



24  
987

**Universidad Nacional Autónoma de México**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y LOS  
SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES**



**FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA AUXILIAR DE  
EXAMENES PROFESIONALES**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A**

**EDUARDO MENESES GONZALEZ**

**MEXICO, D. F.**

**1986**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## INTRODUCCION

Con fecha 3 de febrero de 1984, el Diario Oficial de la Federación publica importantes reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a la vida jurídica y administrativa del Municipio, desde luego reformas que también se refieren a los servicios públicos municipales.

De la simple lectura de dichas reformas constitucionales se pueden plantear las siguientes interrogantes:

¿Son o no positivas y en qué grado las reformas constitucionales efectuadas?

¿En qué forma benefician estas reformas constitucionales a la prestación de los servicios públicos municipales?

¿Son congruentes las leyes orgánicas municipales de los diversos Estados de la República con las reformas constitucionales?

¿Se aplican las reformas constitucionales a la realidad de los servicios públicos municipales, en especial los que presta el H. Ayuntamiento de Cuernavaca Morelos a los habitantes de la Ciudad?

Estas diversas interrogantes y algunas otras, intentaré contestar al desarrollar este modesto trabajo, que solamente es un estudio somero de los servicios públicos enfocados al Municipio y diversas leyes orgánicas municipales, en relación con las reformas constitucionales señaladas, trabajo que solamente trata de ser tentativo para la obtención de mi título profesional como Licenciado en Derecho.

**CAPITULO I**

**NOCION DEL SERVICIO PUBLICO.**

1.1 DOCTRINAS DEL SERVICIO PUBLICO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Noción Básica de Servicio Público

De las obligaciones estatales, indudablemente la prestación de los Servicios Públicos es la más importante de todas, y es a través de estos servicios como el Estado logra proveer a la población de los elementos que reclaman sus necesidades primordiales de índole material, para su subsistencia, su fortalecimiento, y su progreso, objetivos fundamentales de toda sociedad moderna políticamente organizada.

Sostiene Fernando Albi (1) que el origen de la doctrina sobre el Servicio Público, hay que buscarlo en una Jurisprudencia de tipo Pretoriano, lenta, y cautelosamente elaborada por el Consejo de Estado Francés, que fuera recogida y sistematizada por los juristas de ese país en una labor de síntesis que permitió establecer una construcción unitaria del Derecho Administrativo, concebido éste como un cuerpo de reglas autónomas en torno de una idea señera que todo lo preside; la noción de servicio público.

A partir del siglo XVIII, las Instituciones Francesas distinguen las dos nociones básicas de Administración y Justicia o sea la función administrativa, y la función jurisdiccional; este esfuerzo fue encaminado a que los jueces se limitaran única y exclusivamente a la función judicial, y encontramos que los primeros antecedentes se ubican en el Edicto de Saint Germain de febrero de 1641, en donde se prohíbe a los jueces conocer de los negocios y procesos administrativos; posteriormente aparece la Ley de 22 de Diciembre de 1789, esto es después de la Revolución Francesa, que reconoce el principio de la separación de la función legislativa y judicial.

Como consecuencia de una muy peculiar interpretación de la Teoría de la División de Poderes, mediante las leyes de -- 16-24 de Agosto de 1790 y Decreto Fructidor del Año III, se prohibió a los Tribunales Judiciales conocer los litigios de la Administración y perturbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos.

---

(1) Fernando Albi, TRATADO DE LOS MODOS DE GESTION DE LAS CORPORACIONES LOCALES, Madrid 1960 pag. 5.

La existencia de un Sistema Jurisdiccional Dual, o sea - Judicial y Administrativo y la ausencia de códigos y leyes - que determinaran en forma expresa la competencia de ambas jurisdicciones, determinó que la Jurisprudencia fuese elaborando diversos criterios tendientes a establecer el deslinde entre la Justicia Administrativa y la Judicial.

Así adquirió relevancia la distinción entre los actos de autoridad y los actos de gestión, sistematizada por Laferrière en su Tratado de "Jurisdicción Administrativa y de Recurso Contencioso" escrito en 1896. Este criterio se basaba en la distinción existente con respecto a los procederes del Estado como Poder Público y como persona jurídica. Aquellos actos en los cuales el Estado obraba en el ejercicio de su "Imperium" ordenando en su carácter de autoridad pública, serían conocidos por el Tribunal Administrativo; mientras que cuando su actuación fuera similar a la de los particulares, regida por el Derecho Común, correspondería su conocimiento a los Tribunales Judiciales Ordinarios.

La insuficiencia de esta argumentación y el peligro cierto de que se deteriorara el sistema entonces vigente, determinó la búsqueda de una noción más efectiva y convincente, surgiendo así la Noción de Servicio Público.

Aunque actualmente los autores franceses controvierten - este punto, se ha admitido que la noción del servicio público encuentra su partida, en la sentencia dictada el 8 de febrero de 1873 por el Tribunal de Conflictos de Francia con motivo - del caso Blanco, por la cual el Tribunal basado en las conclusiones del Comisario David, determinó competencia administrativa en la reclamación del padre de Ines Blanco, quien fuera lesionada por una vagoneta que circulaba entre dos edificios de la fábrica de Manufactura de Tabacos de Burdeos, resolución que fue de suma importancia porque aseguró el triunfo de la tesis administrativa sobre la tesis judicial, en lo concerniente a la competencia en materia de Responsabilidad del Estado; el Tribunal de Conflictos Francés decidió en definitiva que - como se trataba de un accidente sucedido en la prestación de un servicio público, el Juez competente era el administrativo y no debería aplicarse el estatuto del código civil sobre responsabilidad.

Se instauró así un nuevo criterio de competencia por el cual se sometía a la jurisdicción administrativa todo lo concerniente a la organización y funcionamiento de los servicios públicos quedando solamente bajo jurisdicción del juez común y bajo las normas del derecho privado, la gestión de los bienes fiscales del Estado, y los contratos que no tenían rela--

ción directa con el servicio público.

Sin embargo será recién en los inicios del siglo XX cuando la Jurisprudencia Francesa emplee de manera sistemática la noción de servicio público como medio de designar al Juez competente; "El Tratado Sobre la Responsabilidad del Poder Público" de Jorge Teismier de 1896, Las resoluciones de los Casos "Terrier" de 6 de febrero de 1903, "Fentry" de 24 de febrero de 1908 y "Thérond" de 4 de marzo de 1910, son buena prueba de ello.

Comienza así a adquirir esta noción una creciente importancia en el panorama jurídico francés, los actos del Estado dictados para la prestación de un servicio público se denominaban actos administrativos; los contratos concertados con un fin de servicio público, eran administrativos; las personas vinculadas permanentemente a un servicio público eran funcionarios públicos; los bienes del Estado destinados a los servicios públicos eran de uso público; los conflictos a ellos -- vinculados eran resueltos por el Juez Administrativo en base a la aplicación del derecho público, administrativo en la especie.

Sostiene Jean Louis de Corail (2) "que es entonces cuando la doctrina tomando conciencia de la evolución en curso, se apropia de esta noción de servicio público a la cual pronto dará una aplicación general y una extensión excesiva".

Los diversos autores interesados y estudiosos de la noción han intentado definir el concepto de servicio público, y se dividen en 3 clases las teorías que tratan de determinar su significado:

1.- Teorías que consideran como servicio público toda la actividad del Estado, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, reglado y controlado por los gobernantes.

2.- Teorías que consideran como servicio público toda la actividad de la Administración, sujeta a un procedimiento de Derecho Público.

3.- Teorías que consideran como servicio público solo una parte de la actividad administrativa.

---

(2) Jean Louis de Corail, LA CRISIS DE LA NOCION JURIDICA DEL SERVICIO PUBLICO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO FRANCES, París 1954 pag. 5

Dentro del primer grupo podemos ubicar a la "Escuela Realista del Servicio Público", representada básicamente por -- Leon Duguit quien a través de su obra "Las Transformaciones - del Derecho Público" consideró al Estado como una gigantesca corporación de servicios públicos.

Principal exponente del segundo grupo de teorías que consideran al servicio público lo es Gastón Jeze, quien también es parte de la Escuela Realista aunque con algunos diversos matices.

El tercer grupo está integrado por las Teorías de la llamada Escuela Moderna Francesa, siendo considerado por la doctrina como primer exponente la Teoría Institucional de Maurice Hauriou, considerado también principal opositor de la Teoría clásica del servicio público.

Por otra parte los diversos tratadistas han seguido 2 - criterios para intentar definir al servicio público; uno Objetivo y otro Subjetivo.

El criterio Subjetivo atiende principalmente a la naturaleza particular de la persona que realiza el servicio público, así como a la organización y funcionamiento del servicio. El criterio Objetivo define al servicio público tomando en cuenta la naturaleza de la actividad desarrollada por el Estado.

El criterio Subjetivo es el que predominó durante el período de esplendor de la Teoría del Servicio Público en Francia y tanto la Jurisprudencia como la Doctrina se inclinaron hacia esta postura; según lo sostiene el Tratadista J. Appleton (3) al señalar que el servicio público es una organización administrativa que bajo la dirección del poder público funciona por medio de caudales públicos en interés de la colectividad y para proveer las necesidades de la misma; partidario también de este criterio del servicio público lo es Roger Bonnard, y doctrinarios más recientes como Manuel M. Díez y Benjamín Villegas Basavilbaso, aun cuando este último afirma que su criterio es objetivo, destaca la presencia de la Administración Pública Directa o Indirectamente lo que lo sitúa en el criterio subjetivo según lo sostiene Enrique Sayaguez - Lasso.

---

(3) J. Appleton, TRAITÉ ELEMENTAIRE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF. París. 1927 pag. 114.

Como podemos observar el criterio subjetivo de la noción de servicio público considera a éste como una empresa u organismo, y efectivamente en sus comienzos lo fue, era asumida por la propia Administración utilizando sus medios personales y materiales, sin embargo también pronto se advirtieron las limitaciones que este criterio conllevaba, porque no todo el aparato orgánico administrativo desarrollaba solo servicios públicos, porque inclusive ciertos particulares colaboraban con la administración en la satisfacción de las necesidades de interés general mediante un mecanismo contractual a través del cual la administración permanecía como titular del servicio otorgado, concediendo al particular la explotación de la actividad específica por su cuenta y riesgo, por consiguiente la concesión de servicios públicos forzó una apertura en el rígido criterio subjetivo a partir del cual comenzó a considerarse que el servicio público podía ser prestado y satisfecho por la administración pública directa o indirectamente a través de los concesionarios.

El criterio Material u Objetivo a diferencia del anterior se basa en la actividad mediante la cual se satisfacen las necesidades de interés general prescindiendo del sujeto u órgano que la realiza y este criterio cobra auge como servicio público funcional, al respecto la doctrina afirma que con la fórmula funcional la noción de servicio público se extiende a una órbita más amplia, porque ahora se toma como base en lugar del poder público y el procedimiento de derecho público, el interés general ofrecido o satisfecho por la actividad ejercida y en estos términos lo sostiene Fernando Albi (4). En definitiva la preocupación por la actividad prescindiendo del sujeto que la lleve a cabo determina la ruptura de la vinculación con la administración, por ello serán también llamados servicios públicos ciertas actividades que por el interés general que representan exigen ser sometidas a un régimen jurídico específico aun cuando no sean asumidas por un sujeto estatal.

#### Crisis de la Noción de Servicio Público

Hasta 1914 la distinción entre derecho público y derecho privado, entre actividad pública y actividad privada resultaba clara de precisar; la noción de servicio público en sus comienzos se apoyó en esa distinción que respondía a la etapa de liberalismo económico imperante en esos días. El Estado prestaba los servicios públicos tradicionales bajo un régimen

---

(4) Fernando Albi, Ob. Cit. pag. 18

de derecho público, sin embargo al desencadenarse la Primera Guerra Mundial por necesidad de las circunstancias, el Estado debió asumir un sinnúmero de actividades que eran desarrolladas hasta ese momento por los particulares con exclusividad, de pronto la Administración Pública se convirtió en empresario de servicios de electricidad, agua, transportes, baños públicos, pompas fúnebres, actividades a las cuales se les aplicó el derecho privado, perdía vigencia entonces el régimen jurídico totalmente público, característico de la noción clásica.

La Jurisprudencia Francesa acoge en el fallo dictado por el Tribunal de Conflictos el 22 de enero de 1921 denominado "Société Commerciale de l'Quest Africain", quien se pronuncia por la competencia de la justicia ordinaria y la aplicación del derecho privado en una reclamación sobre la responsabilidad de la Colonia Francesa de la Costa de Marfil en territorio Africano al perderse unas mercancías cuyo transporte le había confiado una sociedad particular; el Tribunal expresó: "Al efectuar mediante remuneración las operaciones de pasaje de peatones y vehículos de una ribera a otra de la laguna, la Costa de Marfil explota un servicio de transporte en las mismas condiciones que un industrial ordinario". Una profunda brecha se abrió con relación a las Tesis tradicionales sostenidas por Leon Duguit y Gaston Jeze. En consecuencia el primer factor según la doctrina que influyó en el desencadenamiento de la crisis del servicio público fue la aparición a partir de 1914, es decir, al producirse la Primera Guerra Mundial, de las actividades industriales y comerciales regidas en gran medida por el derecho privado y asumidas por el propio Estado.

Aparece en la doctrina una Segunda causa que determinó la aparición de la crisis del servicio público y que afectó al elemento subjetivo de la noción tradicional. Se observa que las necesidades públicas no solo pueden ser satisfechas por la Administración Pública actuando directa o indirectamente sino que en muchos casos también pueden ser prestados por los particulares bajo la fiscalización de los órganos estatales, dándose ejemplos tales como los servicios de taxis, de transporte de pasajeros, comercios que expendan artículos de primera necesidad, etc.

Los efectos de la llamada crisis del servicio público se han sentido primordialmente en Francia lugar de nacimiento de la noción tradicional del servicio público y como lo señala Fernando Garrido Falla (5) "El abuso del uso que se hizo de -

(5) Fernando Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo Madrid 1960 Tomo II pag. 319.

la noción amplia de Servicio Público generó un riesgo evidente para la propia suerte del concepto; en efecto cualquier cambio en la estructura del derecho administrativo con el que genéricamente se hacía coincidir el régimen del servicio público podía determinar un desajuste entre ambos términos. Y esto es cabalmente lo que ha venido a ocurrir por consecuencia principal de una administración que se convierte en gestora de empresas y actividades de carácter mercantil e industrial.

Jean Louis de Corail (6) resume su pensamiento sobre la Crisis del Servicio Público en los siguientes términos: "Hemos mostrado que los principios a los cuales era necesario recurrir para justificar las soluciones del derecho positivo, -- eran la negación misma de los conceptos elaborados por Duguit y su escuela lejos de consagrar, así como lo exigía la Teoría inicial, una definición material del servicio público, la tendencia nueva no se pone ni siquiera a definir una institución, un servicio de administración. Esta noción del servicio público sobre la cual reposaban las teorías fundamentales, aparece menos esencial; por el contrario, se afirma un retorno a las concepciones antiguas, objeto de las críticas de Duguit. Las nociones de actos, de operaciones cumplidas, de relaciones jurídicas, pasan al primer plano y consecuentemente, el principio fundamental se encuentra también atacado, la aplicación del Derecho Privado a la Administración no aparece ya como excepcional sino como normal".

#### Servicios Públicos Propios e Impropios

Conforme a los dos diferentes criterios que se emplean para caracterizar al servicio público, subjetivo y objetivo, la doctrina distingue comunmente los servicios públicos en Propios e Impropios. Los primeros son aquellos prestados por el Estado Directa o Indirectamente a través de concesionarios. Los servicios impropios o virtuales, son los gestionados por los particulares bajo una reglamentación establecida por los órganos estatales, se citan como ejemplos típicos el servicio de taxis de alquiler, y a las farmacias.

El origen de la denominación de virtual para los servicios públicos impropios se debe a la Jurisprudencia del Consejo de Estado Francés inaugurada con el fallo "Compañía Marítima del Africa Oriental" del 5 de mayo de 1944, en donde admitió que las autoridades administrativas, cuando son llamadas

---

(6) Jean Louis de Corail, Ob. Cit. pag. 337

a autorizar a los particulares el ejercicio de ciertas actividades, pueden supeditar su autorización al cumplimiento de diversas obligaciones que convierten una actividad privada en un servicio público. Las condiciones exigidas son dos; la actividad en cuestión debe estar sometida a un régimen de autorización previa, exigiéndose además que presente un carácter de interés general, es decir, que constituya (según la terminología empleada por el Comisario de Gobierno Chenot) un servicio público virtual.

Desde el punto de vista teórico se plantea la conveniencia de reconocer o negar la existencia de los servicios públicos llamados impropios o virtuales, sin embargo no cabe duda de la utilidad que proporciona a los particulares la adopción del criterio objetivo para conceptuar al servicio público.

En los albores de la noción de servicio público solo se le concebía realizado por sujetos estatales, el análisis posterior demostró que los particulares desarrollan ciertas actividades que producen el mismo efecto que las gestionadas por los sujetos públicos; satisfacer la utilidad pública.

El concepto originario y primitivo se adaptó a las nuevas circunstancias ocasionando la división de la doctrina entre aquéllos que se aferran a la noción clásica y quienes postulan su reforma.

Se muestran partidarios entre otros de la categoría de - servicios públicos impropios a Marienhof (7), Fiorini (8), Alcides Greca (9), Rafael Bielsa (10), J. Gazcón y Marín (11). En sentido opuesto negando tal categoría encontramos a Manuel M. Díez (12), Benjamín Villegas Basavilbaso (13), Sayaguez Laso (14), Entrena Cuesta (15).

- 
- (7) M. S. Marienhof, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo II pag. 25
  - (8) B. Fiorini, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires 1968 Tomo II pag. 829.
  - (9) Alcides Greca, DERECHO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL, Santa Fe, 1943 Tomo III.
  - (10) Rafael Bielsa, PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires 1966 pag. 49.
  - (11) J. Gazcón y Marín, TRATADO DE DERECHO ADMVO. Madrid 1950.
  - (12) Manuel M. Díez, DERECHO ADMINISTRATIVO, B. Aires T. III 1967
  - (13) Benjamín Villegas Basavilbaso, DERECHO ADMINISTRATIVO, - Buenos Aires Tomo III pag. 48
  - (14) Sayagúez Laso, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Montevideo Uruguay 1953 Tomo I pag. 86
  - (15) R. Entrena Cuesta, EL SERVICIO DE TAXIS, Revista de Admón. Pública no. 27 Madrid España 1958.

Si el empleo de una terminología inadecuada acarrea más dificultades que soluciones, debe propiciarse su modificación, en caso contrario, se estará agregando un ingrediente que solo aumenta la confusión generando imprecisión.

En consecuencia tal vez deba sustituirse la denominación de servicios públicos impropios por la de servicios públicos no estatales y como contrapartida los llamados hasta ahora - servicios públicos propios se denominarán servicios públicos estatales.

### Noción de Servicio Público Industrial y Comercial

A partir de la Primera Guerra Mundial se presenta un -- gran incremento de la actividad del Estado en el campo de la industria y el comercio, al comenzar éste a organizar empresas de carácter comercial e industrial con objeto de satisfacer las necesidades de la colectividad, en virtud de que la actividad de los particulares no es suficiente para tal objeto.

Esta actividad peculiar del Estado ha sido considerada - por la doctrina y la jurisprudencia francesa bajo la denominación de servicios públicos industriales y comerciales, y es - la Jurisprudencia Francesa quien sienta las bases de esta nueva teoría con la sentencia dictada en el asunto del chalán - "Eloka" por el Tribunal de Conflictos Francés en 1921, al so tener que ciertos servicios públicos no necesariamente están sometidos a un régimen de derecho público, sino que por el contrario su régimen jurídico debe ser de derecho privado y en consecuencia los conflictos que surjan respecto a ellos deben ser conocidos por los tribunales judiciales comunes, quedan así sentadas las bases para la formación del concepto de servicio público industrial y comercial.

Los diversos autores para definir al servicio público industrial y comercial han seguido básicamente 2 criterios, uno objetivo y otro subjetivo, los autores tratan de integrar en gran parte al derecho privado la noción de este servicio, -- otros por el contrario sostendrán la idea de que un servicio público no podrá tener carácter industrial sino en razón de las condiciones jurídicas de su organización y funcionamiento.

Las Teorías que definen al servicio público industrial y comercial desde un punto de vista objetivo lo caracterizan de la siguiente forma.

- I.- Teorías que definen al servicio por su naturaleza  
II.- " " " " " " " " objeto  
III.- " " " " " " " " el carácter -  
comercial de su actividad.

Teoría que lo define por su naturaleza.- El primer intento por definir el servicio público industrial y comercial se encuentra en la sentencia dictada por los Tribunales Franceses en 1921 denominada sentencia del Chalan "Eloka" en sus conclusiones el Procurador General Matter, distingue ciertos servicios públicos que por su naturaleza no están sometidos al régimen jurídico exorbitante del derecho común propio de los servicios públicos y reconoce la existencia de 2 clases de servicios públicos que se diferencian entre sí por su naturaleza diversa. Son servicios públicos regidos por el derecho público aquellos explotados por el estado y sus dependencias encaminadas al cumplimiento normal de su función para alcanzar su fin natural; sin embargo afirma Matter que el Estado puede emprender otros servicios que también persigan la satisfacción de necesidades colectivas, pero por medio de los cuales el Estado no cumpla su función normal y no contribuyan a la consecución de su fin natural. El Estado, afirma Matter, como toda administración puede emprender servicios que son de su esencia, que podrían ser organizados por cualquier persona o sociedad. "Ciertos servicios son de la naturaleza, de la esencia misma del estado, otros por el contrario son de naturaleza privada, que no son emprendidos por el Estado sino ocasionalmente y accidentalmente, puesto que ningún particular se había hecho cargo de ellos y que convienen para asegurar los beneficios del interés general; las disputas que motivare su explotación pertenecerán naturalmente a la jurisdicción del derecho común". (Conclusiones sentencia Chalan Eloka citada por Jean Louis de Corail).

Por consiguiente esta Teoría considera que son servicios públicos industriales y comerciales aquellos que el estado explota para satisfacer necesidades colectivas por medio de las cuales no cumple su función normal para realizar sus fines. - Así la naturaleza no esencial para el Estado del servicio industrial y comercial tiene como consecuencia que éstos no estén sometidos a un régimen de derecho público. Jean Louis de Corail señala la imprecisión de esta teoría al considerar la dificultad que existe para determinar el carácter no esencial para el Estado de tal o cual servicio porque es difícil precisar en qué casos un servicio público puede ser o no esencial para el estado, de igual forma es difícil precisar cuándo el Estado realiza sus más altos fines en virtud de que ambos su puestos admitidos por Matter, la actividad del Estado persigue la satisfacción de necesidades colectivas y por último este criterio no demuestra claramente porqué los servicios industriales así considerados y concebidos deben quedar bajo -

las reglas del derecho común.

Teoría que define al servicio por su objeto de orden económico.- Sostenida por Roger Bonnard y pretende caracterizar a los servicios industriales o comerciales por el fin especulativo que persiguen, no goza esta teoría de un gran apoyo en la doctrina actual aún cuando proporciona un criterio más preciso que la tesis de Matter, para diferenciar a los servicios públicos que se estudian del concepto básico de la noción. Según esta teoría son servicios públicos industriales y comerciales aquellos que persiguen la obtención de beneficios pecuniarios. Esta posibilidad de obtener ganancias por medio de una actividad de la administración llevada a cabo dentro del comercio o la industria es suficiente según esta postura para conocer en qué casos nos encontramos en presencia de servicios públicos industriales y comerciales, por lo tanto debe tomarse en cuenta ese elemento y considerarse suficiente para someterlos al derecho común, pues la aplicación de los procedimientos de derecho público estarían injustificados desde el momento en que el servicio tiende a la realización de beneficios pecuniarios. Esta teoría llega al extremo de desnaturalizar el verdadero sentido del concepto de servicio público, ya sea que se le considere desde un punto de vista tradicional o desde un punto de vista del servicio público industrial o comercial. Esta teoría pretende desprender del servicio público toda idea de bien social al ignorar el objeto del mismo y que deben perseguir los servicios públicos en su afán de definir a los servicios industriales y comerciales; y como lo sostiene Jean Louis de Corail al preguntarse si existe en verdad una empresa administrativa, un servicio público cuyo objeto esencial sea la consecución de una ganancia. La realización de beneficio si bien es deseable, no constituye jamás el fin único y esencial perseguido por la administración.

Teoría que define al servicio por el carácter comercial de su actividad.- Es apoyada por tratadistas como Roger Bonnard y Marcel Waline, teniendo su máxima expresión en el pensamiento de Chavanon. Para Bonnard es menester entender por servicio público industrial o comercial aquel cuya actividad habitual y primordial consiste en llevar a cabo operaciones comerciales o industriales, es decir, operaciones que el derecho comercial llama actos de comercio como son los actos de compra y reventa, creación, transformación y venta; siendo el servicio necesariamente de pago tiende normalmente a realizar beneficios, pero esa realización de beneficios no es un elemento esencial del servicio; en efecto los beneficios pueden faltar y aún la administración puede deliberadamente renunciar a ellos. Chavanon (16) encuentra en el carácter comercial de la actividad de la administración no solo el elemento

---

(16) Chavanon, ENSAYO DE LA NOCION Y DEL REGIMEN JURIDICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS INDUST. Y COMERC. 1939, pag. 51.

característico de la misma, sino además ve en tal carácter el criterio adecuado para justificar la separación de este tipo de servicios públicos del régimen administrativo y afirma que el único elemento que permite precisar la noción del servicio público industrial es la ejecución de actos de comercio por una empresa administrativa, en los términos en que los define el Código de Comercio francés, actos que debe realizar la administración a título habitual, en consecuencia trata de justificar el hecho de que los servicios públicos comerciales e industriales no estén sometidos al régimen jurídico exorbitante del derecho común y sostiene que se le podría someter a un régimen jurídico de tipo mixto, o sea este tipo de servicio será regulado por el régimen propio de los servicios públicos en aquellos aspectos en que la actividad comercial no aparezca.

Las Teorías Subjetivas del servicio público industrial y comercial, lo definen tomando en cuenta sus condiciones jurídicas de organización y funcionamiento. Jean Louis de Corail divide los criterios subjetivos que han sostenido los autores en la siguiente forma:

- I.- Atendiendo a la voluntad del legislador
- II.- Atendiendo a su parecido con una empresa privada
- III.- Atendiendo a la noción de poder público

Atendiendo a la voluntad del Legislador.- Un servicio público es industrial desde el momento en que es explotado en condiciones análogas a los de las empresas privadas. Sobre esta base De Corail sostenía que debe atenderse a la voluntad del legislador para saber cuando un servicio público tiene un carácter industrial o comercial y señala el autor que un servicio público es industrial o comercial cuando la intención del legislador ha sido tal, que las relaciones que se establecen entre el servicio y los usuarios o el personal del mismo hayan quedado sujetos a las reglas del derecho privado.

Esta tesis inspirada en numerosas sentencias de los tribunales franceses y basada en un concepto puramente subjetivo no explica suficientemente el porqué el legislador en ciertos casos separa a los servicios públicos industriales del régimen jurídico especial a que están sometidos los mismos.

Atendiendo a su parecido con una empresa privada.- Este criterio es sostenido principalmente por Laubadere (17), quien

---

(17) André de Laubadere, TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO 1953, pag. 11.

afirma que los servicios públicos industriales y comerciales se identifican por su semejanza a las empresas privadas, en ese mismo campo en el que se desarrollan la industria o el comercio; no obstante que podría pensarse en el carácter objetivo de este criterio, se clasifica como subjetivo porque según sostiene De Corail, Laubadere da mucha importancia a la voluntad de la administración por lo que respecta al régimen aplicable a estos servicios públicos al afirmar "la dosificación del derecho administrativo y el derecho privado dependen en particular de las intenciones de la administración manifestadas en la organización del servicio". Por consiguiente para Laubadere la semejanza de los servicios públicos industriales con las empresas privadas hay - que buscarla tanto en su objeto, como en la forma en que está organizado el servicio.

El principio sobre el que descansa esta postura, la asimilación de un servicio industrial a una empresa privada difícilmente puede considerarse como absoluto pues si bien es factible que en ciertos aspectos el servicio público industrial pueda - conducirse como una empresa privada, difícilmente se le concibe que se le asemeje en toda su integridad ya que no es posible ignorar el alto fin que se propone realizar la administración por medio de los servicios públicos, sean estos industriales o no.

Atendiendo a la noción de poder público.- Esta teoría es - sostenida por Blaevøgt (18), para quien la noción de servicio público tiene una importancia secundaria como criterio de aplicación de diversos regímenes jurídicos a la actividad de la administración y las notas que para el autor caracterizan los servicios públicos industriales y comerciales son:

- 1.- Su fin es proveer a las necesidades materiales de la población.
- 2.- Deben prestarse a todos los individuos sin excepción alguna.
- 3.- Emplean ordinariamente en sus actos jurídicos, las formas de derecho común, sin embargo siempre están investidos de las prerrogativas que confiere el poder público.
- 4.- Las prestaciones de los servicios son remuneradas por los usuarios en función de su utilización.

Lo esencial para el autor no es tanto la definición de servicio público industrial y comercial sino la intervención o exclusión de los procedimientos de derecho público. Es el hecho - de que tal o cual servicio sea regido por el derecho común y no por el derecho público, lo que hay que tomar en consideración.

## 1.2 TEORIAS TRADICIONALES EN RELACION AL SERVICIO PUBLICO.

El análisis Sistemático del Servicio Público como Institución se inicia a principios del Siglo XX precisamente en Francia con los estudios realizados por León Duguit, Gaston Jézéq y Roger Bonnard quienes integran la Doctrina Clásica de la Escuela Realista.

Para León Duguit (19) Director de la Escuela Realista Francesa las ideas tradicionales de Soberanía y del Poder Subjetivo de Mando no existen, afirma que el Servicio Público es el fundamento esencial del Derecho Público. El Estado es una cooperación de Servicios Públicos organizados y controlados por los gobernantes, para él no existen mas que gobernantes y gobernados, los primeros disponiendo de esa gran fuerza material con la que imponen su voluntad a los segundos; así este autor se coloca en un terreno objetivo y realista, y agrega que si el poder exige que sea jurídicamente obedecido por los individuos, es porque la voluntad de los gobernantes es conforme a la norma social, y la regla de Derecho Objetivo es cumplida en la medida en que está de acuerdo con la norma social, esta noción surge con la distinción entre gobernantes y gobernados y define al Servicio Público como "Toda actividad cuyo cumplimiento debe estar asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desarrollo de la independencia social, la cual es de tal naturaleza, que ella no puede ser realizada completamente sino por intervención de la potestad gobernante".

El Estado tiene tantos derechos como obligaciones y éstas giran alrededor de la realización de la interdependencia social; el deber de los gobernantes es asegurar su cumplimiento de una manera continua ya que la continuidad es uno de los elementos esenciales del servicio público. Las actividades obligatorias de los gobernantes y que son objeto de los servicios públicos no pueden fijarse de una manera determinada ya que a medida que la civilización se desarrolla, los servicios públicos aumentan en número. Aún con esta indeterminación hay 3 actividades cuyo cumplimiento se ha pedido a gobernantes de todos los tiempos, - La Defensa Nacional, La Policía, y La Justicia Social, hoy no bastan estos servicios públicos. Uno de los problemas más importantes es determinar las garantías otorgadas a los particulares para obtener el funcionamiento regular de los servicios públicos. Estas garantías se encuentran en la ley del servicio, es -

ley formal o reglamento; los gobernantes tienen además la obligación jurídica de asegurar el funcionamiento del servicio de acuerdo con la ley del mismo. Por tanto el acto realizado conforme a la ley del servicio es siempre un acto lícito; pero si en cambio es contrario a la ley, dará lugar a una reparación o anulación. Por último agrega Duguit que existe el servicio público siempre que haya una misión considerada obligatoria por el Estado en un momento determinado, un cierto número de agentes jerarquizados o disciplinados encargados de cumplirla y una cierta cantidad de riqueza afecta a ella.

La Teoría de León Duguit ha sido objeto de muchas críticas porque no es posible aceptar que la noción de servicio público sea una consecuencia de la distinción entre gobernantes y gobernados y además que la noción de soberanía sea substituida por la de servicio público, convirtiendo a éste en el funcionamiento del Derecho Público. La eliminación del concepto de personalidad del Estado no es la causa de la gran importancia del servicio público; este concepto de la personalidad del Estado no está en oposición con la institución de referencia y no es exacto que el servicio público sea toda la actividad del Estado, ya que la amplitud de este concepto no permite establecer diferencias jurídicas entre los funcionarios del Estado, que se manifiestan como actividad de carácter general y abstracta y el servicio público actividad particular y concreta. ¿Cómo entender la Función Judicial y Legislativa en la noción de servicio público?; ¿cómo considerar instituciones propias de la Administración como servicios públicos?. Tampoco puede suponerse que la noción de servicio público tenga sus orígenes en el positivismo jurídico de León Duguit, para quien el Estado es un hecho y la diferencia entre gobernantes y gobernados que lo lleva a la supresión de la personalidad estatal.

Es imposible determinar la manera precisa en la vida social, cuándo la persona humana se encuentra en el estatus de gobernante y cuándo en el gobernando. La trascendencia de la noción de servicio público como institución de Derecho es fusión del intervencionismo del Estado en las más variadas actividades tendientes a satisfacer las crecientes necesidades colectivas. Aún Gastón Jeze, que sigue en forma relativa la Teoría de Duguit, hace una objeción respecto a que dice que no da una definición útil y confunde el punto de vista sociológico con el de la técnica jurídica, su definición por esto es muy vaga ya que no hay un criterio para determinar cuales son las actividades que constituyen para los gobernantes una obligación y ni puede darse un criterio invariable ya que se trata de una cosa esencialmente variable y evolutiva; por lo tanto Jeze considera que no se puede exagerar el carácter material de la noción de servicio público.

Para el Tradadista Gastón Jeze (20) ubicado también dentro de las Teorías Tradicionales; éste señala que la noción de servicio público está íntimamente ligada al procedimiento de derecho público el cual se asienta sobre la desigualdad de intereses y en caso de conflicto debe siempre prevalecer el interés colectivo. Señala además que siempre que se está en presencia de un servicio público, se comprueba la existencia de reglas jurídicas especiales o de Teorías jurídicas también de carácter especial, que tienen por objeto facilitar el funcionamiento regular y continuo del servicio público; dando la más rápida y completa satisfacción a las necesidades de interés general.

Este autor define al Servicio Público como "La actividad que consiste en dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general pudiendo los agentes públicos aplicar los procedimientos de Derecho Público; o sea un régimen jurídico especial y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo de orden jurídico pueda oponerse.

Jeze en 1926, sostiene que en Francia el servicio público es la idea básica del derecho público, todas las teorías jurídicas reposan sobre la noción del servicio público; los sostenedores de las antiguas Teorías del Poder Público y de la Soberanía, han ido desapareciendo uno a uno y su influencia es casi nula sobre las nuevas generaciones de juristas, deduce que el servicio público justifica la existencia del derecho público y del derecho administrativo. Por otro lado el mismo autor agrega que para saber la existencia de servicios públicos hay que conocer la intención de los gobernantes, en lo relacionado con la actividad administrativa, además hay que reconocer la voluntad de los gobernantes, tomando en cuenta sus elementos subjetivos. Además son competentes para crear servicios públicos las autoridades que tienen potestad de dictar leyes, porque lo que la creación de servicios públicos puede hacerse por el órgano legislativo; también puede efectuarse su creación por autoridades administrativas, por disposiciones que son leyes en sentido material; la especificación de cuáles son los procedimientos especiales y las normas a que debe ajustarse la actividad encaminada a la realización del servicio, es lo que constituye su organización y se efectúa generalmente por las autoridades administrativas.

A la autoridad que le corresponde crear un servicio público, le corresponde lógicamente su supresión, pero hay casos que

---

(20) Gastón Jeze, LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO 1949, Buenos Aires, pag. 4.

para la supresión del servicio público en la administración local es necesario intervención del Gobierno Central; de aquí considera Jeze que los elementos de la noción son: Por un lado un régimen jurídico especial y por otro una organización y funcionamiento modificable en todo momento por la ley o reglamento, - en su opinión no toda la actividad del Estado constituye servicio público, ya que para su existencia es indispensable que los gobernantes decidan realizar una actividad estatal mediante el procedimiento de derecho público.

La crítica que se le puede efectuar al Tratadista Gastón Jeze, es en el sentido de que si para él los servicios públicos son las actividades de carácter general que los gobernantes deciden satisfacer por el procedimiento de derecho público. Si todos los intereses generales que por voluntad del Estado deben de ser satisfechos por procedimientos generales y constituyen servicios públicos, la justicia es en ese caso un servicio público, esto no es exacto es una función del Estado y en ningún sentido un servicio público.

Otro importante tratadista de la llamada Escuela Realista Francesa lo es Roger Bonnard (21) que sigue el mismo criterio material usado por León Duguit, para la elaboración de su doctrina sostiene que los servicios públicos son los órganos que forman la estructura misma del Estado, los servicios tienen por objeto esencial el asegurar la realización de las intervenciones del Estado y el ejercicio de sus atribuciones.

Como crítica a la definición de Bonnard podemos señalar que cuando identifica los servicios públicos con las organizaciones que forman la estructura del Estado hace una confusión entre los servicios públicos y la organización, e inclusive deja sin materia el concepto de servicio público.

Las ideas del Tratadista Adolfo Posada (22) en cuanto al servicio público también se ubican dentro de la Escuela Realista pues básicamente considera al servicio público como una institución que abarca toda la actividad de la administración pública en términos parecidos al criterio sostenido por Gastón Jeze y aún cuando Posada no da definición alguna del servicio público señala sus elementos esenciales y lo considera como una actividad administrativa para satisfacer necesidades colectivas, además entiende que la administración pública es un sistema de servicio público.

---

(21) Roger Bonnard, Derecho Administrativo, 1955 pag. 43

(22) Adolfo Posada,

En otras palabras para este autor la actividad administrativa se concentra en esfuerzos o actos solicitados por ser necesarios para la realización de necesidades colectivas, el contenido de los esfuerzos es siempre un servicio que es público por el carácter público de la necesidad que lo solicita, en cuanto esa necesidad alcanza colectiva o socialmente una intensidad suficiente para mover la actividad del Estado en el sentido de su satisfacción o sea para provocar un servicio público.

Para este autor el servicio público se funda en la actividad del Estado al servicio de los fines que justifican su existencia, en cuanto el Estado es sujeto de prestaciones, en relación con las necesidades comunes públicas; las materias objeto de los servicios públicos dependerán en cada Estado por lo que la opinión pública considere como exigencias finales necesarias.

Esta noción de servicio público sostenida por Adolfo Posada no es aceptada porque no todas las actividades de la Administración Pública pueden concretarse en servicios públicos, ya que existe en la Administración un gran sector ajeno a la institución del servicio público.

En forma genérica los autores de la Escuela Realista Francesa son severamente criticados por tratadistas más recientes, porque tratan de reducir toda la actividad del Estado a la noción de servicios públicos, sostienen que la base de la transformación del Derecho Público, es la sustitución del concepto de Soberanía por el de servicio público, lo que no puede admitirse y en estos términos lo razona el Lic. Rogelio Martínez Vera (23) al señalar que "Debe aceptarse que el Derecho Público y sobre todo el Administrativo ha sufrido una metamorfosis notable, pero no al grado de invalidar Instituciones Jurídicas sobre las cuales se cimentan las demás, y por lo tanto no puede admitirse de manera alguna la afirmación de que toda actividad del Estado se reduzca a la noción de servicio público, haciendo a un lado el poder de imperio, ya que por el contrario, creemos que éste es condición indispensable para la existencia de aquél, ya que no puede concebirse capacidad de dirección y servicio donde no existe Autoridad.

---

(23) Rogelio Martínez Vera, NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Banca y Comercio 1977 pag. 110.

### 1.3 TEORIAS MODERNAS DEL SERVICIO PUBLICO.

La corriente Doctrinaria Moderna está representada por autores que ubican a la noción de servicio público como una parte solamente de la actividad administrativa, unos considerándolo objetivamente, otros subjetivamente, pero todos reduciendo el contenido de dicho concepto, en contraposición a las Teorías que hemos examinado con anterioridad.

En primer término analizaré la Teoría Institucional de Maurice Hauriou (24), este ilustre Tratadista Francés no acepta la noción de servicio público sostenida por Duguit y sus partidarios, reacciona en contra de la llamada Escuela del Servicio Público al no aceptar que éste sea el fundamento del Derecho Administrativo, pero lo coloca en un plano inferior y secundario a la noción de poder público.

De inicio define al Servicio Público, diciendo "Que es un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continúa para la satisfacción de una necesidad pública"; considera que el servicio público supone una actividad técnica, pues afirma que allí donde la actividad jurídica no está al servicio de una actividad técnica, sino únicamente al servicio del derecho, no se está en presencia de una actividad administrativa, sino de una actividad política y gubernamental. Además el servicio debe prestarse al público de una manera regular y continúa, esto es a todos los individuos por igual, características que representan el signo exterior de su funcionamiento, sostiene el autor que los servicios públicos solo deben ser prestados para satisfacer una necesidad pública y no pueden organizarse esta clase de servicios para satisfacer intereses individuales, y por último deben prestarse por una organización pública ya que de esta forma el Estado por medio del poder administrativo puede controlarlos fácilmente.

Con posteridad modifica su definición del servicio público considerándolo ahora como una organización pública de poderes, competencias y costumbres, que asume la función de prestar al público, de una manera regular y continúa un servicio determinado con un propósito de policía en el elevado sentido de la palabra.

---

(24) Maurice Hauriou, PRECIS DE DROIT ADMINISTRATIF.

En esta nueva definición el fin del servicio público significa un límite de la función administrativa, ningún servicio público debe ser creado si no existe una extrema urgencia para la policía de la Ciudad. Es notorio que en esta última definición, Hauriou cambia la finalidad que persigue el servicio público; en su primera definición el objeto perseguido lo fue la satisfacción regular y continua de una necesidad de interés general, en la segunda, el fin del servicio público es la causa de su creación, la policía. Además considera ahora a la noción como una organización de poderes, de competencias y de costumbres, desvirtuando el objeto propio que persiguen los servicios públicos, porque el Estado al crear un servicio público realiza un fin propio, ejerce una función por causa de interés general, no es pues una actividad de policía en ningún caso.

Para los Tratadistas Alemanes Fritz Fleiner (25) y Otto Mayer, el concepto de servicio público tiene una gran similitud, Fleiner entiende por servicio público como el conjunto de personas y de medios constituidos técnicamente en una unidad y destinados a servir de una manera permanente a un fin público particular, Mayer define al servicio público como un conjunto de medios materiales o personales que a cargo de un sujeto de administración pública, están destinados a servir de una manera permanente a un interés público determinado; estos autores introducen un nuevo elemento en las definiciones que proponen de la noción que se estudia y que es un elemento orgánico que consiste en el conjunto de medios personales y materiales que constituyen una unidad y que tienen por objeto la satisfacción de un fin o interés público.

Este elemento orgánico más bien se refiere a la manera, a la forma concreta de organización y prestación del servicio, por consiguiente este elemento no debe formar parte de una definición de servicio público, porque no siempre que se presentan los supuestos que contienen las definiciones de estos autores alemanes nos encontramos frente a un servicio público, de acuerdo con la opinión dominante en la teoría, ya que si bien la satisfacción de una necesidad colectiva por medio de una organización adecuada son elementos que sirven para caracterizar al servicio público, no son por ellos mismos suficientes para identificar plenamente al servicio público.

Para el notable autor español Carlos García Oviedo (26)

- 
- (25) Fritz Fleiner, LES PRINCIPES GENERAUX DU DROIT ADMINISTRATIF ALLEMAND, pag. 198  
Otto Mayer
- (26) Carlos García Oviedo, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I pag. 102 y sg.

es pertinente analizar el significado de los dos vocablos que componen la noción a estudio, y no obstante que no da propiamente una definición del concepto, establece de una manera precisa los caracteres que lo distinguen de los servicios privados. Para García Oviedo el concepto de "Servicio" lleva implícita la idea de un conjunto de elementos y actividades -- coordinadas a un fin lo que es una nota común a toda clase de servicios tanto públicos como privados; es preciso según el autor establecer un criterio que permita distinguir los servicios públicos de los servicios privados, es decir, establecer el criterio de lo que es público, y éste puede deducirse:

- A).- Del fin que el servicio cumple.
- B).- De la manera como se presta el servicio.
- C).- Del régimen especial que regula el servicio.
- D).- De la persona que atiende el servicio.

Según el fin que el servicio cumple serían públicos todos aquellos servicios que tuvieran por objeto satisfacer necesidades colectivas sin referirse a un determinado interés particular; sin embargo este tratadista señala que aún cuando puede afirmarse que todos los servicios públicos deben tener como fin la satisfacción de necesidades colectivas, no necesariamente las necesidades colectivas pueden satisfacerse por medio de servicios públicos ya que multitud de ellos se satisfacen mediante servicios privados como los servicios de abastecimiento de comestibles; por consiguiente este criterio es insuficiente por sí solo para deducir el carácter de público de un servicio.

Según la manera como se presta el servicio serían públicos todos aquellos servicios que se ofrecen al público o que son para el uso del público; sin embargo observa atinadamente García Oviedo que existen verdaderos servicios públicos que no son ofrecidos ni utilizados directamente por el público sino por el contrario son utilizados inmediatamente por el Estado como la Defensa Nacional, independientemente de que hay servicios que son ofrecidos al público y que por ese solo hecho no pueden clasificarse como públicos.

Serán públicos los servicios cuando estén regulados por un régimen jurídico especial, distinto de aquél a que están sometidos otra clase de servicios; según este criterio existen servicios que por satisfacer necesidades colectivas deben ser asegurados por el Estado, aún cuando éste no los preste directamente, a efecto de que se proporcionen de una manera regular y continua, ya que por la índole propia del fin que persiguen esos servicios, su interrupción sería de graves consecuencias para toda la colectividad; por eso la técnica jurídica ha ideado un procedimiento especial de derecho, exorbitante del derecho común, que regule y controle esos servicios.

En consecuencia los servicios son públicos cuando están sometidos a un régimen de Derecho Público.

En atención a la persona que atiende al servicio, son servicios públicos aquellos que son atendidos por una persona pública, la naturaleza de la persona encargada de la prestación del servicio, caracterizaría al servicio público, este criterio es insuficiente según señala García Oviedo, pues no todos los servicios que presta el Estado pueden ser catalogados como públicos y en cambio existen gran cantidad de verdaderos servicios públicos que son prestados por particulares - concesionarios del servicio quienes no pueden ser considerados como personas públicas, no obstante la delegación de facultades que el Estado pueda hacer en favor de los particulares con base en la concesión.

García Oviedo afirma que cada uno de los criterios expuestos no es suficiente por sí mismo para determinar la naturaleza pública del servicio, sino que es necesario para ese efecto la combinación adecuada de todos los criterios concretizando su noción de servicio público en los siguientes términos:

- 1.- El servicio público es una ordenación de elementos y actividades para su fin.
- 2.- El fin es la satisfacción de una necesidad pública - (aún cuando dichas necesidades puedan ser satisfechas por actividades privadas).
- 3.- El servicio público implica la acción de una personalidad pública, aunque no siempre sean las personas administrativas las que asuman esta empresa.
- 4.- Esta acción cristaliza en una serie de relaciones jurídicas constituidas de un régimen jurídico especial (diferente del régimen jurídico a que están sometidos los servicios privados).

Para Louis Rolland (27), la noción de los servicios públicos merece una importancia muy elevada y sostiene que el derecho administrativo está constituido por el conjunto de reglas relativas a la organización y el funcionamiento de los servicios públicos y a las relaciones de éstos con los particulares; los servicios públicos según el autor francés "Son - empresas o instituciones de interés general colocadas bajo la alta dirección de los gobernantes y destinadas a satisfacer - las necesidades colectivas del público".

---

(27) Louis Rolland, PRECIS DE DROIT ADMINISTRATIF, pag. 1 y - 16.

Sostiene que el régimen jurídico de los servicios públicos puede ser de dos clases:

- 1.- Se puede considerar a los servicios públicos como una empresa privada y aplicarle en todo momento el derecho común.
- 2.- Se le puede aplicar a los servicios públicos un régimen jurídico especial en atención a la importancia que tiene la satisfacción de las necesidades sociales.

Señala que existen características básicas que se pueden encontrar en todos los servicios públicos, esto es, siempre están relacionados con la obligación que tienen los gobernantes en la atención de las necesidades sociales y se encuentran en mayor o menor grado bajo su dirección, son servicios regulares y continuos por lo cual deben funcionar sin obstáculos ni problemas, sus reglas de organización y funcionamiento pueden ser cambiadas en cualquier momento por la autoridad competente y todos los particulares tienen los mismos derechos frente a los servicios públicos.

Manifiesta que los servicios públicos en general están sujetos a un régimen jurídico especial de derecho público y en algunos casos los servicios públicos están sujetos al derecho común como cuando la ley señala su sujeción al derecho privado siendo esto la excepción. En caso de silencio de la ley el sistema que debe emplearse para saber que régimen jurídico es aplicable y que tribunales competentes, es investigar cual fue la intención del legislador al crear el servicio público, y ésta deberá ser considerada en relación con las reglas de organización y funcionamiento del servicio tomando en cuenta las circunstancias que rodean la creación del servicio público. Existen empresas particulares dedicadas a la satisfacción de necesidades sociales denominadas "Empresas Privadas de Interés General", y que pueden ser formadas siempre y cuando no exista una ley que considere el servicio que presen-ten como monopolio oficial, estas empresas tienen además un carácter semipúblico y el régimen jurídico aplicable a ellas es de derecho común; para saber cuando una empresa de interés general es en sí un servicio público se debe analizar la ley, cuando ésta no diga nada, se deberá analizar a la persona que creó la empresa que en el caso de ser un particular estaremos en presencia de una empresa privada, si no es posible analizar el carácter de la persona creadora de la empresa, se deberán estudiar las reglas de organización y funcionamiento del servicio que presta para averiguar si la intención de los gobernantes fue crear un servicio público.

La noción del servicio público que sostiene Rollan contiene el error de considerar a los servicios públicos desde el punto de vista orgánico, en lugar de hacerlo desde el pun-

to de vista material, el autor piensa que los servicios públicos son empresas o instituciones en lugar de considerar a los servicios públicos como actividades tendientes a satisfacer necesidades públicas que es lo que en realidad son.

Para el Tratadista Marcel Waline (28), "Hay servicio público cuando las autoridades competentes estiman que la iniciativa privada no cumple de hecho o no puede cumplir de manera satisfactoria una obligación determinadas, y deciden tomar en propias manos eso que les parece de utilidad pública". Para este autor el servicio público es una de las nociones fundamentales en que se encuentra basado el derecho administrativo, pero no llega al extremo de sostener que el Derecho administrativo es el Derecho de los Servicios Públicos; considera que la noción básica del derecho administrativo es la idea de utilidad pública y que los servicios públicos son solo un medio para lograr este fin; señala que los servicios públicos tienen un régimen jurídico diferente al de las empresas privadas y los procesos que son consecuencia de algún acto ejecutado por los servicios públicos serán de la competencia de los Tribunales Administrativos, por tanto es sumamente importante decidir cuándo se está en presencia de un servicio público, para poder saber el régimen que será aplicable, los Tribunales que serán competentes y la naturaleza de los contratos que celebre, señala que siempre se consideró que eran necesarios 2 elementos para la existencia de un servicio público: una necesidad de interés público y un organismo que se hiciera cargo de dicha necesidad, pero indica Waline que la Jurisprudencia Francesa acepta ahora que exista un servicio público aún cuando sea un organismo privado el que se haga cargo de una necesidad de interés público, y esta innovación a traído como consecuencia que ahora se use la expresión servicio público en algunos casos para referirse a la noción de necesidad de interés público que se debe satisfacer y en otros casos, refiriéndose al carácter público del organismo que satisface la necesidad; es importante averiguar en que sentido se está usando la expresión servicio público ya que si se encuentran presentes los dos elementos (necesidad del interés público y organismo público), el régimen jurídico aplicable será el derecho público; pero si un organismo privado se está haciendo cargo de la satisfacción de la necesidad de interés público, las reglas del servicio privado serán aplicadas en muchas ocasiones.

En esencia el autor considera que los servicios públicos solo son uno de los medios que tiene la administración para -

conseguir la utilidad pública lo cual es acertado, sin embargo señala que un servicio público existe cuando las autoridades estiman con o sin razón, que es mejor crear el servicio - para poder satisfacer eficazmente una necesidad, lo que desde luego no debe considerarse correcto puesto que si existen los elementos del servicio público, la intención de los gobernantes no es esencial para que el servicio exista.

Para el Tratadista Francés Pierre de Wigny, la noción de servicio público es el centro alrededor del cual gira la vida del Derecho Público y sostiene que el Derecho Administrativo es la rama del derecho público interno gracias a la cual los diferentes servicios públicos en administración del Estado, - de provincias de comunas, donde están bajo la dependencia de esas administraciones y que constituyen generalmente personas públicas, son regidas en el marco del derecho constitucional por reglas especiales sobre el punto de vista de su funcionamiento y organización. Concretamente De Wigny propone que la actividad de la administración consiste únicamente en la gestión de los asuntos públicos mediante los servicios públicos. El servicio público es según este autor "Una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente y regular, en defecto de una iniciativa privada suficiente y eficaz la satisfacción de necesidades colectivas - juzgadas esenciales.

André de Laubadere (29), sostiene que se llama servicio público a toda actividad de una colectividad pública tendiente a satisfacer una necesidad de interés general. El autor señala que existen 2 grupos de definiciones que han estado opuestas entre sí por mucho tiempo. Uno de los grupos da la definición material de servicios públicos y el otro incluye como un elemento de la definición la sujeción de los servicios públicos a un régimen jurídico especial. El autor se adhiere al primer grupo según se desprende de la definición que nos da - de la noción y considera que la noción de interés general es la noción fundamental y se encuentra en todas las actividades públicas pero en los servicios públicos se encuentra de una manera especial ya que "la satisfacción de una necesidad general constituye el fin de su creación".

André Buttgenbach (30), distinguido maestro de la Universidad de Lieja señala que el concepto de servicio público

- 
- (29) André de Laubadere, TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO 1953, París pag. 53.  
(30) André Buttgenbach, LOS MODOS DE GESTION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN BELGICA 1952, pag. 31.

es de vital importancia para el Derecho Público, afirmando que si bien es cierto que la noción de servicio público está en crisis y por consecuencia ha perdido su precisión y utilidad original, no se encuentra sin embargo, en vía de desaparecer pues lo que ha perdido en precisión lo ha ganado en extensión y lo define "Como un organismo público creado por los gobernantes, situado bajo su alta dirección del cual ellos soportan las afecciones financieras y que sometido a un régimen jurídico especial, tienen por fin, con la exclusión de la búsqueda sistemática del provecho pecuniario, responder a la obligación que los gobernantes estiman tener de dar satisfacción a necesidades colectivas del público de una manera regular, continua y respetando la ley de igualdad de los usuarios".

M. Berthelemy, y su discípulo Jean Rivero, niegan todo valor o importancia a la noción de servicio público diciendo que ésta trae consigo una serie de errores y confusiones y que además los Tribunales Franceses la han puesto en crisis ya que no todos los servicios públicos requieren de la aplicación de las reglas especiales de Derecho Administrativo, caso de los servicios públicos industriales y comerciales, declaran también que el servicio público no es monopolio del Estado ya que puede ser realizado por los particulares por medio de concesiones.

Tratadistas Mexicanos también nos dan su punto de vista de la noción de servicio público.

Para el Tratadista Gabino Fraga (31), el Servicio Público se define como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica o cultural mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación regularidad y uniformidad. En su concepto existen servicios públicos a cargo del Estado, pero no por ello puede considerarse que toda la actividad del Estado puede considerarse servicio público. Combate la doctrina francesa por la diversidad de opiniones que sus autores sostienen al definir al servicio público, critica la imprecisión y vaguedad del concepto citando en su apoyo a la Jurisprudencia francesa y opina que no existiendo una razón poderosa para desnaturalizar el sentido mismo de los términos debe examinarse el significado natural del concepto de servicio público y señala que por la palabra "servicio" debe entenderse la realización de una prestación en favor de alguien y si se le agrega a aquella el calificativo de público

---

(31) Gabino Fraga, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, México 1977 pag. 22.

debe entenderse que se trata de una prestación realizada para satisfacer una necesidad permanente suficientemente generalizada, es decir, para satisfacer una necesidad colectiva. Sostiene que si bien es cierto que en una sociedad existen diversas necesidades que deben ser satisfechas, solo aquellas de carácter económico, material o cultural pueden serlo mediante prestaciones concretas, es decir, por medio de un servicio público: considera como nota característica del concepto, el régimen jurídico especial a que están sometidas las prestaciones que lo integran, siendo los principios que informan ese régimen jurídico especial, el de la adaptación, el de la regularidad, continuidad y de la igualdad de los usuarios.

Para Ernesto Flores Zavala (32), el servicio público es "una organización de medios y actividades encaminadas a la satisfacción de necesidades colectivas, siempre con intervención del Estado, directa o indirecta, y que está sometida a un régimen jurídico especial". Llama, el autor, servicio público a todas aquellas actividades privadas que actuando libremente satisfacen necesidades colectivas y respecto de las cuales el Estado no tiene ninguna intervención.

Para el Maestro Andres Serra Rojas (33), el servicio público es "una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, y a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económica y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público".

Para el Maestro Miguel Acosta Romero (34), el servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, esta actividad puede ser prestada por el Estado y los particulares.

Eminentes Tratadistas Sudamericanos, comparten la corriente doctrinaria moderna que limita la noción de servicio público a ciertas actividades estatales; aquellas que tienen por

---

(32) Ernesto Flores Zavala, REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Julio-Septiembre de 1955.

(33) Andres Serra Rojas, DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, 1977 p. 29.

(34) Miguel Acosta Romero, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, 1984, pag.

objeto satisfacer una necesidad colectiva mediante prestaciones dirigidas directa e inmediatamente a las personas individualmente consideradas.

Para Enrique Sayaguez Laso (35), el servicio público se define como "el conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas imposterables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos bajo un régimen de derecho público".

Para el Tratadista Rafael Bielsa (36), el servicio público es toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía.

Este autor al definir el concepto principia por distinguir dicho concepto de la función pública, señalando que ésta es lo abstracto, lo general y el servicio público es lo concreto y particular. En su opinión el concepto de servicio público debe restringirse a aquella actividad concreta generalmente de carácter económico o cultural, mediante la cual se presta el servicio. Según Bielsa el servicio público en sentido amplio presenta 2 formas una propia y otra impropia; los servicios propios son aquellos que presta o debe prestar el Estado directamente o por medio de un particular concesionario; los impropios son aquellos que aún cuando satisfacen necesidades colectivas no son prestados por el Estado ni por concesionarios y el Estado solo se limita a reglamentarlos. Solo aquellos servicios que este autor denomina propios, quedan comprendidos dentro del concepto doctrinario del servicio público, según el autor éstos pueden ser prestados directa o indirectamente por el Estado con el objeto de satisfacer necesidades colectivas, y este elemento tiene un significado distinto del elemento "necesidad general" por lo que es menester diferenciarlos, precisando el contenido y extensión de cada uno de ellos. La necesidad general es una suma de elementos heterogéneos y algebraicamente de cantidades positivas y negativas. La necesidad colectiva es una necesidad respecto de la cual, si bien hay intereses positivos y negativos, predominan los positivos. Por último en la definición el Poder de Policía aparece como un elemento indispensable de la misma, pues como lo asegura el autor, la noción de servicio público es in

---

(35) Enrique Sayaguez Laso, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I 1953.

(36) Rafael Bielsa, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I Editorial Roque de Palma Buenos Aires 1955.

separable de la idea de poder público, ya que si bien es cierto que el servicio público implica también una actividad técnica, puede darse el supuesto de que una anarquía funcional trabaje los servicios y puede darse el supuesto también de que se restablezca la continuidad y regularidad de los mismos y poner término a esa anarquía por medio del poder público.

Para el distinguido Profesor Alcides Greca (37), de la Universidad del Litoral el servicio público debe entenderse como "toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada, que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la administración pública o indirectamente por los particulares, mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en los que se determinan las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse a fin de asegurar su menor costo, efectividad, continuidad y eficacia".

Expresa este autor que servicio público equivale a servir a la comunidad o colectividad, pero como esto también ocurre en la esfera de actividades privadas, cree que se debe manifestar que se trata de un servicio que es general propio del público que lo reclama o necesita y que en circunstancias determinadas puede exigirlo de los poderes del Estado que son los encargados de satisfacer las necesidades generales.

Conforme al punto de vista que sostienen los autores Sudamericanos vienen a ser servicios públicos entre otros los ferrocarriles, los tranvías, autobuses, telégrafos, teléfonos, correos, etc., y quedan excluidas aquellas actividades en las que en forma inmediata no aparece un usuario individual, sino el conjunto social, a las cuales estos autores denominan funciones esenciales y cuya realización es inherente al Estado mismo, hasta el punto de que no puede concebirse éste sin aquéllas. Por consiguiente, cuando el Estado satisface necesidades colectivas mediante prestaciones que no van dirigidas directa e inmediatamente a los asociados individualmente considerados sino al conjunto, ejerce una función esencial que le es inherente e indispensable para el logro de sus fines primordiales. Pero cuando lo hace mediante prestaciones que van directa e inmediatamente a las personas, presta un incontestable servicio público. Se diferencian ante todo entonces éstos de aquéllas por la forma de colmarse las necesidades comunes.

Es indudable que esta orientación doctrinaria es muy -- acertada por cuanto lo sostienen sus propugnadores, no es dable extender el concepto de servicio público a toda actividad estatal, pues al hacerlo así se engloban actividades distintas y con caracteres tan diferentes que no permiten una sistematización adecuada.

Muy pocos elementos comunes, salvo los que derivan de su carácter de actividad estatal pueden señalarse en actividades tan disímiles como la Defensa Nacional, el correo, la industria alimenticia de primera necesidad. No hay semejanza en los fines perseguidos, puesto que en la Defensa Nacional se satisface un interés directamente de la colectividad entera; la seguridad en lo interior y en lo exterior. En el servicio de correos el interés de la colectividad es atendido nada más que mediatamente, a través de sus componentes que los utilizan a título individual. Tampoco hay semejanza en la forma de realizarse de dichas actividades ya que las funciones esenciales como la Defensa Nacional y la policía, están siempre a cargo de Entidades Estatales, mientras que los servicios públicos pueden ser explotados no solo en forma directa, sino también mediante concesionarios, sociedades de economía mixta etc. Tampoco no hay semejanza en la posición de los particulares frente a la administración, pues mientras en los correos, en los transportes y demás servicios públicos, el particular está en posición de usuario del servicio; frente a la Defensa Nacional, la policía y demás funciones esenciales, puede él ser medio (servicio militar obligatorio), u objeto (servicio de policía) de la prestación.

Resulta sumamente difícil esbozar una noción de servicio público que manteniendo en lo sustancial las notas que siempre han caracterizado a esta institución, tengan al mismo -- tiempo la virtud de adaptarse a la cambiante realidad social de nuestros días.

En mi concepto el servicio público es toda actividad -- práctica concreta mediante la cual se satisfacen de una manera directa e inmediata necesidades e intereses públicos bajo un régimen jurídico específico establecido por un acto estatal.

Atacada, defendida, cuestionada, la noción de servicio -- público se mantiene vigente a través de los años con las múltiples facetas que ella encierra, para los gobernantes constituye un instrumento idóneo mediante el cual el Estado cumple su finalidad última, el logro del bien común; a los usuarios les brinda las prestaciones que posibilitarán su bienestar en la sociedad.

A los estudiosos de la disciplina administrativa les impone adaptar a las circunstancias actuales una noción nacida hace mucho tiempo en condiciones diferentes a las de nuestros días y a ellos compete la responsabilidad de convertir a la noción en una institución práctica y adecuada, caso contrario pasará esta noción a engrosar las páginas del Derecho Administrativo.

#### 1.4 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL SERVICIO PUBLICO.

De las diversas y muy variadas definiciones que sobre la noción de servicio público nos entregan los diversos Tratadistas interesados en la cuestión se deducen los siguientes elementos esenciales:

- A).- Actividad Directa o indirecta de un Órgano de la Administración Pública.
- B).- Satisfacción de las necesidades colectivas.
- C).- Régimen jurídico especial de Derecho Público.

A).- Actividad Directa o Indirecta de un Órgano de la Administración Pública.- Al considerar como elemento de la noción de servicio público a la actividad señalada forzosamente excluye de la connotación de servicio público a toda actividad que aún cuando puede satisfacer necesidades colectivas no son realizadas por la administración. La administración puede prestar un servicio público directamente o bien en forma indirecta por medio de un organismo descentralizado, por medio de una concesión de servicio público o por medio de sociedades - de economía mixta.

B).- Satisfacción de Necesidades Colectivas.- Este segundo elemento es considerado esencial ya que la satisfacción de necesidades de esta clase es la razón de la existencia de los servicios públicos y son estas necesidades las que fundamentan la actividad de la Administración Pública.

C).- Régimen Jurídico de Derecho Público.- Este tercer elemento también se considera primordial para asegurar el funcionamiento adecuado del servicio a efecto de que las necesidades que satisface no sufran menoscabos perjudiciales por interrupciones o prestaciones deficientes del mismo servicio, - los servicios públicos deben prestarse de una manera regular y continua con objeto de realizar el fin que persigue; para - que el servicio público pueda realizar su fin es preciso que en su creación, funcionamiento y reglamentación esté sometido a un procedimiento jurídico especial exorbitante del derecho común, procedimiento jurídico que se caracteriza por la preeminencia del interés público sobre el interés individual, y que no es otra cosa que un régimen de Derecho Público.

Según sostiene el Tratadista Carlos García Oviedo "El procedimiento de Derecho Público está constituido por un régimen

men jurídico especial cuya finalidad es establecer los derechos y obligaciones del público en la utilización del servicio, los de administración pública y sus órganos, y en su caso los del concesionario. Este procedimiento estatuye además un régimen especial para los bienes afectados al servicio y el sistema de dotación de recursos para el mismo.

Los caracteres Jurídicos propios de los servicios públicos son: LA GENERALIDAD, LA IGUALDAD, LA REGULARIDAD, LA CONTINUIDAD.

LA GENERALIDAD.- Significa que el servicio público debe prestarse a todas las personas que deban o quieran hacer uso de él desde luego atendiendo a las disposiciones y llenando los requisitos que la Administración haya estipulado en la ley o reglamento del servicio, ya que el servicio público no puede crearse para satisfacer intereses o necesidades particulares, lo cual sería ir en contra de su objeto mismo.

LA IGUALDAD.- Es considerado este carácter jurídico del servicio público desde dos puntos de vista: 1.- Referido a la forma en que deben ser satisfechas las necesidades colectivas; 2.- Referido a la situación de los individuos con respecto a la prestación del servicio. Desde el primer punto de vista - García Oviedo sostiene que las necesidades colectivas requieren una satisfacción racional y adecuada para todos los individuos que forman una colectividad, de tal manera que los servicios públicos deben ser organizados y prestados en tal forma "que en la debida proporción participen de sus ventajas todos o la mayoría de los núcleos del país". Lo anterior significa que el carácter de igualdad del servicio, requiere para ser cumplido que los servicios públicos satisfagan con un criterio de uniformidad las necesidades colectivas, evitándose así la concentración de los servicios públicos en determinados núcleos de población y por ende el abandono de la satisfacción de las necesidades de otros núcleos de población menos importantes. Desde el segundo punto de vista, se considera que el carácter de igualdad del servicio debe ser referido únicamente a los individuos en cuanto destinatarios del servicio, el servicio público debe ser igual para todos los individuos que lo aprovechan.

Gabino Fraga apoya este criterio al considerar que el principio de la igualdad del servicio requiere que todos los que tengan la necesidad que el servicio satisface, puedan tener acceso en igualdad de circunstancias o disfrutar de prestaciones.

La igualdad como carácter jurídico del servicio público debe entenderse en relación con los individuos usuarios del mismo. El servicio debe ser igual para todos los individuos, siempre que satisfagan los requisitos establecidos en la ley del servicio.

El Tratadista Benjamín Villegas Basavilbaso (38), sostiene que "Es el status del usuario frente a la ley de organización y funcionamiento del servicio lo que debe ser uniforme".

**REGULARIDAD.-** El carácter jurídico de regularidad figura como elemento del servicio público en las definiciones de Gastón Jezé, Maurice Hauriou y Gabino Fraga, y señalan que el servicio público debe dar satisfacción regular y continua a las necesidades colectivas; el servicio para poder prestarse regularmente debe estar organizado en su funcionamiento, por una serie de disposiciones de carácter técnico previamente establecidas que vayan de acuerdo con las necesidades que el servicio se propone satisfacer. La inobservancia de dichas reglas técnicas trae como consecuencia el funcionamiento irregular del servicio y por ende, una satisfacción inadecuada de la necesidad colectiva que se pretende cubrir.

**CONTINUIDAD.-** La continuidad del servicio público es un carácter unánimemente aceptado por los tratadistas del concepto a estudio, porque la misma índole de necesidades que el servicio público debe satisfacer, requiere que dichos servicios sean prestados de una manera continua sin interrupciones, ya León Duguit sostenía: "Si fuere preciso un criterio formal para saber qué actividades deberían considerarse servicios públicos, no habría más que observar los efectos perjudiciales que la colectividad experimenta por la interrupción de ciertas actividades". Opina Carlos García Oviedo que es la necesidad de la continuidad lo que mueve al legislador a erigir en servicios públicos ciertos servicios que pudieran funcionar al impulso de la libre concurrencia, y lo es porque el servicio público provee a la satisfacción de exigencias de interés social cuya interrupción quebrantaría gravemente la vida de la colectividad; por consiguiente la continuidad del servicio público es esencial para la consecución del fin que se proponen los servicios públicos.

Por su parte el maestro Andres Serra Rojas (39), expone

---

(38) Benjamín Villegas Basavilbaso, DERECHO ADMINISTRATIVO To mo III Instituciones Fundamentales, Tipográfica Argentina Buenos Aires.

(39) Andres Serra Rojas, Ob. Cit. pag. 82

otros elementos generales que según este autor corresponden a su configuración doctrinal los cuales me permito transcribir:

**GENERALIDAD.**- Todos los habitantes tienen derecho a usar los servicios públicos de acuerdo con las normas que lo rigen, es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones al mismo.

**UNIFORMIDAD O IGUALDAD.**- Todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen - con los requisitos determinados por la ley.

**CONTINUIDAD.**- El servicio no debe interrumpirse.

**REGULARIDAD.**- El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o deducción, el servicio debe manejarse conforme a las reglas.

**OBLIGATORIEDAD.**- Es el deber que tienen las autoridades de prestar el servicio o sea las que estén encargadas de ello.

**PERSISTENCIA.**- Que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistentes. (O sea que el servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fue creado).

**GRATITUD DEL SERVICIO.**- El servicio público debe ofrecerse al público sin la idea de lucro, aunque la misma se ha venido transformando por lo elevado del mantenimiento de los - servicios.

El Maestro Miguel Acosta Romero (40), en relación a los elementos del servicio público señala; "Si condensamos las - ideas expuestas respecto a las diversas definiciones que sobre el servicio público sostienen los distintos autores tendremos que los elementos del servicio público son los siguientes".

- 1.- Una actividad técnica encaminada a una finalidad.
- 2.- Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de - interés general que regula el Derecho Privado, pero que en - opinión de algunos tratadistas no hay inconveniente en que - sean de Derecho Privado.
- 3.- La actividad puede ser realizada por el Estado o por los particulares.
- 4.- El régimen jurídico que garantice la satisfacción - permanente constante y adecuada de las necesidades de interés general, régimen jurídico que es de Derecho Público.

El Tratadista Sabino Alvarez (41), hace destacar en la -

---

(40) Miguel Acosta Romero, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa 1983 pag.

(41) Sabino Alvarez Gendín, TRATADO GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Edición 1958.

noción del servicio público los siguientes elementos;

- a.- El soporte Geográfico jurisdiccional.
- b.- El soporte material del servicio público.
- c.- Los medios económicos de carácter público.
- d.- Los medios jurídicos.

Según el Tratadista Andres Serra Rojas (42), el elemento esencial que en todas las definiciones de servicio público debe mantenerse inalterable, es la noción del interés general, es decir, una necesidad general y apremiante que debe atenderse por el poder público. El Estado erige una organización destinada exclusivamente para ese fin cuando el Estado considera que una actividad privada no atiende suficientemente la satisfacción de una necesidad general, ya sea por negligencia, por abandono, desinterés o ineficacia, toma las providencias para asumir su atención, ya sea estimulando la iniciativa privada, ya combinándose con ella en un mismo propósito, o aún sustituyéndose a la propia acción particular. Es precisamente este último dato, el que distingue al servicio público, de la empresa privada o de cualquier otra forma de empresa.

---

(42) Andres Serra Rojas, Ob. Cit. pag. 244.

## 1.5 CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Los diversos autores estudiosos del concepto a estudio - han procedido a clasificar los servicios públicos atendiendo a diversos criterios que permitan su diferenciación, en forma breve procederé a señalar las clasificaciones que más se apeguen a nuestra realidad y a nuestro derecho positivo.

Posiblemente una de las mejores clasificaciones es la - sostenida por el tratadista argentino Benjamín Villegas Basavilbaso la que transcribo en los siguientes términos.

**POR EL CARACTER DE LA PRESTACION.-** Los servicios públicos se clasifican en Obligatorios y Voluntarios en relación con el Estado; Obligatorios son aquellos que la Administración debe prestar porque alguna ley le impone esa obligación (Ej.- La instrucción primaria Art. 3°. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos). Voluntarios son aquellos cuya prestación depende de la voluntad del Estado.

**POR RAZON DE SU UTILIZACION.-** Se dividen en Servicios Públicos necesarios y facultativos o potestativos. Necesarios - son aquellos que obligatoriamente deben ser utilizados por - los particulares (Ej.- Las campañas de vacunación). Facultativos o Potestativos son aquellos cuyo aprovechamiento queda al arbitrio de los particulares (Ej. el correo, el telégrafo).

**POR RAZON DE LA COMPETENCIA ECONOMICA.-** Se dividen en - servicios públicos exclusivos o monopolizados y concurrentes. Exclusivos o Monopolizados son aquellos que únicamente la administración puede prestar, con exclusión de los particulares (Ej. Telecomunicaciones, Policía). Concurrentes como su nombre lo indica son aquellos que pueden ser prestados por la administración y los particulares (transportes, asistencia social).

**POR RAZON DE LA PERSONA QUE LOS PRESTA.-** Se dividen en - servicios públicos prestados directamente por el Estado a través de sus órganos centralizados. Servicios públicos prestados por organismos descentralizados. Servicios públicos prestados por concesionarios. Servicios públicos prestados por so ciedades de economía mixta.

**POR RAZON DE SU JURISDICCION.-** Se clasifican en servicios públicos generales y locales. Generales satisfacen necesidades colectivas de tal importancia que deben ser prestadas por el poder Central. Locales interesan particularmente a la colectividad de una circunscripción territorial (según este criterio en México por su organización política se clasifican en Federales, Estatales y Municipales).

**POR RAZON DE LOS USUARIOS.-** Considerando al destinatario del servicio como la colectividad en sí misma o bien singularmente a los individuos que la forman, los Servicios Públicos se dividen en Uti-Universi, Uti-Singuli. Los primeros son -- aquellos que no tienen destinatario determinado y que no pueden dividirse en prestaciones mensurables (Ej. La Defensa Nacional). Los segundos son aquellos que pueden ser aprovechados por el público individualmente considerado ya que las -- prestaciones pueden ser divisibles (Ej. electricidad, suministro de agua, correos).

**POR LA FORMA DE SU PRESTACION.-** Por administración directa del Estado, por medio de establecimientos públicos o sea -- organismos descentralizados, indirectamente por medio de concesión a particulares.

**POR RAZON DE LA NATURALEZA DEL SERVICIO.-** Se dividen en servicios públicos industriales y comerciales.

Otra reelevante clasificación de los Servicios Públicos es la siguiente:

**POR RAZON DE SU IMPORTANCIA.-** Se clasifican en servicios públicos esenciales y secundarios o facultativos. Esenciales son los de Justicia, Policía, Defensa Nacional, etc. y son -- aquellos relativos al cumplimiento de los fines que justifican la propia existencia de la personalidad administrativa de que se trata. Secundarios son aquellos cuya creación no deriva de los que constituye la base esencial de existencia del ente de que se trata, respondiendo más bien al cumplimiento -- de sus fines accesorios (Ej. la beneficencia, la enseñanza -- universitaria, los ferrocarriles, etc.).

Esta clasificación es criticada por el tratadista Benjamín Villegas Basavilbaso que sostiene que la demarcación entre los servicios públicos esenciales y los secundarios es imprecisa porque el carácter esencial corresponde a la función del Estado no al servicio que se controla. Alcides Greca sostiene en relación a esto mismo que no existen servicios secundarios ya que todos los que el Estado presta son esenciales -- cuando entran a la esfera estatal.

**POR EL CARACTER DE LA PRESTACION.**- Se clasifican en servicios públicos necesarios y voluntarios, según que las entidades públicas estén obligadas o no a prestarlos. (Villegas - Basavilbaso cambia el término de necesarios por obligatorios).

Maurice Hauriou considera esta división inaplicable al - Estado porque no puede ser obligado jurídicamente a organizar un servicio y si una ley lo prescribiera sería para que el Estado lo prestara en caso de directiva discrecional. Es incuestionable que en nuestro derecho positivo sí existe el servicio público obligatorio por ley (Art. 3º. de la Constitución - Política Mexicana señala enseñanza primaria obligatoria).

**POR RAZON DE SU UTILIDAD.**- Se clasifican en servicios públicos obligatorios y facultativos. Obligatorios o de utilización necesaria son aquellos cuyo uso se impone a los particulares por supremos motivos de interés social (Ej. seguro social, alcantarillado). Facultativos o de utilización facultativa son aquellos cuyo uso es fruto de libre aceptación (Ej. correos, telégrafos).

**POR RAZON DE SU COMPETENCIA.**- Se clasifican en servicios públicos exclusivos y concurrentes. Exclusivos solo pueden ser atendidos por las entidades administrativas o en su defecto por su encargo (Ej. Policía, Defensa Nacional, Justicia, - Correos). Concurrentes se refieren a intereses que también pueden satisfacer los particulares (Ej. enseñanza, beneficencia, asistencia social).

**POR RAZON DE LA PERSONA ADMINISTRATIVA DE QUIEN DEPEN---DEN.**- Se clasifican en servicios públicos estatales y locales y estos últimos a su vez se subdividen en provinciales y municipales, es decir, según sea la esfera administrativa de esta naturaleza.

**POR RAZON DE LOS USUARIOS.**- Se clasifican en servicios públicos generales y especiales. Generales consideran los intereses de todos los individuos sin distinción y son los que todos podemos aprovechar (Ej. ferrocarriles, correos, telégrafos). Especiales son los que se ofrecen a ciertas personas en especial (Ej. beneficencia, asistencia).

**POR LA FORMA DE SU APROVECHAMIENTO.**- Se clasifican en - Uti-Singuli y Uti-Universi (se clasifican del mismo modo que lo efectúa Benjamín Villegas Basavilbaso).

**POR LA MANERA DE SATISFACER LAS NECESIDADES PUBLICAS.**-Se clasifican en servicios públicos directos e indirectos. Direc

tos satisfacen las necesidades públicas de una manera inmediata; Indirectos son aquellos que satisfacen las necesidades públicas mediatamente.

POR SU COMPOSICION ORGANICA.- Se clasifican en servicios públicos simples y mixtos. Simples, únicamente son servicios públicos; Mixtos, son servicios públicos y servicios montados (Gastón Jezz da un ejemplo al sostener que las cajas de retiro son servicios públicos respecto al régimen obligatorio y - no lo son respecto al ahorro libre).

El maestro Andres Serra Rojas (43) nos da también una - clasificación de el servicio público en relación a las prestaciones que éste proporciona, en los siguientes términos.

PRESTACIONES DE ORDEN MATERIAL.- Como la distribución de agua, gas, electricidad, transporte de personas, etc.

PRESTACIONES DE ORDEN FINANCIERO.- Como el suministro de crédito, régimen de finanzas, régimen de seguros, asistencia económica.

PRESTACIONES DE ORDEN INTELLECTUAL O CULTURAL.- Como en - la enseñanza en todos sus grados y formas, formación estética, la educación física, etc.

## 1.6 SISTEMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

En principio corresponde particularmente a la Administración del Estado la satisfacción de necesidades colectivas por medio de prestaciones concretas. Sin embargo el Estado no -- siempre está capacitado para cumplir plenamente por sí solo - con esas obligaciones; ello debido a diversas causas como la insuficiencia de medios económicos y materiales para satisfacer el gran número de necesidades, siempre crecientes de la colectividad.

Los modos o formas que se adaptan para dar satisfacción concretas a las necesidades colectivas son distintos y tienen diversa importancia dentro de un pensamiento económico liberal, que dentro de una posición socialista, y así lo sostiene el eminente tratadista argentino Alcides Greca, "Algunas veces la adaptación de tal o cual sistema de prestación del servicio público se supedita al concepto político-económico o jurídico-social que informa la organización de las instituciones del Estado; bajo un gobierno socialista la prestación directa abarcaría la totalidad de los servicios públicos; en un Estado Facista los servicios públicos que no son satisfechos por un sistema directo estarían controlados al máximo. Bajo los regímenes democráticos liberales el predominio de los métodos directos dependen de las necesidades y capacidad de sus órganos administrativos o de las tendencias ideológicas que predominen en los partidos gobernantes".

Podemos señalar que los principales modos de ejecución de los servicios públicos son los siguientes:

1.- POR ADMINISTRACION DIRECTA.- O sea cuando la Administración desarrollando su actividad propia, utilizando sus funcionarios sus recursos patrimoniales y sus medios técnicos - realiza directamente, por su cuenta y riesgo, el servicio o - prestación correspondiente.

Este sistema llamado "Regie Directe" por la Teoría Francesa tiene la ventaja de que el Estado puede en todo momento lograr que el servicio sea general e igual para todos los individuos y que se preste de una manera regular y continua, - además de que en cualquier momento el Estado puede modificarlo según lo exijan los adelantos de la técnica para una mejor y más eficaz consecución de los fines que persigue.

El Tratadista uruguayo Enrique Sayaguez Lasso (44), en términos parecidos considera a la administración directa como uno de los modos de ejecución de los servicios públicos al señalar que "la ejecución puede estar a cargo de una entidad estatal: Es la llamada prestación directa, la administración desarrollando su actividad propia utilizando sus funcionarios, sus medios técnicos y sus recursos patrimoniales, realiza directamente el servicio".

2.- POR MEDIO DE ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS.- O sea por medio de organismos estatales provistos de patrimonio propio y autonomía administrativa a cuyo cargo está la prestación del servicio, dirigido por personal técnico con capacidad suficiente para actuar; en nuestro país existe una fuerte tendencia hacia la creación de este tipo de organismos señalando como ejemplo: la UNAM, CFE, CAPFCE, Ferrocarriles Nacionales de México, Autotransportes Ruta 100, etc.

El tratadista Gabino Fraga (45), resume las ventajas de este sistema en los siguientes términos:

I.- La organización y prestación de un servicio público por personas que tienen la debida preparación técnica, equivale a una eficaz satisfacción de las necesidades colectivas.

II.- Dar cierta autonomía al servicio permite que los propios interesados en él, intervengan en su manejo.

III.- Por el hecho de que el organismo esté dotado de un patrimonio propio distinto del patrimonio del Estado, se puede facilitar y atraer liberalidades de los particulares.

IV.- Existiendo la posibilidad de que el órgano descentralizado llegue a sostenerse con sus propios recursos puede, en ese caso, prescindirse del impuesto como fuente principal para sostener dicho servicio.

Se puede afirmar que los Organismos Públicos Descentralizados administrativamente tienen las siguientes características básicas:

- A).- Son parte de la Administración Pública.
- B).- Son creados por el Estado o por medio de un acto legislativo.
- C).- Tienen personalidad jurídica otorgada por la ley que los crea.
- D).- Tienen un patrimonio propio integrado principalmente por bienes propiedad del Estado afectos a ese fin; en algunos casos se agregan a estos bienes,

---

(44) Enrique Sayaguez Lasso, TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 1953, pag. 72 y 73 Montevideo Uruguay 1953.

(45) Gabino Fraga, Ob. Cit. pag.

- aportaciones que los particulares deben pagar al usar el servicio o al realizarse las situaciones que la ley señala como generadores de la obligación de pago.
- E).- El poder ejecutivo interviene en la designación y remoción de los más altos funcionarios de estos organismos y en la mayor parte de los casos lo puede hacer libremente.
- F).- Tienen a su cargo un servicio público que de acuerdo con el pensamiento dominante debe ser prestado por el Estado.

3.- POR MEDIO DE LA CONCESION.- O sea de particulares a quienes convencionalmente se otorga poder suficiente para -- prestar por su cuenta y riesgo en el aspecto financiero, a nombre de la administración y bajo su control inmediato determinado servicio público

En principio la satisfacción de las necesidades colectivas mediante los servicios públicos corresponde al Estado; mediante la concesión de servicios públicos el Estado satisface indirectamente dichas necesidades colectivas, al delegar en una persona privada, generalmente persona moral, las facultades necesarias para la prestación de un servicio público que debiera ser prestado por la administración.

Por medio de la figura jurídica de la concesión el Estado interviene indirectamente en la satisfacción de las necesidades colectivas, porque la delegación de facultades que el Estado hace al particular concesionario no implica que aquél se desatienda del servicio público concedido, pues aún cuando el concesionario obra en nombre propio, el Estado no deja de vigilar y controlar en todo momento la prestación del servicio.

Benjamin Villegas Basavilbaso (46), opina en el mismo sentido al considerar que el servicio público concedido continúa en todo momento siendo servicio público, ya que la delegación que existe en la concesión no significa en modo alguno que el concedente renuncie al ejercicio de sus facultades, desde que solo atribuye al concesionario las facultades indispensables para la realización del servicio no debiéndose olvidar el hecho de que la delegación de facultades no se hace en beneficio del interés privado del concesionario, sino exclusivamente por el interés público. En conclusión, en virtud del

---

(46) Benjamin Villegas Basavilbaso, Ob. Cit. pag. 99 Tomo III.

sistema de la concesión, los servicios públicos son prestados por particulares bajo el control y vigilancia del Estado a efecto de asegurar un funcionamiento regular y continuo del servicio que permita satisfacer adecuadamente cierta necesidad colectiva.

Al sistema de la concesión como medio de organización y prestación de los servicios públicos, se le han hecho objeciones en favor y en contra; se sostiene que una de las ventajas que ofrece la concesión de los servicios, es que evita que el Estado erogue fuertes cantidades de dinero necesarias para la prestación adecuada de los servicios, ya que se deja al capital privado las inversiones necesarias para la organización del servicio, además de que el Estado tiene la ventaja, en virtud del régimen de reinversión propio de la concesión, de adquirir sin gasto alguno, al terminarse la concesión, todos los bienes afectos a la explotación del servicio concesionado.

Se señala también como ventaja que el servicio público así prestado por particulares, con la debida preparación técnica y con intereses personales de por medio, asegura la pronta e idónea ejecución de las obras necesarias para el funcionamiento del servicio y en consecuencia una mejor y adecuada prestación del mismo.

Con objeciones se arguye que es difícil para la administración lograr que los servicios así prestados vayan modificándose según lo requieren los adelantos técnicos y las necesidades crecientes de la colectividad; el Estado puede verse imposibilitado en un momento dado para modificar a su arbitrio y en beneficio de la colectividad las condiciones de prestación de un servicio concedido, pues podría lesionar los intereses del particular concesionario.

También se señala como inconveniente de este sistema la posibilidad de que el interés de la colectividad se sacrifique en favor del interés personal del concesionario; desde este punto de vista la concesión presenta problemas realmente graves, porque la prestación adecuada de un servicio público requiere fuertes erogaciones de dinero que en el caso de los servicios concedidos están a cargo del particular concesionario, éste lógicamente buscará recuperar su inversión y obtener un lucro, pues de otra manera no ofrecería la empresa el menor atractivo para los particulares; por consiguiente como conciliar el fin propio de los servicios públicos y satisfacción de necesidades colectivas con el interés personal de lucro del particular concesionario.

Para el Tratadista Benjamin Villegas Basavilbaso el problema económico de los servicios públicos concedidos reviste una singular trascendencia político-económica y las dificultades que se presentan en la práctica para la fijación del precio del servicio, punto crítico de la concesión, son de naturaleza compleja porque llevan intrínseco factores antagónicos y contradictorios y posiblemente el problema deba resolverse dando siempre una preeminencia justa y equitativa a los intereses de la sociedad, sobre el interés personal del concesionario.

4.- POR MEDIO DE SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA. - O sea de personas jurídicas en cuya organización y dirección actúan conjuntamente representantes estatales y particulares.

Este sistema de prestación de servicios públicos, nos ofrece una modalidad muy interesante; la combinación de dos actividades diversas organizadas dentro de los lineamientos de una figura jurídica de derecho común con objeto de atender un servicio público, la economía pública y privada juntan sus esfuerzos y se fusionan en una persona moral y consiste en otorgar la explotación de un servicio público a una persona moral, generalmente sociedad anónima o de responsabilidad limitada, en la cual el Estado interviene en forma directa en la realización del objeto social al formar parte de los órganos sociales. Se ha visto en este sistema un camino para evitar las desventajas que presenta el sistema de la concesión, pues por medio de una sociedad de economía mixta, el Estado al ser parte integrante de la administración de la misma tiene un control efectivo sobre la marcha de la empresa y como accionista tiene derecho a oponerse a las resoluciones de la sociedad que pueda afectar a los intereses de la colectividad.

El maestro Gabino Fraga sostiene que en la empresa de economía mixta el Estado obtiene el concurso financiero de los particulares y los métodos que éstos usan en sus empresas, pero la presencia del Estado facilita la adaptación de las empresas a las necesidades del público y evita que el interés de éste sea propuesto a una finalidad de lucro, logrando finalmente que las utilidades de la explotación también beneficien al Estado.

Benjamin Villegas Basavilbaso (47), considera que a pesar de las ventajas de este sistema y que incluso pueda tener sobre la concesión, considera que la prestación de los servicios públicos por medio de las sociedades de economía mixta, implica la desnaturalización de una atribución del Estado, -

---

(47) Benjamin Villegas Basavilbaso, Ob. Cit. Tomo III pag. 113

desde que la administración se evade de su función jurídico - social al abdicar su poder de control que por su misma esencia es irrenunciable.

Se pretende tal vez, como dice el Tratadista Sabino Alvarez Gendín (48), dar una mayor flexibilidad y eficacia técnica al servicio público sometiénolo a un régimen de derecho común.

---

(48) Sabino Alvarez Gendín, EL SERVICIO PUBLICO, pag. 110

## 1.7 CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO EN LA LEGISLACION MEXICANA.

El Derecho Administrativo Mexicano, ha ubicado en la -- Constitución y en diversas leyes el régimen jurídico de los - servicios públicos, estas leyes señalan los caracteres fundamentales de la institución a estudio que coinciden en algunos aspectos con su definición doctrinal.

En diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se alude a la expresión "Servicio Público" en forma tal que no siempre encierra el mismo significado; en ocasiones se equipara al concepto de "Cargo Público", otras sirve para designar a la actividad mediante la cual se da satisfacción concreta a necesidades colectivas o sea se le considera desde un punto de vista funcional; por consiguiente es procedente efectuar un análisis de los artículos constitucionales en los cuales aparece utilizada la noción que se estudia a efecto de determinar la significación jurídica del - concepto en nuestra constitución.

ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad: XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

Es notorio que esta disposición transcrita considera a -

la educación como un servicio público de verdadero contenido social; el legislador en este precepto entiende a la noción en estudio como aquella actividad constante que el Estado desarrolla, directa o indirectamente, al satisfacer una necesidad colectiva; desde luego el precepto básico referente a la educación lo es el artículo tercero constitucional en sus nueve fracciones que, aún cuando no señala expresamente la palabra servicio público, contempla el espíritu de la noción básica.

También en el Artículo 27 Constitucional, fracciones II y VI, aparece la palabra servicio público utilizada en el mismo sentido antes descrito, lo que a continuación transcribo.

ARTICULO 27.- II.- Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán, en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia, los templos destinados al culto público son de la propiedad de la nación, representada por el gobierno federal; quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto, los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración propaganda o enseñanza de un culto religioso pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público serán propiedad de la nación.

VI.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil

podrá tener en propiedad o administrar -- por sí bienes raíces o capitales impues-- tos sobre ellos, con la única excepción -- de los edificios destinados inmediata y -- directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal, lo mis-- mo que los Municipios de toda la Repúbl-- ca tendrán plena capacidad para adquirir -- y poseer todos los bienes necesarios para los servicios públicos.

De igual manera en el texto del Artículo 123 Constitucio-- nal fracción XVIII se hace alusión a la palabra servicio pú-- blico, llegándose a la conclusión de que también está utiliza-- da de la misma forma que en los preceptos ya analizados, pro-- cediendo a efectuar su respectiva transcripción.

ARTICULO 123 fracción XVIII.- Las Huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto -- conseguir el equilibrio entre los diver-- sos factores de la producción, armonizan-- do los derechos del trabajo con los del -- capital. En los servicios públicos será -- obligatorio para los trabajadores dar avi-- so, con diez días de anticipación a la -- Junta de Conciliación y Arbitraje de la -- fecha señalada para la suspensión del tra-- bajo.

En el mismo sentido que el ya señalado, aparece la pala-- bra servicio público en el artículo 132 que a continuación -- transcribo.

ARTICULO 132.-Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes in-- muebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que es-- tablezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igual-- mente los que en lo sucesivo adquiera den-- tro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legisla-- tura respectiva.

Como una muy reciente innovación por primera ocasión, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se -

incluyen los diversos rubros que deben ser considerados como servicios públicos, aunque solamente están referidos a la materia municipal es muy importante y trascendente que en la actualidad ya se cuente con una clasificación de los diversos conceptos y rubros que conforman los servicios públicos, efectuando a continuación la transcripción de la fracción III del Artículo 115 Constitucional en donde, desde luego, el legislador clasifica las actividades que en materia de servicios públicos he señalado.

ARTICULO 115 fracción III.-Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado
  - b).- Alumbrado público
  - c).- Limpia
  - d).- Mercados y Centrales de Abasto
  - e).- Panteones
  - f).- Rastro
  - g).- Calles, parques y jardines
  - h).- Seguridad pública y tránsito
  - i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.
- Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

También en nuestra Constitución aparece la denominación de servicio público considerada desde un punto de vista no funcional, sino que se equipara a los servicios personales que los ciudadanos prestan al Estado, y ello se desprende de la transcripción de los artículos 5º. y 13 y que a continuación efectuó.

ARTICULO 5º. (En lo conducente).- En cuanto a los servicios públicos solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta.

ARTICULO 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

La palabra servicios públicos que aparece en los artículos constitucionales transcritos en lo conducente, se refieren como ya dije a los cargos públicos, es decir, a las prestaciones del individuo para con el Estado; acepción del concepto a todas luces distinto de la concepción sostenida por la teoría del servicio público.

Del análisis de los diversos preceptos Constitucionales ya transcritos en relación a la expresión "servicio público"; nos demuestra que el Constituyente no siguió un criterio uniforme respecto a la noción que se estudia y será en legislación secundaria donde encontraremos la aplicación de la Teoría del servicio público doctrinal a nuestro derecho positivo.

La Ley General de Vías de Comunicación de 19 de febrero de 1940 es probablemente el ordenamiento jurídico que mejor capta el significado doctrinal de la noción del servicio público y reglamenta entre otros aspectos el servicio público de correos que es un ejemplo típico de servicio prestado directamente por la Administración Pública.

El artículo 421 de la ley en análisis define la naturaleza de la actividad que realiza el Estado al prestar el servicio en los siguientes términos:

ARTICULO 421.- El correo es un servicio público federal encargado del recibo, transporte y entrega de la correspondencia, así como el desempeño de los demás servicios autorizados por la ley.

Podemos observar también que en forma muy general la ley en estudio utiliza el concepto de servicio público a través de sus diversas disposiciones contenidas en sus respectivos artículos, refiriéndose a aquella actividad que se desarrolla tendiente a la satisfacción de una necesidad social lo que se comprueba con la transcripción de los numerales siguientes:

ARTICULO 11.- La prestación de los servi-

cios públicos de los sistemas telegráfi--  
cos y radiotelegráficos queda reservada -  
exclusivamente al gobierno federal. Es -  
también monopolio del gobierno federal la  
explotación del servicio público de co--  
rreos conforme a las bases del artículo -  
433 de esta ley.

ARTICULO 51.- La Secretaría de Comunica--  
ciones está facultada para introducir las  
condiciones conforme a las cuales se haga  
el servicio público en las vías generales  
de comunicación y medios de transporte ya  
establecidos o que en lo sucesivo se esta-  
blezcan.

Los caracteres jurídicos de regularidad y continuidad -  
del servicio público los encontramos establecidos en varias -  
disposiciones. Así el artículo 448 obliga a las autoridades -  
dentro de sus respectivas facultades, a prestar garantías y -  
auxilio a los empleados conductores o contratistas del servi-  
cio postal; a facilitar el transporte de correspondencia evi-  
tando que se interrumpa o retarde su conducción; a investigar  
y proceder en aquellos casos en que se presume que la pérdida  
o extravío de la correspondencia se debe a la comisión de un  
delito.

Se observa también en este ordenamiento legal que el in-  
terés público es respetado por encima de el interés particu-  
lar; se unifica ampliamente la terminología ya que siempre se  
habla de servicios públicos refiriéndose a la actividad ten-  
diente a satisfacer una necesidad social esencial, en conclu-  
sión esta ley logra dar al concepto de servicio público el -  
verdadero sentido que debe tener.

Por otra parte la legislación Administrativa Mexicana re-  
glamenta la noción de servicio público en la ley Orgánica del  
Departamento del Distrito Federal, (Reglamentaria de la Base  
I Fracción VI del Artículo 73 de la Constitución Política de  
los Estados Unidos Mexicanos), de acuerdo con esta ley el ser-  
vicio público en su creación, modificación, funcionamiento y  
extinción está sometido a un régimen especial de derecho pú-  
blico, lo que se desprende básicamente del Artículo 65 de la  
misma que a continuación me permito transcribir.

ARTICULO 65.- Para los efectos de esta --  
ley, servicio público es la actividad or-  
ganizada que se realiza conforme a dispo-

siciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular, necesidades de carácter colectivo. La debida prestación de estos servicios es de interés público. La declaración de que determinada actividad constituye un servicio público, entraña la de que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. En consecuencia el Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieren para la prestación del servicio.

Por otra parte la Ley de Servicios Públicos del Departamento del Distrito Federal de 20 de enero de 1950 (Reglamentaria de la fracción I del artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal), define en su artículo Primero a la noción de servicio público en el mismo sentido en que los autores la han considerado, es claro que no con las mismas palabras pero en esencia corresponde al concepto doctrinario.

ARTICULO 1º.- Para los efectos de esta ley se entiende por servicio público el ejercicio de toda función o actividad que tenga por objeto la satisfacción de una necesidad pública o de interés social, circunstancias que en cada caso determinará discrecionalmente el Departamento del Distrito Federal, el que al hacer dicha determinación decidirá si la prestación del servicio queda confiada a la Administración o deberá concesionarse; si se presta por medio de un órgano descentralizado o conjuntamente por el Departamento del Distrito Federal en colaboración de los particulares.

La anterior disposición define claramente el concepto de servicio público y permite que la Administración realice la actividad necesaria para satisfacer las necesidades colectivas, de un modo directo o indirecto, ya sea por medio de un organismo descentralizado, por medio de la concesión de servicios públicos, o Sociedades de economía Mixta.

La ley Federal del Trabajo también alude en su artículo 455 al concepto de servicio público.

ARTICULO 455.- Para los efectos de este Título se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinados al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad siempre que en este último se afecte alguna rama completa del servicio.

Por su parte nuestro máximo Tribunal Judicial, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en la Jurisprudencia, también se ha esforzado por elaborar un concepto orgánico de el servicio público, lo cual demuestra su interés en la cuestión, permitiéndome transcribir solo algunas de las más significativas.

"En Derecho Administrativo se entiende -- por servicio público un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño para satisfacer intereses generales, y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y sean parte de la administración. Semanario Judicial de la Federación y Epoca Tomo XV Pag. 1252."

"El servicio de Transporte de pasajeros -- en automóviles de alquiler encaja dentro de la correcta interpretación doctrinaria de servicio público, ya que reúne los siguientes requisitos: Que el Estado mediante preceptos legales ha demostrado su interés por el establecimiento, regulación y control del citado servicio; que conforme a esos preceptos legales, se está previniendo que solo mediante la intervención del Estado pueden garantizarse al público las máximas condiciones posibles de eficiencia, seguridad, orden, regularidad

y economía en el ejercicio de la actividad de los particulares empresarios del mencionado servicio y finalmente que solo mediante la autorización expresa del propio Estado, puede ser desempeñada la actividad de que se trata. Semanario Judicial de la Federación Tomo CXVIII, V Epoca página 891".

Por consiguiente podemos sostener que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva; actividad que es controlada y regulada por el Estado, para garantizar al público las máximas condiciones posibles de eficiencia, seguridad, regularidad, orden y economía.

**CAPITULO II**  
**NATURALEZA Y COMPETENCIA DEL MUNICIPIO EN**  
**LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.**

## 2.1 NATURALEZA DEL MUNICIPIO.

El Municipio como la familia, como la asociación profesional, o como el gremio, pertenece a una categoría especial de agregado humano que se llama comunidad.

La sociología considera al Municipio como una de las formas de "Comunidad" al lado de la familia, de las corporaciones, de los gremios de las universalidades como un todo que persiste y subsiste en relación a sus miembros. De este modo el Municipio es fruto de la voluntad natural y no ficticia; - el hombre pertenece a él sin quererlo, ya que es una realidad natural cuyo reconocimiento simplemente se impone. La persona humana no está sola frente al Estado y ésta es una institución entre una multitud de instituciones coordinadas y subordinadas, de las cuales unas se forman en el interior del Estado y otras lateralmente y aún por encima de él. Estas instituciones intermedias refuerzan los derechos del hombre frente al ente político y por eso aquí debe insertarse en la vida de éste a través de diversas comunidades una de las cuales es el municipio.

Así como la familia nace de los lazos de sangre que generan parentesco, así se forma el municipio de los lazos de la proximidad de vida que origina el vecindario, así se forma el Estado de la unidad de Gobierno que crea vínculos políticos, el parentesco, el vecindario y el gobierno constituyen tres esferas diferentes; de ahí que la esencia de lo municipal sea por encima de todo lo vecinal.

Los vecinos, los hombres unidos por los lazos de cercanía, de proximidad tienen vínculos, aspiraciones, necesidades e intereses comunes, el municipio es la institución natural que los vincula y para estrechar esos lazos y para satisfacer sus intereses y así como los miembros de cada familia se denominan parientes, los del Estado ciudadanos, los del municipio vecinos.

De todo esto se desprende, como lo afirma el Lic. de la Garza, que el municipio es una comunidad natural que preexiste y subsiste a los individuos que la integran, refiere a un común la acción de los individuos y de las familias que lo constituyen. Pero sobre todo tiene existencia independiente de las demás comunidades, inclusive del Estado, el cual tiene que reconocer y respetar la existencia natural y su esfera propia de competencia, que no puede invadir.

El Municipio como el Estado ambos realidades sociales, - se remontan en sus orígenes a las etapas más antiguas de la historia humana, desde los albores de la humanidad el hombre ha tenido conciencia de la necesidad de agruparse actuando - frente a la naturaleza y frente a otras especies para su conservación; los grupos más primitivos tuvieron cierta organización y cierto principio de orden encaminados a mantener la integridad, la salud, la unidad y la permanencia de grupo, con el transcurso del tiempo las relaciones humanas se vuelven - más complejas y los fines políticos van haciendo que se afirme la institución del municipio. Al principio se dice que el municipio, prolongación de la familia o unión de familias, - dió base a la organización política que a su vez iba a tener como base al Estado.

Son muchas las opiniones que se han expresado acerca del origen del municipio, sin embargo de entre ellas podemos señalar que existen dos tendencias que dominan sobre el particular; una la Teoría Jus-naturalista o Sociológica y la otra la Teoría legalista.

La Teoría Sociológica o Jus-naturalista explica la existencia del municipio como una institución de derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo.

Según Vareilles Sommières, los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de una necesidad de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad que tiene necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar; entonces nace espontáneamente el municipio y no es creado por el Estado sino solamente reconocido en su existencia.

La Teoría se aprecia ampliamente en la obra de Alexis de Toque-Ville (49), donde se decía al estudiar las instituciones municipales de Norteamérica a principios del siglo pasado: "Esta, la comuna, es la única asociación que existe también en la naturaleza, que donde quiera que se encuentren hombres reunidos se forma por sí misma una comuna, y agregaba condensando el concepto, el hombre forma los reinos y establece las repúblicas, la comuna parece surgir de Dios".

Adolfo Posada (50), es partidario de la misma doctrina - al sostener que desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes y construye viviendas, formando alrededor un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos pero entre sí relacionados, merced o a causas, más que del parentesco, de la proximidad o contigüidad especial, surge aunque sea de la manera más elemental y rudimentaria un sistema de preocupaciones generadoras de servicio comunes que a la larga constituirán la materia de un régimen, que al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida común territorial y especial, se convertirá en régimen de policía y por fin en régimen local o municipal.

De igual forma se aprecia la Teoría en la definición que del municipio nos da el tratadista García Oviedo (51), quien sostiene que el municipio constituye una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio para la satisfacción de necesidades originadas por las relaciones de vecindad. Según este autor los orígenes del municipio se encuentran en todo el mundo.

La Segunda Teoría está sostenida por la escuela legalista que afirma que el municipio es una entidad creada por la ley, que de ella deriva su situación dentro del Estado.

Para poder efectuar con exactitud un análisis de lo que es o significa el municipio desde el punto de vista jurídico, es muy pertinente efectuar un detallado análisis de sus elementos jurídicos que lo constituyen y desde luego un análisis de su concepto lo cual efectuaré en el siguiente apartado.

---

(50) Adolfo Posada, EL REGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA.  
(51) García Oviedo, DERECHO ADMINISTRATIVO 4a. Edición ELSA - Madrid 1957 pág. 553.

## 2.2 PERSONALIDAD JURIDICA DEL MUNICIPIO.

La Personalidad Jurídica es un elemento esencial en la noción del Municipio porque sin ella carecería de capacidad legal para realizar sus fines específicos, el régimen municipal precisa de facultades de orden público por medio de las cuales pueda ejercer su función y manejar sus intereses.

Iniciamos el estudio respectivo enumerando las definiciones que los diversos estudiosos de la materia sostienen con relación al Municipio, a efecto de ubicar su significado y alcances.

Carlos García Oviedo, citado por el maestro Andres Serra Rojas, sostiene en relación al Municipio "que de todos los organismos infra-estatales el municipio es el más interesante, constituye una comunidad de personas citadas en un mismo territorio para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad".

Manuel Ulloa Ortiz, también citado por Serra Rojas, sostiene que el municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada para satisfacer además cuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida doméstica, que sin participar por ello en la intimidad del hogar son, sin embargo, una prolongación de este mismo lugar.

Esquivel Obregón (52), sostiene que el municipio es una agrupación natural de familias o individuos que por atractivo de una región, necesidades de tráfico o de defensa, se reúnen en un lugar determinado formando una colectividad con fines propios como grupo, pero distintos de los de sus componentes como familia o individuos.

Para Sergio Francisco de la Garza (53), el Municipio es una comunidad natural necesaria, nunca una construcción puramente legal, estrictamente jurídica; es una realidad sociológica que el derecho y el Estado tienen que reconocer y admi-

---

(52) Esquivel Obregón Toribio, APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO, 1938.

(53) Sergio Francisco de la Garza, HISTORIA, NATURALEZA Y GOBIERNO EL MUNICIPIO.

tir, pero en ninguna forma puede pretender crear, ya que el orden del ser y en el orden del tiempo el municipio es anterior al Estado.

Moises Ochoa Campos (54), sostiene que el municipio en su acepción lata, tiene dos connotaciones principales; dice que hablamos del municipio natural al referirnos a la comunidad domiciliaria, independientemente de que posea o no la forma política del régimen local; hablamos del municipio político al referirnos a la comunidad domiciliaria en cuanto institucionaliza políticamente su régimen local. Señala también que el Municipio es un efecto de la sociabilidad, con tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de voluntad popular y en consecuencia atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos; manifiesta también que el Municipio se expresa como poder autónomo integrado de un poder soberano o reconocido por éste, como localidad domiciliaria, como asentamiento de mercado, como inmediata institución de la ciudadanía para regular las funciones y atender a las necesidades de la asociación de vecindad.

Para Fernando Albi (55), el Municipio es una consecuencia del localismo, entendiéndose por tal una fórmula de vida en virtud de la cual las comunidades humanas se concentran en grupos pequeños, territorialmente aislados entre sí con escasos contactos exteriores, los cuales económica y socialmente se desenvuelven en forma autárquica, más o menos acentuada; el aislamiento topográfico y las deficiencias de los medios de comunicación fueron factores fundamentales que determinaron ese modo de vida, que dió origen a la vecindad, definido como la solidaridad social que se establece entre los componentes de una agrupación humana, reducida y homogénea, por razón de la convivencia que determina la contigüidad de domicilio.

Daniel Hugo Martins (56), define al Municipio como una institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad organizada jurídicamente dentro del Estado, para sa-

- 
- (54) Moises Ochoa Campos, LA REFORMA MUNICIPAL, México, Editorial Porrúa 1968, pag. 23
- (55) Fernando Albi, DERECHO MUNICIPAL COMPARADO DEL MUNDO HISTÓRICO 1955.
- (56) Daniel Hugo Martins, EL MUNICIPIO CONTEMPORANEO, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo Uruguay 1976, pag. 54 y subs.

tisfacer las necesidades de vida de la comunidad local en --  
coordinación con otros entes territoriales y servicios estata  
les.

Señala que desde el punto de vista jurídico los elemen--  
tos esenciales para que exista un Municipio sería los siguien  
tes:

- 1.- La existencia de un grupo social humano; el vecinda  
rio o población afincada en un lugar.
- 2.- Un territorio, es decir, una circunscripción territo  
rial delimitada, llámese distrito, partido, pueblo o  
ciudad.
- 3.- Una organización político-administrativa con persona  
lidad jurídica dentro del Estado.
- 4.- Un cúmulo de atribuciones sobre determinadas mate---  
rias (competencia).
- 5.- Un ordenamiento jurídico, (conjunto de principios y  
reglas de derecho, creadas por el Estado o por el -  
mismo municipio), que regulan estructura, su funcio  
namiento, actividad y las relaciones jurídicas con -  
sus habitantes, con el Estado o con otras personas -  
jurídicas, públicas o privadas.
- 6.- Un patrimonio propio (conjunto de bienes pertenecien  
tes a la comunidad local).

Aparecen otros elementos que suelen encontrarse en regí  
menes Municipales muy desarrollados del mundo occidental:

- 1.- Capacidad económico-financiera, mediante el ejerci--  
cio de potestad tributaria y actividades comerciales,  
industriales y financieras.
- 2.- Autonomía política, incluso la potestad de autorgani  
zarse.
- 3.- Descentralización administrativa autárctica, con un -  
máximum de poderes jurídicos y un mínimum de contral  
lor.
- 4.- Integración democrática, mediante la elección popu--  
lar directa de sus gobernantes.
- 5.- Capacidad técnica para el cumplimiento de sus cometi  
dos mediante un personal especializado en las diver  
sas ciencias que se aplican en la administración mu  
nicipal.

Considera Martins que los elementos esenciales jurídicos  
de un Municipio sería los siguientes:

- 1.- La POBLACION; en la mayoría de las Constituciones o

- leyes orgánicas municipales se establece que el municipio es la asociación política de los habitantes de determinado lugar, por lo que debe existir un Municipio en todas las Ciudades, Pueblos o Agrupaciones urbanas, o en todo centro de población, sin embargo es frecuente que se exija un mínimo de vecinos para que se constituya un Municipio.
- 2.- TERRITORIO; el régimen de Municipio Territorial es muy común en América Latina.
  - 3.- ORGANIZACION; todo Municipio presupone una autoridad que gobierne y administre al ente territorial.
  - 4.- COMPETENCIA; siguiendo a Sayaguez Laso, acostumbra--mos señalar tres elementos esenciales en la competencia, El territorio, Los poderes jurídicos, y Los cometidos, es decir, la materia en que recaen estos poderes jurídicos.
  - 5.- MATERIA MUNICIPAL; la administración de su personal, de sus rentas, de sus bienes, y diversos servicios públicos que preste.
  - 6.- POTESTAD NORMATIVA; el Municipio posee potestad normativa, dictando reglas de derecho de alcance general en materia municipal.
  - 7.- PATRIMONIO PROPIO; la personalidad jurídica le capacita para adquirir un patrimonio propio, disponer de él y administrarlo.
  - 8.- CAPACIDAD ECONOMICA-FINANCIERA; la creciente complejidad de los servicios públicos municipales exigen disponibilidades financieras importantes, por ello es también postulado de la autonomía el que los Municipios tengan potestad tributaria e independencia para administrar sus ingresos y contraer empréstitos.
  - 9.- INTEGRACION DEMOCRATICA; en la actualidad todos los gobiernos deben ser electos directamente por el pueblo de su jurisdicción.
  - 10.- DESCENTRALIZACION AUTARTICA; muchos autores utilizan como sinónimos las palabras autarquía y autonomía y tiene las siguientes características:
    - a).- Le asigna competencia genérica para entender en los intereses colectivos de un territorio a una determinada organización administrativa, para la cual el territorio es elemento estructural.
    - b).- Dicha organización goza de personalidad jurídica.
    - c).- Los titulares de los órganos son electos mediante sufragio popular.
    - d).- Tiene poderes propios de administración y de regulación normativa, de naturaleza legislativa, en el ámbito de su competencia.
    - e).- La vigilancia jurídica de control o tutela administrativa que se reserva el Estado está muy limitada y generalmente no es susceptible de sustituir la voluntad del órgano.
  - 11.- AUTONOMIA POLITICA; para que las municipalidades --

- sean verdaderos gobiernos Municipales, requieren ser políticamente independientes del Ejecutivo.
- 12.- CAPACIDAD TECNICA; dada la complejidad de la administración municipal, la doctrina recomienda la necesidad de que cada municipio se provean de gerentes o asesores técnicos especializados en administración municipal.

El Artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Estado mexicano se formará por la federación de 31 Estados y un distrito federal; de acuerdo con el art. 115 Constitucional, 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. Es así como las entidades federativas a través de sus Constituciones Locales instituyen el régimen municipal y las Legislaturas Estatales expiden sus respectivas leyes orgánicas.

El artículo 115 Constitucional señala que el municipio es en nuestro sistema federal de gobierno una institución política primaria y una entidad de nivel básico en la que se ejerce el sufragio popular.

En cuanto al carácter democrático de las relaciones con el Estado y la federación, el municipio forma parte de un sistema de descentralización política y administrativa mediante el cual se debe permitir que la ciudadanía intervenga, a través de un procedimiento de elección popular, en el manejo de los asuntos públicos relativos a un ámbito territorial determinado; esto quiere decir que el municipio es un ente de Derecho Público con personalidad jurídica propia que le da facultades para ser titular de derechos y obligaciones, para contar con un patrimonio y para tener un órgano de representación que es el Ayuntamiento.

De una manera clara, el artículo 115 constitucional fracción II, nos señala la naturaleza jurídica del municipio al consignar que "Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley"; por consiguiente el Municipio es sujeto de derechos y obligaciones, puede ejercitar todos sus derechos y cumplir todas sus obligaciones para realizar el objeto de su institución y se maneja por medio de los órganos que lo representan por disposición de la ley por cuya razón se rige por ella misma.

quien manifiesta que en nuestro país las bases constitucionales sobre el municipio, autorizan a concluir que éste debe su existencia a la ley, dejando a salvo la cuestión de si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los municipios o es el propio Estado el que crea tales derechos. La circunstancia de que el municipio constituye una unidad incorporada a la estructura del Estado impone la necesidad de que dentro de la organización legal de éste, quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que solo la ley puede precisar. En consecuencia el municipio así considerado tiene en la ley que lo crea o lo reconoce su carta constitutiva, de ella deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

Este mismo tratadista considera al Municipio desde el punto de vista administrativo como un organismo descentralizado por región y ubica su estudio dentro del capítulo de la descentralización administrativa entendiéndolo por ésta, que consiste en confiar la relación de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía.

En relación a esta misma posición Maurice Hauriou (58), señala que la descentralización administrativa es un movimiento de origen nacional y constitucional que tiende a restituir a la nación los órganos de la administración local y de las administraciones especiales; para esto deja subsistir un control del gobierno central del Estado, y tiende a la creación de centros de administración pública autónoma donde el movimiento de los agentes proviene del cuerpo electoral de la circunscripción y donde estos agentes forman agencias colectivas o asambleas participantes en el poder ejecutivo. De este modo la autonomía de las administraciones descentralizadas está asegurada por dos medios, el movimiento de los agentes por liga y su agrupación en agencias colectivas que son asambleas participando en el poder ejecutivo.

Para Mario Agostini, citado por el maestro Andres Serra Rojas, "La descentralización por región es una forma administrativa que forma una unidad autónoma, que bajo un régimen jurídico especial implica los elementos siguientes: a).- un núcleo de población agrupado en familias; b).- una porción determinada del territorio nacional; c).- determinadas necesidades colectivas, relacionadas principalmente con el gobierno -

---

(57) Gabino Fraga, Ob. Cit.

(58) Maurice Hauriou, Ob. Cit.

de la ciudad y del territorio que comprende con exclusión de los servicios federales y la entidad federativa.

El Tratadista Andres Serra Rojas (59), señala que la descentralización regional es una forma de organización administrativa que tiene por finalidad la creación de un ente público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que atiende las necesidades particulares de una limitada circunscripción territorial y agrega que la forma más característica de la descentralización regional en el Derecho Constitucional y Administrativo es el Municipio.

Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región consiste fundamentalmente, en que se adapta de una manera más efectiva a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados para hacer la designación de las autoridades que han de manejar los negocios que le son comunes, y por lo mismo, de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de opinión pública que unida a la posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial de llegar a ser electos, constituye una participación del pueblo en los negocios públicos que le afectan.

El Maestro Miguel Acosta Romero (60), critica la doctrina de la descentralización manifestando que en primer lugar - la actividad del Municipio no se restringe únicamente a prestar servicios públicos, pues realiza múltiples actividades políticas, administrativas y socioculturales, además de prestar servicios públicos y en segundo lugar no existe jerarquía directa administrativa entre el presidente de la república o el gobernador y los ayuntamientos, pues éstos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde el Municipio es una célula socio-política-administrativa que es la base de la organización de las entidades federativas y como tal debe estudiársele y no en el concepto anticuado de descentralización por región. Nos da también su propia definición del Municipio; diciendo - que es una realidad social regulada por el derecho a partir - de sus remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud según la evolución histórica de la institución.

Desde luego considero que el hecho de que el Municipio -

---

(59) Andres Serra Rojas, Ob. Cit.

(60) Miguel Acosta Romero, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Porrúa, 1983. pag. 347

dentro de nuestro sistema jurídico sea la base de la organización y división del Estado Mexicano de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal, no quiere esto decir que sea una unidad o parte independiente del Estado que se encuentre dentro de este Estado, o que el Estado no pueda tener ningún vínculo jurídico con el municipio, sino que por el contrario el Estado sólo sería insuficiente para poder resolver los pequeños y grandes problemas de cada pueblo o ciudad de la República, por lo que tiene éste que descentralizar o ceder facultades administrativas a determinados organismos que son los Municipios, para que presten los servicios públicos correspondientes a una parte del territorio y son las autoridades municipales quienes directamente están en contacto con los problemas que se presentan en cualquier comunidad.

La Teoría Clásica señala como caracteres de la organización Municipal los siguientes:

- 1.- La existencia de una personalidad jurídica.
- 2.- La concesión de derechos públicos que hace el Estado en favor de esa personalidad.
- 3.- La creación de un patrimonio cuyo titular es la propia personalidad.
- 4.- La existencia de uno o varios órganos de representación de la persona moral.

En contraposición la Escuela Realista no admite la persona moral, ni la delegación de facultades hecha por el Estado en favor del Municipio y enumera como características de la Descentralización las siguientes:

- 1.- La existencia de un vínculo de funcionarios de la organización descentralizada por región.
- 2.- El nombramiento de los propios funcionarios mediante elecciones.
- 3.- La existencia de un patrimonio autónomo que garantiza la libertad de acción del organismo descentralizado frente a la administración central.

Esta Escuela Realista no admite el concepto de personalidad y la existencia de la soberanía como un derecho subjetivo que puede transmitirse. Dentro de esta escuela se ha tratado de dar presión al carácter esencial del régimen de descentralización por región considerando que ésta le es peculiar más que el origen de los poderes el modo de ejercicio de esos poderes.

Por su parte el Maestro Miguel Acosta Romero (61), sostiene que las características del municipio de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 Constitucional son las siguientes:

- 1.- El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.
- 2.- El municipio está previsto y su personalidad jurídica le es conferida en la Constitución Federal y en las Constituciones Locales Estatales; también señala las bases de su régimen, además reconoce que el ciudadano es sujeto activo del crédito fiscal municipal, lo que apoya el criterio de que el Municipio no es un organismo descentralizado dependiente del Ejecutivo.
- 3.- Tiene Patrimonio propio.
- 4.- El municipio está administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no hay autoridad intermedia entre éste y el gobierno estatal, imperando también el principio de no reelección inmediata.
- 5.- Los municipios administrarán libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados que serán suficientes para atender sus necesidades.

De lo expuesto se puede tener la certeza de que nuestra máxima ley, la Constitución Federal, sigue los lineamientos de la Teoría clásica y como se refleja de la simple lectura de las fracciones I, II y IV del Artículo 115 Constitucional.

Las facultades, atribuciones y metas de los Municipios, aún cuando no existe unificación en las legislaciones locales en forma general, pueden ser las siguientes:

- 1.- Facultad de iniciativa de leyes ante las legislaturas locales sobre cuestiones municipales.
- 2.- Manejo libre de su hacienda y patrimonio.
- 3.- Administración de los bienes públicos y privados de los municipios.
- 4.- Organizar la administración y prestación de los servicios públicos municipales, (incluida la construcción de toda clase de obras públicas y edificios del ayuntamiento).
- 5.- Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de policía y buen gobierno.

Resumiendo las ideas hasta aquí expuestas podemos concluir que las bases constitucionales sobre el municipio autorizan a señalar que éste debe su existencia a la ley, dejando a salvo si es o no anterior al Estado y si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los municipios, o es el propio Estado el que crea tales derechos. La circunstancia de que el municipio constituya una unidad incorporada a la estructura del Estado impone la necesidad de que dentro de la organización legal de éste quede incluida esa institución básica con definidos caracteres que solo la ley puede precisar, lo que en otras palabras significa que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 señala las bases para la organización y funcionamiento del Municipio Libre, pero no hace mención alguna respecto a sus elementos naturales, ni reconoce derechos originarios a los Municipios, tampoco declara expresamente que el municipio es una creación legal, de igual manera no desconoce el elemento natural ni el hecho social de convivencia, en realidad simplemente nuestra carta magna acepta tácitamente las relaciones que se dan en el seno de la comunidad y los sujeta a un orden jurídico bajo el cual llenen todas sus finalidades.

El Municipio sí considerado tiene en la ley que lo crea o que lo reconoce su parte constitutiva, de ella deriva su situación dentro del Estado y su organización interna, sus atribuciones y los medios de que dispone para actuar.

También de trascendental importancia jurídica y política es el punto constitucional que establece la libertad del Municipio que debe entenderse como una autonomía de la organización municipal frente a la organización central del Estado, basándose por una parte en el sistema de elecciones que se establece para designar representantes y por otra en el relajamiento de los vínculos de la autoridad municipal con las federales y estatales.

Puedo concluir sosteniendo que el Municipio es una persona moral, susceptible de tener derechos y contraer obligaciones con una personalidad jurídica propia y funciones perfectamente definidas; esta persona moral para poder sostener estas relaciones con los habitantes de la entidad o de la federación tiene que tener órganos que la representen, siendo en primer término el Ayuntamiento y enseguida el Presidente Municipal. Para poder lograr esta autonomía y personalidad el Estado debe concederle determinados derechos públicos y libertades de autodeterminación política y económica, debe tener también un patrimonio propio manejado única y exclusivamente por sus órganos representativos.

### 2.3 MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

La municipalización o explotación directa del Municipio de los servicios públicos en los tiempos contemporáneos surge y se desarrolla como consecuencia de la revolución industrial del siglo XIX, que trajo consigo las grandes aglomeraciones urbanas y como corolario el crecimiento desmedido de las ciudades y la multiplicación de las necesidades colectivas que reclaman para su satisfacción la organización de complicados sistemas urbanísticos, de abastecimiento de agua potable y alumbrado, sanitarios, de transportes, los que han exigido la intervención directa de los municipios en vista de la incapacidad de la iniciativa privada para organizarlos e imprimir el funcionamiento del servicio la competencia y la eficacia requeridas.

En Inglaterra, a mediados del pasado siglo, se inicia el fenómeno de la municipalización; la ciudad de Manchester sujeta a este régimen el gas de alumbrado y más tarde en 1847 el abastecimiento de aguas después lo adoptan las ciudades de Liverpool y Leeds en 1848 y 1852 respectivamente; en 1870 el sistema alcanza gran desarrollo en Alemania, Holanda y Suiza. En Italia la ley de 29 de marzo de 1903 disponía que los municipios podían asumir la implantación y el ejercicio directo de servicios públicos y actividades industriales. En España tuvo su máxima expresión en la ley municipal española dictada bajo la República en 1935, cuyo artículo 131 estatufía "Los municipios podrán administrar y explotar directamente todos aquellos servicios que tengan carácter general, sean de primera necesidad, de utilidad pública y se prestaren o puedan prestarse dentro del término municipal en beneficio de sus habitantes."

Entendemos por Municipalización, la prestación o explotación directa del municipio, de un servicio público o de una actividad industrial con fines estrictamente sociales, en el primer caso para satisfacer eficazmente las necesidades colectivas, en el segundo para poner a disposición de la población ciertos productos a un precio inferior del que se paga a la producción privada y destinar el beneficio económico obtenido a la realización de obras de interés general.

Es esencial la prestación o explotación directa del municipio en los términos en que lo sostiene Rafael Bielsa (62),

cuando declara "que la ejecución directa de los servicios es lo que caracteriza a la municipalización por oposición al sistema de concesión o ejecución directa".

Para Sabino Alvarez Gendin (63), existe una distinción entre servicios públicos municipales y servicios públicos municipalizados, según este autor los primeros son los que tradicionalmente vienen siendo prestados por los Municipios, y los segundos son los que asume el municipio cuando están siendo prestados por la iniciativa privada; "municipalización, dice textualmente, es la entrega a la gestión directa del municipio de una actividad remunerable para satisfacer una necesidad pública que anteriormente era desarrollada por empresas particulares".

Por su parte Fernández de Velazco (64), tratadista español, sostiene que en la municipalización no siempre el principio inspirador radica en la necesidad de acrecentar la hacienda municipal, sino que más frecuentemente se inspira en la necesidad de atender a la regulación de servicios públicos.

Es lícito por tanto que el beneficio comercial se obtenga y se le destine a obras de interés social general, para ampliar y mejorar el servicio municipalizado, además el beneficio económico habrá de limitarse en razón del interés público y del bienestar social que están de por medio.

Quando se trate de servicios públicos de carácter esencialmente municipal, o de actividades industriales o comerciales de gran utilidad pública, deberá implantarse la municipalización en régimen de monopolio.

Atendiendo a factores sociales, políticos y económicos, se han señalado a la municipalización ventajas en inconvenientes, al respecto Alcides Greca sostiene lo siguiente:

Ventajas: 1.- Menor costo y mayor calidad de servicios y productos.  
2.- Regularidad y eficacia en los servicios públicos.

---

(63) Sabino Alvarez Gendin, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL pag. 299.

(64) Fernández de Velazco, RESUMEN DE DERECHO ADMINISTRATIVO pag. 299 Barcelona 1930.

3.- Incapacidad de la iniciativa privada para satisfacer adecuadamente ciertas necesidades sociales.

4.- Las utilidades que producen los servicios municipalizados revierten a la colectividad en forma de mejoras al servicio, disminución de tarifas, o de implantación de nuevos servicios y realización de otros de interés general.

5.- En los países donde las empresas concesionarias de servicios públicos están en manos de extranjeros, se evita con la municipalización la emigración de la riqueza.

Desventajas: 1.- Incapacidad técnica de las autoridades municipales.

2.- Producción deficiente y costosa por el predominio del factor político sobre el económico administrativo.

3.- Aumento de la deuda pública como consecuencia de los empréstitos solicitados para solventar la organización de los servicios.

4.- Impide la libre concurrencia en detrimento del progreso de la industria y del comercio.

La Municipalización debe ser intentada cuando lo reclamen necesidades imperiosas y existan bases económicas y técnicas para su implantación, cuando la producción directa de los municipios ha sido impuesta, no por necesidades reales y sentidas de la población, sino por experimentar teorías políticas en el campo virgen del municipio el sistema ha sido elevado al fracaso. Esta opinión la sostiene Alcides Greca quien afirma que es indudable que cuando las empresas privadas no están en condiciones de prestar adecuadamente un servicio público, procede la municipalización; pero no debe caerse en el error de recurrir a la municipalización por la municipalización misma, haciendo gravitar sobre las comunas todo el riesgo de una explotación sin razón que lo justifique.

Otro aspecto muy importante relacionado con la Municipalización es el relativo a las condiciones sociales económicas del centro urbano donde ha de implantarse el servicio y a la extensión del territorio donde se va aplicar, es obvio que la municipalización de un servicio no dará los mismos resultados ni tendrá iguales posibilidades de éxito en una ciudad populosa y en pleno desarrollo y progreso, que en un medio urbano de limitados medios de vida y escasamente poblado.

La extensión territorial es factor que debe considerarse dado que una gran extensión no siempre es propicia al éxito de la municipalización, pues si se trata de servicios de teléfono, alumbrado, drenaje, abastecimiento de agua, etc., el costo del servicio por lo general resulta elevado, en tal caso la densidad de población será determinante.

En estos términos se expresa Muratti, (citado por Alcides Greca en la pag. 247 de su obra Derecho y Ciencia de la - Administración Municipal) "El costo del servicio está precisamente en íntima relación con la densidad de población, porque donde la densidad es mayor será también mayor la demanda del servicio y habrá mayores entradas que se demandarán superiores beneficios netos para la empresa.

En términos parecidos Alcides Greca, se expresa al hacer notar que un factor de éxito en las municipalizaciones es la suficiente cantidad de consumidores, pues la dispersión de éstos es el obstáculo que impide a los pobladores del campo disfrutar de los servicios públicos implantados en los grandes centros urbanos, ya que un gran número de servicios solo son posibles donde los consumidores se encuentran en estrecha vecindad. "Obtener el máximo de consumidores reduciendo los gastos de explotación al mínimo debe ser el ideal financiero de toda empresa de servicio público".

## 2.4 EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

En el primer Capítulo de este trabajo se considera como el concepto básico y objeto esencial de la Administración Pública al servicio público, que precisamente es la actividad esencial que constituye la razón de ser del Municipio; o sea el determinar la competencia municipal nos lleva a considerar que la actividad de el Municipio como entidad pública, se traduce en un sistema de servicios cuya organización y funcionamiento le compete en atención del interés general de la comunidad.

El municipio no realiza una sola actividad determinada, sino que como parte del Estado, absorbe gran parte de la actividad de éste, el Municipio comprende así dentro de su esfera de competencia, todo lo que redunde en beneficio del interés material y espiritual de la comunidad.

En sí se consideran Servicios Públicos Municipales, al conjunto de prestaciones realizadas directamente por la Administración Municipal o sujetas a su control y régimen jurídico que satisfacen las necesidades generales de los habitantes de una determinada localidad.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983, aparecen publicadas amplias reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referentes al régimen municipal en el país, las cuales al ser publicadas en términos de ley se encuentran plenamente vigentes.

En el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional, hay un aspecto que es de lo más trascendental de la reforma, concretamente el que señala la fracción III del propio artículo 115, que dice: "Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpieza; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera". También esta fracción incluye un párrafo que dice: "Los municipios de un mismo Estado podrán coordinarse o asociarse para la más eficaz prestación

de los servicios públicos que les correspondan".

El análisis de esta sola fracción requiere de que se efectúe una serie de consideraciones jurídicas, administrativas, económicas y fiscales que vienen a darle una dimensión más completa al problema de la prestación de los servicios públicos en el ámbito municipal.

La prestación de los servicios públicos, por parte de los municipios, se ha considerado tradicionalmente como una de las funciones básicas de los ayuntamientos; sin embargo para efectos del desarrollo de este trabajo, ha resultado necesario establecer en el Capítulo anterior que es un servicio público ya que la fracción III del Artículo 115 únicamente la enuncia, pero no los define.

Las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional vienen a marcar el inicio de un importante trabajo de adecuación jurídica y administrativa, que tienen que realizar tanto los gobiernos estatales como los ayuntamientos, ya que hasta ahora la prestación de algunos servicios públicos se venía haciendo simultáneamente, en muchos casos, por parte de la federación, los Estados y los municipios y en otros por parte de los municipios en forma exclusiva, debido a que no estaban claramente señalados, en la mayor parte de las legislaciones estatales y concretamente en las leyes orgánicas municipales, cuáles eran aquellos servicios públicos que eran de estricta responsabilidad municipal.

La reforma al artículo 115 y concretamente la fracción - III, viene a definir cuáles son los servicios mínimos que deben prestar los gobiernos municipales a sus comunidades. De este modo se establece un primer elemento normativo que debe servir de base jurídica para la prestación de servicios públicos; esto también implica que las legislaturas locales deberán llevar a cabo una serie de reformas y adiciones a sus constituciones políticas estatales, en los capítulos referentes a la administración municipal, en los términos en que lo ordenan los transitorios de estas reformas. Asimismo deberán darse a la tarea de reformar y adicionar las leyes orgánicas municipales, a efecto de establecer cuáles serán los servicios públicos que deberán prestar los municipios, bajo qué condiciones lo deberán hacer, bajo qué formas administrativas y qué figuras jurídicas se podrán utilizar para llevar a cabo la prestación de servicios públicos. A su vez los Ayuntamientos deberán incluir en sus reglamentos y bandos municipales las condiciones y los criterios que deberán regular la prestación de servicios públicos, así como el derecho de los vecinos y habitantes del municipio a ser usuarios de los servicios.

La reforma cobra también otra dimensión en el aspecto administrativo ya que los servicios que establece la fracción III del Artículo 115 pueden ser clasificados como servicios públicos urbanos y como servicios de seguridad pública, por lo que es necesario tomar en cuenta las implicaciones urbanas y financieras que tiene la prestación de estos servicios; debe considerarse también que los servicios públicos municipales no se deben prestar en forma gratuita, ya que el costo y equipamiento de servicios públicos tiene relación directa con el gasto público de los municipios y para las comunidades también representa un gasto social, esto quiere decir que los gobiernos de los Estados y de los municipios deben estudiar con mucho cuidado en qué forma se va a dar cumplimiento a esta fracción.

De todo lo anterior y a partir de las reformas y adiciones al Artículo 115 constitucional, los Estados y municipios tendrán que hacer una revisión a fondo, tanto de su legislación y reglamentación como de las medidas administrativas que se apliquen para cumplir con el precepto constitucional.

La fracción III del artículo 115 constitucional, plantea dos figuras más que se podrán utilizar para la prestación de servicios públicos municipales; una de ellas es el convenio estado-municipio y la otra la asociación intermunicipal. Respecto a la primera forma que plantea la fracción III, el convenio estado-municipio, es una forma en que los gobiernos estatales y los ayuntamientos deberán ser demasiado cuidadosos en el contenido y términos de dichos convenios pues en primera instancia surgen diversas interrogantes: ¿Qué se va a convenir? ¿la administración, el financiamiento o la asistencia técnica entre otros aspectos?.

Esta forma de participación de los gobiernos estatales y los gobiernos municipales para la prestación de servicios públicos se puede convertir en una trampa para los Estados y más gravemente para los municipios, ya que se debe tomar en cuenta que la mayor parte de los municipios no cuenta con la infraestructura administrativa, ni con los recursos financieros, ni técnicos necesarios para prestar en forma eficiente los servicios públicos, lo cual se ha venido traduciendo en una deficiente prestación de servicios públicos ya que existen grandes núcleos de población, pero los ayuntamientos no tienen los recursos suficientes para proporcionarles el servicio de limpia, de agua potable o el servicio de rastro; y puede convertirse en una trampa porque puede representar una solución falsa al problema de la limitación o carencia de recursos y a la incapacidad técnica y administrativa para operar los servicios que señala la constitución, pues para muchos ayuntamientos lo más fácil será firmar un convenio con el go-

bierno estatal tratando de suplir sus carencias y deficiencias, pero lo que realmente se estará buscando o haciendo será transferir una serie de responsabilidades de un ámbito de gobierno a otro; por su parte los gobiernos estatales deberán ser justos y respetuosos en este tipo de tratos con los ayuntamientos porque la finalidad de la reforma es pretender que se tenga un municipio fuerte, autosuficiente y capaz.

En lo referente a la segunda forma la asociación intermunicipal en Estados como el de Jalisco, hay bastante experiencia en este tipo de organismos intermunicipales para la prestación de servicios públicos de agua potable y transporte, principalmente, mientras que en el resto de las entidades federativas, los gobiernos estatales conjuntamente con los ayuntamientos, deberán establecer las bases legales y criterios para la asociación de varios municipios con el fin de proporcionar servicios públicos a sus comunidades.

Para hacer realmente efectivos los diversos aspectos contenidos en la fracción III del artículo 115 constitucional, se tendrá que dar un proceso que implique varios pasos; en primer lugar el aspecto tal vez fundamental será la capacitación, efectuándose una gran tarea de divulgación, información y educación a nivel de autoridades municipales, es vital la relación entre las comunidades y los ayuntamientos; por otra parte entre gobiernos estatales y municipales se requiere del inicio de un proceso de coordinación a efecto de establecer cuáles van a ser las fuentes y conceptos de tributación que tendrán a su favor los municipios, con objeto de contar con los recursos financieros suficientes y oportunos para el financiamiento de los servicios públicos, pues la aplicación de la reforma constitucional no solo debe concluir con las consecuencias modificaciones y adiciones a la legislación estatal y en llenar de reglamentos a los municipios, sino que se deberá enseñar y capacitar a las autoridades locales y a los servidores públicos de los municipios, cómo financiar los servicios públicos de su responsabilidad.

El último aspecto tratado referente al financiamiento está implícito en la misma reforma, pues la fracción IV del artículo 115 establece una serie de disposiciones en materia fiscal a efecto de que los municipios cuenten con los recursos financieros suficientes para sufragar los gastos que implica la prestación de los servicios públicos, pero también habrá que considerar que los recursos disponibles para financiar la prestación de servicios públicos no deben convertirse en una trampa, es decir, que el mantenimiento del equipamiento de servicios públicos absorba una gran cantidad de recursos y no le permita al ayuntamiento realizar otro tipo de inversiones. Por esa razón los municipios deberán tener cuida

do sobre todo los que tengan características urbanas, donde se deberá estudiar a fondo el aspecto de las cuotas y tarifas que se aplicarán a los usuarios de los servicios públicos, en función del volumen y de la calidad de los servicios que prestan.

En la exposición de motivos de la iniciativa de ley que pretendió reformar el artículo 115 constitucional, el Ejecutivo Federal en lo concerniente a los servicios públicos señaló lo siguiente:

"Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la federación. Conscientes de la heterogeneidad de los municipios del país y de la complejidad de las diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas. Así en la fracción III, se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera, en el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el -

derecho de los municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia".

La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (65), por conducto de las Comisiones Unidas Primera de Asuntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación y de Desarrollo Económico y Social emitieron dictamen con respecto a la iniciativa del decreto que pretende reformar el artículo 115 constitucional, Comisiones que después de analizar la iniciativa formularon su punto de vista respecto a los servicios públicos municipales y que a continuación me permito transcribir:

"Este mismo reconocimiento a la heterogeneidad de los municipios del país y las diversas y complejas circunstancias en que se desenvuelven, son advertidas por estas comisiones en el texto de la fracción III que atribuye a los municipios la prestación de un número importante y mínimo de servicios públicos, que a juicio de la exposición de motivos constituyen actividades que podrían y deberían ser comunes a todas las entidades municipales del país.

En este caso también se estima que es justificado que las leyes locales especifican la procedencia de asignar la responsabilidad de tales servicios a los municipios, así como el concurso que los gobiernos estatales deberían prestar cuando fuese necesario. Dada la multiplicación de municipios en numerosos Estados de la República, así como el hecho de que el crecimiento demográfico particularmente urbano hace cada vez más frecuente el proceso de conurbación, estas comisiones no pasan por alto la importante figura de coordinación y asociación de municipios de un mismo Estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos sujetándose, como dice el texto que se propone, a la ley local respectiva lo cual permitirá la intervención de los órganos de gobiernos estatales. Es un hecho de la mayor relevancia y preocupación, el contraste demográfico reflejado en el aislamiento poblacional y en la concentración excesiva de habitantes, extremos ambos que encarecen la prestación de servicios y generan deseco-

nomfas, una política racional y una administración congruente forzan a que, para evitar las consecuencias negativas de -- esos fenómenos, se promuevan estas formas de coordinación y asociación contemplados en el párrafo final de la fracción III. Se pone así, también, bases importantes para la planeación de desarrollos regionales -- debidamente estructurados y de modernización municipal asociados al desenvolvimiento democrático. En esta fracción III la iniciativa propuesta por el Ejecutivo Federal, enuncia de manera precisa los -- servicios públicos que quedarán a cargo -- de los mismos municipios, liquidando la -- inseguridad e indeterminación de los mismos, lo que propiciaba deficiencia o -- retardo en su prestación, en detrimento de los habitantes y del mismo aspecto físico de las localidades".

Por su parte la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos (66), por conducto de las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales, Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, en lo referente a los servicios públicos municipales sostuvo lo siguiente:

"La fijación de un mínimo de servicios públicos a prestarse por los municipios, -- así como las posibilidades de coordinarse con otros municipios y contar con el auxilio gubernamental, clarifica el área de acción de estas autoridades que unificadas estarán en posibilidad no solo de -- atender servicios básicos, sino de planificar desarrollos regionales que presten soluciones a su problemática urbana, tenencia de la tierra, vigilancia del suelo y fijación de reservas territoriales entre otros".

Raul Rea, Diputado de la LII Legislatura de la Cámara de

- 
- (65) Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos -- Mexicanos, DIARIO DE LOS DEBATES, 27-XII-1982 LII Legislatura Período Ordinario Año I Tomo I núm. 54.
- (66) Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos -- Mexicanos, DIARIO DE LOS DEBATES, 29-XII-1982 LII Legislatura Período Ordinario Año I Tomo I núm. 59 pag. 172.

Diputados del Congreso de la Unión (67), en representación de el P.S.U.M. (Partido Socialista Unificado de México), sostuvo discusión en contra de la aprobación de la reforma al artículo 115 Constitucional, transcribiendo solamente lo conducente en relación a los servicios públicos municipales:

"Por otro lado sabemos que no puede haber democracia cuando no existe libertad, y - si entendemos por libertad la posibilidad real para satisfacer las más ingentes necesidades, entonces un municipio no es libre cuando carece de los recursos necesarios para atender los servicios que son - indispensables en su comunidad, y por tanto esto deteriora y destruye las formas - democráticas en el ámbito municipal, Consideramos que la Constitución Federal debería señalar con precisión los enunciados de los servicios que deba prestar el Ayuntamiento, para que las legislaturas - locales no atribuyan a otras instituciones otras funciones, señalando además que los organismos de vecinos o de otras instituciones que se constituyan para participar en el quehacer municipal queden -- siempre sujetas, subordinadas al Ayuntamiento y que éste en todo momento tenga - el derecho de desaparecerles, o bien rescindir los convenios que hayan sido contratados previamente cuando así proceda a los intereses de los Ayuntamientos. Con esto se evitaría que la concurrencia de - los Estados absorbieran las funciones que corresponden a los municipios y de lo -- cual hay muchos ejemplos en este país, y por otro lado se evitaría también constituir organismos paralelos a las funciones del gobierno municipal".

Por su parte Alfonso Reyes Contreras (68), también Diputado de la LIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en representación de su partido el P.P.S. (Partido Popular Socialista), sostuvo discusión en contra de la aprobación de la reforma constitucional citada, e inclusi-

- 
- (67) Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, DIARIO DE LOS DEBATES Ob. Cit. pag. 173.  
(68) Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, DIARIO DE LOS DEBATES, Ob. Cit. pags. 176, - 178, 179.

ve a nombre de su partido político solicitó se adicionara y - reformara en los siguientes términos:

"Ahora bien; ¿cuál es el contenido de las reformas y adiciones que se proponen al artículo 115 constitucional?; en esencia mantiene el contenido del artículo en los términos en que lo conocemos, pero tiene las siguientes adiciones, (en cuanto a - servicios públicos municipales): Fracción III.- Los Municipios con el concurso de - los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios; Agua potable, Alcantarillado, Alumbrado público, Limpia, Mercados y Centrales de abastos, Panteones, Rastro, Calles, Parque y Jardines, - Seguridad pública y Tránsito y los demás que las legislaturas locales determinen".

"Cierto que se avanza en el señalamiento de los servicios que estarán a cargo del Ayuntamiento. Pero en la práctica ya se otorgan, hay que ver la ley de ingresos de los municipios en los Estados que se aprueban anualmente. Normalmente estos servicios están a cargo del municipio. Lo que ocurre ahora es simplemente una elevación a rango constitucional".

Solicitó a nombre de su Partido Político el Diputado Alfonso Reyes, una serie de reformas y adiciones al proyecto original de reforma del artículo 115 Constitucional, transcribiéndose solamente lo conducente a los servicios públicos municipales:

"4o.- En relación a la fracción III deberá contener la siguiente redacción en su primera parte: Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a).- Alumbrado Público, b).- Agua Potable y Alcantarillado, c).- Limpia, d).- Mercados y Centrales de Abasto, e).- Panteones, f).- Rastro, g).- Calles, Parques y Jardines y los demás servicios que no estén reservados a la Federación o a los Estados. (Es de hacerse notar, que en esta reforma que propone el Partido Popular Socialista, se elimina la frase; "Los Mu-

nicipios con el concurso de los Estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos". Debiendo reformarse en el sentido de que solamente queden a cargo de los municipios los servicios públicos señalados en todos los incisos de la fracción III del artículo 115 constitucional a reformarse)".

Del análisis de los Debates sostenidos tanto por la Cámara de Senadores como de Diputados del Congreso de la Unión, así como la exposición de motivos del Ejecutivo Federal tendientes a reformar el artículo 115 constitucional es precedente efectuar algunas consideraciones que nos lleven a establecer las ventajas o desventajas de la reforma constitucional efectuada.

Desde el punto de vista jurídico es muy relevante para el régimen municipal el que por primera ocasión en forma muy concreta y desde la creación en 1917 de nuestra máxima ley y por ende del artículo 115 constitucional que fundamenta y da vida a nuestro municipio mexicano, se describan con exactitud los servicios públicos que tienen obligación de prestar todos los ayuntamientos del País.

Esto trae como consecuencia también que las Legislaturas de todos y cada uno de los Estados que conforman la Federación, modifiquen sus respectivas Constituciones Locales y por ende reformen sus Leyes Orgánicas Municipales, ajustando esos ordenamientos a la nueva redacción del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, acorde como inclusive lo ordena el Artículo 2º. Transitorio de la reforma que señala el plazo de un año computado a partir de la vigencia del decreto para que las Legislaturas Estatales procedan a efectuar la reforma señalada.

De mucha importancia también es lo que establece la nueva reforma al artículo de referencia en el último párrafo de la fracción III referente a que los municipios de un mismo Estado previo acuerdo entre sus ayuntamientos podrán asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. Esto nos lleva a la conclusión de que a partir de la reforma constitucional los municipios, sobre todo los más raquíticos económicamente hablando, estarán en posibilidad de asociarse económicamente para que en su conjunto se beneficien prestando asociados los servicios públicos más indispensables para sus respectivas comunidades, lo que bien aplicado podría ser de amplio beneficio económico, sobre todo

en municipios como los que conforman el Estado de Oaxaca que son excesivamente numerosos y muy raquíticos económicamente, desde luego cuidando los extremos que dejé planteados en el inicio del desarrollo de este punto.

La Federación a partir de esta reforma Constitucional no puede en ninguna forma intervenir en la prestación de los servicios públicos municipales que competen a los Ayuntamientos, no obstante que en el pasado lo vino efectuando a través de organismos como las ya desaparecidas Juntas Federales de Mejoras Materiales, quedando a partir de ahora claramente especificados los servicios públicos que debe prestar el ayuntamiento, eso sí, con el concurso de los Estados de la federación.

Es muy pertinente que en un futuro muy cercano en definitiva los servicios públicos enunciados en la fracción III del artículo 115 constitucional sean prestados absolutamente por parte del Municipio y, desde luego, esto solo se logrará otorgando a los Ayuntamientos mayores fuentes de tributación que les permita tener capacidad financiera autónoma de los restantes niveles de gobierno para que sostengan todos y cada uno de los servicios públicos en los cuales tienen competencia para su prestación, porque aún cuando en la fracción IV de el artículo 115 constitucional se señalan mayores tasas impositivas en favor de los municipios, considero que éstas aún no son suficientes para garantizar por parte de los municipios la plena prestación de los servicios públicos que ahora constitucionalmente corresponden a su cargo por consiguiente también se debe pensar en una más amplia reforma de esta fracción IV a efecto de que se presten mejor los servicios públicos municipales.

**CAPITULO III**  
**APLICACION DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL**  
**EN DIVERSAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.**

---

### 3.1 LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

La ley vigente en el Estado de México en materia municipal fue promulgada el 5 de julio de 1973 y publicada en el periódico Oficial del Estado el 18 de julio de ese mismo año.

Las reformas efectuadas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueron incluidas en esta ley según Decreto No. 229 de la XLVIII Legislatura del Estado de México, publicado en la gaceta del Gobierno del Estado No. 41 sección tercera de fecha 28 de febrero de 1984, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

En lo referente a los Servicios Públicos Municipales, se mencionan en el CAPITULO TERCERO de dicha ley transcribiéndose lo conducente.

#### "CAPITULO TERCERO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

ARTICULO 83.- Los municipios con el concurso del Estado organizarán y tomarán a su cargo la administración, funcionamiento, conservación, explotación de sus servicios públicos considerándose enunciativa y no limitativamente como tales los siguientes:

- I.- Agua Potable y Alcantarillado
- II.- Alumbrado Público
- III.- Limpia
- IV.- Mercados y Centrales de Abasto
- V.- Panteones
- VI.- Rastro
- VII.- Calles, Parques, Jardines y Areas Verdes recreativas.
- VIII.- Seguridad Pública y Tránsito
- IX.- Embellecimiento y Conservación de los Poblados, Centros Urbanos y Obras de Interés Social.

De lo transcrito podemos señalar que en forma genérica este artículo contiene los mismos servicios públicos que para los Municipios establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los efectos de su prestación, con la salvedad de que la fracción IX no está contemplada en la -

Constitución Federal en forma específica.

La coordinación de los municipios entre sí o con el Estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos también se contempla en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de México en el numeral que de dicha ley me permito transcribir:

ARTICULO 84.- La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los Ayuntamientos quienes podrán coordinarse y asociarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia de su prestación. Podrán concesionarse servicios a personas físicas o morales prefiriendo en igualdad de circunstancia a vecinos del municipio, excepto los de seguridad pública, tránsito y de alumbrado y aquellos que afecten la estructura y organización municipal.

La Seguridad Pública Municipal está contemplada en el Título Quinto Capítulo Único de esta ley orgánica, permitiéndome transcribir los artículos que tienen una mayor relevancia.

ARTICULO 102.- En cada municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública municipal, compuestos por el número de miembros que sean indispensables para atender sus necesidades y que se consignen en el presupuesto de egresos incluyendo a los comandantes de los mismos.

ARTICULO 103.- Los Presidentes Municipales serán los jefes inmediatos de los Cuerpos de Policía y el Ejecutivo del Estado el Superior Jarárquico de estos últimos.

ARTICULO 104.- El Ejecutivo Federal y el Gobernador del Estado tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residan permanentemente los poderes del Estado, el mando de la policía municipal, lo ejercerá siempre el ejecutivo estatal y a través de la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito. El Gobernador dispon-

drá de la totalidad de las fuerzas de Seguridad Municipal en el Estado y podrá movilizarlas según las necesidades públicas.

ARTICULO 105.- Los Comandantes de Policía y Bomberos acatarán siempre las Órdenes - que reciban del Presidente Municipal como su jefe inmediato, pero cuando las consideren ilegales pedirán que les sean dadas por escrito para cubrir su responsabilidad.

ARTICULO 106.- La Policía Municipal se coordinará en lo relacionado con su organización y control técnico de la misma, con la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito.

Es muy pertinente efectuar una crítica al capítulo relativo a la seguridad pública municipal de la Ley Orgánica del Estado de México, porque en los artículos 103, 104 y 106 se - reglamenta una ingerencia del Ejecutivo Estatal en todos y cada uno de los municipios de la entidad, siendo que la Constitución Federal en el artículo 115 fracción VII señala concretamente que únicamente tendrán el mando de la fuerza pública municipal tanto el Ejecutivo Federal como el Estatal en los - municipios donde residiere habitual o transitoriamente cualquiera de esas dos autoridades, de ello se puede concluir que en materia de seguridad pública el Ejecutivo Estatal tiene - contempladas en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de México, un exceso de facultades que sobrepasan las que - otorga la Constitución Federal y en consecuencia se restringe y vulnera la autonomía municipal.

En el título Séptimo de la ley orgánica municipal en estudio, se observa la Municipalización de los servicios públicos permitiéndome transcribir lo conducente:

ARTICULO 118.- El municipio como titular de los servicios públicos que sean de su competencia podrá municipalizarlos cuando estén en poder de particulares, ya sea -- prestándolos directamente o participando conjuntamente con éstos.

ARTICULO 119.- Se municipalizarán los servicios públicos en los siguientes casos:

- I.- Cuando sea irregular o deficiente su prestación
- II.- Cuando su prestación por los particulares cause perjuicios graves a la colectividad.

ARTICULO 120.- El procedimiento de Municipalización se llevará a cabo a iniciativa del propio ayuntamiento a solicitud de la mayoría de los usuarios o de las organizaciones en el municipio.

ARTICULO 121.- Previamente a la declaración de Municipalización se practicarán los estudios respectivos, formulándose dictamen correspondiente, el que versará sobre la procedencia o improcedencia de la medida y en su caso la forma en que deba realizarse. En este procedimiento deberá oírse a los posibles afectados.

ARTICULO 122.- Seguido el trámite que señala el artículo precedente, el Ayunta---miento dictará el acuerdo correspondiente.

ARTICULO 123.- En caso de que se decreta la Municipalización del servicio y el municipio carezca de recursos para prestarlo, podrá nuevamente concesionarlo en términos de esta ley.

La Constitución Política Local del Estado de México re---glamenta la cuestión municipal de los artículos 133 a 156, sin embargo nada dice en relación a los servicios públicos municipales, tampoco se incluyen a la fecha las reformas contenidas en el artículo 115 de la Constitución Federal; lo cual desde luego es incongruente porque la ley orgánica municipal solamente es reglamentaria de la Constitución Local, que es el ordenamiento que en primer término debe contener las reform---as.

### 3.2 LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO.

La Ley en vigor en el Estado de Jalisco en Materia Municipal se denomina Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado de Jalisco, promulgada según decreto 11575 de fecha 30 de abril de 1984 y publicada en el Periódico Oficial del Estado el Primero de Mayo del mismo año, entrando en vigor a los quince días de su publicación.

En relación a los Servicios Públicos Municipales, en forma congruente y acorde con las Reformas a la Constitución Federal, esta Ley Orgánica los reglamenta en su Título Sexto en los siguientes términos:

#### TITULO SEXTO

#### DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

#### CAPITULO I

#### Modalidades de su Prestación.

ARTICULO 97.- Se consideran Servicios Públicos:

I.- Agua Potable

II.- Alcantarillado

III.- Alumbrado Público

IV.- Mercados y Centrales de Abasto

V.- Rastros y Servicios Complementarios

VI.- Estacionamientos

VII.- Cementerios

VIII.- Calles y Calzadas

IX.- Aseo Público

X.- Seguridad Pública y Tránsito

XI.- Parques, Jardines y Centros Deportivos.

XII.- Los demás que el Congreso del Estado determine en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como a su capacidad administrativa y financiera.

En lo relativo a la coordinación y asociación de los municipios para una mejor y más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde otorgar, esta Ley Orgánica

en forma atinada y congruente señala los términos y condiciones en los cuales se coordinarán y asociarán los municipios de la entidad entre sí, e inclusive se señalan con mucho detalle las reglas para la coordinación de la prestación de dichos servicios con el propio Estado de Jalisco, reglas básicas que no aparecen en otras legislaciones municipales de otras Entidades Federativas, permitiéndome transcribir lo conducente:

ARTICULO 98.- Los Ayuntamientos podrán celebrar convenios con el Gobierno del Estado a fin de que éste asuma la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, en los términos del artículo 36 de la Constitución Política del Estado. Los municipios del Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a las leyes podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, particularmente, en aquellos casos en los que por la situación geográfica que guardan los municipios, densidad y localización de sus asentamientos urbanos, incida en la conveniencia de la prestación de los servicios públicos de manera concurrente coordinada o exclusiva por el Estado, debiendo sujetarse a las siguientes bases:

I.- Se incluirá la fecha y transcripción de los puntos de acuerdo de cabildo que determinen la conveniencia de llevar a cabo la asociación o coordinación con el Estado o en su caso con el Ayuntamiento o Ayuntamientos con quienes se vaya a celebrar el convenio y la determinación precisa del servicio público de que se trate.

II.- Solo podrán celebrarse estos convenios por un término que no exceda de la vigencia de las administraciones municipales que lo suscriban, salvo que se autorice por el Congreso del Estado, su celebración por término mayor, pudiendo ser prorrogados estos convenios por la ratificación que hagan las siguientes administraciones municipales.

III.- Se comprenderá la elaboración de un programa de capacitación para personal municipal que atienda la operación de los servicios públicos en administración para que, cuando las condiciones lo permitan -

se reasuma la operación del servicio público por los municipios en condiciones satisfactorias.

IV.- En los casos de convenios para la ejecución o administración de obras que lleve a cabo el Estado; o el Estado con los Municipios, se incluirá en el acuerdo respectivo la mención del costo de la obra, la incorporación de los anexos en que se contenga la documentación relativa, tales como planos, proyectos, especificaciones técnicas, la determinación de los recursos económicos que se dispongan para esa finalidad, o el monto de las aportaciones que se pacten, el plazo de ejecución o duración de la administración, el sistema de llevar a cabo la obra, ya por concurso, ejecución directa por el Estado o a través de un tercero y la enumeración de los casos de suspensión y conclusión anticipada del convenio en cuestión.

V.- Los convenios de coordinación para la prestación de servicios públicos o para la ejecución de obras que se pretenda celebrar con municipios de otros Estados, requieren autorización previa del Congreso.

ARTICULO 99.- El Gobierno del Estado concurrirá junto con los Ayuntamientos, en los servicios públicos que estos presten en los siguientes casos:

I.- Cuando el servicio que deba prestar el municipio tenga íntima relación con actividades o servicios que también corresponda al Estado su prestación.

II.- Cuando por las características del servicio los actos o hechos que importe el mismo deban surtir efectos fuera del ámbito territorial del municipio o del Estado.

III.- Por incapacidad administrativa, técnica o financiera del municipio para la prestación de un servicio público.

IV.- Cuando el Estado, por causas de interés público fundando y motivando éstas es necesaria su prestación en concurso con un municipio, correspondiendo en este caso, al Congreso del Estado, oyendo a ambas instancias, determinar su procedencia. En todo caso deberán establecerse bases de coordinación entre los municipios y

las dependencias o direcciones del Estado que se relacionen con el servicio que -- presten los Ayuntamientos para su eficaz prestación.

Corresponde al Congreso del Estado por sí o a través de la Comisión que se designe para tal efecto, determinar cuando un municipio tiene o ha dejado de tener capacidad administrativa, técnica y financiera para garantizar la eficaz prestación de -- un servicio público, escuchando a ambas -- instancias.

ARTICULO 100.- Los Municipios que deban -- prestar servicios públicos con el concurso del Estado lo harán mediante convenio que contendrá:

I.- Descripción pormenorizada del servicio o servicios públicos sujetos a concurso.

II.- La transcripción de los puntos resolutivos del acta de cabildo donde el Ayuntamiento haya aprobado el concurso.

III.- Los hechos o acciones que correspondan prestar al Estado y los correlativos -- al Ayuntamiento signante.

IV.- Deberes y obligaciones del Estado y Municipio.

V.- Duración.

VI.- Bases económicas de su prestación.

VII.- Formas de terminación y suspensión, pudiendo ser la prestación del servicio -- exclusivamente por parte del Estado cuando el Municipio no haga la asunción de éste y se satisfagan los requisitos establecidos en este ordenamiento.

En el capítulo II de este mismo Título Sexto denominado de los Servicios Públicos Municipales, esta legislación establece las reglas básicas para la prestación del servicio de -- Seguridad Pública Municipal, lo cual también lo lleva a cabo en una forma por demás congruente y objetiva, permitiéndome -- transcribir lo conducente:

## CAPITULO II

### SEGURIDAD PUBLICA

ARTICULO 101.- En cada municipio, deberá existir un cuerpo de Seguridad Pública --

que estará bajo el mando del Presidente Municipal, con la salvedad a que se refiere el párrafo último del numeral 4 de la fracción I del artículo 40 de esta Ley. (Artículo 40 Fracción I No. 4.- Son obligaciones del Presidente Municipal: Cuidar del orden y de la seguridad de todo el municipio, disponiendo para ello, de la fuerza policiaca y demás autoridades a él subordinadas. Para cumplir con lo anterior, coordinará con otros cuerpos policiacos que se encuentren radicados dentro del territorio del municipio de que se trate, las actividades tendientes a lograr esos fines. En el lugar de la residencia del Poder Ejecutivo corresponderá al titular de éste, la jefatura de las fuerzas policiacas y será quien dicte las órdenes necesarias para lograr el mantenimiento del orden público).

ARTICULO 102.- Para la organización de dicha fuerza el Presidente Municipal designará un Director o Comandante de Seguridad Pública que solo podrá ser removido por él mismo por causa justificada.

ARTICULO 104.- El Director o Comandante de Seguridad Pública tendrá las siguientes obligaciones:

- I.- Preservar la seguridad de las personas, de sus bienes y la tranquilidad de éstos.
- II.- Organizar la fuerza pública municipal de tal manera que preste servicios generales y en especial en sitios concurridos, cuando por alguna causa exista aglomeración de personas que amenacen la tranquilidad.
- III.- Cumplir con lo que establecen las leyes en al esfera de su competencia.
- IV.- Rendir diariamente al Presidente Municipal un parte de las personas detenidas, indicando la hora exacta de su detención y la naturaleza de la infracción.
- V.- Intervenir por acuerdo del cabildo, en los convenios con los cuerpos de policía de los municipios circunvecinos y con el Estado, con fines de cooperación, reciprocidad y ayuda mutua a intercambiar los mismos datos estadísticos, fichas e infor

mes que tiendan a prevenir la delincuencia.

VI.- Organizar el cuerpo de Bomberos el que tendrá como misión acudir sin demora en los casos de incendio, derrumbe, inundación y otros similares y tomar a su cargo la defensa de personas y sus bienes, en los municipios en que los cabildos se integren por más de 90 regidores habrá un departamento de bomberos el cual se integrará administrativamente con el titular y los servidores públicos necesarios para el desempeño de sus actividades.

VII.- Procurar dotar al cuerpo de Seguridad Pública de mejores recursos y elementos técnicos, que le permitan actuar sobre bases científicas en la prevención de delitos e infracciones.

VIII.- Opinar en la formulación del reglamento interno de la Dirección de Seguridad Pública que expida el cabildo.

IX.- Organizar ciclos de academia para su personal cuando no se cuente con institución especial de capacitación policíaca, para mejorar el nivel cultural de sus miembros, técnicas de investigación y demás actividades encaminadas a ese fin.

La Constitución Política del Estado de Jalisco, incluye también las reformas efectuadas a la Constitución Federal, -- siendo reformado el Título Quinto de la referida Constitución Estatal el 25 de marzo de 1983, reforma publicada en el periódico oficial del Estado el 7 de julio de 1983, surtiendo sus efectos legales el día de su publicación y que en lo relativo a los servicios públicos municipales estos los detalla en forma idéntica a la Ley Orgánica Municipal.

Del análisis efectuado a esta legislación municipal se puede concluir que en materia de servicios públicos municipales el Estado de Jalisco introduce congruentemente las reformas efectuadas a la Constitución Federal, ampliando y desarrollando los conceptos de asociación y coordinación en la prestación de los servicios públicos municipales por parte de la Entidad y sus municipios, de igual manera encontramos perfectamente estructurada la materia de seguridad pública municipal sin que el Estado vaya más allá de lo autorizado por la Constitución Federal, respetando en sus términos al Municipio en el desarrollo y prestación de los servicios públicos que tiene encomendados.

### 3.3 LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEON.

El ordenamiento vigente en materia municipal en el Estado de Nuevo León fue creado por decreto No. 43 de 13 de abril de 1963.

Por decreto No. 151 de 28 de diciembre de 1983, publicado en el Periódico Oficial del Estado de 30 de diciembre de 1983, siendo introducidas a esta ley las reformas efectuadas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; - en forma congruente enuncia la Ley Orgánica Municipal los servicios públicos que quedan a cargo de los Municipios del Estado transcribiendo lo conducente:

ARTICULO 35.- Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los servicios públicos de:

- A).- Alumbrado público
- B).- Limpia
- C).- Mercados y Centros de Abasto
- D).- Panteones
- E).- Rastro
- F).- Calles, Parques y Jardines
- G).- Seguridad Pública Municipal y Tránsito.

Los servicios de Agua potable y Alcantarillado con el concurso del Estado y en su caso de la Federación estarán a cargo de los municipios, éstos mediante convenios entre sí, o en su caso, con organismos especializados concertarán sobre la operación de tales servicios. Los Municipios tendrán a su cargo los demás servicios que la legislatura local le determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas, capacidad administrativa y financiera de cada municipio; asimismo podrán previo acuerdo entre los ayuntamientos y con sujeción a la ley, coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

No obstante la transcripción que se ha efectuado en esta ley orgánica municipal de los servicios públicos a cargo del Municipio, según la Constitución Federal ya reformada en su artículo 115, es procedente efectuar una serie de críticas al

ordenamiento municipal.

En primer término comete un error de redacción el Congreso Local al señalar en el artículo 35 arriba transcrito: "Los Municipios con el concurso de los Estados", el término los Estados es incongruente puesto que es aplicable esta ley solamente a los municipios del Estado libre y soberano de Nuevo León, por lo mismo debería decir: "Los municipios con el concurso del Estado", para entender que nos referimos al de Nuevo León, al no efectuarlo así el legislador local comete un error que trae consigo una confusión.

En segundo lugar, el artículo 35 de la ley orgánica municipal del Estado de Nuevo León contiene una falla que contraviene la reforma Constitucional del artículo 115 de nuestra carta magna, al establecer en su último párrafo: "Los servicios de Agua Potable y Alcantarillado, con el concurso del Estado y en su caso de la Federación estarán a cargo de los municipios". Incongruente a todas luces el párrafo transcrito, porque la reforma de la Constitución Federal en ninguna forma señala que podrá existir concurso para la prestación de servicios públicos de carácter municipal entre la Federación y los Municipios, definitivamente a la mayor brevedad posible debe reformarse el párrafo transcrito, porque ello significa una verdadera intromisión en la prestación de servicios públicos a cargo de los ayuntamientos por parte de la federación, lo que desde luego es contrario al espíritu de las reformas al artículo 115 de la Constitución Federal.

Por último la ley orgánica municipal del Estado de Nuevo León no reglamenta en su articulado la prestación del servicio de seguridad pública municipal como lo efectúan los Estados de México y Jalisco, por lo que también es muy procedente que se realicen modificaciones en este sentido a la mayor brevedad posible, siendo muy importante debido a que precisamente la Ciudad de Monterrey por su densidad demográfica y fuerza económica es la Tercera Población en importancia en la República Mexicana y su ordenamiento municipal debe estar acorde con su importancia, como Ayuntamiento encargado de otorgar servicios públicos municipales a un conglomerado de mexicanos de tanta magnitud; en igual manera debe ampliarse la cuestión de los convenios de coordinación entre el Estado y el Municipio, para la prestación de servicios públicos y convenios de coordinación entre todos los municipios de la entidad con la misma finalidad. Como mínimo este ordenamiento debería contener con mucha amplitud la reglamentación de este tipo de convenios en términos parecidos a la Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

En lo concerniente a la Constitución Política del Estado de Nuevo León de 16 de diciembre de 1917, ésta incluye también las recientes reformas efectuadas al artículo 115 de la Constitución Federal según decreto 137 de 29 de octubre de 1984, que entró en vigor el 28 de diciembre de ese mismo año, estableció esta Constitución Local en su artículo 131 las reformas relativas a los servicios públicos municipales en los siguientes términos:

ARTICULO 131.- Quedan facultados los Ayuntamientos para.....  
II.- Con el concurso de el Estado, los Municipios, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos:  
A).- Agua Potable y Alcantarillado  
B).- Alumbrado Público  
C).- Limpia  
D).- Mercados y Centrales de Abasto  
E).- Panteones  
F).- Rastro  
G).- Calles, Parques y Jardines  
H).- Seguridad Pública y Tránsito  
I).- Las demás que la Legislatura local le determine según condiciones territoriales socioeconómicas, capacidad administrativa y financiera de los municipios; lo que previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley podrán coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden.

De la anterior transcripción podemos notar que la Constitución Política del Estado de Nuevo León incluye adecuadamente las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal.

### 3.4 LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CAMPECHE.

La Ley vigente en el Estado de Campeche en materia municipal se denomina Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche y fue creada por Decreto No. 91 de fecha 4 de diciembre de 1981, publicada en el Diario Oficial del Estado el 7 de diciembre del mismo año.

En relación a éste, por cierto muy reciente ordenamiento legal en materia municipal, debemos señalar que el 3 de febrero de 1983 se publicaron en el Periódico Oficial de la Federación la reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por consiguiente la reforma en materia de servicios públicos a cargo de los municipios, o sea la fracción III, debió incluirse con posterioridad en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche acorde con lo que ordena el artículo 2°. Transitorio de la reforma a la Constitución Federal arriba anotada. Sin embargo esto no ha sido necesario, simplemente porque este ordenamiento municipal del Estado de Campeche es una de las escasas Leyes Municipales en la República Mexicana que YA INCLUIA EN SU ARTICULO LA DESCRIPCION DE TODOS Y CADA UNO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS QUE COMPETEN AL MUNICIPIO, lo cual demuestra que legislaciones de tipo municipal en el país ya contemplaban con anterioridad a la reforma, en forma adecuada, la problemática de servicios públicos municipales que desde luego opera en forma benéfica para todos y cada uno de los ayuntamientos que compongan la entidad Federativa respectiva, siendo éste el caso del Estado Libre y Soberano de Campeche. A efecto de comprobar lo anterior transcribo el artículo 8 que en la Entidad Federativa de Campeche, a nivel de sus Municipios, ha venido operando desde el 7 de diciembre de 1981..

ARTICULO 8.- Los Municipios del Estado de  
ben atender prioritariamente a los siguientes fines:

- a) Seguridad
- b) Paz Pública
- c) Moralización
- d) Prestación de los servicios municipales y su conservación de los mismos, de acuerdo con la siguiente enumeración:
  1. Limpieza
  2. Mantenimiento de los inmuebles de su propiedad.
  3. Conservación de lugares públicos
  4. Alumbrado público

5. Nomenclatura
6. Reforestación
7. Parques y Jardines
8. Mercados
9. Rastros
10. Panteones
11. Calles y Paseos
12. Servicio de Agua
13. Ornato

Con el único propósito de adecuar algunos aspectos no incluidos en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche y que desde luego se encuentran incluidos en el artículo 115 de la Constitución Federal recientemente reformado, por Decreto No. 34 fueron modificados los artículos 113, 114, 115, y 117 de la Ley Orgánica Municipal en estudio y que básicamente se refieren a diversos aspectos de la prestación del servicio de seguridad pública municipal, permitiéndome transcribir el Capítulo IV a efecto de corroborar lo anterior y efectuar un pequeño análisis de dichos artículos que lo complementen.

#### CAPITULO IV

De Los Cuerpos de Seguridad Municipal.

ARTICULO 113.- En cada Municipio, se integrarán Cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito.

ARTICULO 114.- Los Presidentes Municipales serán los jefes inmediatos de los Cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito en sus respectivas jurisdicciones.

ARTICULO 115.- En los Municipios donde resida transitoria o habitualmente, el Gobernador del Estado, tendrá el mando inmediato de los Cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito. Los ayuntamientos harán los nombramientos y las remociones de los integrantes de los Cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito.

ARTICULO 117.- Con fundamento en lo que dispone el último párrafo de la fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos

podrán coordinarse para la mejor prestación de los Servicios de Seguridad Pública y Tránsito.

En forma congruente aplica la ley orgánica de los municipios del estado de Campeche la reforma de la Constitución Federal, sin embargo sería muy conveniente que se ampliara este Capítulo IV en virtud de que deja muchas lagunas en cuanto al servicio de seguridad pública municipal; por ejemplo no señala cuales son las funciones de los Comandantes de Policía y Bomberos, aún cuando se hace mención de ellos en el artículo 116 de dicha ley orgánica.

En el Capítulo III la ley orgánica señala algunas disposiciones generales en cuanto a servicios públicos se refiere, permitiéndome efectuar la consiguiente transcripción.

### CAPITULO III

#### De los Servicios Públicos

ARTICULO 106. Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos.

ARTICULO 107. La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los Ayuntamientos, pero podrán concesionarse los que no afecten la estructura y organización municipal a personas físicas o morales; prefiriendo en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio concesionario. No serán objeto de concesión los servicios de seguridad pública y alumbrado.

ARTICULO 108. Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el Ayuntamiento, serán administrados con la vigilancia del Presidente o por los órganos municipales respectivos, en la forma que determine esta Ley, sus reglamentos o el propio Ayuntamiento.

ARTICULO 109. Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a par-

ticulares, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, a las contenidas en la concesión y a las que determine el Ayuntamiento.

ARTICULO 110. Los Municipios requieren autorización previa de la Legislatura del Estado para concesionar sus servicios públicos, en los siguientes casos:  
I. Si el término de la concesión excede a la gestión del Ayuntamiento.  
II. Si con la concesión del servicio público se afectan bienes inmuebles municipales.

ARTICULO 111. No pueden darse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a:  
I. Miembros del Ayuntamiento o parientes es éstos.  
II. Funcionarios y empleados públicos o sus parientes.  
III. A empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos - las personas a que se refieren las fracciones anteriores.

ARTICULO 112. Las concesiones otorgadas - en contravención a lo dispuesto en el artículo anterior, son nulas de pleno derecho.

En lo referente al análisis de las disposiciones generales que en cuanto a Servicios Públicos Municipales contiene - la Ley Orgánica en estudio antes transcritas, podemos decir - que no se contraponen con las recientes reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, en concreto su fracción III - que se refiere a los servicios públicos que debe otorgar el Ayuntamiento; no obstante lo anterior, si es muy pertinente - efectuar una crítica en el sentido de que no se ha incluido - en la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche - lo relativo a los convenios de coordinación entre los ayuntamientos, o entre el Municipio y la Entidad Federativa para la mejor prestación de los servicios públicos que competen a los Ayuntamientos. Convenios de Coordinación que se encuentran - contemplados en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 de nuestra carta magna; por consiguiente es muy - procedente que a la mayor brevedad posible se modifique el ordenamiento municipal campechano, a efecto de que esté en ple-

na concordancia con la reforma constitucional, no obstante -- que se habla de coordinación en la prestación de los servi--- cios de Seguridad Pública y Tránsito en el artículo 117 del - ordenamiento municipal tantas veces mencionado.

Por último quiero hacer mención que en el Capítulo II - del Título Octavo de la ley orgánica de los municipios del Es- tado de Campeche se reglamenta la Municipalización de los ser- vicios públicos en sus artículos 174 a 179, sin que ello sea contrario al espíritu de la Reforma a la Constitución Federal.

En cuanto a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Campeche, podemos señalar que actualmente se en- cuentra en vigor la publicada en el Periódico Oficial del Es- tado de 27 de abril de 1957 y la cual entró en vigor el 7 de agosto de ese mismo año según artículo primero transitorio. A la fecha esta Constitución Local no incluye en su contenido - las reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de - los Estados Unidos Mexicanos.

### 3.5 LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA.

La ley vigente en el Estado de Oaxaca en materia municipal se denomina Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, creada por Decreto número 30 y publicada en el Periódico Oficial del Estado de 2 de febrero de 1984, entrando en vigor a partir del momento de su publicación según artículo transitorio segundo.

En lo referente a los Servicios Públicos Municipales en forma congruente y acorde con las reformas a la Constitución Federal, esta ley Orgánica Municipal los señala en su Título Sexto en Capítulo Unico en los siguientes términos:

#### TITULO SEXTO

#### CAPITULO UNICO.

#### DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

ARTICULO 80.- Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales en forma enunciativa los siguientes:

- I.- Agua Potable y alcantarillado;
- II.- Alumbrado Público;
- III.- Atención Médica de Urgencia;
- IV.- Mercados y Centrales de Abasto;
- V.- Panteones;
- VI.- Calles, parques y jardines;
- VII.- Rastro;
- VIII.- Seguridad Pública, Tránsito y --  
Transportes;
- IX.- Registro Civil;
- X.- Archivo y autenticación de documentos;
- XI.- Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos.

La prestación de los servicios públicos por parte de los Municipios con el concurso de la Entidad Estatal cuando así fuere necesario, acorde como lo señala el primer párrafo de la fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra señalada en el Artículo Transi

torio Tercero de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca de 2 de febrero de 1984, en los siguientes términos:

#### TRANSITORIOS

ARTICULO TERCERO.- El Gobierno del Estado en los términos del Artículo 115 de la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podrá convenir la asunción del ejercicio de determinadas funciones, la ejecución y la operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando - el desarrollo económico y social de los - municipios lo haga necesario.

La facultad para que celebren convenios entre la Entidad Federativa y los Municipios acorde como lo autoriza la Constitución Federal en el último párrafo de la fracción X del Artículo 115, se ubica en el Artículo Transitorio Cuarto en los siguientes términos:

ARTICULO CUARTO.- El Gobierno del Estado de Oaxaca estará facultado para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de - los servicios y la atención de las funciones a los que se refiere el artículo anterior.

Como una omisión por parte de esta legislación municipal en estudio, tenemos que no señala ni reglamenta los convenios de coordinación y asociación que podrán celebrar los municipios entre sí para la más eficaz prestación de los servicios públicos, acorde como lo establece la Constitución Federal en su artículo 115 Fracción III último párrafo; sin embargo surge una innovación que no se encuentra en ninguna otra Ley Orgánica Municipal de las aquí analizadas, esto es el que autoriza en su artículo 8°. a que dos o más Municipios puedan fusionarse en uno, solo cuando por ser insuficientes sus medios - económicos les sea imposible atender correctamente los servicios públicos que les corresponden. Lo que es muy congruente, si tomamos en cuenta que el Estado de Oaxaca es la Entidad Federativa que más Municipios contempla en su territorio y en el que muchos de ellos son tan pequeños y tan raquíticos económicamente, que definitivamente lo más conveniente para los habitantes de dichos Ayuntamientos sería la fusión de varios de ellos para que, en forma atinada y congruente, se presten los servicios públicos municipales a la población. Considero que aún cuando esta reforma no está contemplada en forma pre-

cisa en la constitución federal, la intención del último párrafo de la fracción III de nuestra Carta Magna, al autorizar la asociación y coordinación entre los municipios, fue con la finalidad de que estos presten de la mejor manera posible los servicios públicos de su competencia; razón por la cual considero de gran adelanto este artículo 8°. que a continuación me permito transcribir:

ARTICULO 8°.- Dos o más Municipios podrán fusionarse en un solo Municipio cuando - así lo acordaren en plebiscito mayoritario los pobladores de sus respectivas jurisdicciones, con la aprobación posterior de la Legislatura Local, cuando por ser - insuficientes sus medios económicos les - sea imposible atender correctamente los - servicios públicos indispensables.

No obstante lo anterior, en forma muy vaga la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca en su artículo 4°. habla de la coordinación de los Municipios, transcribiendo dicho numeral:

ARTICULO 4°.- Los municipios pueden coordinarse entre sí, para solucionar necesidades comunes.

Aunque he señalado en líneas anteriores la falta de reglamentación específica para los convenios de coordinación y asociación para la prestación de los servicios públicos que competen a los municipios, es reelevante señalar que en el artículo 3°. fracción XVI la Ley Orgánica en análisis, faculta al Ayuntamiento a celebrar convenios de colaboración en materia de obras y servicios municipales transcribiendo a continuación lo conducente:

ARTICULO 3°.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:  
XVI.- Celebrar convenios de colaboración en materia de obras y servicios municipales con otros Municipios de la entidad, - con el Estado o particulares;

En las fracciones XVII y XXVI también se faculta a los Ayuntamientos a celebrar convenios y prestar los servicios públicos municipales:

XVII.- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales;

XXVI.- Celebrar convenios con las autoridades estatales para la ejecución y operación de obras, la prestación de servicios públicos o la asunción de atribuciones que correspondan a aquéllas;

El artículo 82 de la Ley Orgánica Municipal en estudio señala atribuciones al Presidente Municipal en cuanto a servicios públicos se refiere en los siguientes términos:

ARTICULO 82.- Cuando los servicios públicos sean prestados por el Ayuntamiento, serán administrados con la vigilancia del Presidente o por los órganos municipales respectivos, en la forma que determine esta Ley, o sus Reglamentos o el propio Ayuntamiento.

Las reglas básicas para la prestación del servicio de Seguridad Pública Municipal, se reglamentan en el Título Octavo de la Ley en estudio en Capítulo Unico permitiéndome transcribir lo conducente:

#### TITULO OCTAVO

##### CAPITULO UNICO.

##### DE LA SEGURIDAD PUBLICA MUNICIPAL.

ARTICULO 101.- En cada Municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública Municipal, compuestos por el número de miembros que sean indispensables para atender las necesidades de la población y que se consignen en el presupuesto de Egresos, incluyendo a los Comandantes de los mismos los que no podrán exceder del número de treinta, salvo que lo autorice el ejecutivo del Estado.

ARTICULO 102.- Los Presidentes Municipales serán los jefes inmediatos de los cuerpos de policía municipal.

ARTICULO 103.- En los Municipios donde resida transitoriamente el Ejecutivo del Estado, éste tendrá el mando inmediato de la policía Municipal, durante el tiempo - de su residencia. En la Capital del Estado el Gobernador ejercerá el mando inme-diato de los cuerpos de policía a través de la Dirección de Seguridad Pública y - Tránsito.

ARTICULO 104.- El jefe de la Policía Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Preservar la seguridad y la tranquilidad de las personas y de sus bienes.  
II.- Organizar la fuerza pública municipal de modo tal que preste sus servicios a todos los habitantes del municipio y en forma especial resguarde el orden en sitios de reunión concurridos, cuando por - alguna razón exista aglomeración de personas.

III.- Cumplir con los que establecen las Leyes en la esfera de su competencia.

IV.- Rendir diariamente parte de novedades al Presidente Municipal, informando - sobre las personas detenidas, indicando - la hora exacta de la detención y naturaleza de la infracción cometida por el par-ticular.

V.- Organizar el cuerpo de bomberos en - los Municipios y de otras corporaciones - legalmente establecidas para la preven-ción de hechos delictuosos.

VI.- Registrar ante la Dirección de Seguridad Pública del Estado el nombre de las personas que integren el cuerpo policiaco así como el armamento con que esté dotado.

VII.- Opinar en la formulación de el reglamento Interior de Policía, que deberá expedir cada ayuntamiento.

VIII.- Procurar la capacitación del personal de la policía municipal.

IX.- Los comandantes de policía y Bomberos, acatarán siempre las órdenes que reciban del Presidente Municipal como su jefe inmediato, pero cuando las consideren ilegales, pedirán que le sean dadas por - escrito para salvar su responsabilidad.

ARTICULO 105.- La Seguridad Pública en ge

neral en el Territorio del Estado se proporcionará a través de las Jefaturas de - Tránsito, policía preventiva y bomberos. Las normas de su administración se consignarán en las leyes de seguridad pública y tránsito del Estado; su vigilancia estará a cargo de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Estado.

La Constitución Política del Estado de Oaxaca de 15 de - abril de 1922, vigente en la entidad federativa, incorpora en forma congruente también las reformas y adiciones efectuadas a la Constitución Federal en su artículo 115 fracción III, según Decreto No. 10 de 13 de diciembre de 1983 y que a continuación me permito transcribir:

ARTICULO 94.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, - los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas establecidas por la legislatura local, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los municipios con el concurso del Gobierno del Estado, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- A).- Agua Potable y Alcantarillado.
- B).- Alumbrado Público.
- C).- Limpia
- D).- Mercados y Centrales de Abastos.
- E).- Panteones.
- F).- Rastro.
- G).- Calles, Parques y Jardines.
- H).- Seguridad Pública y Tránsito.
- I).- Los demás que la legislatura local determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios del Estado de Oaxaca, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que le corresponda.

El análisis efectuado a la legislación en materia Municipal del Estado de Oaxaca y su respectiva Constitución Política local, podemos concluir que en forma congruente han quedado asentadas las reformas efectuadas a la Constitución Federal en su artículo 115 fracción III, referente a la prestación de los servicios públicos municipales; inclusive se encuentra estructurada adecuadamente la materia de seguridad pública sin que la Entidad Federativa invada funciones de competencia municipal.

**CAPITULO IV**

**APLICACION DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES  
A LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES DE LA  
CIUDAD DE CUERNAVACA MORELOS.**

#### 4.1 ANTECEDENTES HISTORICOS.

Los primeros pobladores que se establecieron en lo que hoy es la Ciudad de Cuernavaca del Estado de Morelos, fueron los Tlahuicas, grupo venido del Norte integrante de la Quinta Tribu Nahuatlaca que originalmente llegara al Valle de México y habiendo encontrado ocupada toda la región, traspasaron la Sierra del Ajusco estableciéndose en forma definitiva en la Comarca que denominaron Cuauhnáhuac, donde fundaron la capital de su señorío y el cual se formó con los siguientes pueblos: Akapantzinko, Auakatitlan, Auatepeck, Amatitlán, Atzinko, Chiamilpan, Chapoltepek, Chipitlán, Xikilpan, Okotepek, Teopanzolko, Tetetla, Tetzontepek, Tlalualpan, Tlaltenamko, y Tlaltempa.

Esta tribu dedicada básicamente al cultivo de diversos cereales y en consecuencia agricultora por naturaleza y no dedicada a la guerra, estuvo en todo tiempo controlada por poderosas Tribus Guerreras del Valle de México, primeramente ejercieron control político sobre los Tlahuicas, los Tepanecas, con posterioridad los controlaron los Tlaltelolcas y después por los Texcocanos, en definitiva fueron siempre controlados políticamente por la Confederación del Anahuac o Triple Alianza.

El señorío de Cuauhnáhuac es conquistado por los españoles debido al deseo de Hernán Cortéz de privar a la Gran Tenochtitlán de la fuerte cantidad que de alimentos obtenían los aztecas de los Valles de Morelos, y así con una fuerza de 30 caballos, 300 infantes y un considerable número de indígenas tras una cruenta batalla y mucha resistencia, debido a que la Ciudad contaba con una inmejorable defensa natural, la profunda barranca de Amanalco, Cortéz intentó varias veces forzar su entrada a la población por medio de la caballería siendo rechazado diversas ocasiones; sin embargo el azar influyó cuando indígenas tlaxcaltecas se dieron cuenta de que de los bordes opuestos de algún lugar de la barranca, crecían dos gigantes amates que entrelazaban sus ramas entre sí formando un puente natural, por lo que les fue fácil a los conquistadores pasar entre sus ramas e invadir la orilla opuesta, iniciando rápidamente un ataque despiadado contra los Tlahuicas, forzando Cortéz a capitular a Yoatzin, Cacique de Cuauhnáhuac, entregando la comarca y respectiva Ciudad principal al conquistador.

Según el Códice Mendocino, Cuernavaca se encuentra entre los pueblos conquistados por Acamapichtli y más adelante por

Izcoatl señor de la Triple Alianza, y se encuentra también en tre los 33 lugares que conquistó Moctezuma el viejo, y como ya se relató por último fue conquistada la ciudad por los españoles, cuyos cronistas, principiando por Hernán Cortéz, corrompen el sentido de la palabra Cuauhnáhuac nombre del señorío, por no poder pronunciar el idioma náhuatl; Cortéz, en las Cartas de Relación a Carlos V, cambia el nombre de Cuauhnáhuac por el de Coadnabaced; el cronista de la conquista Bernal Díaz del Castillo la llama Coadalbacá, y en consecuencia el uso la ha adulterado hasta dejarla como hoy conocemos el nombre de la Ciudad, o sea Cuernavaca.

A la caída de la ciudad, Hernán Cortéz mandó reedificarla construyendo dentro de ella un Palacio Fortaleza, iniciando los trabajos por el año de 1526 concluyéndose en 1530. (Hoy ampliamente conocido como Palacio de Cortes ubicado en el Centro de la Ciudad de Cuernavaca Morelos). De igual forma se inició en esa época la construcción de la Iglesia Convento del poblado recién conquistado, (hoy Catedral de Cuernavaca), iniciándose su construcción por el año de 1525 y concluyéndose el 2 de enero de 1529; alrededor de estas dos principales edificaciones se desarrolló, durante la Epoca Colonial, la vida cívica y religiosa de la población conquistada, otorgándole Carlos V el título de Villa; formando Cuernavaca parte de la Intendencia de México en la Nueva España y con posterioridad fue cabecera de una gran porción del Marquesado de Oaxaca, siendo esta región parte de las donaciones que recibiera el Conquistador Hernán Cortéz en su carácter de Marqués del Valle de Oaxaca, por parte del Rey de España.

Con posterioridad a la Independencia de México, la Ciudad de Cuernavaca fue cabecera de un gran distrito que componía el antiguo Estado de México, y por Decreto de 14 de octubre de 1834 se le concede el título de Ciudad.

Cuando se inicia la Guerra de Intervención Francesa, Don Benito Juárez dividió el antiguo Estado de México en 3 distritos militares, siendo Cuernavaca la capital del tercer distrito.

Establecido el Imperio de Maximiliano, Cuernavaca quedó incorporada en el Departamento de Iturbide, uno de los 50 en que Maximiliano dividió al Territorio Nacional, y aún cuando se señaló a Taxco (hoy Estado de Guerrero) como capital del Departamento de Iturbide, en la práctica nunca funcionó como tal, por haber siempre estado ocupada dicha población por las huestes enemigas del Imperio de Maximiliano y en consecuencia de facto fue Cuernavaca la residencia de las autoridades imperiales, hasta que ésta fue ocupada en febrero de 1867 por el

General Republicano Francisco Leyva.

Reestablecida la República en 1867, se reincorporó el - tercer distrito militar al antiguo Estado de México, y Cuernavaca quedó de cabecera del Distrito de su mismo nombre y el - 17 de abril de 1869 el Congreso de la Unión erigió el Estado de Morelos, siendo su capital en primer lugar la Ciudad de - Yauhtepec y el 16 de noviembre de ese mismo año por Decreto No. 19 del Congreso del Estado de Morelos se decretó Capital de - la entidad federativa a la Ciudad de Cuernavaca, siendo Gobernador el ya mencionado General Francisco Leyva.

El Primer Ayuntamiento que se establece en la Ciudad de Cuernavaca Morelos, al triunfo de la Revolución Mexicana y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 115 estableció las bases del Municipio; sesionó de 1929 a 1930 como Consejo Municipal estando a cargo del C. Salvador S. Saavedra.

4.2 APLICACION DE LAS FRACCIONES II Y III DEL ARTICULO 115 - CONSTITUCIONAL A LA LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DEL - ESTADO DE MORELOS.

En primer término es procedente entrar al estudio de la nueva fracción II del artículo 115 constitucional, transcribiendo a continuación lo conducente para su respectivo análisis:

"Artículo 115 Fracción II.-Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

El análisis de la Personalidad Jurídica del Municipio ha quedado ampliamente expuesto en el Capítulo II de este trabajo, por lo que procederé a plantear la nueva facultad reglamentaria que a favor de el Municipio quedó plasmado en el texto constitucional debido a las recientes reformas.

A partir del 3 de febrero de 1983, fue elevada a rango constitucional la facultad expresamente concedida a los Ayuntamientos y en concreto al de la Ciudad de Cuernavaca Morelos para expedir bandos de policía y buen gobierno; según Adolfo Merkl (69), "la función de policía es una actividad de carácter administrativo que utilizando la amenaza o coacción persigue la prevención o desviación de los peligros o perturbaciones del orden".

Para Emilio Chuayffet Chemor (70), la función de policía se define como "la regulación de la actividad privada orientada a la conservación del orden público y el ejercicio de facultades derivadas de esa reglamentación para limitar dicha -

---

(69) Adolfo Merkl, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, México, Editora nacional 1980, pag. 323.

(70) Emilio Chuayffet Chemor, INTRODUCCION AL DERECHO MEXICANO, Derecho Administrativo, México UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas Textos y estudios legislativos - No. 34 1981 pag. 47.

actividad, constituye expresiones normativas y dinámicas del régimen de policía". Los conceptos transcritos dan a saber -- que el objeto de la función de policía es la conservación del orden público, lo cual se pretende alcanzar por el ejercicio de atribuciones consignadas en una reglamentación; utilizando en unos casos la amenaza y en otros la coacción. Los términos amenaza y coacción, pueden entenderse como sinónimos de fuerza y solidez, aunque diferenciándose por el alcance que en su reglamentación poseen, pues la amenaza tiene un carácter preventivo, a manera de llamada de atención para los sujetos; en cambio la coacción se entiende como coercibilidad, si bien -- subjetivamente atiende la prevención, objetivamente se fundamenta en un mandato de autoridad, de ahí que la función de policía se realiza o puede realizarse con un carácter preventivo y otro al que puede llamarse de especial prevención.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la función de policía está enmarcada en los artículos 21 y 115 Fracción II al argumentar el primer artículo, "Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía" y el artículo 115 fracción II, "Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno".

En relación a la función de policía, la Ley que contiene las bases normativas de los municipios del Estado de Morelos, señala textualmente en su artículo tercero:

"ARTICULO 3º.- Los municipios del Estado organizarán y regularán sus funciones de acuerdo con lo dispuesto por la presente ley y en lo interno se regirán por sus -- propios bandos municipales, reglamentos y demás medidas administrativas, las cuales tomarán como base de su formación las -- Constituciones Federal y Estatal. Tendrán para el logro de sus fines todas las competencias que no estén expresamente atribuidas por las leyes a la Federación o al Estado".

En cuanto se refiere a la facultad reglamentaria concedida a los Ayuntamientos en la Constitución Federal, el primer punto de análisis consiste en esclarecer la naturaleza jurídica del reglamento administrativo; para tal efecto es de enunciarse que entre la doctrina constitucionalista y la administrativista ha surgido una seria controversia debido a que la

primera solo reconoce reglamentos heterónomos, mientras que - la segunda doctrina diferencia reglamentos heterónomos y autó nomos imperando en la actualidad la doctrina administrativa.

Reglamentos Heterónomos.- Son aquellos que tienen por ob jeto detallar las disposiciones de una ley para su exacto y - mejor cumplimiento.

Reglamentos Autónomos.- Son aquellos que no especifican o pormenorizan las disposiciones de una ley preexistente para dar bases generales conforme a los que ésta debe aplicarse - con determinadas relaciones o actividades.

Para el Maestro Miguel Acosta Romero (71), el reglamento es la manifestación unilateral de voluntad, emitida por un ó rgano administrativo legalmente investido de potestad o compe tencia para hacerlo, para crear normas jurídicas generales - que desarrollan los principios de una ley emanada del Congre so de la Unión, a efecto de facilitar su ejecución y observa ción en su esfera administrativa.

Acorde con el anterior concepto podemos determinar como características del reglamento las siguientes:

- 1.- Es creado por una manifestación unilateral de volun tad del órgano público competente, de acuerdo con la facultad que le otorga la constitución y la ley.
- 2.- Son creadores de normas jurídicas generales, abstrac tas e impersonales a diferencia del acto administra tivo de efectos concretos o individualizados.
- 3.- Denota una actividad legislativa del órgano adminis trativo o poder ejecutivo, desde el punto de vista - material del órgano que lo emite.
- 4.- Tiene un procedimiento distinto al de las leyes crea das por el congreso.
- 5.- Tiene por objeto facilitar la comprensión sobre la - observancia y exacta aplicación en la esfera adminis trativa.
- 6.- El contenido normativo del reglamento no puede ir - mas allá de lo expresamente señalado por la ley.

Por consiguiente la potestad reglamentaria la ejerce el Ayuntamiento de la Ciudad de Cuernavaca Morelos, a raíz de - las reformas del artículo 115 Constitucional fracción II y el artículo tercero de la Ley que contiene las bases normativas de los municipios del Estado de Morelos, el cual ya se transcribió textualmente.

Tal potestad reglamentaria la ejercen los Ayuntamientos como autoridad máxima del municipio y no el Presidente Municipal, y tiene como finalidad facilitar la observancia dentro de su esfera administrativa, el exacto cumplimiento de las bases normativas que al efecto expida la Legislatura del Estado.

Esta forma de descentralización de la potestad reglamentaria a favor de los municipios fortalece el sistema democrático municipal, por la facultad de los Ayuntamientos para elaborar, con la participación ciudadana y de acuerdo a sus propias costumbres, los reglamentos necesarios para regir su vida cotidiana, fundamento social que justifica la razón y el ser del municipio Libre.

Por último, en cuanto a la primera parte de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, éste se encuentra también inserto en el artículo primero de la ley que contiene las bases normativas de los municipios del Estado de Morelos, que transcribo textualmente:

"ARTICULO 1.- El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica, patrimonio propio, autónomo en su régimen interno y con libre administración de su hacienda".

A efecto de entrar al estudio de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, es procedente también efectuar la transcripción de lo conducente para su respectivo análisis en relación con el ordenamiento de carácter municipal:

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

- a).- Agua potable y alcantarillado
- b).- Alumbrado público
- c).- Limpia
- d).- Mercados y centrales de abasto
- e).- Panteones

- f).- Rastro
- g).- Calles, parques y jardines
- h).- Seguridad pública y tránsito
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda".

El artículo 106 de la Ley que contiene las bases normativas de los municipios del Estado de Morelos, en concordancia con el artículo 115 Constitucional fracción III, señala los servicios públicos que se consideran de carácter municipal efectuando la consiguiente transcripción:

- "ARTICULO 106.- Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales de manera enunciativa, los siguientes:
- I.- Agua Potable
  - II.- Alumbrado
  - III.- Mercados y Centrales de abasto
  - IV.- Panteones
  - V.- Rastro
  - VI.- Limpia
  - VII.- Calles, Parques, Jardines y Areas recreativas.
  - VIII.- Seguridad pública, tránsito y transportes
  - IX.- Archivo, autenticación y certificación de documentos
  - X.- Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos.

Es procedente señalar en primer lugar, que los servicios públicos enunciados en el artículo 106 de la ley municipal en estudio se encuentran incompletos en comparación con la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, debido a que no se señala como atribución del Ayuntamiento la prestación del servicio público de Alcantarillado; tampoco señala la ley municipal con exactitud a qué tipo de alumbrado se refiere la prestación de servicio que enuncia y que deberá estar a car

go del municipio; esto es, le falta la denominación de Alumbra do Público, acorde como lo marca la constitución federal.

Por otra parte es muy discutible que el archivo, autenticación y certificación de documentos se deba considerar como un servicio público, porque este servicio se debe ubicar dentro de las funciones propias del ayuntamiento pero no como un servicio público, porque no contiene dicha actividad los elementos que la teoría exige para poder considerar a determinada actividad un servicio público.

En relación a la facultad otorgada a los municipios para que se coordinen y asocien para la eficaz prestación de los -- servicios públicos, la ley que contiene las bases normativas -- de los municipios del Estado de Morelos señala textualmente:

"ARTICULO 102.- Son Obras Públicas Municipales las que se construyen para uso común u oficial o como estructuras para la prestación de servicios públicos de las comunidades municipales.

ARTICULO 104.- Cuando varios municipios -- del Estado tengan interés común en la realización de una misma obra pública podrán celebrar el convenio correspondiente en -- los términos señalados en la Ley de Desa-- rrollo Urbano del Estado.

ARTICULO 47.- Son atribuciones de los Ayun-- tamientos:

VI.- Autorizar la ejecución de obras públicas municipales en coordinación con la Fe--deración, el Estado u otros municipios de la entidad.

VII.- Para celebrar convenios a efecto de administrar y prestar servicios públicos municipales previa autorización del Congreso del Estado.

De el análisis de estas disposiciones municipales se puede afirmar que, aunque en forma muy vaga, la ley municipal en estudio incluyó el último párrafo de la fracción III del ar-- tículo 115 de la constitución federal referente a la asocia--ción de los municipios, y puede decirse que la fracción VII -- del artículo transcrito cumple cabalmente esta función.

4.3 COMPETENCIA LEGAL Y PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS POR PARTE DE EL H. AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE CUERNAVACA - MORELOS.

La competencia legal para la prestación de los Servicios Públicos Municipales de la Ciudad de Cuernavaca, se encuentra reglamentada en la Ley que Contiene las Bases Normativas de los Municipios del Estado de Morelos, publicada en el periódico oficial del Estado el 29 de diciembre de 1983, entrando en vigor el día siguiente de su publicación.

En el título octavo de la ley en cita, se establecen los servicios públicos que le competen legalmente en su prestación al Municipio de Cuernavaca, transcribiendo a continuación lo conducente:

TITULO OCTAVO  
DE LAS OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS  
CAPITULO SEGUNDO  
DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

ARTICULO 106.- Los municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales de manera enunciativa los siguientes:

- I.- Agua Potable
- II.- Alumbrado
- III.- Mercados y Centrales de Abasto
- IV.- Panteones
- V.- Rastro
- VI.- Limpia
- VII.- Calles, Parques, Jardines, Areas Recreativas.
- VIII.- Seguridad Pública, Tránsito y Transportes.
- IX.- Archivo, autenticación y certificación de documentos.
- X.- Embellecimiento y conservación de los Poblados y centros urbanos.

En la práctica el H. Ayuntamiento de la Ciudad de Cuernavaca Morelos desafortunadamente no presta todos y cada uno de los servicios públicos municipales a que alude el numeral antes transcrito, esto es, los rubros referentes al Agua Potable, Tránsito y Transportes son otorgados directamente por el Gobier

no del Estado.

En relación al servicio público de agua potable, que acor de con la Constitución Federal y la Ley orgánica Municipal vigente en el Estado de Morelos debe ser prestado y administrado por el Municipio, esto no sucede así y es el Ejecutivo del Estado quien por conducto de el organismo denominado Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento, controla y administra - la prestación de este servicio público de carácter Municipal, inclusive el servicio se encuentra reglamentado por una Ley Estatal la cual estudiaremos con mas amplitud en líneas posteriores.

Diversas modalidades en los modos de prestación de los - servicios públicos municipales se reglamentan en este mismo Capítulo Segundo del Título Octavo del ordenamiento municipal en estudio, permitiéndome efectuar la consiguiente transcripción de artículos.

ARTICULO 107.- La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los - Ayuntamientos pero podrán concesionarse - los que no afecten la estructura y organización Municipal, a personas físicas o morales; prefiriendo en igualdad de circunstancias a vecinos del Municipio concesionario. No será objeto de concesiones los servicios de Seguridad Pública, Tránsito, de Agua potable, de Alcantarillado y de Alumbrado.

Quando los Ayuntamientos decidan aplicar - un sistema mixto de prestación de un servicio público, tendrá a su cargo la organización y dirección correspondiente, conforme a las disposiciones de los propios ayuntamientos. A la declaratoria respectiva deberá adherirse el concurrente.

ARTICULO 108.- Cuando los Servicios Públicos sean concesionados a particulares; se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, a las contenidas en la concesión y a las - que determine el Ayuntamiento.

ARTICULO 109.- Los municipios requieren la autorización previa de la Legislatura del Estado para concesionar sus servicios públicos en los siguientes casos:

- I.- Si el término de la concesión excede a la gestión del Ayuntamiento;
- II.- Si con la concesión del Servicio Público se afectan bienes inmuebles municipales.

ARTICULO 110.- No pueden darse concesiones para la explotación de servicios públicos municipales a:

- I.- Miembros del Ayuntamiento
- II.- Servidores Públicos
- III.- Sus cónyuges, parientes cosanguíneos en línea directa sin limitación de grados; los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad
- IV.- A empresas en las cuales sean representantes, socios, o tengan intereses económicos las personas a que se refieren las fracciones anteriores.

ARTICULO 111.- Son nulas de pleno derecho las concesiones otorgadas en contravención a lo dispuesto en el artículo anterior y de las leyes relativas aplicables.

En el Título Noveno denominado de los Actos Administrativos Municipales se continúa reglamentando la concesión de los servicios públicos; y en un tercer Capítulo se reglamenta la Municipalización de los servicios públicos, permitiéndome efectuar las consiguientes transcripciones para su posterior análisis:

## TITULO NOVENO

### DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES

#### CAPITULO I

De los Contratos de Obra y  
De las Concesiones de los  
Servicios Públicos.

ARTICULO 112.- La celebración de los Contratos de administración de obra, así como de prestación de Servicios Públicos, se sujetarán a concurso cuando el caso lo requiera con la autorización del Congreso del Estado de acuerdo con lo dispuesto por

el Artículo 128 Fracción IV de la presente ley.

## CAPITULO II

Del Otorgamiento, Cancelación  
y Caducidad de las Concesiones.

ARTICULO 113.- El otorgamiento de las concesiones Municipales se sujetará a las siguientes bases:

I.- La determinación del Ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio, la que deberá hacerse del dominio público.

II.- Que el interesado en obtenerla formule la solicitud respectiva cubriendo los gastos que demanden los estudios correspondientes.

III.- Que se determine el régimen a que deberán estar sometidas las concesiones, limitando el término de las mismas, el que no excederá de quince años; las causas de caducidad y cancelación, así como la forma de vigilancia en la prestación del servicio.

IV.- Que se fijen las condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio.

V.- Que se establezcan las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías, para responder de la prestación del servicio en los términos de la concesión de esta ley.

VI.- Que se establezca el procedimiento para la interpretación, cumplimiento y resolución de los derechos y obligaciones que genere la concesión o el servicio público.

ARTICULO 114.- La cancelación de concesiones de Servicios Públicos Municipales procederá:

I.- Cuando se constate que el servicio, se presta en forma distinta a los términos de la concesión.

II.- Cuando no se cumpla con las obligaciones que se deriven de la concesión.

III.- Cuando no se preste el servicio concesionado en forma regular, a menos que se trate de caso fortuito o de fuerza mayor.

IV.- Cuando no se acaten las normas fijadas

por el Ayuntamiento para la prestación del servicio.

V.- Cuando el concesionario no esté capacitado o carezca de los elementos materiales o técnicos para la prestación del servicio.

VI.- Cuando se constate que el concesionario no conserva los bienes e instalaciones en buen estado o cuando éstos se deterioren por su negligencia, con perjuicio para la prestación normal del servicio.

VII.- Por cualquier otra causa similar a las anteriores.

ARTICULO 115.- El Ayuntamiento podrá decretar administrativamente en cualquier tiempo, la cancelación de la concesión en los casos señalados por el artículo anterior.

ARTICULO 116.- El procedimiento se hará con las formalidades que establece esta misma ley.

ARTICULO 117.- Las concesiones caducan:  
I.- Cuando no se inicie la prestación del servicio dentro del plazo señalado en la concesión.  
II.- Porque el concesionario no otorgue las garantías que le fijen.

ARTICULO 118.- Para decretar la caducidad se oirá previamente al interesado.

ARTICULO 119.- A petición formulada por los concesionarios, antes de la expiración del plazo de la concesión, podrá prorrogarse ésta hasta por un término igual para el que fue otorgada, siempre que subsista la necesidad del servicio, que las instalaciones y equipo hubieran sido renovados para satisfacerla durante todo el tiempo de la prórroga; se haya prestado el servicio por el concesionario en forma eficiente y que el ayuntamiento esté imposibilitado para prestarlo o lo considere conveniente. La prórroga estará sujeta a la autorización del Congreso del Estado cuando así lo determine esta ley.

ARTICULO 120.- En los casos en que se decrete la cancelación o caducidad de las concesiones, los bienes con los que se preste el servicio, revertirán a favor del Municipio, con excepción de aquellos propiedad del concesionario que por su naturaleza no estén incorporados de manera directa al propio servicio, en cuyo caso si se estima que son necesarios para ese fin, se expropiarán en términos de ley.

### CAPITULO III

De la Municipalización.

ARTICULO 121.- El Municipio como titular de los servicios públicos que sean de su competencia podrá municipalizarlos cuando estén en poder de particulares, ya sea prestándolos directamente o participando conjuntamente con éstos.

ARTICULO 122.- Se municipalizarán los servicios públicos en los siguientes casos:  
I.- Cuando sea irregular o deficiente su prestación.  
II.- Cuando su prestación por los particulares cause perjuicios graves a la colectividad.

ARTICULO 123.- El procedimiento de municipalización se llevará a cabo a iniciativa del propio ayuntamiento o a solicitud de la mayoría de los usuarios o de las organizaciones del Municipio.

ARTICULO 124.- Previamente a la declaratoria de Municipalización se practicarán los estudios respectivos, formulándose dictamen correspondiente el que versará sobre la procedencia o improcedencia de la medida y en su caso la forma en que debe realizarse. En este procedimiento deberán oírse a los posibles afectados.

ARTICULO 125.- Seguido el trámite que señala el artículo precedente, el Ayuntamiento hará la declaratoria correspondiente.

ARTICULO 126.- En caso de que se decrete la Municipalización del servicio y el Municipio carezca de recursos para prestarlo, podrá nuevamente concesionarlo en términos de esta Ley.

ARTICULO 127.- Los Ayuntamientos necesitan autorización del Congreso del Estado para:

- I.- Obtener empréstitos.
- II.- Enajenar sus bienes inmuebles.
- III.- Dar en arrendamiento sus bienes propios por un término que exceda a la gestión del Ayuntamiento.
- IV.- Celebrar contratos de obras, así como la concesión de servicios públicos que produzcan obligaciones cuyo término exceda de la gestión Constitucional del Ayuntamiento contratante.
- V.- Cambiar de destino los bienes inmuebles, dedicados a un servicio público o de uso común.
- VI.- Los demás casos establecidos por las leyes.

ARTICULO 128.- A la solicitud de autorización para contratar, de acuerdo con el artículo anterior se acompañarán las bases sobre las cuales se pretende celebrar el contrato y los documentos necesarios, remitiéndolos al Congreso del Estado por conducto del Titular del Poder Ejecutivo.

ARTICULO 129.- La solicitud de enajenación de un inmueble deberá contener los siguientes datos:

- I.- Superficie, medidas, linderos y ubicación exacta del inmueble.
- II.- Valor catastral o fiscal y comercial del inmueble.
- III.- Términos de la operación y motivos que se tengan para realizarlos.
- IV.- La documentación en su caso, para acreditar la propiedad del inmueble.
- V.- Comprobación de que el inmueble no está destinado a un servicio público municipal y que no tiene un valor arqueológico, histórico o artístico, certificando esto último un perito en la materia.
- VI.- El destino que se dará a los produc-

tos que se obtengan de la venta, el que -  
deberá haber sido aprobado previamente -  
por el cabildo en pleno.

ARTICULO 130.- Por ningún motivo los ayun-  
tamientos harán donación bajo ningún títu-  
lo, de los bienes inmuebles propiedad del  
Municipio, excepto cuando se trate de rea-  
lización de obras de beneficio colectivo,  
en este caso se requiere la autorización  
del Congreso del Estado.

ARTICULO 131.- Los ayuntamientos estarán  
obligados preferentemente a adquirir los  
inmuebles que circunden a los centros de  
población de su Municipio a efecto de in-  
tegrar una área de reserva urbana destina-  
da a satisfacer las necesidades de expan-  
sión y desarrollo de éstos.  
Lo anterior es sin perjuicio de solicitar  
la expropiación de estos inmuebles, para  
cuyo efecto las anteriores circunstancias  
serán consideradas como de utilidad públi-  
ca.

Del análisis del Título Noveno antes transcrito es muy -  
oportuno efectuar algunas críticas en cuanto a su contenido y  
estructuración.

En primer término debió incluirse en el Título Octavo de  
nominado DE LAS OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, todo el contenido  
del Título Noveno, simplemente porque el Noveno continúa des-  
cribiendo las diversas modalidades de uno de los modos de --  
prestación de los servicios públicos y que lo es la Concesión.  
De igual forma es incongruente que al Título Noveno se le de-  
nomine DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS MUNICIPALES y contenga un  
Capítulo Primero que hable de la Concesión de Servicios Públi-  
cos; un Capítulo Segundo que reglamente El Otorgamiento, Can-  
celación y Caducidad de las concesiones; y por último un Capí-  
tulo Tercero que hable sobre la Municipalización de los servi-  
cios públicos; definitivamente nada tiene que ver el Acto Ad-  
ministrativo Municipal con las diversas cuestiones que del -  
servicio público tratan los tres Capítulos de que se compone  
el Título Noveno.

Por otra parte los artículos 127, 128, 129, 130, y 131 -  
de la Ley Orgánica Municipal en estudio, no deberían encon-  
trarse incluidos en el Capítulo Tercero del Título Noveno que

se denomina de la Municipalización; porque simplemente dichos numerales nada tienen que ver con la prestación de los servicios públicos que competen al Municipio, ya que reglamentan - cuestiones relativas al dominio patrimonial de el Municipio.

Todo lo anterior con la única finalidad de que a la mayor brevedad posible se estructure en forma debida tanto el - Título Octavo como el Noveno de la Ley Municipal en cita, debiendo quedar acorde inclusive con la doctrina del Derecho Ad ministrativo.

En el Título Décimo de esta Ley Orgánica Municipal, aparece reglamentada la cuestión de la SEGURIDAD PUBLICA MUNICIPAL, siendo pertinente efectuar la transcripción de su diverso articulado para su posterior análisis crítico.

#### TITULO DECIMO

#### CAPITULO UNICO

#### SEGURIDAD PUBLICA

ARTICULO 132.- En cada Municipio se integrarán Cuerpos de Seguridad Pública, compuestos por el número de miembros que -- sean indispensables para atender las necesidades de la población y que se consignen en el presupuesto de egresos.

ARTICULO 133.- El Presidente Municipal - tendrá el mando directo e inmediato de la Fuerza Pública en el Municipio correspondiente.

ARTICULO 134.- El Presidente Municipal será el jefe inmediato de los Cuerpos de Seguridad Pública dentro del Municipio, entre la Policía del Estado y Municipal habrá coordinación necesaria para atender - el servicio en forma eficiente y ordenada.

ARTICULO 135.- El Gobernador del Estado - tendrá el mando de la fuerza pública en - el municipio donde resida habitualmente o temporalmente, pero asumirá éste transitoriamente en cualquier municipio cuando se den circunstancias que así lo requieran.

Los Comisarios de Policía serán nombrados por el Presidente Municipal, previa autorización del Ayuntamiento y serán auxiliares para calificar y sancionar las infracciones al Reglamento de Gobierno en los municipios donde no existan jueces calificadores.

ARTICULO 137.- En los municipios que no sean cabecera de Distrito Judicial los Alcaldes dependerán exclusivamente en lo administrativo del Presidente Municipal y tendrán a su cargo la custodia de los detenidos, cuidando de su alimentación y disciplina, y de la limpieza e higiene de las cárceles, así como proporcionarles ocupación diaria remunerada.

Del análisis del Título Décimo antes transcrito es procedente efectuar las siguientes críticas en cuanto a su contenido y estructuración.

En primera lugar el artículo 135 de la ley orgánica municipal en estudio da posibilidad al Ejecutivo Estatal para que éste invada las funciones de la esfera municipal en materia de Seguridad Pública, al señalar que el Gobernador del Estado asumirá transitoriamente el mando de la fuerza pública en cualquier municipio cuando se den circunstancias que así lo requieran. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción VII solo faculta al Ejecutivo Federal y a los Gobernadores de los Estados a detentar el mando de la fuerza pública municipal en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente, razón por la cual es incongruente con la Constitución Federal el artículo 135 antes señalado y por consiguiente debe ser reformado a la mayor brevedad posible.

Por otro lado, el Título Décimo denominado de la Seguridad Pública Municipal es excesivamente raquítico en su contenido, ya que cuando menos debería la autoridad inmediata después del Presidente Municipal de quien deben depender los cuerpos de seguridad municipal, ya sea un Director o Comandante; deben también señalarse las funciones mínimas que debe desempeñar en el ejercicio del cargo; e inclusive deben señalarse los requisitos para pertenecer a los cuerpos de seguridad municipal.

En la práctica los Servicios de Seguridad Pública Municip

pal que presta el H. Ayuntamiento de Cuernavaca son muy raquí-  
ticos, puesto que solo cuenta con 50 elementos y 3 unidades -  
para otorgar este servicio que viene siendo totalmente inope-  
rante a nivel Municipal, debido a la extensión que guarda la  
Ciudad y al numeroso conglomerado humano que lo compone que -  
es en la actualidad de cuando menos 456,000 habitantes.

Es el Gobierno del Estado quien otorga en mejores condi-  
ciones el servicio de seguridad pública a los habitantes de -  
la Ciudad, por tener los elementos técnicos, humanos y econó-  
micos para efectuarlo; de igual manera otorga el servicio pú-  
blico de Tránsito y Transportes a través de la Dirección de -  
Seguridad Pública y Tránsito del Estado de Morelos, no obstan-  
te que la Ley que Contiene las Bases Normativas de los Municipi-  
pios del Estado en su artículo 122 fracción VIII señala que -  
dichos servicios deben ser otorgados por el Ayuntamiento.

En condiciones parecidas el servicio de Bomberos de la -  
Ciudad es otorgado por el Gobierno del Estado, no contando a  
la fecha el Municipio con ningún equipo contra incendios ni -  
personal capacitado para efectuar el servicio.

Sería muy conveniente que en un futuro cercano el Gobier-  
no del Estado de Morelos, cediera al Ayuntamiento de la Ciu-  
dad de Cuernavaca el control de los servicios de Tránsito, -  
Transportes y Bomberos, de igual manera la Seguridad Pública  
de la Ciudad.

Con independencia de la Ley Municipal en estudio se en-  
cuentran, vigentes en el Estado de Morelos y por consiguiente  
en la Ciudad de Cuernavaca, diversas disposiciones legales -  
que reglamentan servicios públicos municipales, las que a con-  
tinuación expondré en forma detallada.

De primerísima importancia para los habitantes de la Ciu-  
dad de Cuernavaca Morelos, es la prestación del Servicio de -  
Agua Potable y no obstante que el artículo 122 fracción I de  
la Ley que contiene las Bases Normativas de los Municipios del  
Estado de Morelos, ordena que es el Municipio quien debe orga-  
nizar, reglamentar y administrar el funcionamiento, distribu-  
ción y conservación del Agua Potable, no acontece así, porque  
el Agua Potable es administrada por el Gobierno del Estado de  
Morelos a través de el Organismo denominado Comisión de Agua  
Potable y Saneamiento.

El fundamento legal para la prestación de este importan-  
te servicio público de competencia municipal y que es otorga-

do por el Gobierno de la Entidad, lo es la Ley que Regula la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha 22 de julio de 1981, surtiendo sus efectos a partir del día siguiente de su publicación y considerando de Cuatro Títulos y sus respectivos capítulos, procediendo a efectuar las consiguientes transcripciones para su posterior crítica y análisis.

En el Título Primero en Capítulo Unico se establecen Disposiciones Generales, permitiéndome transcribir solamente las más reelevantes para nuestro estudio:

ARTICULO 1º.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público, interés social y de observancia general.

ARTICULO 2º.- Esta ley tiene por objeto establecer las bases para la prestación y administración de los servicios públicos de agua potable y saneamiento en el Estado.

ARTICULO 3º.- La aplicación de la presente ley corresponde al Gobernador del Estado y en su caso a las autoridades instituidas en el propio ordenamiento.

ARTICULO 4º.- Las obras destinadas al abastecimiento de aguas a los centros de población e industrias, su captación, potabilización, conducción y distribución, así como las de saneamiento, se realizarán de acuerdo con las necesidades del propio servicio a través del Organismo - Operador respectivo y la comisión estatal a juicio del Ejecutivo de la Entidad, con sujeción a las leyes y reglamentos aplicables y a los planes de desarrollo urbano.

ARTICULO 5º.- Son usos específicos en la prestación de los servicios de agua a que se refiere esta Ley, los siguientes:

I.- Domésticos

II.- De servicios públicos urbanos

III.- Industriales

La prestación en la prestación de los mis-

mos así como la connotación de su propio concepto, se sujetarán a lo previsto por la ley federal de aguas.

En el Título Segundo se reglamenta todo lo relativo al - Organismo operador del Sistema La Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento en tres Capítulos referentes a, Organos - de Gobierno, Consejo Directivo, y Dirección General, efectuando las transcripciones de los artículos más idóneos para nuestro estudio.

### Capítulo Primero

#### De los Organos de Gobierno

ARTICULO 8º.- Para los efectos de esta ley son órganos de Gobierno los siguientes:

- I.- El Gobernador del Estado
- II.- La Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento de Morelos.

ARTICULO 9º.- Las acciones políticas relativas al servicio público de agua potable y saneamiento corresponde realizarlas al Gobernador del Estado por sí o a través de una Comisión Estatal.

ARTICULO 10º.- La comisión estatal de agua potable y saneamiento de Morelos, tendrá personalidad jurídica y patrimonio propios.

ARTICULO 11.- La Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento de Morelos, tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Proporcionar el servicio público de agua potable y saneamiento dentro de los límites del Estado, de conformidad a la disponibilidad de distribución y recursos económicos.
- II.- Formular estudios y proyectos para dotar, ampliar y mejorar el servicio de agua potable y saneamiento, en beneficio de las comunidades urbanas y rurales del Estado.
- III.- Construir, conservar, mantener, operar y administrar Sistemas de Agua Potable

- ble y Saneamiento.
- IV.- Realizar obras de captación y distribución de agua potable.
- V.- Proporcionar agua en bloque a los núcleos de población, fraccionamientos, comunidades, municipios y particulares que lo requieran, previa firma del convenio o contrato respectivo.
- VI.- Operar, administrar, mantener y conservar los sistemas que le sean entregados por la Federación, el Estado, Ayuntamientos y otros Organismos Públicos o Privados por sí o a través de Comités Locales de Agua Potable y Saneamiento de cada Comunidad.
- VII.- Integrar los organismos operadores de los sistemas de Agua Potable y Saneamiento de las localidades.
- VIII.- Coordinarse con la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas Federal en todo lo concerniente a la construcción, operación, conservación y mejoramiento de los sistemas de Agua Potable y Saneamiento del Estado de Morelos.
- IX.- Proponer al Ejecutivo del Estado los proyectos de reglamentos y manuales de administración y operación para el eficaz funcionamiento de los organismos a que se refiere la fracción VII de este artículo.
- X.- Obtener de los beneficiarios su aprobación en efectivo, materiales, mano de obra, terrenos u otros bienes que se requieren para la construcción de las obras a que se refiere esta ley.
- XI.- Recibir las aportaciones para la ejecución de obras.
- XII.- Dictaminar sobre los proyectos de dotación de agua potable y saneamiento en los fraccionamientos, condominios y conjuntos habitacionales.
- XIII.- Supervisar la construcción de los sistemas de agua potable y saneamiento en los fraccionamientos, condominios y conjuntos habitacionales con cargo a éstos.
- XIV.- Promover ante la Federación, la cooperación necesaria para las obras de agua potable y saneamiento.
- XV.- Previa acuerdo del Gobernador Constitucional del Estado y con la autorización del H. Congreso del Estado gestionar ante las instituciones de Crédito la obtención de préstamos para los fines que le enco--

mienda esta ley.

XVI.- Previa autorización del Gobernador Constitucional del Estado, suscribir convenios para construir sistemas de Agua Potable y saneamiento.

XVII.- Practicar visitas a los sistemas - para verificar su eficaz funcionamiento.

XVIII.- Supervisar periódicamente los sistemas para corregir deficiencias técnicas y administrativas.

XIX.- Elaborar y tener actualizado el inventario de las localidades que tengan - sistemas y las deficiencias que existan - en ellas. Asimismo el de las localidades en donde no existan.

XX.- Evitar y controlar la contaminación del agua, colaborando con las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Sa lubridad y Asistencia, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y demás autoridades y organismos competentes.

XXI.- Auxiliar al Gobierno Federal para - evitar la contaminación de las aguas destinadas a usos domésticos.

XXII.- Coadyuvar para que las autoridades del Estado cumplan con las disposiciones del Código Sanitario, Leyes sobre contaminación, Ley Federal de aguas y demás normas o leyes aplicables.

XXIII.- Realizar estudios, proyectos y en su caso, celebrar convenios de obras tendientes al control de desechos sólidos y radiactivos, que sean de su jurisdicción y competencia.

XXIV.- Construir y operar obras para re- uso y disposición final de aguas servidas.

XXV.- Planificar y programar coordinadamente con las dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales, - las obras de agua potable y saneamiento.

XXVI.- Auxiliar a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en la - aplicación de las disposiciones de veda - de alumbramientos de aguas del subsuelo.

XXVII.- Aplicar y recaudar por sí o a través de los sistemas locales las tarifas, infracciones y sanciones correspondientes.

XXVIII.- Capacitar y adiestrar para su mejor funcionamiento al personal de los sistemas; con cargo a los mismos.

XXIX.- Las demás que le fijan esta Ley, - los Reglamentos derivados de ella, el Ejecutivo del Estado y otras disposiciones -

relacionadas.

ARTICULO 13.- La Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento se integra por:

- I.- El Consejo Directivo
- II.- El Director General.

#### Capítulo Segundo

##### Del Consejo Directivo.

ARTICULO 14.- El Consejo Directivo es la Autoridad Suprema de la Comisión que estará integrado por un Presidente que será el Gobernador del Estado y cuatro vocales nombrados y removidos por el jefe del Ejecutivo. Dos de los vocales, serán propuestos por organismos representativos de los usuarios. El cargo de Consejeros será Honorífico.

#### Capítulo Tercero

##### De la Dirección General.

ARTICULO 18.- El Director General, será designado y removido libremente por el Gobernador del Estado, será el ejecutor de los acuerdos y decisiones del Consejo Directivo y tendrá la representación del mismo, con la amplitud de un Apoderado General.

Dentro del mismo Título Segundo se reglamenta en un Capítulo Cuarto Los Organismos Auxiliares de el Sistema Operador del Agua Potable y al respecto se señalan a las Juntas Municipales, para su posterior estudio transcribo lo conducente:

ARTICULO 21.- La Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento tendrá como Organismos auxiliares a las Juntas Municipales.

ARTICULO 22.- Las Juntas Municipales funcionarán en cada uno de los Municipios del Estado, con residencia en la Cabecera Municipal y estarán integradas por:

- a).- Un presidente

- b).- Un vocal ejecutivo
- c).- Un vocal secretario
- d).- Un vocal representante de los usuarios por cada sistema.

El presidente de la Junta será el Presidente Municipal del lugar. El vocal Ejecutivo será designado por la Comisión Estatal. El vocal Secretario será designado por el Comité Estatal de Planeación para el desarrollo del Estado de Morelos. El vocal por cada sistema, en el caso de Administración directa, será designado por la comisión y en el caso de administración indirecta se efectuará a través de los comités locales y cada comité designará su vocal representante.

ARTICULO 23.- Las Juntas Municipales en su carácter de auxiliares de la Comisión Estatal, tienen como atribuciones:

I.- Coadyuvar en la realización de los programas constructivos y operativos dentro de su jurisdicción.

II.- Gestionar, proponer y apoyar ante la Comisión Estatal los estudios y proyectos necesarios para dotar, ampliar y mejorar el servicio de agua potable y saneamiento en beneficio de las comunidades urbanas y rurales del Municipio.

III.- Coadyuvar con la Comisión para obtener de los beneficiarios las aportaciones en efectivo, materiales, mano de obra, terrenos u otros conceptos que se requieran para la construcción de las obras a que se refiere esta ley.

IV.- Practicar visitas periódicas bajo su responsabilidad a los sistemas para verificar su eficaz funcionamiento.

V.- Elaborar un registro de localidades que tengan o no servicio de aquellas donde existen deficiencias con los datos necesarios.

VI.- Vigilar el exacto cumplimiento de la ley que regula la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, así como su reglamento en su jurisdicción y el funcionamiento de los Sistemas Locales, dando cuenta bajo su responsabilidad de las irregularidades que encuentre, a la Comisión Estatal.

VII.- Las demás que le encomiende esta ley y la Comisión Estatal.

Del análisis somero de el Contenido de los Títulos Primero y Segundo de la Ley que Regula la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en el Estado de Morelos, - legislación que es aplicable al aprovisionamiento y servicio de Agua Potable a la Ciudad de Cuernavaca, podemos señalar - que describe a la perfección la prestación del servicio público, funciones y autoridades dependientes del Ejecutivo Estatal encargadas de prestarlo; es obvio que un servicio de esta naturaleza por su elevado costo forzosamente es otorgado por el Gobierno del Estado, sin embargo el Ayuntamiento de la Ciudad de Cuernavaca en la actualidad es mas que competente para en la práctica llevar a cabo la función del servicio de Agua Potable de la Ciudad, lo que contribuiría a una mayor captación de ingresos por parte del Municipio, con independencia - que la ley orgánica municipal del Estado señala al Municipio para que otorgue el servicio.

Por lo que se refiere a los Organismos Auxiliares que señala el Capítulo Cuarto del Título Segundo de la ley de Agua Potable en estudio, en la Ciudad de Cuernavaca no se encuentra integrada ninguna Junta de carácter Municipal con el carácter de auxiliar de la Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento, por lo que esta parte de dichas disposiciones es letra muerta, no se aplica a la Ciudad de Cuernavaca.

En el Título Tercero de la ley del agua potable en estudio encontramos que se refiere a la forma de administración - de los sistemas locales de agua potable y saneamiento dividido en tres Capítulos que tratan las cuestiones de los Sistemas Locales, los servicios de agua potable y saneamiento y la operación de los sistemas, solamente transcribiré las disposiciones de mayor reelevancia de este Título:

#### Capítulo Primero

##### De los Sistemas Locales

ARTICULO 24.- Serán administrados en dos formas: En forma directa cuando la Comisión Estatal la efectúe por sí misma y en forma indirecta a través de un Comité Local de Agua Potable y Saneamiento.

ARTICULO 25.- Cuando los sistemas a que se refiere el artículo anterior se operen directamente por la Comisión Estatal, ésta designará un Administrador y el personal necesario en cada uno de ellos. En el caso de Administración Indirecta, el Comi

té Local se constituirá por un Presidente, un Secretario, un Tesorero, así como el personal técnico y administrativo que sea necesario en cada uno de ellos, a juicio de la Comisión Estatal.

## Capítulo Segundo

### De los Servicios de Agua Potable y Saneamiento

ARTICULO 28.- Están obligados a conectarse y abastecerse del servicio público de agua potable y saneamiento, en los lugares en que existan redes de distribución:

I.- Los propietarios o poseedores de predios edificados.

II.- Los propietarios o poseedores de giros comerciales o industriales y de cualquier otro establecimiento que por su naturaleza y de acuerdo con las leyes y reglamentos están obligados al uso de agua potable y saneamiento.

III.- Los propietarios o poseedores de predios no edificados, en los que sea obligatorio, conforme a las leyes y reglamentos aplicables, el uso de agua potable y saneamiento.

IV.- Los poseedores de predios, cuando la posesión se derive de contratos de compra venta con reserva de dominio, firmando el contrato correspondiente.

V.- Los poseedores de predios propiedad de la Federación, del Estado, o de los Municipios, si los han recibido por cualquier título.

Las personas enunciadas en las fracciones I y II estarán también obligadas a la conexión de la red de saneamiento, en los lugares en que exista este servicio, dentro de los plazos debidos.

## Capítulo Tercero

### De la Operación de los Sistemas

ARTICULO 56.- Para el cumplimiento de su objeto la Comisión Estatal realizará las acciones operativas por sí o por conducto de los Sistemas Locales.

ARTICULO 57.- Los ingresos que se obtengan por prestación de los servicios, así como de los demás recursos de que se disponga, deberán invertirse únicamente en la construcción, rehabilitación, ampliación, operación, administración, conservación y mejoramiento de los mismos Sistemas y servicios de la Comisión Estatal.

En la Ciudad de Cuernavaca el sistema es operado en forma directa por la Comisión Estatal.

Por último, en Título Cuarto denominado De la Administración del Sistema, el cual consta de cinco Capítulos que reglamentan Las Tarifas, La Inspección y verificación del pago de servicios, Infracciones, Sanciones y Recursos.

El Servicio Público de Mercados, que otorga el Ayuntamiento de la Ciudad de Cuernavaca es reglamentado por la Ley de Mercados del Estado de Morelos de 25 de octubre de 1965 y publicada que fue en el Periódico Oficial del Estado de 27 de octubre de ese mismo año.

La ley en cita tiene por objeto reglamentar la prestación del servicio de Mercados en cada uno de los Municipios - que integran la entidad y que, desde luego, comprenden a los de la Ciudad de Cuernavaca.

Este ordenamiento legal se encuentra integrado en Diez - Capítulos, que se analizarán detalladamente para su respectivo estudio crítico.

En el Capítulo I se reglamentan las Disposiciones Generales para los Mercados, permitiéndome efectuar la respectiva - transcripción para su posterior crítica.

ARTICULO 1º.- El Funcionamiento de los Mercados en el Estado de Morelos, se considera de utilidad pública y su control administrativo es competencia de las autoridades Municipales.

ARTICULO 2º.- Los Ayuntamientos o Consejos Municipales, en su caso, administrarán los mercados de su jurisdicción de -

acuerdo con lo establecido por esta ley, Ley orgánica del Municipio Libre y Ley General de Hacienda Municipal y disposiciones reglamentarias de la misma.

ARTICULO 3°.- Solo podrán ejercer el comercio dentro de los mercados, en los lugares autorizados de las ciudades y poblaciones del Estado, quienes estén empadronados y obtengan los permisos correspondientes conforme a esta ley.

ARTICULO 4°.- Para los efectos de la presente ley se entienden por:

I.- Mercados: Los edificios y lugares destinados por las autoridades municipales para la concurrencia de comerciantes y consumidores en libre competencia, cuya oferta y demanda se refieran principalmente a artículos comestibles y otros de primera necesidad.

II.- Zona de protección de mercados: el perímetro que señale la Autoridad Municipal a cada mercado, comprendiendo vías y lugares públicos a efecto de prevenir su normal funcionamiento.

III.- Comerciantes:

a). Permanentes: Los que hayan obtenido su empadronamiento para ejercer el comercio en mercados por tiempo indeterminado y en lugar fijo.

b). Temporales: Aquellos que hayan obtenido su empadronamiento para ejercer el comercio por término que no exceda de 6 meses, en sitio que fije la Autoridad Municipal.

c). Ambulantes: Son los que ejercen el comercio sin tener puesto fijo o semifijo y lo ejercitan deambulando sin estacionarse en lugar determinado.

ARTICULO 5°.- A falta de edificios o si éstos no son suficientes, podrán instalarse puestos o locales permanentes o temporales en los lugares destinados por la autoridad municipal para mercados, siempre que no constituyan un estorbo para el tránsito de peatones en las banquetas, vehículos en los arroyos y uso de los servicios públicos.

ARTICULO 6°.- En los casos previstos por el Artículo anterior no podrán instalarse puestos o locales en los siguientes lugares:

I.- Frente a cuarteles, edificios de bomberos, planteles educativos, centros de trabajo, templos y puertas de los mercados, teatros y salas cinematográficas.

ARTICULO 7°.- Las mejoras, reformas, o adaptaciones a los puestos o locales dentro de los mercados, se realizarán si se cumplen los requisitos siguientes:

I.- Que no se afecte la construcción permanente del local o puesto.

II.- Que no rompa la armonía arquitectónica de la construcción.

III.- Que no constituya un estorbo para el libre tránsito del público.

IV.- Que no resulte perjudicial a terceras personas.

Todas las mejoras realizadas por los permisionarios serán por cuenta suya y quedarán a beneficio del inmueble y en caso de desocupación, su valor pericial será cubierto por el nuevo permisionario.

ARTICULO 8°.- Queda prohibido fuera del mercado, invadir las banquetas o calles con mercancías, cajones o cualesquiera otros objetos para ejercer el comercio. En consecuencia los comerciantes que no estén establecidos, deberán solicitar de la autoridad que se les señale sitio en los edificios o lugares destinados para mercados.

ARTICULO 9°.- Al efectuarse obras del servicio público, serán inmediatamente removidos los puestos y locales que obstaculicen la realización de los trabajos, fijando la Autoridad el lugar a donde deban trasladarse, y terminadas las obras se acordará la inmediata reinstalación en el sitio que ocupaban. De no ser conveniente esto último, se les señalará nuevo sitio que deban ocupar en forma definitiva.

ARTICULO 10°.- Cuando haya necesidad de -

hacer los traslados a que se refiere el artículo anterior, la empresa u oficina que deba efectuar los trabajos, deberá comunicarlo a la Autoridad Municipal con una anticipación de quince días de la fecha en que deban iniciarse las obras, con objeto de que hagan los cambios pertinentes.

ARTICULO 11°.- En los edificios que en lo futuro se proyectan para mercados, se incluirán servicios sociales, tales como guarderías infantiles, secciones médicas, sanitarios, frigoríficos, etc. y en igual forma se proyectarán lugares apropiados para tianguis.

ARTICULO 12°.- En los casos de reconstrucción, modificación, ampliación o construcción de un mercado, los puestos y locales se concederán en el siguiente orden y preferencia:

- I.- Comerciantes que hayan estado establecidos dentro del mercado por orden de antigüedad.
- II.- Comerciantes que hayan estado establecidos en zonas adyacentes.
- III.- Comerciantes establecidos en lugares considerados como mercados.
- IV.- Comerciantes establecidos en lugares que no sean mercados.
- V.- Personas que deseen ejercer el comercio en mercados.
- VI.- Comerciantes establecidos en otros mercados.

Del estudio de este primer Capítulo de la Ley de Mercados en estudio, podemos efectuar las siguientes críticas.

En primer término no se señala que el funcionamiento de los mercados en el Estado de Morelos constituye o tiene un carácter de servicio público; solamente el artículo primero considera a los mercados de utilidad pública, por consiguiente debería reformarse en el sentido propuesto.

En segundo lugar, no se establece con exactitud el Organismo Municipal del cual deberán depender los mercados, o el funcionario que se encargará de su control, ya sea un regidor

de Mercados, la Tesorería Municipal, etc.

Por otra parte, la reglamentación de las categorías de - Comerciantes no deberían estar incluidas en este Capítulo Primero (Art. 4º. fracc. III), porque precisamente el Capítulo - siguiente, o sea el Segundo, trata el aspecto de los Comer- - ciantes en general, por consiguiente para una mejor estructura legal es ahí donde se debe reglamentar la cuestión planteada.

El Capítulo Segundo, como ya lo manifesté, trata De los Comerciantes, permitiéndome efectuar la respectiva transcripción de referencia con su articulado para su posterior crítica.

ARTICULO 13.- Los comerciantes estarán sujetos a la distribución que dentro de los mercados señale la autoridad, atendiendo a las especialidades, necesidades del lugar e interés público, rigiéndose por el horario que fije la propia autoridad.

ARTICULO 14.- Los permisionarios tendrán obligaciones de construir, adaptar o pintar los puestos o locales, de acuerdo con las disposiciones dictadas por la autoridad.

ARTICULO 15.- Los comerciantes realizarán su actividad mercantil en forma personal o por conducto de sus familiares y sólo - en casos justificados se les permitirá - que durante un período de 90 días, tal actividad la desarrolle otra persona, quien deberá actuar por cuenta del empadronado.

ARTICULO 16.- Son obligaciones de los comerciantes:

- I.- Pagar oportunamente los impuestos, - productos o derechos que causen de acuerdo con las Leyes Federales, del Estado y del Municipio que les sean aplicables.
- II.- Observar la mayor limpieza, higiene y buena presentación tanto por lo que hace a sus personas como a sus puestos y locales, siendo obligatorio la limpieza y aseo diario de los anteriores locales, así

como de los frentes que les corresponda; tendrán un depósito para basura del tamaño que señale la autoridad y, en los casos que la misma lo determine, deberán usar uniforme; así pues quedan sujetos a la observancia estricta de las disposiciones de los códigos Sanitario Federal y del Estado.

III.- Sujetarse a los precios que fijen las autoridades competentes.

IV.- Señalar los precios de sus mercancías en rótulos que para este efecto sean aprobados, los cuales se colocarán en los lugares visibles de los puestos o locales.

V.- Ser respetuosos con el público, no profiriendo palabras que en cualquier forma puedan ofender a las personas, sean contrarias a la moral o a las buenas costumbres.

VI.- En caso de comerciar con animales vivos evitar todo contacto que se traduzca en su maltrato y, mientras no los vendan, deberán mantenerlos en condiciones apropiadas e higiénicas.

VII.- Proteger debidamente sus mercancías.

Del estudio de este Segundo Capítulo de la Ley de Mercados en análisis, surgen las siguientes críticas.

Como ya se dijo, la clasificación de los Comerciantes de be incluirse en este Capítulo, sin embargo es necesario también reformarla porque para los tiempos actuales la que con-tiene la ley de mercados ya se encuentra obsoleta, en con-secuencia debe actualizarse. El suscrito propone la siguiente -clasificación de los comerciantes, que deberá incluirse en es-ta ley a la mayor brevedad posible:

COMERCIANTES LOCATARIOS.-

Los que laboran en el interior del mercado y que tengan permiso o licencia para ejercer el comercio por tiempo indefinido en los puestos del mercado.

COMERCIANTES FIJOS PERMANENTES.- Los que laboran en puestos que se cierran aunque estén en la vía pública que tengan permiso o licencia municipal para ejercer el comercio por

tiempo limitado, que no exceda de un año en sitio fijo y adecuado a su giro comercial.

COMERCIANTES SEMIFIJOS.-

Los que laboran en lugares determinados pero que retirarán diariamente sus puestos y mercancías a determinada hora y que no hayan obtenido permiso o licencia para ejercer el comercio por tiempo indeterminado.

COMERCIANTES AMBULANTES.-

Los que laboran por las calles de la ciudad sin estacionarse en lugar determinado y que tengan permiso o licencia municipal por tiempo determinado o indeterminado.

COMERCIANTES AMBULANTES FORANEOS.-

Que vengan de otras partes del Estado en determinados días a instalarse en tianguis o lugares autorizados y que hayan obtenido la licencia correspondiente.

COMERCIANTES TEMPORALES.-

Los que laboran en tianguis o lugares autorizados durante fiestas nacionales, estatales o municipales o eventos especiales autorizados por el ayuntamiento.

No se encuentra reglamentado debidamente el Comercio Ambulante de la Ciudad en forma debida, ya que no se incluyen en la Ley prohibiciones para ejercer el comercio en determinados lugares como el Primer Cuadro de la Ciudad, que tan mal aspecto da al turismo y que incluso llega a constituir un problema de limpieza.

Nada se dice del horario del comerciante ambulante para su ejercicio, no se reglamenta el comercio ambulante que utiliza magnavoces autoparlantes para el ejercicio de su actividad, a los cuales mucho menos debe permitírseles el comercio en determinadas zonas de la Ciudad como Colonias Residencia--

les, Hospitales, Escuelas, lugares de residencia de autoridades Federales, Estatales o Municipales, etc.

El Capítulo III de la ley de mercados del Estado de Morelos reglamenta el empadronamiento de los comerciantes, lo que a continuación me permito transcribir para los fines consiguientes que hemos venido desarrollando.

ARTICULO 17.- Los comerciantes permanentes y temporales de los mercados de la entidad y los ambulantes, deberán empadronarse para el ejercicio de sus actividades en el municipio donde operen, a efecto de que pueda tenerse un control sobre los mismos y se regule el uso de los mercados existentes y de los que lleguen a construirse o crearse en el futuro.

ARTICULO 18.- Para obtener el empadronamiento a que se refiere el artículo anterior, se requiere:

I.- Presentar ante la autoridad municipal una solicitud en la forma aprobada por la misma, en la que se exprese la calidad de comerciante, el capital y el giro mercantil.

II.- Ser mexicano.

III.- Comprobar un capital mínimo en giro para comerciante permanente de ..... \$1000.00; para comerciante temporal de... \$500.00 y para ambulante de \$25.00.

IV.- No tener impedimento para ejercer el comercio.

V.- Presentar certificado de buena conducta, de sanidad y de inexistencia de antecedentes penales.

ARTICULO 19.- A la solicitud de buena conducta se acompañará además:

I.- Tres retratos del solicitante tamaño credencial de tres cuartos.

II.- Cuando se trate de personas que se inician en el ejercicio del comercio deberá indicarse esta circunstancia, obligándose el peticionario con los requisitos necesarios para el giro al que pretenda dedicarse.

ARTICULO 20.- La autoridad Municipal en término de 15 días resolverá si se concede o se niega el empadronamiento solicitado; en caso afirmativo, se expedirá la cédula respectiva.

ARTICULO 21.- El empadronamiento de los comerciantes, causará los derechos que fija la autoridad administrativa anualmente.

ARTICULO 22.- En ningún caso se concederá al mismo comerciante más de una cédula de empadronamiento.

ARTICULO 23.- Recibida la cédula de empadronamiento por el comerciante, éste quedará obligado a cumplir las disposiciones de esta ley y los acuerdos dictados por la autoridad municipal a través de la administración de mercados.

ARTICULO 24.- Para la forma de cobro de los derechos de servicio de mercados, -- tiempo de pago e incumplimiento en el pago de los mismos, se estará a lo dispuesto por la Ley General de Hacienda Municipal y disposiciones reglamentarias.

De este Capítulo III surgen las siguientes críticas:

En primer lugar debe de modificarse el capital en giro -- mínimo para comerciantes permanentes, aumentándose cuando menos a \$50,000.00 pesos; para comerciante temporal \$20,000.00 y para comerciante ambulante de \$10,000.00.

Debe señalarse un término para el refrendo del empadronamiento de comerciantes, debiéndose efectuar cuando menos una vez al año durante el mes de Enero.

Especificarse que solo se concederá una cédula de empadronamiento por comerciante y que debe preferirse en igualdad de circunstancias a los solicitantes de empadronamiento que sean personas afectadas con incapacidades parciales permanentes en términos de la Ley Federal del Trabajo.

El Capítulo IV se refiere a Los Traspasos, Cambios de Giro, Traslación de derechos en cédula de empadronamiento, solamente como referencia transcribiré algunas de sus disposiciones más reelevantes.

ARTICULO 25.- Los comerciantes podrán -- traspasar sus derechos sobre la cédula de empadronamiento o cambiar el giro de su - actividad mercantil, previo acuerdo de la Autoridad Administrativa y pago de los de rechos respectivos.

ARTICULO 27.- Tratándose de cambios de giro se estará en lo aplicable a los requisitos exigidos para los casos de traspaso; pero solo se autorizará el traspaso o cambio de giro y se expedirá la cédula de empadronamiento correspondiente.

Surge también un amplio Capítulo de Prohibiciones bajo - el Capítulo número V, transcribiendo lo conducente y de más - reelevancia.

ARTICULO 33.- Se prohíbe en los mercados:

I.- Establecer expendios, estanquillos y loncherías con venta y consumo en el lugar de bebidas alcohólicas, cerveza y pulque.

II.- Ingerir, introducir o vender bebidas alcohólicas o embriagantes, incluyéndose la cerveza y el pulque.

III.- Almacenar, vender materias inflamables o explosivas.

IV.- Encender veladoras, velas o lámparas, hacer fuego o cocinar en estufas de gas, gasolina, petróleo y combustibles similares; exceptuándose esto último a fondas y restaurantes, con la obligación de apagar completamente los fuegos antes de cerrar sus establecimientos.

V.- El funcionamiento de aparatos eléctricos, con excepción de aquellos indispensables a la naturaleza del giro y solamente durante el tiempo que sea necesario. En este caso al retirarse los comerciantes - de sus puestos locales, deberán apagar su alumbrado interior y en el exterior sólo podrán dejar encendido el necesario para su seguridad.

- VI.- El ejercicio del comercio ambulante incluyendo a los comerciantes establecidos que no podrán por sí o por otra persona, ejercer dicho comercio.
- VII.- Pedir o solicitar limosna.
- VIII.- Ejecutar o hacer ejecutar música y el uso de aparatos fonoelectromecánicos.
- IX.- La instalación de marquesinas, toldos, rótulos, tarimas, cajones, tablas, huacales, jaulas, canastos y cualesquiera otros objetos que deformen los puestos, obstruyan puertas y pasillos, obstaculicen el tránsito del público o impidan la visibilidad; solo podrán colocarse tarimas con el correspondiente permiso.
- X.- El lavado y preparación de mercancías fuera de los lugares acondicionados o señalados.
- XI.- Hacer modificaciones a los puestos y locales sin el permiso respectivo.
- XII.- Ejecutar traspasos, arrendar o comprometer en cualquier forma los puestos o locales, sin tener la autorización correspondiente.
- XIII.- Utilizar los puestos y locales para fin distinto al autorizado, consiguiendo, no podrán servir de habitación o bodega. Deberá entenderse como bodega todo local utilizado para almacenar mercancías sin expenderlas al público.
- XIV.- Instalar anuncios o propaganda en los muros o columnas del mercado, y poner letreros en idioma distinto al español o que exceda en sus dimensiones del puesto o local respectivo.
- XV.- Tirar basura fuera de los depósitos destinados a este fin.
- XVI.- Ejercer el comercio en estado de ebriedad.
- XVII.- Alterar el orden público.
- XVIII.- Se prohíbe que en los puestos de los mercados permanezcan niños lactantes, ni menores de 6 años de edad.
- XIX.- Los demás que se establezcan en esta ley y otras leyes.

De el estudio de las prohibiciones podemos llegar a la conclusión de que en forma general se encuentran bastante bien integradas, sin embargo sería muy pertinente aumentar algunas otras prohibiciones como la venta de animales vivos en los mercados, por considerarse una gran crueldad el maltrato que se profiere a los animales y las molestias que se les cau

san en el transporte y puesta a la venta de los mismos; debe señalarse como prohibición que se alteren los precios oficiales fijados por la autoridad de los diversos productos que se expenden en los mercados; debe prohibirse también al comercio ambulante, el estacionamiento en un solo lugar por más de 45 minutos a los que usan altoparlantes para anunciar sus productos.

El Capítulo VI reglamenta lo relativo a la Administración de los Mercados, señalando en su articulado que estará a cargo de la persona o personas que designe el Ayuntamiento sin aclarar exactamente cuál será el funcionario Municipal - que desempeñará este cargo, solamente en el artículo 35 se habla del Administrador de Mercados quien estará encargado del mantenimiento y conservación del Mercado.

El Capítulo VII establece las diversas Sanciones por infracciones a la ley que van de Apercibimiento, Multa, Suspensión del ejercicio del comercio, hasta el arresto administrativo.

Un Capítulo VIII reglamenta la solución de las controversias a nivel administrativo que se susciten entre los comerciantes del mercado, ya sea entre sí o con la autoridad Municipal.

El Capítulo IX reglamenta la Asociación de Comerciantes, y un último Capítulo X señala Disposiciones especiales que si es conveniente transcribir a efecto de efectuar una crítica al respecto.

ARTICULO 59.-Corresponde a los Ayuntamientos estudiar la necesidad de construir, - reconstruir, ampliar o modificar los mercados de su jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto en la ley de planificación vigente en el Estado.

Considero en relación a este artículo 59 de la ley de mercados que el Ayuntamiento de la Ciudad de Cuernavaca en concreto, debe efectuar inclusive los estudios y proyectos directamente para la construcción de nuevos mercados públicos, los cuales inclusive deben constar un mínimo de espacio para el estacionamiento de 250 vehículos para uso del público consumidor, contar con un servicio de Bodegas, Sanitarios, Servicio de agua para lavado de frutas, e inclusive un amplio frigorífico para la conservación de comestibles de tipo perecedero.

En forma general me voy a permitir sugerir algunas modificaciones más para la ley de mercados del Estado de Morelos, con la única finalidad de que este ordenamiento se ponga al día en cuanto se refiere a la prestación del servicio público de mercados.

Es procedente que se incluya la reglamentación de un adecuado servicio de vigilancia interior de los mercados.

Se señalan reglas mínimas de higiene para el funcionamiento de los mercados, de sus sanitarios, de el control de la basura que se produzca con motivo del comercio.

Debe señalarse textualmente que los recursos que se obtengan por concepto de derechos para el municipio, se destinen única y exclusivamente a los propios mercados.

Retirárseles la licencia a todos aquellos comerciantes - que durante un término máximo de 10 días no concurran al mercado a la apertura de sus negocios, o cambien de giro sin la autorización del Ayuntamiento.

Establecer con exactitud las cuotas que cubrirán los particulares que deseen adquirir un local en el mercado, que no deberá exceder del 10% del costo total de construcción del mismo y pagar una cuota máxima del 1% de dicho costo.

De igual manera en el traspaso, pagar al Ayuntamiento - por parte del nuevo comerciante un 10% mínimo como cuota por derecho de traspaso del importe total en que se le haya otorgado dicho traspaso por parte del anterior locatario, y fijar el Ayuntamiento el costo máximo del traspaso entre particulares que no excederá nunca del 10% del valor de construcción del local.

Surge desde luego la problemática de la prestación de - los restantes servicios públicos municipales muy importantes y que también otorga el H. Ayuntamiento de la Ciudad de Cuernavaca, y tenemos forzosamente que llevar a la práctica el estudio detallado de servicios tan importantes como el de Limpia, Panteones y Rastros que, por la población con que cuenta la ciudad en estudio, son de primerísima importancia.

El Servicio de Limpia de la Ciudad es efectuado por parte del Ayuntamiento con un personal de 60 elementos barrende-

ros, choferes, y 27 unidades recolectoras de basura; así como personal administrativo encargado de la prestación del servicio. Sin embargo no cuenta este servicio público municipal y con un reglamento que estructure debidamente sus funciones y que lo necesita a la mayor brevedad posible, procediendo el suscrito a formular las bases mínimas que deberá contener el mismo:

1.- El objeto del Reglamento de Limpia del H. Ayuntamiento de la Ciudad de Cuernavaca sería la prestación regular y adecuada de el servicio público de limpia y acarreo de basura en la población.

2.- Deberán señalarse a los funcionarios que corresponde la aplicación del reglamento, Presidente Municipal, Regidor - de Limpia, Director de Servicios Públicos Municipales, etc.

3.- Descripción en grupos de todos y cada uno de los desechos, basura, desperdicios de cocina, jardinería, desechos voluminosos, chatarra de vehículos abandonados, basura residencial, comercial e industrial.

4.- Reglas para el almacenamiento de la basura, ya sea - en bolsas de plástico, recipientes impermeables que no excedan los 20 kgs., recipientes colectivos en unidades habitacionales que no excedan de 70 kgs. de peso, depósitos que no excedan los 200 litros para Restaurantes, bares, loncherías, - etc.

5.- Fijación de reglas a efecto de que los ciudadanos barran su porción de acera y calle que corresponda a sus domicilios.

6.- Formas de prestación del servicio por parte del Ayuntamiento en la recolección de basura; días y horas hábiles en que se preste el servicio, inclusive por secciones de la ciudad; obligación para las empresas industriales de transportar sus desechos a un sitio determinado para su transportación definitiva por parte del ayuntamiento.

7.- Práctica de visitas a empresas y domicilios para la vigilancia de las disposiciones de este reglamento.

8.- Obligación para los Hospitales y Clínicas de la incineración de los desechos sólidos infecciosos o contagiosos.

9.- Recolección diaria de mercados municipales, y reglas básicas para el transporte de desechos de jardinería voluminosos.

10.- Pago de servicios a título particular de desechos voluminosos.

11.- Organización de campañas y diversas medidas a fin de lograr menores volúmenes de basura y prohibiciones de tirar basura en vía pública, abandono de chatarra de automóviles en la vía pública por más de una semana.

12.- Reglamentación del pago de derechos por parte de la ciudadanía para la mejor prestación del servicio público de limpieza, según tarifa que se incluya en el reglamento para todos y cada uno de los diferentes tipos de usuarios en la ciudad.

13.- Destinación y uso final de la basura y métodos para su posible industrialización.

14.- Infracciones y Sanciones por violaciones al reglamento que vayan desde el apercibimiento, multa y arresto administrativo hasta por 15 días.

El Servicio Público de panteones de igual forma es administrado por el H. Ayuntamiento de la Ciudad de Cuernavaca, - contando en la actualidad con 14 panteones distribuidos estratégicamente por diversos rumbos de la ciudad. No obstante la importancia de este servicio, a la fecha tampoco se cuenta con un reglamento que regule la prestación adecuada de este servicio, por lo que procederé a dar una serie de lineamientos que servirán de base para la expedición de uno a la mayor brevedad posible:

1.- El objeto del reglamento sería la prestación regular del servicio de Cementerios para toda la comunidad.

2.- Señalamiento de funcionarios municipales a quienes correspondería la aplicación del reglamento.

3.- Reglamentación de Cementerios de propiedad municipal o particular en su caso, o ambos; desde luego el último concesionado por el Ayuntamiento, sujetando al ordenamiento a los particulares.

4.- Reglas básicas para la ubicación, tamaño, forma y condiciones para la construcción de fosas en los panteones, para el servicio de inhumación, incluyendo nomenclatura y demás signos de localización visibles.

5.- Prohibición de construcción de capillas o monumentos en cementerios que en lo futuro se establezcan, jardinando totalmente el terreno de los cementerios.

6.- Creación, en el tipo de Cementerios descrito, en el punto que antecede de las fosas y zona de inhumación de una sola forma, clase, sin distinciones de ninguna especie y ocupando las fosas en orden cronológico, siguiendo la nomenclatura del plano fonseco aprobado.

7.- Término en que se efectuarán las inhumaciones (24 hs. después del fallecimiento como mínimo).

8.- Horario de funcionamiento de los Cementerios, estando abiertos al público como máximo a las 18.00 hrs. diariamente.

9.- Términos y condiciones para las fosas, perpetuidad, sin derecho a perpetuidad, término temporal, tarifas.

10.- Inhumaciones por orden escrita del C. Oficial del Registro Civil.

11.- Inhumación de cadáveres en ataúdes metálicos solo en fosas de perpetuidad, pudiendo exhumarse como mínimo 25 años después.

12.- Reglas para la exhumación de cadáveres ajustadas a otras disposiciones legales, como el Código Penal y de Procedimientos Penales del Estado de Morelos.

13.- Creación de un Osario para depósito de restos humanos áridos previa exhumación.

14.- Reglas para la traslación de cadáveres fuera del Estado y viceversa, los que lleguen del interior de la República Mexicana.

15.- Reglas para la prestación de los servicios fúnebres por parte de las distintas funerarias establecidas en la Ciudad de Cuernavaca.

16.- Creación de una rotonda de hombres ilustres, que -- así previamente fueran declarados por el Cabildo.

17.- Reglas para la incineración de cadáveres.

18.- Organización administrativa de los cementerios por parte de las autoridades municipales.

19.- Reglamentación de los diversos pagos que por concepto de derechos deberán cubrir al ayuntamiento los ciudadanos, por la prestación del servicio de Panteones.

20.- Prohibiciones para todos aquellos ciudadanos que - utilicen los Cementerios para fines distintos a los que se de dica este tipo de lugares.

21.- Sanciones para todos aquellos ciudadanos que violen el reglamento de panteones, que van desde apercibimiento, multa y arresto administrativo hasta por 15 días.

El Servicio Público de Rastro también es otorgado por el H. Ayuntamiento de la Ciudad de Cuernavaca y, desde luego, - también carece de una reglamentación adecuada a la realidad - que permita su mejor prestación, por lo que procedo a formular algunas bases importantes para la expedición de el mismo a la mayor brevedad posible.

1.- El objeto del reglamento sería regular la prestación del servicio público de Rastro, en la matanza de ganado y -- aves de corral para la Ciudad de Cuernavaca.

2.- Señalamiento de la Autoridad municipal de quien dependería la prestación de este servicio público.

3.- Fijación de un horario diurno para la matanza.

4.- Reglamentación de la inspección sanitaria del Ganado, peso, edad, calidad, e inclusive coordinación con las autori-

dades sanitarias federales o estatales.

5.- Revisión de la documentación legal del ganado en forma administrativa.

6.- Reglas para la higiene y limpieza del lugar de sacrificio del ganado y aves de corral, personal de matanza, tarjetas de salud, etc.

7.- Pago de derechos por parte de la ciudadanía por la prestación del servicio de rastro.

8.- Prohibiciones de entrada al rastro a personas ajenas a la matanza de ganado y aves de corral, personas en estado de ebriedad, personas con alguna enfermedad contagiosa, etc.

9.- Infracciones y Sanciones por violaciones al reglamento que vayan de apercibimiento, multa y arresto hasta por 15 días en forma administrativa.

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- Cuando el Estado satisface necesidades colectivas - mediante prestaciones que no van dirigidas directa o inmediatamente a los gobernados individualmente considerados, sino - al conjunto, ejerce una función esencial que le es inherente e indispensable para el logro de sus fines primordiales como ente Estatal. Pero cuando lo hace mediante prestaciones que - van directa e inmediatamente a las personas, presta un incuestionable Servicio Público; diferenciándose unos de otros por la forma de satisfacerse las necesidades comunes.

SEGUNDA.- Por consiguiente, tenemos que el Servicio Público - debe ser considerado como toda actividad práctica concreta, - mediante la cual se satisfacen de una manera directa e inmediata necesidades e intereses públicos, bajo un régimen jurídico específico establecido mediante un acto Estatal.

TERCERA.- El Municipio dentro de nuestro sistema jurídico es la base de la organización y división del Estado Mexicano, - acorde con lo que establece el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTA.- Las bases constitucionales sobre el Municipio autorizan a señalar que éste debe su existencia a la ley, dejando a salvo si es anterior o no al Estado, si al establecerlo se limita a reconocer los derechos de los Municipios, o si es el propio Estado el que crea tales derechos.

QUINTA.- El Municipio así considerado tiene en la ley que lo crea o que lo reconoce su parte constitutiva, de ella deriva su situación dentro del Estado, su organización interna, sus atribuciones y sus medios de que dispone para actuar.

SEXTA.- Por consiguiente el Municipio es una persona moral, - susceptible de tener derechos y contraer obligaciones, con personalidad jurídica propia y funciones perfectamente definidas, siendo su principal órgano de representación el Ayuntamiento y enseguida el Presidente Municipal, teniendo autonomía y un patrimonio propio manejado exclusivamente por sus órganos representativos.

SEPTIMA.- Las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, efectuadas recientemente y publicadas en el Diario -

Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1984, marca el inicio de un importante trabajo de adecuación jurídica y administrativa que tienen la obligación de realizar, tanto las Entidades Federativas como sus respectivos Municipios, toda vez que a partir de esta reforma se señalan cuales son los servicios públicos mínimos que deben otorgar los gobiernos municipales a sus comunidades, estableciéndose un primer elemento normativo que debe servir de base jurídica para la prestación de los servicios públicos.

OCTAVA.- Del análisis de la fracción III del Artículo 115 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es conveniente señalar que jurídicamente ha sido muy relevante que por primera ocasión nuestro máximo ordenamiento legal contemple, en forma concreta, los servicios públicos mínimos que estarán a cargo de los Municipios de todo el Territorio Nacional.

NOVENA.- Como consecuencia de la reforma constitucional, es procedente la modificación de todas y cada una de las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas que conforman la Nación, así como sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales.

DECIMA.- Es muy pertinente señalar que en definitiva, en un futuro muy cercano, los servicios públicos enunciados en la Fracción III del Artículo 115 de la Constitución Federal sean otorgados única y exclusivamente por los Ayuntamientos del País, propugnándose por una mayor atribución en favor de los municipios en las fuentes de tributación para la autosuficiencia en la prestación de los servicios públicos municipales.

DECIMA PRIMERA.- La Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco es, en mi concepto, el ordenamiento a nivel Municipal que mas se ajusta a la fracción III del Artículo 115 Constitucional, destacando en forma muy amplia y congruente la coordinación y asociación de los Municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde otorgar a los Ayuntamientos.

DECIMA SEGUNDA.- La Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León en forma errónea, en su artículo 35, otorga a la Federación facultades en concurrencia con el Municipio en la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado, lo que está en contravención a lo señalado por la fracción III del Artículo 115 de la Constitución Federal.

DECIMA TERCERA.- Las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de México y Campeche, introducen en forma congruente en sus legislaciones las reformas a la fracción III al Artículo 115 Constitucional.

DECIMA CUARTA.- La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca incluye, en forma congruente, las reformas Constitucionales efectuadas a la fracción III del Artículo 115 e inclusive autoriza en su artículo 8º. la fusión de 2 o más Municipios en uno solo, cuando por ser insuficiente sus medios económicos les sea imposible atender correctamente los servicios públicos que les corresponden, lo que es una innovación en la legislación municipal y muy congruente con la realidad de la Entidad Federativa si tomamos en cuenta que el Estado de Oaxaca es el que más Municipios contempla en su territorio.

DECIMA QUINTA.- Del análisis de La Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, podemos señalar que en forma general contempla las reformas incluidas en la fracción III del Artículo 115 de la Constitución Federal con las siguientes salvedades:

1.- Los servicios públicos enunciados en el artículo 106 de la ley municipal en estudio, contemplan el servicio de -- Alumbrado, omitiendo agregarle el adjetivo de Público acorde con la reforma Constitucional.

2.- El Archivo, Autenticación y Certificación de Documentos, no se debe considerar como un Servicio Público ya que ésta es una función del Ayuntamiento.

DECIMA SEXTA.- En la práctica el H. Ayuntamiento de la Ciudad de Cuernavaca Morelos, no presta los servicios públicos de agua potable, Tránsito y Transportes, así como tampoco el de Bomberos, siendo estos servicios otorgados a la población por el Gobierno del Estado de Morelos debiendo, en un futuro cercano, permitir la prestación de estos servicios al Ayuntamiento de la Ciudad acorde con la reforma de la Constitución Federal.

DECIMA SEPTIMA.- A la mayor brevedad posible se requiere la adecuación a la realidad de la Ley de Mercados vigente en el Estado de Morelos, por encontrarse la misma en la actualidad obsoleta y ajena a la realidad.

DECIMA OCTAVA.- A la fecha no existen reglamentos expedidos por el Ayuntamiento de la Ciudad de Cuernavaca, que regulen la prestación de todos y cada uno de los servicios públicos que presta el Municipio, por lo que es muy importante la formulación de los mismos a la mayor brevedad posible, lo que redundará en beneficio de una mejor prestación de los servicios públicos de competencia municipal.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1984.
- ALBI FERNANDO, Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales, Madrid 1960.
- ALBI FERNANDO, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Madrid 1955.
- ALVAREZ GENDIN SABINO, Tratado de Derecho Administrativo Edición 1958.
- ALVAREZ GENDIN SABINO, Manual de Derecho Administrativo Español.
- BIELSA RAFAEL, Principios del Régimen Municipal, Buenos Aires 1930.
- BIELSA RAFAEL, Derecho Administrativo, Tomo I Editorial Roque de Palma, Buenos Aires 1955.
- BUTTGEBANCH ANDRE, Los Modos de Gestión de los Servicios Públicos en Bélgica, 1952.
- BONNARD ROGER, Derecho Administrativo, 1955.
- CHAVANON, Ensayo de la Noción y del Régimen Jurídico de los - Servicios Públicos Industriales y Comerciales, 1939.
- BLAEVOET, Los Servicios Públicos Industriales y Comerciales.
- CHUAYFFET CHEMOR EMILIO, Introducción al Derecho Mexicano, Derecho Administrativo, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1981.
- DE CORAIL JEAN LOUIS, La Crisis de la Noción Jurídica del Servicio Público en el Derecho Administrativo Francés, París 1954.
- DE LAUBADERE ANDRE, Tratado Elemental de Derecho Administrativo, 1953.
- DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO, El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno.
- DUGUIT LEON, Las Transformaciones del Derecho Público, 1913.
- FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa México, 1977.
- FLORES ZAVALA ERNESTO, Revista Tribunal Fiscal de la Federación 1955.
- FLEINER PRITZ, Los Principios Generales del Derecho Administrativo Alemán.
- GRECA ALCIDES, Derecho y Ciencia de la Administración.

HAURIUO MAURICE, Principios de Derecho Administrativo.

JEZE GASTON, Los Principios Generales del Derecho Administrativo, Buenos Aires 1949.

MARTINEZ VERA ROGELIO, Nociones de Derecho Administrativo, - Editorial Banca y Comercio 1977, México.

MARTINS HUGO DANIEL, El Municipio Contemporáneo, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo Uruguay 1978.

OCHOA CAMPOS MOISES, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México 1968.

SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa México 1977.

SAYAGUES LASO ENRIQUE, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I Montevideo Uruguay 1953.

TORIBIO ESQUIVEL OBREGON, Apuntes para la Historia del Derecho en México 1938.

ROLLAND LOUIS, Principios de Derecho Administrativo.

VILLEGAS BASAVILBASO BENJAMIN, Derecho Administrativo Tomo - III Buenos Aires Argentina.

WALINE MARCEL, Tratado Elemental de Derecho Administrativo.

GARCIA OVIEDO CARLOS, Derecho Administrativo Tomo I.

FERNANDEZ DE VELAZCO, Resumen de Derecho Administrativo Barcelona 1930.

MERKL ADOLFO, Teoría General del Derecho Administrativo, México Editorial Porrúa 1980.

DIARIO DE LOS DEBATES, Cámara de Senadores de los Estados Unidos Mexicanos LII Legislatura, 27-XII-82 AÑO I Tomo I, - No. 54.

DIARIO DE LOS DEBATES, Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos LII Legislatura, 29-XII-82 AÑO I Tomo I, - No. 59.

CONSTITUCIONES POLITICAS DE, Los Estados de México, Jalisco, Nuevo León, Campeche, y Oaxaca.

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES DE, Los Estados de México, Jalisco, Nuevo León, Campeche, Oaxaca, y Morelos.

"EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL Y LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES".

INTRODUCCION

CAPITULO I

NOCION DEL SERVICIO PUBLICO

- 1.1 Doctrinas del Servicio Público en el Derecho Administrativo.
- 1.2 Teorías Tradicionales en Relación al Servicio Público.
- 1.3 Teorías Modernas del Servicio Público.
- 1.4 Elementos Constitutivos del Servicio Público.
- 1.5 Clasificación de los Servicios Públicos.
- 1.6 Sistemas de Prestación de los Servicios Públicos.
- 1.7 Concepto de Servicio Público en la Legislación Mexicana.

CAPITULO II

NATURALEZA Y COMPETENCIA DEL MUNICIPIO EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

- 2.1 Naturaleza del Municipio.
- 2.2 Personalidad Jurídica del Municipio.
- 2.3 Municipalización de los Servicios Públicos
- 2.4 El Artículo 115 Constitucional y los Servicios Públicos Municipales.

### CAPITULO III

#### APLICACION DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN DIVERSAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.

- 3.1 Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- 3.2 Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.
- 3.3 Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León.
- 3.4 Ley Orgánica Municipal del Estado de Campeche.
- 3.5 Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

### CAPITULO IV

#### APLICACION DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES A LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES DE LA CIUDAD DE CUERNAVACA MORELOS.

- 4.1 Antecedentes Históricos.
- 4.2 Aplicación de las Fracciones II y III del Artículo 115 - Constitucional Reformado a la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Morelos.
- 4.3 Competencia Legal y Prestación de Servicios Públicos por parte del H. Ayuntamiento de la Ciudad de Cuernavaca Morelos.

### CONCLUSIONES

### BIBLIOGRAFIA