

ÁMBITO MUNICIPAL

Jorge FERNÁNDEZ RUIZ*

SUMARIO: I. *La distribución constitucional de competencias.* II. *El municipio.* III. *El Estado y la autonomía municipal.* IV. *Las actividades del municipio.* V. *Elementos del municipio.* VI. *La definición de municipio.* VII. *Requisitos para la creación de municipios.* VIII. *Conveniencia de una nueva modificación al artículo 115 constitucional.* IX. *Bibliografía.*

I. LA DISTRIBUCIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS

Desde la perspectiva jurídica, y en un sentido amplio, es dable entender por competencia, la idoneidad o aptitud de un órgano depositario del poder público, para conocer, actuar, tramitar y, en su caso, resolver, respecto de ciertos asuntos, en virtud de atribución legítimamente conferida.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la distribución de competencias entre los distintos ámbitos de ejercicio del poder público, mediante preceptos contenidos en varios de sus artículos; por ejemplo, conforme al 124, las facultades no conferidas expresamente por la propia Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Bajo esta premisa, nuestra ley fundamental confiere a los funcionarios de la Federación, un cúmulo de facultades contenidas en diversos artículos, entre otros: 3o., 73 al 76, 89, 99 y 102 a 106; además, para enfatizar la competencia federal, impone varias prohibiciones expresas a los estados de la República, en sus

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

artículos 117 y 118. Además, en su artículo 122, nuestra carta magna hace un deslinde de competencias entre la Federación y el Distrito Federal.

En cuanto al ámbito de competencia municipal —tema del presente trabajo—, lo encontramos establecido y acotado —aun cuando no con la precisión y claridad suficientes— a través de los artículos constitucionales 3o., 21, 27, fracción VI, y, principalmente, del artículo 115, preceptos en los que se atribuye al municipio la realización de diversas actividades para el ejercicio de funciones públicas, prestación de servicios públicos, ejecución de obras públicas, así como para llevar a cabo otras actividades socioeconómicas de interés público. Es de hacerse notar que la competencia municipal no quedó deslindada en el texto original de nuestra Constitución vigente, sino que su acotamiento ha sido producto de varias modificaciones formuladas por el poder revisor de la Constitución.

II. EL MUNICIPIO

El municipio se caracteriza 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 requeridas por la comunidad.

Es frecuente que el primer encuentro de los seres humanos —de nuestros días— con el poder público y el derecho se da en el contexto del municipio, institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político y, cada día más, 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.

Es evidente 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 siglo XX; de ahí su todavía escasa presencia en la bibliografía jurídica de muchos países, incluido el nuestro.

Hoy por hoy, 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, cuales fueron la curia, la fraternidad y la tribu.¹

1. Etimología

De acuerdo a su raíz etimológica, 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.

En opinión del jurista español Adolfo Posada, los pueblos de Italia, durante el imperio romano, en cuanto concernía a su si-

1 Véase Caso, Antonio, *Sociología*, 15a. ed., México, Limusa Wiley, 1969, p. 51.

tuación política ante Roma, eran municipios o 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.²

2. *Origen del municipio*

Empero, a juicio 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

2 Véase Posada, Adolfo, “Municipio”, *Enciclopedia Jurídica Española*, Barcelona, Francisco Seix, Editor, t. XXIII (publicación autorizada por R. O. del 4 de junio de 1910, p. 127).

que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal.³

Respecto 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 la primera mitad del siglo XIX, al estudiar la institución municipal de Estados Unidos de América, 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”.⁴

B. *Teorías iusnaturalistas*

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 atribuídas; 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

3 Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979, p. 13.

4 Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuellar, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 78.

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.⁵

En la misma línea, 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.⁶

Para explicar el fenómeno municipal, el profesor español Adolfo Posada sostuvo, en el primer tercio del siglo XX, que a partir de que 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 contigüedad 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

5 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, p. 491.

6 Pascaud, Henri, *De l'organisation communale et municipale en Europe, aux Etats-Unis et en France*, París, 1877, p. 1.

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”.⁷

C. Teorías jurídicas

Desde la atalaya 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 Vienesá, 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.⁸

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 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

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.

hablado, no constituyen el municipio, cuya fuente es el derecho fundamental del Estado al que pertenezcan.⁹

D. *Teorías administrativas*

En cambio, bajo la óptica 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 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 ciudadanas 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 —ciudadanas 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*.¹⁰

Sin embargo, la teoría administrativista dista mucho de alcanzar una aceptación general a su interpretación del municipio como producto de la descentralización administrativa por región

⁹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 6a. ed., México, Porrúa, 1986, p. 817.

¹⁰ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. I, p. 610. En el mismo sentido Buttgenbach, André, *Manual de droit administratif*, Bruselas, Jarcíé, 1966, p. 103.

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 centralización, descentralización y desconcentración administrativas, “de donde negamos —dice Acosta Romero— que [el municipio] tenga el carácter de organismo descentralizado por región”.¹¹

3. *Antecedentes históricos del municipio*

Se remontan los antecedentes históricos de la institución municipal a las primeras grandes civilizaciones de la humanidad, pero 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*

Desde los primeros tiempos de la República, inicia Roma su expansión política y territorial en la península itálica 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.

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.

El acelerado proceso de 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.

Considera el profesor italiano Mario Burdese, que el municipio romano podía constituirse por la vía del *deditio*, por la de un *loedus* 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*.¹²

Administrativamente, 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. El consejo ciudadano recibió diferentes nombres, entre otros los de *sena tus*, *curia* y *ardo decurionum*; en tanto que las asambleas populares, cuya función principal consistió en elegir a los magistrados, fueron constituidas con base

12 Véase Burdese, Mario, *Manual de derecho público romano*, trad. Ángel Martínez Sarrión, Barcelona, Bosch, 1972, pp. 124, 125 y 129.

en un reparto de la ciudadanía en curias, tribus o distritos político-administrativos.¹³

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.

Por lo antes expuesto, se puede 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 libro intitulado *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 concluye:

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,

13 *Ibidem*, pp. 129 y 130.

y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consuma rápida y fatalmente.¹⁴

B. *El municipio en la Edad Media*

El derrumbe del Imperio romano no se tradujo 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; por ejemplo, el rey godo Teodorico *El Grande*, se esforzó por conservar y restaurar los monumentos de la antigüedad, así como por salvar los restos del gobierno local.¹⁵

Mas, si bien es cierto que la caída 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 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*.¹⁶

C. *El municipio español*

Durante la Edad Media, el fenómeno municipal registra, en algunas regiones de España, 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

14 Tomado de Posada, Adolfo, "Municipio", *Enciclopedia Jurídica Española*, cit., nota 7, p. 127.

15 Véase Grimberg, Carl, *La Edad Media*, trad. T. Riaño, México, Siglo XXI, 1983, p. 56.

16 Hinojosa y Naveros, Eduardo de, *Origen del régimen municipal en León y Castilla. Estudios sobre la historia del derecho español*, Madrid, 1903, p. 7.

Naveros, no era otra cosa que la asamblea general de vecinos, hebdomadariamente 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, “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” .¹⁷

Lamentablemente, 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, 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 Medioevo, señala:

El poder burocrático de los funcionarios reales fue igualmente causa de la desaparición de la vida democrática municipal, pues bien 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.¹⁸

¹⁷ *Ibidem*, 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 ayunta-

D. *La Guerra de las Comunidades*

Uno de los episodios más relevantes en la historia del municipio español es, sin duda, el 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 conocida como *Guerra de las Comunidades*.

Llama la atención que el municipio español, trasplantado por Hernán Cortés a la 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. Manuel Fernández Álvarez, en su acucioso análisis sobre la hispanización de Carlos V,¹⁹ confiere a la Guerra de las Comunidades mayor importancia por su significado que por su fuerza, y estima que la acción de Villalar 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 segun-

mientos, 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. Véase Migallón 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, Madrid, Espasa Calpe, 1966, t. XVIII, p. 192.

do de ellos, “no por traidores, sino por defender las libertades del reino”.

Para 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 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.”²⁰

4. *La idea municipal en el México precortesiano*

La organización vecinal del México prehispánico 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”.²¹

²⁰ *Idem.*

²¹ Ochoa Campos, Moisés, *El municipio su evolución institucional*, México, Banobras, 1981, p. 109. En sentido contrario, Teresita Rendón Huerta Barrera (*Derecho municipal, cit.*, nota 11, 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.

5. *El municipio en la nueva España*

A consecuencia 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.²²

En octubre de 1518 el gobernador de la isla de Cuba, Diego Velásquez, resolvió organizar una tercera expedición para ir a reconocer, entre otros lugares del continente recién descubierto, 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; mas, arrepentido Diego Velásquez de haber conferido el mando de aquella tercera expedición a su ex secretario, 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 Velásquez, seducidos por la ambición de obtener pingües ganancias.²³

Tras muchas vicisitudes enfrentadas en tierras yucatecas, llegó la expedición a la bahía después llamada de Veracruz, donde muchos partidarios del gobernador Velásquez 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 de-

22 El texto completo de la bula en: Solórzano y Pereyra, Juan de, *Política indiana*, Madrid, Imprenta Real de la Gazeta, 1776, t. I, pp. 43-45.

23 Véase Pereyra, Carlos, *Hernán Cortes*, México, Editora Nacional, pp. 70 y 71.

sembarcado el viernes santo de la Cruz y por la riqueza de la tierra en que se asentaba la puebla.²⁴

Hernán Cortes, ante la fe del escribano Diego de Godoy, 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 Velásquez, 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 Velásquez, pudiendo únicamente el rey privarle de su autoridad y revocar sus poderes.²⁵

Por tanto, la institución municipal y la bula *Intercaetera* fueron 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

24 Véase Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, 7a. ed., México, Porrúa, 1969, pp. 66 y 67.

25 Orozco y Berra, Manuel, *Historia antigua y de la conquista de México*, 2a. ed., México, Porrúa, 1978, t. IV pp. 129 y 130.

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.²⁶

Sin duda, el municipio fue, durante todo el dominio español, 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 realeza 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.²⁷

En el ocaso 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.

26 Zavala, Silvio, *El mundo americano en la época colonial*, México, Porrúa, 1967, t. I, p. 126.

27 *Ibidem*, p. 398.

6. *Evolución del marco constitucional del municipio en México*

En el México independiente la regulación del municipio tiene una aparición tardía, toda vez que ni el Acta Constitutiva ni la Constitución federal de 1824 se ocuparon de él.

A. *La Constitución centralista de 1836*

La primera en regular los ayuntamientos, fue la Constitución centralista de 1836, 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.

En los términos del 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 arbitrios, 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,²⁸ 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

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

Artículo 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...

28 Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856 y 1857)*, México, El Colegio de México, 1956, p. 365.

D. *La desaparición del municipio en el Distrito Federal*

El general Álvaro Obregón, durante su campaña para reelegirse como presidente de la República, propuso reformar la fracción VI del artículo 73 constitucional, con el propósito de eliminar del Distrito Federal el régimen municipal y sustituido 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 1o. 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:

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:

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 substitutes 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.

De las diversas modificaciones sufridas por el artículo 115 constitucional, sólo examinaremos las relativas al municipio.

- Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 1933, 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.
- Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 12 de febrero de 1947, en cuya virtud se confirió a la mujer el sufragio en los comicios municipales.
- Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de octubre de 1953, merced a la cual, 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, que eliminó del artículo 115 el párrafo agregado en la reforma de 1947, al volverse innecesario, por refor-

marse el artículo 34 para conceder a la mujer la calidad ciudadana y el inherente derecho al voto.

- Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 1976, para hacer una adición al tercer párrafo del artículo 27 constitucional, 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.
- Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977, que introdujo, al lado del principio electoral de mayoría relativa, el de representación proporcional, en el ámbito 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.
- Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983, cuyo propósito consistió en dar 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; acabar 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 pudieran expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones; fortalecer la libertad municipal respecto de su administración financiera; fijar los elementos indispensables para su régimen hacendario; establecer la competencia municipal en materia de desarrollo; y, lo que es muy significativo para el tema

del presente trabajo, determinar por vez primera los servicios públicos mínimos de carácter municipal.

- Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de marzo de 1987, que con afanes de técnica legislativa reservó el artículo 115 constitucional a cuestiones municipales, por lo que derogó las fracciones IX y X referentes a los estados de la República, cuyo contenido se transfirió al artículo 116 de la propia Constitución.
- Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de diciembre de 1999, que enfatiza el carácter del ayuntamiento como órgano de gobierno del municipio, al que reserva 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. Lamentablemente, la fracción III del artículo 115 constitucional 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, o si todos son, simultáneamente, funciones y servicios públicos.
- Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001, mediante la cual se agregó un último párrafo a la fracción III del artículo 115, del siguiente tenor: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

III. EL ESTADO Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Actualmente 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 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 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.

Para quien esto escribe, la autonomía municipal se da en cuatro vertientes: jurídica, política, financiera y administrativa. La autonomía jurídica del municipio se evidencia en su personalidad jurídica propia; su autonomía política se pone de manifiesto tanto a través de su marco normativo propio y específico —en buena medida 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 administrativa se advierte en su capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales.

IV. LAS ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO

A semejanza del Estado, el municipio tiene atribuida la ejecución de actividades de distinta naturaleza, las que podemos agrupar en las siguientes categorías: función pública, servicio público, obra pública y actividad socioeconómica de interés público.

1. *La función pública*

La locución *función pública* se emplea para referimos a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo —Federación, entidad federativa, municipio—, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de soberanía, 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. Acertadamente, Manuel María Díez propone: “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”.²⁹

Posteriormente, ya en época relativamente reciente, junto a las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional, emergen otras de nuevo cuño, cuya aceptación se incrementa día a día, entre ellas figuran la de fiscalización o de control patrimonial del Estado, la electoral y la registral, entre otras que cobran entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo contemporáneo.

En todo caso, se puede entender por función estatal o pública, la atribuida al Estado-Federación, estados y municipios, cuyo ejercicio requiera del desempeño de una actividad que conlleve

²⁹ Boza Moreno, José, *El derecho en el doble orden doctrinal y legal*, Madrid, Editorial García Enciso, 1952, p. 31.

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. Cafre de Malberg, las funciones públicas vienen a ser las diversas actividades del Estado que conllevan el ejercicio de su potestad.³⁰

A. *La función legislativa*

Se ponen de manifiesto la soberanía, la potestad, la autoridad y el imperio del Estado a través del ejercicio de la función legislativa, 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 cualquier otra función del Estado, 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; en opinión de 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”.³¹

El artículo 70 constitucional, con ese sentido formal, 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, re-

30 Martins, Daniel Hugo, *Regímenes municipales contemporáneos. El municipio*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996, p. 36.

31 Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997, p. 37.

forma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”.

En cambio, en sentido material, la función legislativa lo será, con prescindencia del órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, cuales son no sólo las leyes emitidas por el Congreso, sino también los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional; así como los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales aprobados por los ayuntamientos, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional. Por tanto, el ayuntamiento carece de la función legislativa en sentido formal, pero la tiene atribuida en sentido material.

B. *La función jurisdiccional*

Figura entre las funciones primarias del Estado, la jurisdiccional, la cual también admite ser diferenciada en dos clases: la formal y la material; la función formalmente jurisdiccional viene a ser, en el ámbito del Estado, 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; en tanto que la función materialmente jurisdiccional tiene por objeto *iuris dictio*, o sea, declarar el derecho, aplicar la ley en caso de controversias o conflictos suscitados entre los particulares, entre éstos y los órganos del Estado, así como en los surgidos entre los órganos del Estado, mediante la resolución respectiva contenida generalmente en 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”.³²

32 Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos Urruti, 2a. ed., México, Compañía Editorial Continental, 1958, p. 497.

C. *La función administrativa*

Resulta difícil precisar el concepto de función administrativa, por eso se suele tratar de definida, 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 cual dista mucho de determinar su género próximo y diferencia específica.

Al igual que cualquier otra función pública, la administrativa 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, concretamente del bien público, del establecimiento y mantenimiento de la paz y del orden públicos; en este sentido Hans Kelsen afirma: “Defínese la administración como aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y de cultura”.³³

En el ámbito municipal la función administrativa se atribuye al presidente municipal y, en menor medida, al ayuntamiento, como ocurre, por ejemplo, cuando aprueba otorgar concesión a un particular para la prestación de un servicio público municipal.

D. *Las funciones públicas emergentes*

Figuran entre las funciones públicas de nuevo cuño, que emergen con identidad propia como independientes: la de fiscalización o control, la electoral y la registral, las cuales ya han cobrado entidad, identidad y autonomía en el constitucionalismo moderno.

33 Kelsen Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México Editora Nacional, 1979, p. 309.

a. La función fiscalizadora

Uno de los peligros latentes en todo municipio es la posible corrupción de los servidores públicos; el propósito de prevenirla y evitada, contribuye a considerar y reconocer a la fiscalización o control patrimonial del ente municipal como una función pública cuyo ejercicio requiere el desempeño de una actividad técnica y esencial dirigida a vigilar, verificar, comprobar y evaluar las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio Estado. En consecuencia, nadie podrá discutir fundadamente, que toda organización política o social necesita de órganos de control y vigilancia, para estar en posibilidad de descubrir las desviaciones en que incurra su personal, respecto de las disposiciones establecidas en las normas abstractas e impersonales fijadas para su desempeño y, en consecuencia, corregir tales desviaciones, a efecto de alcanzar los fines, objetivos y metas establecidos.

La fiscalización, vigilancia, verificación, comprobación y evaluación de las actividades de los órganos, dependencias y servidores públicos a cuyo cargo está el manejo de los fondos, valores, recursos, bienes y derechos del propio municipio, tiene por propósito determinar si su actuación se hizo con apego a la normativa jurídica vigente, y puede efectuarse desde el interior de las instituciones públicas encargadas de dicho manejo o desde el exterior de ellas; uno y otro ámbitos, lejos de excluirse, deben complementarse.

En México, en el ámbito municipal, el ayuntamiento, los organismos descentralizados y las empresas de participación municipal mayoritaria, cuentan, en un primer nivel de vigilancia, con órganos internos de control que, bajo la común denominación de Contraloría General, ejercen la función fiscalizadora, para descubrir las fallas de la administración municipal y adoptar las medidas necesarias para corregirlas.

El ayuntamiento cuenta, además, en un segundo nivel de vigilancia, con un síndico al que se atribuye en parte la función de fiscalización, para supervisar la actuación de la administración pública municipal, lo que le permite adoptar, dentro de los márgenes previstos por la ley, las medidas correctivas que se consideren convenientes.

En un tercer nivel, desde el exterior del gobierno municipal, se revisa su actuación a través de la Contaduría Mayor de Hacienda de la legislatura local, u órgano equivalente; dicho órgano, previsto en la Constitución particular de cada uno de los estados de la República, tiene atribuido el ejercicio de la función fiscalizadora respecto de los municipios.

b. La función electoral

En ejercicio de la función electoral, el órgano depositario de la misma organiza y conduce el proceso electoral mediante el cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos; en este sentido, nuestra Constitución acoge la función electoral como función pública estatal, al disponer en la fracción III de su artículo 41:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, la legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

En el ámbito municipal, la Comisión Municipal Electoral tiene atribuida, en mayor o menor medida, el ejercicio de la función electoral; por ejemplo, respecto de los municipios neoleonese, la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, publicada en el *Periódico Oficial* del estado del 13 de diciembre de 1996, previene:

Artículo 217. El cómputo de las elecciones para la renovación de los integrantes de los ayuntamientos del estado lo realizarán las Comisiones Municipales Electorales a partir de las ocho horas del miércoles siguiente a la fecha de la jornada electoral en la sede de la propia Comisión, debiendo observar, en su orden las operaciones siguientes:

I. Recibirán de los presidentes de casillas, a más tardar dentro de las veinticuatro horas siguientes los paquetes electorales formados con motivo de la elección;

II. Darán fe del estado que guarda cada uno de los paquetes y tomarán nota del número de los que presenten huellas de violación sin destruir éstas;

III. El presidente abrirá los sobres adheridos al exterior de cada paquete electoral que no tenga señales de violación; al efecto, seguirá el orden numérico de las casillas y manifestará en voz alta los resultados que consten en las actas de escrutinio y cómputo, para posteriormente cotejarla con los resultados de las actas que obren en poder de los representantes de los partidos políticos presentes; de no existir diferencia registrará los resultados de las actas así computadas en un formato especialmente diseñado para ese fin por la Comisión Estatal Electoral.

IV. Abrirán los paquetes en donde se encontraron señales de violación; o en los que no se encontrase el sobre cerrado adherido al exterior del paquete; o no se haya llenado el apartado relativo al escrutinio y cómputo en el acta respectiva; o cuyas actas muestren signos de evidente alteración; o cuyos resultados no concuerden con las copias de las actas en poder de los partidos políticos, resolviendo si son de computarse o no los votos emitidos.

V. Previo estudio de los expedientes respectivos, harán el cómputo total de los votos emitidos en la elección;

VI. Terminado el cómputo de la elección por parte de la Comisión Municipal Electoral, ésta realizará la declaratoria de validez y extenderá y entregará las constancias de mayoría a la planilla de candidatos que haya obtenido la mayoría de votos y extenderá y entregará también la Constancia de Regidores de representación proporcional a los partidos políticos que corresponda; y

VII. Las comisiones Municipales Electorales conservarán todos los paquetes electorales de las elecciones de ayuntamiento que les

corresponda, hasta que hayan concluido el procedimiento contencioso electoral.

c. La función registral

Consiste la función pública registral 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, que permita proporcionar información al público. La función pública registral queda a cargo de los diferentes registros públicos. Por consiguiente, todo registro público debe ser una institución de la administración pública a quien se encomiende el ejercicio de la función pública registral.

Cabe agregar que tales actos administrativos registrales, realizados en ejercicio de la potestad del Estado implícita en la función pública registral, expresan una decisión de una autoridad cual es la del titular del Registro o del registrador competente, para reconocer derechos u obligaciones, e inscribirlos en el registro respectivo, con la inherente consecuencia de publicidad que ello implica. Como se advierte fácilmente, la función pública registral se desarrolla en dos vertientes, la primera, de inscripción, merced a la cual se facilita la prueba de los hechos inscritos; la segunda, de publicidad, en cuya virtud podrá conocerse lo inscrito por quien tenga interés en ello; la suma de ambas genera certidumbre y seguridad jurídicas.

En Jalisco, como en otros estados de la República, la función registral del Registro Civil está a cargo de la administración pública municipal.

E. *Consideración final sobre la función pública*

Acerca de las funciones públicas, vale la pena insistir en la importancia de distinguirlas perfectamente de los servicios públicos, para lo cual habremos de enfatizar el carácter intransferible

e indelegable de las primeras, a cuyo efecto el jurista español José Antonio García-Trevijano Fos, sostiene que:

...están de tal forma unidas a la esencia del propio Estado que solamente él puede desarrolladas directamente. Aún aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman parte de la esencia estatal, y únicamente el grupo soberano, es decir, el Estado, las asume y las ejercita directamente.³⁴

2. *El servicio público*

Toda vez que se destinan a la satisfacción de necesidades de carácter general, los servicios públicos son, también, actividades muy importantes, mismas 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.

Se interpreta al servicio público como una técnica de protección del usuario, que entraña la aspiración solidaria 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.

34 García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, vol. I, pp. 39 y 40.

A. *Criterios para determinar el carácter público de un servicio*

La doctrina registra una fuerte discrepancia acerca del criterio para determinar el carácter público de un servicio: 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: criterio orgánico; 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: criterio jurídico; 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: criterio funcional; o, en fin, su reconocimiento por la ley: criterio legal.

Se pueden 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.

La división del servicio público

Vengo de decidir, se ha tratado de explicar el servicio público de acuerdo con diversos criterios, entre los que destacan el orgánico, conforme al cual un servicio será público si el órgano o sujeto que lo presta es público, a diferencia del criterio funcional, según el cual no importa que sea o no público el sujeto u órgano prestador del servicio, porque el acento público del servicio deriva de que satisfaga una necesidad de carácter general; esta contraposición doctrinal fue resuelta por el profesor italiano Arnaldo de Valles mediante la división de los servicios públicos en propios e impropios.

Servicio público propio: De acuerdo con la tesis del profesor De Valles, el servicio público puede explicarse como una activi-

dad técnica destinada al público para satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado; cuando 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 propio o propiamente dicho.

Servicio público impropio: Cuando la actividad técnica satisfactoria de una necesidad de carácter general 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, estaremos ante un servicio público impropio o impropriamente dicho, también llamado servicio público virtual.

Conviene precisar que el servicio público impropio no es una creación de la ley, ni está atribuida su prestación a la administración pública, por lo que corresponde a los particulares realizar dicha actividad satisfactoria que se sujeta a un régimen exorbitante del derecho privado, por lo que se requiere de un permiso, de una licencia o autorización de carácter administrativo para destrabar 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 excepciones— la fijación de una tarifa obligatoria.

B. Caracteres esenciales del servicio público

En rigor, para que un servicio público lo sea, debe estar vestido de ciertos caracteres jurídicos esenciales, sin los cuales queda desnaturalizado, por cuya razón el Estado tiene la obligación de asegurar que dicho servicio revista tales rasgos distintivos o caracteres esenciales, a efecto de garantizar la idónea satisfacción

de la necesidad de carácter general que trata de satisfacer, en cualquier caso en que ésta se individualice.

La doctrina reconoce como caracteres jurídicos esenciales del servicio público a la generalidad, consistente en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos respectivos, sin más límite que la capacidad del propio servicio; a la igualdad, que estriba en el trato uniforme que debe darse a todos los usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando, dentro de cada categoría se dé el mismo trato a todos los comprendidos en la misma; a la regularidad, en cuya virtud el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula; y a la continuidad, de acuerdo con la cual dicho servicio no debe interrumpirse dentro del calendario, horarios y circunstancias previstos en su propia regulación.

C. Elementos indispensables del servicio público

Figuran entre los elementos indispensables del servicio público: la necesidad que pretende satisfacer 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.

D. La definición del servicio público

El prestigiado jurista argentino Manuel María Díez define al servicio público como “la prestación que efectúa la administración en forma directa o indirecta para satisfacer una necesidad de interés general”.³⁵

Además del establecimiento del género próximo y de la determinación de la diferencia específica, se aprecia su claridad, con-

35 Díez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, p. 198.

cisión y positividad; igualmente se cuida de incurrir en el vicio de incluir lo definido en la *definitio*, sin embargo, esta definición sólo resulta válida para el servicio público propio o propiamente dicho, pero no abarca al impropio o virtual, cuya prestación queda directamente a cargo de los particulares, previa obtención de la autorización o permiso correspondiente.

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, obras públicas y actividades socioeconómicas simples, hemos propuesto la definición que resumimos en los siguientes términos: *Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, de manera uniforme, regular y continua, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, en beneficio indiscriminado de toda persona.*

3. La obra pública

Conforme a uno de sus significados, la palabra *obra* alude a 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.

A. Concepto de obra pública

La obra pública 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 pro-

pósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público.³⁶

Toda 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.

B. *Formas de gestión de la obra pública*

Diversas pueden ser las formas de gestión de la obra pública, entre las cuales destacan la administración directa, el contrato de obra pública, y la concesión de obra pública.

a. La administración directa

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 del pavimento de las calles, por ejemplo, es recomendable 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 la administración pública con equipo de transporte propio.

36 Véase Serra Rojas, Andrés, *op. cit.*, nota 10, t. II, p. 514.

b. El contrato de obra pública

La ejecución de obra pública mediante el esquema contractual ortodoxo implica la celebración del contrato administrativo por antonomasia, cual es el de obra pública, al que entendemos como el negocio jurídico bilateral, sujeto a un régimen jurídico especial, celebrado por la administración pública con un contratista a efecto de que éste, mediante el pago de un precio, realice ciertos trabajos de utilidad pública encaminados a modificar o afectar al estado, la forma o la situación física que guarda un inmueble al momento de celebrar dicho negocio contractual.

c. La concesión de obra pública

Otra forma de gestión de la obra pública viene a ser la concesión de la misma, en cuya virtud la administración encarga a un particular la ejecución de la obra a costa y riesgo de éste y le confiere su explotación durante un plazo determinado 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.

En rigor, se trata 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.

C. *Actividades socio económicas residuales del municipio*

Al igual que el Estado, el municipio puede realizar otras actividades socioeconómicas distintas a las funciones públicas, los servicios públicos y las obras públicas, las cuales pueden agruparse bajo la común denominación de actividades socioeconómicas residuales, a sabiendas de que en el ejercicio de la función pública, en la prestación de servicio público y en la ejecución de

obra pública, el Estado realiza actividades inscritas también en el ámbito socioeconómico, de ahí la calificación de actividades socioeconómicas residuales, para aludir a las que no atañen a la función, al servicio o a la obra de carácter público, entre las cuales se pueden distinguir dos tipos, a saber: las de interés público y las simples.

a. Actividades socioeconómicas de interés público

Agrupamos bajo la denominación de actividades socioeconómicas de interés público, a las actividades del municipio que sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio al público, ni ejecución de obra pública, se ubican en los más altos niveles de sus objetivos por ser de interés público; el tratamiento y reciclaje de las aguas servidas y de los residuos sólidos, por ejemplo, son actividades socioeconómicas a cargo del municipio, de indiscutible interés público.

b. Actividades económicas simples

Identificamos como actividades socio económicas simples del municipio, aquéllas 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.

V. ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

Figuran como elementos esenciales del municipio: el territorio, la población, el órgano gubernamental, el orden jurídico y la finalidad.

1. *El territorio*

Sin duda, el territorio es un elemento esencial del municipio, toda vez que constituye el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal; al igual que el territorio 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.

Conviene enfatizar la compatibilidad del imperio del municipio con la potestas de la entidad federativa y aun 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”.³⁷

Varia mucho la superficie del territorio municipal, municipios hay en México cuya extensión es mayor que la de algunas entidades federativas y aun 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 Papalotla, Estado de México, por ejemplo, apenas rebasa los tres kilómetros cuadrados de superficie.

37 Boza Moreno, José, *El derecho en el doble orden doctrinal y legal*, Madrid, Editorial García Enciso, 1952, p. 31.

2. *La población*

El elemento más importante 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 el reunido en un estadio deportivo durante la celebración de una competencia, 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.

Se debe aclarar que los pobladores del municipio no son considerados de la misma manera; por ejemplo, de conformidad con las disposiciones de la Constitución particular del estado y de la Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Veracruz, son habitantes del municipio los veracruzanos con domicilio establecido en el mismo municipio, así como los vecinos de éste; son veracruzanos, conforme al artículo 11 de la Constitución del estado, los nacidos en el territorio del estado, y los hijos de padre o madre nativos del estado, nacidos dentro del territorio nacional; vecinos, según el artículo 14 de la referida ley, son las personas con domicilio establecido dentro de su territorio, con una residencia mínima de un año; son ciudadanos, en los términos del artículo 14 de la Constitución veracruzana, los mexicanos por nacimiento o por naturalización, que tengan 18 años de edad, cuenten con un modo honesto de vivir y sean veracruzanos o vecinos en términos de dicha Constitución.

En cuanto a la magnitud del elemento poblacional, también se advierte una gran disimilitud, pues municipios como Guadalajara, Ecatepec, Netzahualcóyotl, 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.

3. *El gobierno*

Al igual que en el Estado, en el municipio el gobierno viene a ser un elemento esencial, mas con la diferencia de que no es soberano sino autónomo. 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.

De conformidad con lo dispuesto en el 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 gobernado 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 los términos de la fracción I del artículo 115 constitucional “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine”.

Es común que unos miembros del ayuntamiento se elijan por el principio de mayoría relativa y otros, por el principio de representación proporcional; en ambos casos bajo el sistema de listas cerradas y bloqueadas, que en el primer caso se llaman planillas, por las que el elector vota en bloque, lo que permite la

inclusión de candidatos desacreditados o desconocidos que se benefician del prestigio o popularidad de otros miembros de la planilla. Tal situación indeseable se podría corregir si se optara por un sistema mixto en el que aproximadamente la mitad de los miembros del ayuntamiento, incluidos el presidente municipal, uno o varios síndicos y uno o varios regidores, serían electos mediante el principio de mayoría relativa en una contienda en que participarían candidaturas individuales; en tanto que el resto de los regidores —aproximadamente la mitad— se elegirían bajo el principio de representación proporcional.

De igual manera, convendría asociar la elección de regidores por el principio de representación proporcional a la figura del regidor territorial, para asegurar que se tomen en cuenta los intereses de las diversas zonas del municipio; a cuyo efecto el territorio municipal se dividiría en demarcaciones electorales, tantas, como número de regidores de representación proporcional se hubieren de elegir, a fin de que cada uno de los regidores de representación proporcional, lo fuere por una demarcación electoral diferente, lo cual sería posible, por ejemplo, bajo el esquema de listas cerradas y bloqueadas propuestas por los diversos partidos políticos en una sola circunscripción plurinominal electoral municipal.

Con el propósito señalado en el párrafo anterior, podría diseñarse una fórmula electoral inspirada en la conocida como Hare-Andrae, para obtener un cociente natural o simple, proveniente de dividir la suma de los votos válidos obtenidos por los partidos con derecho a asignación de regidurías de representación proporcional —los que hubieran obtenido votación superior al 2% de la votación válida registrada en la circunscripción plurinominal municipal— entre el número de regidurías a repartir; a cada partido se le otorgarían tantos asientos en el ayuntamiento, como número de veces contuviera su votación el cociente electoral simple o natural así obtenido; si quedaran regidurías por repartir, se asignarían por el procedimiento del resto mayor.

En una aproximación al proceso de reparto de regidurías de representación proporcional, se puede pensar en iniciar con los del partido político que obtuviera el mayor número de ellos, para lo cual específicamente se tomarían los correspondientes a las demarcaciones electorales donde hubiera obtenido los porcentajes más altos de su votación municipal, para después continuar con la adjudicación de los asientos del partido que siguiera en número de regidurías de representación proporcional alcanzadas, al que se le asignarían los asientos que le correspondieran, para lo cual se tomarían los de las demarcaciones cuya regiduría aún no se hubiese asignado, en que hubiera obtenido sus porcentajes de votación más elevados, y así sucesivamente con los demás partidos, al último de los cuales le correspondería la o las regidurías territoriales de representación proporcional pendientes de repartir.

Bajo la fórmula y procedimiento propuestos se podría desarrollar la composición plural y democrática del ayuntamiento mexicano del siglo XXI, configurado mediante un sistema electoral mixto que emplearía los principios de mayoría relativa, de representación proporcional y de representación territorial, y evitaría el repudiado capricho de la partidocracia de convertir en regidores a quienes las cúpulas partidistas quieren favorecer para asegurarles su presencia en el ayuntamiento, sin el menor esfuerzo ni contender en la liza electoral.

En efecto, conforme a la fórmula y procedimiento que se proponen, los candidatos a regidores plurinominales no sólo competirían contra los candidatos de los demás partidos en su respectiva demarcación territorial, sino además contenderían con los otros candidatos a regidores plurinominales de su propio partido en las demás demarcaciones electorales del municipio, en las que se mantendría la elección de regidores por el principio de mayoría relativa, lo que conciliaría la representación proporcional con la representación territorial, para lo cual se establecerían los mismos requisitos de oriundez y vecindad respecto de todos los can-

didatos a regidor, independientemente del principio de mayoría o de representación proporcional que los rigiera.

Por otra parte, y en virtud de lo dispuesto en las fracciones III y VII del apartado A del artículo 2o. constitucional, a raíz de su modificación publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001, la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos; así como para elegir, de acuerdo con sus normas y procedimientos prácticos tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.

4. *El orden jurídico*

Otro elemento esencial del municipio es el 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.

5. *La finalidad*

Como toda organización social, el municipio 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. Consideramos que el fin del municipio consiste, por una parte, 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.

Por otra parte, 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. Por tanto, la prestación de los servicios públicos, satisfactores de las necesidades elementales de carácter general producidas por la convivencia vecinal, se insertan en el fin 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.

Además, el municipio tiene también la finalidad consistente 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 ser-

vicio 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 explicación de la finalidad del ente municipal en los términos antes expresados 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.

VI. LA DEFINICIÓN DE MUNICIPIO

En mi opinión, se puede entender el 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.

VII. REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE MUNICIPIOS

No obstante que el municipio es producto resultante de la convivencia vecinal, no significa que formalmente pueda crearse por la sola voluntad de los vecinos; conforme al orden jurídico mexicano, el municipio es un ente subordinado al imperio y potestad de una entidad federativa; 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 Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Durango, previene:

Artículo 8. El Congreso del estado podrá decretar la creación de nuevos municipios conforme a los siguientes requisitos:

I. Que la superficie territorial en que se pretenda constituir no sea menor de mil quinientos kilómetros cuadrados;

II. Que la población que habite en esa superficie sea mayor de doce mil habitantes;

III. Que lo soliciten cuando menos la mitad de los ciudadanos que radiquen en ese territorio;

IV. Que el centro de población que se designe como cabecera municipal, tenga no menos de seis mil habitantes; además de que cuente con los servicios públicos municipales indispensables;

V. Que los estudios económicos y fiscales que se practiquen, demuestren que los probables ingresos serán suficientes para atender los requerimientos de la administración municipal;

VI. Que se solicite a los ayuntamientos que se sientan afectados, externen su opinión y argumenten lo que a sus intereses convenga;

VII. Que se solicite la opinión del Poder Ejecutivo del Estado; y

VIII. Que como resultado del estudio que se realice por el Congreso del Estado, se desprenda que la creación del nuevo municipio no afecta los intereses del Estado.

VIII. CONVENIENCIA DE UNA NUEVA MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incorporó en su fracción III un catálogo de servicios públicos municipales que contribuyó a determinar la competencia municipal; lamentablemente se incurrió en el error de incluir en ese listado a la seguridad pública y al tránsito, que por conllevar el ejercicio de la autoridad, el imperio y la potestad del municipio, no son servicios públicos sino funciones públicas; asimismo, en el referido catálogo se incluyeron también el alcantarillado, así como las calles, parques y jardines, que tampoco son servicios públicos, sino

obras públicas que, en el caso del alcantarillado y de las calles sirven de infraestructura a sendos servicios públicos: de drenaje y de transporte urbano, respectivamente.

Pese a sus loables avances, la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, no sólo no corrigió el defectuoso catálogo de servicios públicos municipales que la reforma de 1983 introdujo en su fracción III, sino que incrementó sus yerros al convertido en un catálogo de funciones y servicios públicos, en el que no se aclara si algunos de sus incisos son servicios públicos y otros son funciones públicas o si se pretende el absurdo de que todos sean simultáneamente servicios públicos y funciones públicas, además de incluir en dicho catálogo a algunas obras públicas erróneamente etiquetadas como servicios públicos y/o funciones públicas; por lo que se hace urgente una nueva reforma para enmendar tales errores; de esta suerte, el confuso catálogo de funciones y servicios públicos podría sustituirse con cuatro catálogos, uno para cada una de las diversas categorías en que se agrupan las diferentes actividades de la competencia municipal, a saber: funciones públicas, servicios públicos, obras públicas y actividades socioeconómicas residuales de interés público, a efecto de que se regulen de acuerdo con su naturaleza intrínseca; así, la seguridad pública y su modalidad de ordenación del tránsito se normarían como las funciones públicas que intrínsecamente son; el alcantarillado, las calles, los parques y los jardines recibirían el trato regulativo de obras públicas que por su naturaleza les corresponde; y el tratamiento y reaprovechamiento de aguas negras y de residuos sólidos, sería normado como actividad socio económica de interés público, como debe ser.

En cuanto a la policía preventiva municipal, por ser una institución pública, no una actividad, no figuraría en ninguno de los catálogos propuestos, sino que las leyes orgánicas municipales se encargarían de ubicarla en el lugar que le corresponde dentro de la estructura de la administración municipal.

Asimismo, convendría explicitar 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, incluida la ordenación y el 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, de imponer sanciones administrativas, a través de la llamada justicia municipal de barandilla, por la contravención de la normativa municipal, como disponen los bandos de policía y gobierno previstos en la Constitución.

Al catálogo de los auténticos servicios públicos municipales, convendría agregar a los de agua potable y drenaje; alumbrado público; limpia, recolección y traslado de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones, y rastro; otros de evidente carácter municipal, cuales 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 concurrentes o coincidentes, por ejemplo, los de bibliotecas, de educación y de salud, en el ámbito de su competencia.

En el listado de las obras públicas municipales, 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 cuanto al repertorio 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.

Asimismo, 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 puedan combatir eficazmente en sus filas la corrupción, y todas ellas puedan cumplir adecuadamente, en el ámbito de sus respectivas competencias, su cometido común de hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, es decir, a estar seguro, en lo que concierne a su persona, bienes y derechos, en su entorno sociopolítico comunitario.

Por último, sería deseable que la reforma del artículo 115 constitucional se aprovechara para estructurar al ayuntamiento municipal bajo la fórmula y procedimiento propuestos en páginas anteriores al referimos al gobierno como elemento del municipio, y así poder desarrollar la composición plural y democrática del ayuntamiento mexicano del siglo XXI, configurado mediante un sistema electoral mixto que emplearía los principios de mayoría relativa, de representación proporcional y de representación territorial, y evitaría el repudiado capricho de la partidocracia de convertir en regidores a quienes las cúpulas partidistas quieren favorecer para asegurarles su presencia en el ayuntamiento, sin el menor esfuerzo ni contender en la liza electoral.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 2a. ed., México, UNAM, 1975.
- 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.
- BOZA MORENO, José, *El derecho en el doble orden doctrinal y legal*, Madrid, Editorial García Enciso, 1952.
- BURDESE, Mario, *Manual de derecho público romano*, trad. Ángel Martínez Sarrión, Barcelona, Bosch, 1972.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 6a. ed., México, Porrúa, 1986.
- BUTTGENBACH, André, *Manual de droit administratif*, Bruselas, Jarcie, 1966.
- CASO, Antonio, *Sociología*, 15a. ed., México, Limusa Wiley, 1969.
- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, 7a. ed., México, Porrúa, 1969.
- DÍEZ, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967.
- Enciclopedia Jurídica Española*, Francisco Seix, Barcelona, Editor, publicación autorizada por R. O. del 4 de junio de 1910.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 35a. ed., México, Porrúa, 1997.
- GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2a. ed., Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971.
- GRIMBERG, Carl, *La Edad Media*, trad. T. Riaño, México, Siglo XXI, 1983.

- HINOJOSA Y NAVEROS, Eduardo de, “Origen del régimen municipal en León y Castilla”, *Estudios sobre la historia del derecho español*, Madrid, 1903.
- JELLINEK, Georg, *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos Urruti, 2a. ed., México, Compañía Editorial Continental, 1958.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965.
- MARTINS, Daniel Hugo, “Regímenes municipales contemporáneos”, *El municipio*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1996.
- MIGALLÓN RUBERT, Juan, *Régimen local y derecho urbanístico*, Madrid, Editorial Dilex, 1994.
- MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario, *Elementos jurídico-históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio su evolución institucional*, México, Banobras, 1980.
- OROZCO Y BERRA, Manuel, *Historia antigua y de la conquista de México*, 2a. ed., México, Porrúa, 1978.
- PASCAUD, Henri, *De l'organisation communale et municipale en Europe, aux Etats-Unis et en France*, París, 1877.
- PEREYRA, Carlos, *Hernán Cortés*, México, Editora Nacional, 1980.
- POSADA, Adolfo, *El régimen municipal de la ciudad moderna*, 4a. ed., Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981.
- SOLÓRZANO Y PEREYRA, Juan de, *Política indiana*, Madrid, Imprenta Real de la Gazeta, 1776.

TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, trad. Luis R. Cuéllar, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

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.