATORRE, Benjamín, «La seguridad pública estatal desde la perspectiva de su acancerado rol de los supuestos», *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 59, México, INAP, abril de 1998.
- MADIOT, Yves, *Aux frontières du contrat et de l'acte administratif unilatéral*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1971.
- MALAMUD RUSSEK, Carlos David, *Derecho funerario*, México, Porrúa, 1979.
- Manual de servicios públicos municipales*, México, Banobras-INAP, 1989.
- MARTÍN MATEO, Ramón, *La fundación pública como forma de gestión de los servicios de las corporaciones locales*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1964.
- MARTÍNEZ ALCUBILLA, Marcelo, *Diccionario de la administración española peninsular y ultramarina*, 2ª ed., Madrid, Imprenta de la V. e hijos de D. A. Peñuelas, 1870.
- MARTÍNEZ MARINA, Francisco, *Ensayo histórico-crítico sobre la antigua legislación de los reinos de León y Castilla*, Zaragoza, 1832.
- MARTÍNEZ, Patricia, «Perspectiva política del municipio argentino», *El municipio*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

---

MAKINS, Daniel Hugo, «Regímenes municipales contemporáneos», *El municipio*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.

\_\_\_\_\_, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978.

MATES BARCO, Juan Manuel, *Cambio institucional y servicios municipales*, Granada, Editorial Comares, 1998.

MAYER, Otto, *Derecho administrativo alemán*, trad. Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Buenos Aires, Ediciones Arayú, 1954.

MEJÍA LIRA, José, *Servicios públicos municipales*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, 1994.

MELIDA, José Ramón, «El arte en España durante la época romana. Arquitectura», *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, 3ª ed., Madrid, Espasa-Calpe, 1962, t. II, *España romana*.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco, *La extinción de la concesión de servicio público*, Madrid, La Ley, S.A., 1992.

MIGALLÓN RUBERT, Juan, *Régimen local y derecho urbanístico*, Madrid, Editorial Dilex, 1994.

MINISTERE DES FINANCES, *Statistiques et études financières*, núm. 160, París, 1962.

MONZÓN, Arturo, *El calpulli en la organización social de los tenochca*. México, UNAM, 1949.

MORELL OCAÑA, Luis, «Abastecimiento y saneamiento de agua de la comunidad de Madrid», *Estudios sobre el derecho de la comunidad de Madrid*, Madrid, 1986.

MORENA Y DE LA MORENA, Luis, *Curso de derecho administrativo*, Madrid, Imprenta Ciprés Flavián Rodual, 1989.

MORRAL, Joan, «Gestión municipal de mercados», *Manual de servicios municipales*, Barcelona, Centre d'Estudis Urbanistics Municipals i Territorials, 1989.

MOSSET ITURRASPE, Jorge y Horacio Daniel Rosatti, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992.

MUÑOZ MACHADO, Andrés, *La gestión de la calidad total de la administración pública*, Madrid, Ediciones Díaz de Santos, 1999.

MUÑOZ, Virgilio y Mario RUIZ MASSIEU, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979.

*Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Editorial Francisco Seix, 1993.

OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio su evolución institucional*, México, Banobras, 1981, p 109.

- 
- \_\_\_\_\_, *La reforma municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1968.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1967.
- OROZCO Y BERRA, Manuel, *Historia antigua y de la conquista de México*, 2ª ed., México, Porrúa, 1978.
- ORTIZ ORTIZ, Serafín, *Función policial y seguridad pública*, México, McGraw-Hill, 1998.
- PASCAUD, H, *De l'organisation communale et municipale en Europe, aux Etats-Unis et en France*, París, 1877.
- PEDURAN, Alcides Agustín, *Los municipios del siglo XXI*, Hurlingham, Provincia de Buenos Aires, Editorial Aguilar, s/f.
- PEREYRA, Carlos, *Hernán Cortés*, México, Editora Nacional, 1972.
- PEREZ GUERRERO, Pedro Luis, *Gobierno local y desarrollo en Suecia*, Barcelona, Fundació Carles Pi y Sunyer, 2000.
- PIRENNE, Jacques, *Historia universal*, trad. Carlos Martínez Barbeito y Manuel Tamayo, Barcelona, Editorial Exito, 1959.
- POLLIT, Christopher, *El gerencialismo y los servicios públicos. La experiencia anglo-norteamericana*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales 1993.
- POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 4ª ed. Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936.
- PUIG, Toni, *Marketing de servicios públicos municipales*, Barcelona, Fundació Carles Pi y Sunyer, 2000.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales*, Madrid, Civitas, 1987.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998.
- RIVERA CAMBAS, Manuel, *México pintoresco y monumental*, México, Editorial del Valle de México, 1972, edición facsimilar de la de 1882.
- ROBELO, Cecilio A., *Diccionario de mitología náhuatl*, México, Imprenta del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, 1911.
- ROJAS, Teresa, «Aspectos tecnológicos de las obras hidráulicas coloniales», *Nuevas noticias sobre las obras hidráulicas prehispánicas y coloniales en el Valle de México*, México, INAH, 1974.
- SALADO ÁLVAREZ, Victoriano, *La Secretaría de Gobernación. El florecimiento de México*, México, Francisco Trentini, 1906.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, Augusto, *Derechos humanos, seguridad pública y seguridad nacional*, México, INACIPE, 2000.

- 
- SANCTIS, Gaetano de, «El helenismo y Roma», *Historia Universal*, dirigida por Walter Goetz, versión española de Manuel García Morente, Madrid, 1933.
- SARRE IGUÍNIZ, Miguel, *Guía del policía*, 2ª ed., México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992.
- SAVIGNY, Jean de, *¿El Estado contra los municipios?*, Madrid, I.E.A.L., 1978.
- SEGURA, Manuel, *Derecho funerario*, Barcelona, Editorial Bosch, 1963.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia política*, 3ª ed., México, Porrúa, 1975.
- \_\_\_\_\_, *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa.
- SILVA CIMMA, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile, 1969.
- SOLORZANO Y PEREYRA, Juan de, *Política indiana*, Madrid, Imprenta Real de la Gazeta, 1776.
- SUETONIO TRANQUILO, Cayo, *Los doce césares*, trad. M. T. Baudement y Jaime Arnal, Madrid, Editorial Iberia, 1962.
- TÁCITO, Cornelio, *Anales*, trad. Carlos Coloma, México, Porrúa, 1975.
- TELLO, Fray Antonio, *Crónica miscelánea de la sancta provincia de Xalisco*, Guadalajara, Gobierno del Estado de Jalisco-Universidad de Guadalajara-IJAH-INAH, 1973.
- THOMAS, Louis Vicent, *El cadáver. De la biología a la antropología*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- TOLIVAR ALAS, Leopoldo, *Dogma y realidad del derecho mortuario español*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.
- TORQUEMADA, Juan de, *Monarquía indiana*, 5ª ed., México, Porrúa, 1975.
- TORRES LÓPEZ, Manuel, «Instituciones económicas, sociales y políticoadministrativas de la península hispánica», *Historia de España*, dirigida por Ramón Menéndez Pidal, tomo III: España visigoda, 4ª ed., Madrid, Espasa Calpe, 1958.
- TORRES TORIJA, Manuel, *La ciudad de México*, México, Francisco Trentini, 1906.
- VALLES TERRER, José, *Los servicios públicos locales*, Sevilla, Editorial Comares, 1984.
- VARIOS AUTORES, *El municipio en México*, Coordinadora Brigitte Boehm de Lameiros, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán, 1987.
- VARIOS AUTORES, *Estudios sobre el derecho de la Comunidad de Madrid*, Madrid, Consejería de Presidencia de Comunidad de Madrid, 1987.
- VARIOS AUTORES, «Experiencias en materia de seguridad pública municipal», *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, No. 59, México, INAP, abril de

---

1998.

VARIOS AUTORES, *Municipios y redes del Servicio Público*, Girona, Caixa de Catalunya, 1989

VARIOS AUTORES, *Regulación de flujos financieros internacionales*, Marcos Kaplan e Irma Manrique Campos, coordinadores, México, UNAM, 2000.

VARIOS AUTORES, *Testimonios de Guadalajara*, prólogo y selección de José Cornejo Franco, México, Ediciones de la Universidad Nacional Autónoma, 1942, p. 38.

VEDEL, Georges, *Derecho administrativo*, trad. Juan Rincón Jurado, Madrid, Aguilar, 1980.

VILLAR ROJAS, Francisco José, *Tarifas, tasas, peajes y precios administrativos*, Granada, Editorial Comares, 2000.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Tipográfica Editora Argentina, 1954.

VINES MILLET, Cristina, *El municipio en España. Su evolución histórica*, Granada, CEMSI, 1994.

WALINE, Marcel, «La noción de servicio público», *La Ley*, Buenos Aires, t. 75, julio-septiembre de 1954.

\_\_\_\_\_, *Manuel Elementaire de Droit Administratif*, París, Sirey, 1933.

WITKER, Jorge, «Aspectos regulatorio-institucionales de la inversión extranjera directa (IED)», *Regulación de flujos financieros internacionales*, Marcos Kaplan e Irma Manrique Campos, coordinadores, México, UNAM, 2000.

ZARCO, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente [1856 y 1857]*, México, El Colegio de México, 1956.

ZAVALA, Silvio, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1967.

---

**INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.**  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

**CONSEJO DIRECTIVO**

**PRESIDENTE**

José Natividad González Parás

**VICEPRESIDENTES**

Alejandro Carrillo Castro

Guillermo Haro Bélchez

**CONSEJEROS**

Miguel Alemán Velazco

Francisco Barrio Terrazas

Sergio García Ramírez

Enrique González Pedrero

Omar Guerrero Orozco

Ramón Muñoz Gutiérrez

María del Carmen Pardo

Fernando Solana Morales

Jorge Tamayo López-Portillo

Javier Treviño Cantú

Diego Valadés Ríos

**TESORERO**

Alejandro Valenzuela del Río

**SECRETARIO EJECUTIVO**

Néstor Fernández Vertti

**CENTRO DE GOBERNABILIDAD Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Carlos Almada López

**Director**

**COORDINADORES**

**ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS**

Valentín H. Yáñez Campero

**CONSULTORÍA Y ASISTENCIA TÉCNICA**

María Angélica Luna Parra

**DESARROLLO Y FORMACIÓN PERMANENTE**

Elena Jeannetti Dávila

**ESTADOS Y MUNICIPIOS**

José de Jesús Arias Rodríguez

**INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO  
DE SISTEMAS**

Oscar Flores Jiménez

**PROGRAMA DE PROFESIONALIZACIÓN  
DEL SERVICIO PÚBLICO**

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

**COMITÉ EDITORIAL**

José de Jesús Arias Rodríguez

José Chanes Nieto

Yolanda de los Reyes

Néstor Fernández Vertti

Oscar Flores Jiménez

Omar Guerrero Orozco

Virgilio Jiménez Durán



---

# INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

## MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Mario Cordera Pastor
Gilberto Loyo	Gabino Fraga Magaña
Rafael Mancera Ortíz	Jorge Gaxiola
Ricardo Torres Gaytán	José Iturriaga
Raúl Salinas Lozano	Antonio Martínez Báez
Enrique Caamaño Muñoz	Lorenzo Mayoral Pardo
Daniel Escalante	Alfonso Noriega
Raúl Ortiz Mena	Manuel Palavicini
Rafael Urrutia Millán	Jesús Rodríguez y Rodríguez
José Atrolini	Andrés Serra Rojas
Alfredo Navarrete	Catalina Sierra Casasús
Francisco Apodaca	Gustavo R. Velasco
Álvaro Rodríguez Reyes	

## CONSEJO DE HONOR

Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Raúl Salinas Lozano  
Adolfo Lugo Verduzco

---

.....

*SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES*

Se terminó de imprimir en enero de 2002 en los talleres de Punto Gráfico. La edición en tiro consta de 1000 ejemplares y estuvo al cuidado de la Subcoordinación de Difusión del INAP



