

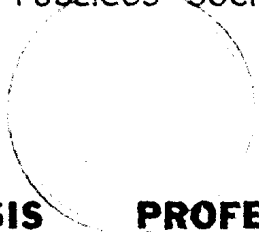
344
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

EL MUNICIPIO Y LOS SERVICIOS
PUBLICOS SOCIALES

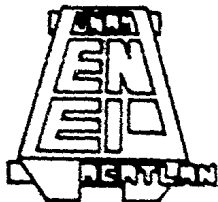


TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARIO ZENTENO OLGUIN



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, 1991



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.

EL MUNICIPIO Y LOS SERVICIOS PUBLICOS SOCIALES

INDICE

INTRODUCCION.

Páginas

CAPITULO I	EVOLUCION HISTORICO MUNICIPAL.	1
	a) EN ROMA.	1
	b) EN ESPAÑA.	6
	c) EN MEXICO.	10
CAPITULO II	LA ORGANIZACION MUNICIPAL EN MEXICO	19
	a) EL AYUNTAMIENTO.	19
	b) EL PRESIDENTE MUNICIPAL Y SUS FACULTADES.	22
	c) LOS SINDICOS Y SUS FACULTADES.	29
	d) OTROS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.	34

	<i>Páginas</i>
CAPITULO III LOS SERVICIOS PUBLICOS.	44
a) ASPECTO CONCEPTUAL DEL SERVICIO PUBLICO.	45
b) CARACTERISTICAS.	51
c) CLASIFICACION CONSTITUCIONAL	57
CAPITULO IV LOS SERVICIOS PUBLICOS SOCIALES.	63
a) DEFINICION Y CARACTERISTICAS.	65
b) CENTROS DE SALUD.	74
c) SERVICIOS DE TRANSPORTES TRONCAL.	88
d) OTROS SERVICIOS COMUNITARIOS O COLECTIVOS.	101
e) PROPUSTAS.	107
CONCLUSIONES.	113
BIBLIOGRAFIA.	118

INTRODUCCION.

La finalidad de esta tesis es dar a conocer las innumerables deficiencias que existen en la mayoría de los Municipios en nuestro país, los llamados de la sociedad pidiendo mejores servicios. Ya que somos la sociedad la que en el último de los casos padece dichas deficiencias, no solamente son las exageradas cargas tributarias, aunque se pueden moderar, ya que sin el cobro de las mismas el Municipio no tendría como garantizar los innumerables servicios y este decaería enormemente, lamentablemente estas recusaciones no van enfocadas a los objetivos primordiales como son las reparaciones de las redes de agua potable, drenaje, alcantarillado, limpieza, etc., sólo por mencionar algunos de los servicios que el Municipio está obligado a proporcionar, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así lo establece.

La actualidad nos hace pensar en las deficiencias que son notorias esto debido a la falta de preparación intelectual de la mayoría de los Presidentes Municipales, que llegan al poder con marcado desánimo para servir al pueblo que es a quien se deben, por lo menos políticamente, ya que es el pueblo quien se supone los elige para tal efecto, esto si en nuestro país fuera real la tan sonada democracia, lamentamos y nos atrevemos a decir que los gobernantes municipales o estatales no nos podrían descifrar el significado de la palabra DEMOCRACIA, pero en fin, para esto se supone son elegidos.

El resago al que nos referiamos en la Administración Pública respecto de los servicios públicos sociales, se debe en gran parte al resago intelectual de los servidores, ya que en el más de los casos sólo buscan llegar a sentarse en la silla principal del Ayuntamiento, o en los menos sentirse los jefes de tribus, confundidos de haber llegado a ese sitio, desafortunadamente en ese lineamiento sólo consiguen frustrarse y así frustrar a su pueblo. Hemos tratado de dar a conocer algunas propuestas que creemos deben llevarse hasta las Legislaciones para que tengan los efectos de obligatoriedad, ya que consideramos son de interés general para el cabal desarrollo del Municipio y éste a su vez proporcionar los Servicios Públicos Sociales que tanto busca la sociedad en general.

Estos Servicios Públicos Sociales, de los que tanto haremos referencia a lo largo de nuestro trabajo y que usted amable lector será el que dirija, si lo que los gobiernos municipales y estatales que son los que deberían organizar mejor la estructura municipal del Ayuntamiento y enlazados deben ofrecer una mejor estabilización social.

Nos vamos a referir a los rubros principales que consideramos son a saber: la educación, la salud, el abasto, el transporte, etc., y el enfoque del presupuesto a los objetivos primordiales citados anteriormente y que son: agua potable, drenaje, alcantarillado, limpieza, vigilancia, etc.

Por último en otra de nuestras propuestas nos referimos a las necesidades de que las autoridades municipales sean personas capacitadas o en su defecto que existan centros de técnicos en Administración Pública para que exista la suficiente asesoría hacia los municipios no dejando a un lado su sagrada autonomía y por ende seguir siendo municipio libre, como lo establece la Constitución General y la Estatal.

Así, también proponemos que las legislaturas se unan a nuestro llamado y que en relación a la explosión demográfica se actualicen los Servicios Públicos Sociales dándose satisfactoriamente y que los Presupuestos Económicos que reciben los Municipios sean proyectados precisamente donde y para lo que se necesitan. De esta manera tendremos una sociedad más igualitaria y un pueblo satisfecho, por lo menos en sus Servicios Públicos Sociales y por ende un pueblo sano mentalmente, ya que también abrigamos en las propuestas lanzadas, que haya más zonas deportivas, escuelas, centros recreativos, todos éstos cercanos a los lugares de residencia repartidos dentro de los municipios, sin olvidar los principales rubros de necesidad dentro del mismo.

Finalizando, sólo nos queda agradecer que esta tesis, y dentro de ella sus propuestas, sean tomadas en consideración, ya que analizando las actuales tomas de decisión en los mandos municipales no hay concretización en sus proyectos y esto es lo lamentable.

CAPITULO I

EVOLUCION HISTORICO MUNICIPAL

Con el fin de tener elementos suficientes para expresar un criterio firme respecto de los Servicios Públicos Sociales del Municipio, en este capítulo vamos a analizar la situación jurídico-administrativa que prevalecía en la antigua Roma, legislación que es considerada hasta nuestros días una de las mejores debido a la idea de compilar y codificar el conocimiento judicial.

Posteriormente vamos a establecer algunos conceptos históricos sobre el Municipio en España, en el momento en que este país va a conquistar la mayor parte de América, con el fin de estudiar la parte de México en relación a las estructuras municipales que hayan operado de alguna manera en la antigua Roma.

Con los elementos anteriores, consideramos que tendremos el origen histórico legal del Municipio para poder aplicarlo a la organización municipal actual.

a) EN ROMA.

Es interesante estudiar la gran trascendencia histórica del

desenvolvimiento del Imperio Romano.

Desde su fundación presentaba ya rasgos republicanos de Democracia, en tal suerte que las luchas civiles dentro de la República Romana, van a generar conceptos de libertad y descentralización que repercutirían en la Administración Pública de la misma República.

Posteriormente, con la expansión militar, la monarquía renace para que se formara el Imperio, el cual llegó a su máximo esplendor en el tiempo de Constantino.

Sobre esta época, el historiador Marino Pérez Durán nos habla en relación a la Administración Pública del Imperio al decir: "El Imperio fue reorganizado administrativamente, arrancándolo de las manos de los militares para ponerlo en las de los civiles. Todo el Imperio se dividió en cuatro grandes prefecturas, al frente de las cuales había un prefecto, cada prefectura fue dividida en diócesis, con un vicario al frente y las diócesis fueron divididas en provincias, donde quedaron los gobernadores". (1)

Vemos pues, cómo al llegar a la cúspide el Imperio Romano va adquiriendo una transformación, modificándose a un sistema

1) Marino Pérez Durán. Historia General Antigua y Medieval; México, Publicaciones Cultural, 1963, p. 267 y 268.

descentralizado de Administración Pública, que irá directamente relacionado y bajo el auspicio de los civiles, quienes reclamaban ese concepto de soberanía o de poder de autogobierno. Aunque esta idea viene mucho antes que el Imperio Romano llegara a su máximo esplendor.

Sobre estos aspectos y en relación a la administración municipal romana antigua, el maestro Ignacio Burgoa nos expone: "Según Cicerón, el Municipio era en Roma una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero y la vecindad romana, su implicación jurídico-política, como puede advertirse, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, que proviene de la conjunción Manus "Munus"-oficio y Copere tomar.

Conforme al concepto romano de Municipio, este calificativo se adjudicaba a las ciudades conquistadas que habían sido incorporadas al estado y cuyos habitantes, por este motivo, se convertían en ciudadanos de Roma, conservando sin embargo, una cierta libertad interior, el derecho de elegir a sus magistrados y a la administración de los negocios generales, dentro de los límites jurídicos fijados por las leyes estatales.

Bajo el gobierno de Julio César, en el año de 45 A.C. se expidió la *LEX MUNICIPALIS*, que uniformó las bases según las cuales debían administrarse y estructurarse políticamente las ciudades a las que se había concedido el carácter de Municipio

por el estado romano y una de las primeras que conforme a dicha ley se organizó dentro del Régimen Municipal fue GADEZ-CADIZ, en España cuando este país era provincia de Roma.

" Los habitantes de las ciudades municipales recibían el nombre de MUNICIPALÉS, a diferencia de las que no habían sido erigidas en municipios y que se les llamaba simplemente INCOLAS-zoradores. "(2)

La anterior cita nos proporciona una vista panorámica de lo que el Derecho Romano entendía por la situación Municipal. En tal forma que pudiésemos decir que el concepto romano de Municipio lo conformaron con las ciudades y provincias que iba sometiendo a lo largo de su expansión militar.

El Municipio era la ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba de un fuero de vecindad romana, debemos mencionar que la Administración Pública romana era de cierta manera descentralizada. Dicho de otra manera, el Imperio Romano no sometió tajantemente a las provincias conquistadas, sino que les imponía su derecho, dejándolas conservar su gobierno y costumbre de alguna manera.

Así por ejemplo, a esos habitantes llamados Municipales que

2) Ignacio Burgoa. Derecho Constitucional Mexicano: México, Porrúa, séptima edición, 1989, página 880.

eran sometidos a la legislación romana, se les permitía el derecho a la adquisición de la ciudadanía romana. Esto nos lo cuenta con mayor claridad el maestro Eugenio Petit, quien al respecto nos dice:

Algunas veces se hacía la concesión a un individuo determinado, (adquisición del derecho de ciudadanía), pero sin extenderse ni a la mujer ni al hijo. También se concedía a menudo a ciudades enteras, que hacían entonces Municipios o Prefecturas. La Prefectura es un Municipio cuyo poder judicial se ejecuta por un Prefectus enviado de Roma (LEX RUBRIA DE GALLIACISALPINA). Por casualidad era otorgado el derecho de ciudadanía a una región entera, así fue el caso de Lombardia, más lejos del Po o GALIA TRASPADANA, que la obtiene en 705. (3)

Nótese cómo la idea Romana de Municipio es clara, esto refleja una descentralización en Administración Pública, por así convenir a los intereses de los emperadores de la época.

En base a lo expuesto, ya podemos establecer una idea histórica del Municipio:

Este surge con la expansión de conquistas romanas, mismas que para asegurar el imperio y gobierno en las mismas, les permitían que conservaran sus leyes, costumbres y la protección de la vecindad romana, incluso hasta se les podía otorgar la ciudadanía romana a los municipes, con el afán de que pudieran

3) Eugenio Petit: TRATADO ELEMENTAL DE DERECHO ROMANO; México, Editorial Nacional, 1975, página 85.

integrarse al Imperio.

b) EN ESPAÑA

Es importante subrayar cómo aquella Legislación Romana, que gracias a la idea de su codificación escrita, va a ayudar al mundo moderno a estructurar debidamente las normas que han de regir no sólo en la organización administrativa pública sino entre los individuos de la comunidad.

España no se escapa de la ingerencia romana, además de que tiene que soportar diversas invasiones musulmanas, es en estas circunstancias en donde empieza a surgir aquella idea romana de Municipio.

Dicho de otra manera, con la llegada continua de musulmanes a la península Ibérica, el país español estaba más organizado en reinos y fueros que en un estado integrado por los mismos.

Tal organización administrativa nos señala con claridad el maestro FLORIS MARGADANT, al señalarnos la organización gubernativa de la España medieval diciendo.

El Rey de Castilla gobernaba con ayuda de las cortes, una asamblea de obispos, señores feudales y representantes de los Cabildos, pero gradualmente inclinaba el poder de las cortes en comparación con el monárquico.

Importantes momentos legislativos de la España

medieval son el Fuero viejo de Castilla, que concede a la nobleza reconquistadora importantes privilegios, y el Fuero Real de España promulgado en 1255 por Alfonso X El Sabio, este Fuero originalmente expedido para ser Fuero Municipal de Aguilar de Campo, fue aceptado por numerosos Municipios del territorio dependiente de la Corona de Castilla, y luego a constituir un Fuero-tipo.

Sin embargo en 1270, la nobleza obligó al Rey a regresar al Fuero viejo, mas favorable a los intereses de la elite feudal.

Importantes tambien fueron los Fueros de Aragón (1247).

Al lado de estos tres Fueros importantes y de otros múltiples Fueros locales, la debilidad del poder central habia hecho surgir, con diversos fines (sobre todo de defensas sociales, finalidades religiosas y economicas), gran cantidad de cofradias, gremios, hermandades y ordenes militares, que gozaban de amplia autonomia y formaban a menudo pequeños estados dentro del estado, ademas los Moros de Paz continuaban observando su derecho musulman y los judios su derecho hebreo.⁴⁾

Es de hacerse notar como a pesar de que en España existian diversos impedimentos para centralizar el poder, la estructura municipal fue tomando mayor vigor y vida para constituirse en una Provincia autogobernativa, que le permitia a España seguir adelante en la defensa de su soberania.

En este sentido el maestro Moisés Ochoa Caspos también nos expresa los siguientes conceptos

"El Municipio, aunque de origen romano, dice el Marqués de Pidal, subsistió en esta época; también quedaron subsistentes hasta cierto punto, la religion, las costumbres y la Legislación Especial de los españoles que formaron un pueblo separado de sus dominadores un Magistrado importante del Municipio era el defensor de la ciudad, que representaba a la comunidad en su

4) Guillermo Floris Margadant, Panorama de la Historia Universal del Derecho, Mexico, Miguel Angel Porrúa, Librero Editor, tercera edición, 1933, p. 178.

relación con los representantes del poder.

El clero procuraba conservar la libertad antigua y apoyaba al Municipio para la creación de XENODOCHIOS u hospitales, y para todas las personas de interés nacional o religioso que no fueran sospechosas o perjudiciales para los VISIGODOS, agregando que durante el periodo de tiempo a que nos referimos, la Parroquia y el Municipio, o sea el clero y el pueblo, estaban perfectamente unidos e identificados en el amor a la patria y a la libertad, y en el odio a los dominadores y al realismo."(5)

Encontramos ya un elemento más que ha de servirnos para nuestro trabajo, que será sin duda ese servicio social que era apoyado por el clero y que a raíz de la dominación musulmana, existía una unidad religiosa y un enemigo común del pueblo y del clero.

La función del clero, por tratar de tener el monopolio religioso, empezó a dar, siguiendo los principios de la descentralización administrativa, la ayuda social que necesitaban en ese momento los españoles, tales como la creación de hospitales en cada Municipio.

A estas concepciones le podemos agregar las ideas de José Gama Toruco, quien sobre el Municipio en España sostiene:

"Los monarcas españoles empeñados en defender sus fronteras, precisamente definidas por los resultados de las batallas, patrocinaron el establecimiento de ciudades y alentaron la formación de éstas, concediendo a sus habitantes amplísimos derechos conocidos con el nombre de Fueros. Las ciudades se organizaron teniendo como autoridad un Consejo cerrado de elección popular; los Consejos nombraban a los miembros de los demás órganos municipales. Las ciudades tenían entre sus

5) Moises Ochoa Caspos. La Reforma Municipal, México, Porrúa. Tercera Edición, 1980. p. 77.

Fueron asociarse entre hermandades para defender sus derechos frente al Rey, y se les reconoció el de contar con representación en las Cortes o Asambleas legislativas de los reinos. Fue así muy amplia la libertad municipal de que se gozó en esta época, consecuencia de la guerra contra los moros, en parte también debido al hecho de los acorras se acoraban en dos Consejos para combatir a los nobles, sobre los cuales trataban de fijar su poder absoluto"(6)

En base a todas las concepciones expuestas, es necesario establecer ya los elementos de convicción que han de servirnos para fijar las bases legales de la formación del Municipio.

En España, por las continuas incursiones de los moros hacia la península, se fue reforzando la idea de la descentralización administrativa, y sucede que también por la lucha religiosa entre musulmanes y cristianos, surge un nuevo elemento allegado a la situación municipal como es el Servicio Social que ha de prestar el clero a los municipios en España.

La creación de hospitales dentro del Municipio español, nos refleja con precisión otro aspecto de la formación histórica del Municipio, y que evidentemente tiene íntima relación con nuestra tesis de tesis, ya que encontramos Servicios Públicos Sociales dentro del Municipio español.

6) José Casas Torruco, El Municipio Mexicano dentro del Pensamiento Político, Revista publicada en febrero de 1970, Vol. 3, número 10, p. 14.

Otra de las situaciones susceptibles de comentar y que se desprenden de los autores mencionados en este inciso, es la concepción de los Fueros que mencionaba el maestro Floris Margadant, y del cual hicimos la cita anteriormente.

Si en España se dividía el Poder Político-Administrativo a las provincias, esto respondía más a un interés real que a un derecho.

Dicho de otra manera, el establecimiento de los Fueros municipales organizados por el Consejo municipal, iba a responder a la necesidad histórica del momento, y esto tuvo como resultado de las continuas incursiones de musulmanes a España, que permitió que el Municipio pudiese tener suje. siguiendo aquellos principios de derecho romano, como era la descentralización administrativa.

A raíz de estas concepciones, la administración pública española consideró que era conveniente conservar la estructura municipal, y descentralizar la administración territorial en el Municipio, además de seguir la idea romana de que el mismo conservara su propia reglamentación y costumbre, con lo que los elementos históricos del Municipio se dan con mayor claridad.

c) EN MEXICO.

Las ideas de Municipio que fueron progresando a través del

desarrollo de la población, en el momento en que nuestro país es invadido y conquistado por los españoles, la estructura socio-política española es trasplantada hacia nuestro territorio.

Así, en la época colonial, la organización territorial y política estaba dada en base a tres sistemas, mismos que son comentados por el maestro Agustín Cué Cánovas, diciendo:

Tres tipos de división territorial pueden distinguirse en el curso de la época colonial: la Solemnística, motivada por la jurisdicción de los Tribunales del Santo Oficio, la división político-administrativa que comprende tres tipos, desarrollados cronológicamente: Reinos, Gobernaciones y Provincias, y la división que se estableció a partir de 1763 en doce intendencias, tres gobiernos y dos provincias internas de oriente y occidente, dependientes de la intendencia de todos los ramos excepto el militar. (7)

Este tipo de organización administrativa, veía cómo paralelamente a la misma iba creciendo el poder eclesástico, al grado de tener jurisdicción judicial sobre la población. Y podemos notar la forma en que se va descentralizando la administración, a través de los reinos, gobernaciones y provincias, mismos que al ir evolucionando, y a consecuencia de las luchas sociales en revoluciones se fueron deformando.

En la Constitución de Cádiz, de 1812, misma que está

7) Agustín Cué Cánovas, Historia Social y Económica de México (1521-1954), México, Trillas, segunda edición, 1967, págs. 135 a 137.

promulgada a la mitad de nuestra revolución de Independencia, establece formas de gobierno descentralizado, y en éstas ya no se habla de intendencias sino de el gobierno interior de las provincias y de los pueblos a través de los ayuntamientos.

Así, este tipo de ayuntamiento presuponia que el líder del mismo fuera elegido por elección popular, ya que la Corona Española en esos momentos, y a través de la Constitución de Cádiz, quería sancionar la revolución de Independencia, otorgando derechos a la población y que ésta se siguiera supeditando al mandato de la Corona.

En los artículos 307, 308, 309 y 310, se establecían ya las formas de estructura del ayuntamiento y la manera de elección de los alcaldes, regidores y procuradores, ya que estos artículos establecen lo siguiente:

Artículo 307.- Para el gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuesto del Alcalde o Alcaldes, los Regidores y el Procurador, Síndico, precedidos por el Jefe Político donde lo hubiere, y en su defecto por el Alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiere dos.

Artículo 308.- Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y que convengan lo haya, no pudiendo dejar de haber en el que por sí o con su Cámara lleguen a mil almas, también se les señalará término correspondiente.

Artículo 310.- Los Alcaldes, Regidores y Procuradores Síndicos, se nombrarán por elección de los pueblos, cesando los Regidores perpetuos, cualquiera que sea su título.

La Corona Española, con el fin de seguir explotando nuestras tierras, quiso establecer algunos derechos para que la población mexicana pudiese seguir adherida al reino de España, y con esto tuviese poderío este país en Europa.

La historia ya la conocemos todos, y la lucha de

Independencia siguió, y surge la Constitución de Apatzingán de 1814 que es una respuesta a la Constitución de Cádiz, aunque la misma, por el continuo estado de guerra de independencia, no pudo entrar en vigor, por lo que será hasta 1821, tres años después o sea en 1824, cuando ya podemos hablar de la primera Constitución Federal Mexicana.

Y ésta, dejó a la reglamentación municipal como una materia de competencia estrictamente de la organización de los Estados, en tal forma la fracción primera del Artículo 161 de la Constitución de 1824, estableció como obligación de los Estados la siguiente: "De organizar su Gobierno y Administración interior, sin oponerse a esta Constitución y a la Acta Constitutiva".(8)

Cabe hacer notar en este momento, que la estructura sociopolítica y económica de nuestro país no permitía grandes logros a nivel municipal, y más aún cuando se establecen las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, llamada también "La Constitución Centralista", en la cual se reglamentaron con exactitud la organización municipal del país, pero enlazándolo al sistema centralista que la misma constitución establecía.

Aquí, la Ley Sexta de la Constitución (1836), en el número uno y cuatro, establecía la forma de división territorial y su enlace con el gobierno general, ya que el artículo predecía: "La República se dividiría en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas; los Departamentos se dividirían en Distritos y éstos en Partidos". Y el Artículo cuarto de la Ley Sexta agregaba que: "El Gobierno Interior de los Departamentos estará a

(8) Felipe Tena Ramírez. Leyes Fundamentales de México. México.

cargo de los Gobernadores, como sujeción al Gobierno General".(9)

Si bien es cierto que los autores de esta Constitución centralista, fueron totalmente conservadores y querían para ellos el control administrativo de toda la República, se empieza a dar continuamente la idea liberal, que ha de tratar de liberar al país del pensamiento conservador favorable al clero mexicano.

Y decidimos favorable al clero, toda vez que el Vaticano ejercía en nuestro país un alto poder, al grado tal de que en todas las Constituciones antes de la de 1857, la única religión permitida era la católica, apostólica y romana y se prohibía el ejercicio de otra.

Lo anterior refleja claramente cómo las ideas del pensamiento liberal van revolucionando a la población, con el fin de que ésta busque sus derechos naturales y logre a través de la implementación de estos que los mismos puedan ser consagrados y formar parte de sus garantías y derechos que regirán su vida particular.

Una vez que se consolida la Constitución de 1857, de nuevo se regresa a la idea de la Constitución de 1824, esto es que se deja a los estados en una forma general la reglamentación Municipal, ya que el Artículo 109 de esta Constitución

9) IBIDEM. p. 239.

establecía: " Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano Representativo Popular." (10).

Así, solamente se les establecía la forma de su gobierno, dejándolos legislar y organizar su forma de administración y en tales circunstancias, el Municipio iba a encontrar su desarrollo.

En la época Porfiriana, se desarrollan también las instituciones, y aunque las mismas retroceden por la estatización del poder, llega el momento en que la misma población ha de requerir el cambio y el verdadero respeto a su legislación. Este pasaje histórico nos lo comenta el maestro Carlos Francisco Quintana, quien al respecto nos dice:

Los Municipios en la organización política del Porfiriato, se degradaron hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los gobernadores, los que a su vez se encontraban sometidos drásticamente al poder central de Don Porfirio Díaz. Las jefaturas políticas o prefecturas, originadas desde la Constitución de Cádiz, fueron el instrumento directo del tirano control de ayuntamientos y por ende, uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento de Municipio libre. En este sentido encontramos una notable coincidencia revolucionaria entre los jefes y líderes del movimiento armado de 1910: Pascual Orozco se pronunció en igual sentido en el Plan de la Espacadora de 1912 y Don Venustiano Carranza estableció este propio postulado en su Plan de Guadalupe de 1914. (11)

10) IBIDEM, pág. 625.

11) Carlos Francisco Quintana, Comentarios al Artículo 115 Constitucional dentro de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, México, U.N.A.M., 1985, p. 279.

Es de hacerse notar cómo la población, al perseguir sus derechos naturales, va a desarrollar la idea descentralizada de gobierno, en tal forma que el centralismo va quedando atrás para ir dando paso a las nuevas instituciones liberales que han de permitir un desarrollo más sapio del ser humano en sus relaciones con la comunidad.

De las anteriores ideas va surgiendo el concepto de Municipio libre, en que ha de asentarse la legislación constitucional de 1917, misma que con sus reformas nos rige actualmente.

Para describir estos momentos, vamos a utilizar la exposición que de los mismos hace el maestro Daniel Moreno, quien nos habla de la siguiente manera:

En la sesión de 1916 se planteó con toda claridad la necesidad de llevar a la práctica la libertad Municipal. En tal sentido se pronunció la segunda comisión de Constitución, que al comentar el proyecto del señor Carranza advirtió que la instalación del Municipio libre constituía la diferencia más importante y, por tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857. Esto no significaba que el proyecto inicial tuviera una gran reglamentación en vista que únicamente señalaba que los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política, El Municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre este y el gobierno del estado. (12)

(12) Daniel Moreno, Derecho Constitucional Mexicano, México

En este momento ha de dar inicio el desarrollo de las ideas municipales, sobre la autonomía de la misma, con el fin de que pueda llegar la democracia a cada una de las personas que conforman la población.

Otro de los aspectos de el Municipio libre, es sin duda el hecho de que se promueva el desarrollo integral de la persona, de la empresa, y por ende de la población que habita el Municipio, en tal forma que la descentralización del poder, haga que la participación ciudadana tenga mayor injerencia en el desarrollo del gobierno.

Para terminar este inciso, queremos anotar los comentarios que hace el maestro Raúl Olmedo Carranza, respecto de la actual visión mexicana del Municipio, expresándose de la siguiente manera:

Hoy la reforma municipal es un movimiento social que ha adquirido una dinámica propia. En el aspecto de la democratización, la reforma municipal ha avanzado sensiblemente. La representación proporcional en los ayuntamientos es un hecho innegable, se está practicando una verdadera y original descentralización de poder de las cabeceras municipales hacia las delegaciones o comisarías. Los delegados, antes designados, ahora son electos por la comunidad en varios estados.

Dando mayores responsabilidades a los delegados de los Ayuntamientos, en los pueblos que integran el Municipio, que forman cuadros políticos administrativos capaces de organizar a la comunidad ahí donde ésta se encuentra. Si el Ayuntamiento y la cabecera municipal estaban marginados de desarrollo, tanto más los delegados del ayuntamiento y los pueblos, hoy esta situación comienza a invertirse. Por primera vez se impartan cursos de capacitación para los delegados municipales. La participación de la ciudadanía y de la

comunidad en general en las tareas municipales se ha incrementado de manera sorprendente, a través de comités cuya actividad comienza a ser reglamentada para volverla permanente. La democratización es un método para ampliar la participación de todas las fuerzas sociales en las decisiones y la ejecución de esas decisiones en el ámbito municipal. (13)

Como a través de los tiempos, las ideas y las estructuras sociales y político-organizativas van cambiando en relación a la necesidad de gobierno y el poder que se ejerce en ese momento, así la lucha de la población por obtener derechos que pueden hacer valer con facilidad, y por ser su propio desarrollo un derecho humano, gracias a las ideas de descentralización del poder y la libertad del municipio para su organización, actualmente cada región ha de implementar planes propios para problemas propios, y de esta manera poder satisfacer ese derecho al desarrollo de su población.

(13) Raul Olzede Carransa. La Reforma Municipal. Avances y perspectivas "Dentro de la Constitución Hoy". México. Editorial "El día en Libros". México. Primera edición 1987. P. 118 y 119.

LA ORGANIZACION MUNICIPAL EN MEXICO.

En este capítulo, vamos a tratar la organización legal del Municipio en forma actual, con el fin de ir teniendo la noción de las facultades y obligaciones de las autoridades que intervienen en ella, y claro está la manera como éstos han de proporcionar los Servicios Públicos Sociales que requiere la misma comunidad.

Así, veremos el Ayuntamiento, al Presidente Municipal, Síndicos y otros servidores públicos que están dentro de la organización municipal.

a) EL AYUNTAMIENTO.

Para obtener una concepción global de lo que el Ayuntamiento es, vamos a partir desde su concepción gramatical, en tal forma que el diccionario castellano nos dice, que por ayuntamiento debemos entender lo siguiente.

* AYUNTAMIENTO Corporación que administra el Municipio. Casa consistorial. Junta, reunión. "(14)

14) Razón García Felayo y Gross. Diccionario Larousse Ilustrado. México. Editorial Larousse 1981. p. 77.

Claramente el diccionario ya nos refleja la idea del ayuntamiento, esto es, aquella corporación o grupo de gentes que se han de reunir con el fin de administrar políticamente el Municipio.

Por otro lado, esta idea encuentra su fundamentación directa en lo establecido por el Artículo 115 constitucional, mismo que en su primera fracción define el ayuntamiento y la composición del mismo, en tal forma que vamos a pasar a hacer su transcripción:

Artículo 115.- Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre conforme a las bases siguientes

Fracción primera.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, las personas que por elección indirecta y por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. (15)

(15) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tenemos como primera figura en la organización administrativa del Municipio, al ayuntamiento, mismo que según la fracción citada estará compuesto por las siguientes autoridades:

1. El Presidente Municipal.
2. Regidores.
3. Síndicos.

Ahora bien, es indispensable hacer notar cómo este órgano de administración pública va a responder a principios de proporcionalidad representativa, siendo que al respecto el maestro José Francisco Ruiz Massieu, nos dice:

La reforma política condujo a la modificación del principio de integración de las legislaturas y de los ayuntamientos, al completarse el de mayoría simple con el de representación de minorías para las primeras, y el de representación proporcional para los segundos. El Artículo 115 constitucional fue reformado nuevamente en 1983, para ampliar la aplicación del principio de representación proporcional a todos los ayuntamientos, no solo para el caso de municipios con 300.000 habitantes o más, como se había establecido en 1978. (16)

Estos principios de proporcionalidad, están basados en aquella democratización de la que hablébamos anteriormente.

16) José Francisco Ruiz Massieu. El Marco del Nuevo Artículo 115. El Derecho Olvidado. El Derecho Político de Estados y Municipios dentro de Revista Mexicana de Justicia, I.N.C.P. México. Núm. 11. Vol. 3. enero-marzo 1988. p. 134.

En consecuencia de lo anterior, el ayuntamiento, por ser la organización o corporación que lleva la administración pública del Municipio, va a responder directamente a ideas de representación proporcional, con el fin de que el desarrollo de derechos mencionados pueda tener vigencia continua, y su desarrollo integral esté debidamente observado al establecer núcleos de población con números semejantes de habitantes, para que éstos puedan establecer el ayuntamiento en su Municipio, y se espere a dar en principio, como un Servicio Público Social, el hecho de que la población disfrute una garantía humana como es el acceso a su propio desarrollo.

Para terminar, vamos a decir que el ayuntamiento tendrá vida autónoma, y la personalidad jurídica suficiente para manejar la administración pública y en especial su patrimonio, a través del Municipio forzado como una corporación que tiene la representación a base de elección directa, por una población de determinado número de habitantes que se integran en la búsqueda de su desarrollo económico, social y cultural, que les permita convivir dentro de la comunidad Municipal.

b) El Presidente Municipal y sus Facultades.

Antes de empezar a hablar respecto de las obligaciones y facultades del Presidente Municipal, queramos decir algo sobre la legislación que rodea al Municipio.

Esta entidad administrativa, considerada autónoma en su administración, va a tener personalidad jurídica propia.

El marco jurídico establecido para este tipo de organización federativa será la Constitución, Leyes Federales, Estatales y Reglamentarias. En tal forma que toda la legislación aplicable, que conforme al Artículo 133 de nuestra Constitución es vigente, podrá ser invocada en las relaciones con el ayuntamiento como representantes del Municipio.

Estas ideas parten de concepciones establecidas al respecto, por el maestro Ignacio Burgos, quien para finalizar su exposición hace un resumen de la legislación aplicable en el Municipio, diciendo:

Las consideraciones que se acaban de formular demuestran que, dentro del territorio de cada estado miembro, tienen imperio normativo, conforme a sus respectivos ámbitos o esferas, el orden jurídico interno correspondiente, y nos indican, además, que esta concurrencia se excluye en favor del primero en cualquier supuesto conflictivo entre ambos. Por consiguiente, la pirámide normativa que opera de arriba para abajo dentro de cada entidad federativa está integrada por los siguientes ordenamientos:

1. La Constitución Federal.
2. Las Leyes Federales y los Tratados Internacionales que no se opongan a esta.
3. Los Reglamentos Federales Heterónomos en la medida en que se ajusten a la Ley Reglamentada.
4. Las Constituciones Particulares.
5. Las Leyes Locales, y
6. Los Reglamentos Locales. (17)

17) Ignacio Burgos. Derecho Constitucional Mexicano, México.

Quisimos dar brevemente el marco jurídico que rodea al Municipio, ya que las funciones del Presidente Municipal van a estar dadas conforme a las normas de cada Municipio, conservando en un principio la estructura estatal, para luego someterse también a la legislación federal.

El Presidente Municipal, electo por la población del Municipio, constituirá el órgano ejecutivo administrativo que tendrá las facultades de brindar a la población los servicios públicos correspondientes, a fin de que tal población pueda seguir subsistiendo.

El maestro Serra Rojas, define la figura del Presidente Municipal, de la siguiente manera: "El Presidente Municipal, es de elección directa y constituye el órgano ejecutivo por medio del cual se cumplen las determinaciones del Ayuntamiento".(18)

Una vez que el Municipio se ha conformado, éste deberá de ostentar una personalidad jurídica distinta a la de sus componentes, pero que represente a su conjunto.

Dicho de otra manera, la comunidad de personas que conforman el Municipio, deben organizarse y mantener la relación entre los demás Municipios, eligiendo un Ayuntamiento que ha de tener

18) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. México, Editorial Porrúa. Décima cuarta edición. 1988, p. 656.

ese poder representativo de la población, siendo el Presidente Municipal la persona sobre la cual recae tal representación.

Por lo anterior, una función principal del Presidente Municipal será el representar a la población del Municipio, y por ser el órgano ejecutivo, debe forzosamente de implementar y desarrollar planes de servicio comunitario, esto es de Servicios Públicos, que tengan la infraestructura necesaria para que la población pueda desarrollarse.

Tales Servicios, principalmente los encontrados en la fracción tercera del Artículo 115 constitucional, el cual establece

Fracción Tercera.- Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las Leves, tendrán a su cargo los siguientes Servicios Públicos

- a) Agua potable y saneamiento.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- 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. (19)

En base a lo anterior, otras de las facultades ejecutivas del Presidente Municipal, será que los servicios públicos

19) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

mencionados en la fracción tercera del Artículo 115 que transcribimos, puedan darse sin que éstos se llegaren a suspender, y por supuesto desarrollar o buscar planes para su desarrollo progresivo. Así, la facultad ejecutiva del Presidente Municipal, ha de ir directamente enlazada a los Servicios Públicos.

En la fracción cuarta del Artículo 115, concede a los municipios personalidad jurídica para manejar su patrimonio libremente, el cual va a estar integrado por las contribuciones de sus pobladores.

En este aspecto fiscal existen sistemas de coordinación con la Federación, a fin de que el presupuesto sea distributivo. Siendo esta situación uno de los objetivos de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual en términos generales respecto de su iniciativa, y bajo los comentarios del maestro Sergio Francisco de la Garza, se define de la siguiente manera:

"La coordinación de los sistemas fiscales de la Federación, Estados y Municipios no se inicia ni se termina con la Ley que se propone en esta iniciativa. Con ella sólo se está cubriendo una etapa más de un proceso iniciado años atrás y que habrá de seguir un largo camino en el futuro. La coordinación fiscal es un proceso dinámico que requiere órganos propios que lo hagan posible, lo vigilen y lo promuevan. Para todo ello se propone que la Ley cree y organice, como órgano de coordinación, a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales y al Instituto de Desarrollo de las Haciendas Públicas. Con ello no se están inventando nuevos instrumentos. Sólo se está dando vida institucional a mecanismos que el desarrollo de las relaciones entre los Estados y la Federación han ido haciendo convenientes. ellos han sido los creadores y promotores

de los adelantos logrados en los últimos años en materia de coordinación fiscal. (20)

Por lo anterior, tenemos que a pesar de que existe la autonomía en cuestiones administrativas hacendarias, las participaciones estatales y federales deberán ser cubiertas, esto es que para lograr la infraestructura federal y estatal para el Municipio, cada unidad tendrá que aportar su contribución.

El Presidente Municipal tendrá la obligación de hacer y vigilar las partidas de contribuciones federales y estatales, así como la responsabilidad del manejo de la administración de la Hacienda recabada, como otra facultad más de su cargo.

También para celebrar convenios con otros Municipios, proyectos de infraestructura, planes administrativos, el Presidente Municipal, investido por aquella representación de la personalidad jurídica del Municipio, podrá desarrollar la facultad de suscribir convenios en representación del Municipio.

Decíamos que otra facultad del Presidente será la de establecer seguridad a la población, a base de una buena policía municipal, que proporcione la seguridad necesaria.

Para participar en la creación y administración de reservas

20) Sergio Francisco de la Garza. Derecho Financiero Mexicano. México, Ed. Porrúa. Décima tercera edición. 1985. p. 85.

territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcción, participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, funciones establecidas en la fracción quinta del Artículo 155 constitucional, esa representación ejecutiva, a través del Presidente Municipal, serán funciones que la Constitución le otorga en una manera de obligación.

Dicho de otra manera, la fracción quinta del Artículo 155 constitucional va a desempeñar las funciones citadas, para que el Presidente Municipal esté facultado, no de manera legislativa sino de una manera obligatoria, a observar las circunstancias del uso del suelo dentro de su respectiva jurisdicción.

En general, las facultades del Presidente Municipal serán, las de ser el órgano ejecutivo responsable de la administración pública del territorio sujeto a su jurisdicción, y que a pesar de ser autónomo no es independiente.

Querezos, para finalizar, hacer hincapié respecto de esa autonomía administrativa del Municipio. Dicha autonomía no quiere decir que sea independiente o soberano, sino que sólo significa que su administración es autónoma, debido a que considerarlo de otra forma sería crear Estados dentro del Estado.

Si bien es cierto, los Estados de nuestra Federación si son

soberanos entre sí, pero unidos a través de la Federación, las células integrantes de los Estados no llegan a tener tal soberanía, aunque sí la autonomía de la administración pública local, pero claro está deberán necesariamente de allegarse de la legislación Estatal y por supuesto de la Federal.

c) LOS SINDICOS Y SUS FACULTADES.

Como decíamos en el inciso anterior, la figura principal y sobre la cual ha de caer toda esa responsabilidad administrativa del territorio y población que conforma el Municipio, es el Presidente Municipal, aunque el mismo Artículo 115, establece que la administración del territorio va a estar responsabilizado a un Ayuntamiento, en tal forma que dicho Ayuntamiento del que hablamos en el inciso a) de este capítulo, forma un cuerpo de representantes de la población, y en el cual el Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, forman parte de ese grupo representativo y sobre el cual recae la administración.

En base a lo que expusimos anteriormente es claro notar cómo los Síndicos y Regidores, a pesar de que sobre éstos cae la administración del Municipio, por formar parte del Ayuntamiento, llegan a ser auxiliares del Presidente Municipal.

Así, el maestro Andrés Serra Rojas, al hablarnos de los Regidores y Síndicos establece: "Son Organos que auxilian al Presidente Municipal en el desempeño de sus funciones. La

distribución de tareas se hace por ramos imperando una división del trabajo de acuerdo con la importancia del Municipio". (21)

Si el número de auxiliares del Presidente Municipal va a depender del Municipio, el Ayuntamiento en general ha de ser el órgano de decisión, y el Presidente Municipal el de representación. Así, un Municipio importante se allegará de un órgano consultivo y otro de colaboración, que sin formar parte del Ayuntamiento, son asesores de los órganos de decisión.

Por lo anterior, una de las facultades principales de los Síndicos, será el de intervenir con su voto en la administración del Ayuntamiento, y cuya representatividad la tiene el Presidente Municipal, dentro de sus facultades que comentábamos anteriormente.

La parte segunda de la fracción segunda del Artículo 115 constitucional, señala la obligación del Ayuntamiento a seguir los lineamientos legislativos establecidos por el Estado, al decir:

"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, los reglamentos y circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones". (22)

21) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. p. 657.

22) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. p. 95

Así, el Municipio libre, estará sustentado en ese cuerpo de decisión que es el Ayuntamiento, siendo el Presidente Municipal el órgano ejecutivo por el cual se realizan los acuerdos del Ayuntamiento.

En tal forma, las facultades en general del Municipio serán facultades del Ayuntamiento, y necesariamente de los Síndicos, siendo la de administración, manejo de Hacienda y ser la primera autoridad política del lugar, como nos lo menciona el maestro Gabino Fraga, quien al respecto de las facultades de los Síndicos, a través del Ayuntamiento, nos dice:

Procurando resumir los rasgos generales de la Legislación Mexicana en materia Municipal, podemos decir que el Municipio tiene facultades que se pueden agrupar en tres categorías.

1. Facultades para la administración de los intereses locales del Municipio.
2. Facultades para el manejo de la Hacienda Municipal.
3. Facultades que tiene el Ayuntamiento como primera Autoridad Política del lugar. (23)

Ahora bien, debemos decir que la naturaleza de las facultades de los Síndicos, no será el hecho de administrar por sí mismos los Servicios Públicos del Municipio, sino que en ese cuerpo administrativo que se forma en el Ayuntamiento, la votación en la administración pública del Municipio, será una de sus facultades principales, como los órganos de decisión para la implementación de planes administrativos al Municipio.

23) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. Vigésima octava edición. 1989. p. 223.

Como consecuencia, no cabe duda que la integración del Ayuntamiento es eminentemente democrática, debido a que sus decisiones se toman por ese cuerpo consultivo que forma el Ayuntamiento y del cual los Síndicos son parte.

En este sentido, el maestro José Francisco Ruiz Massieu, nos dice:

Colocándonos en una posición equidistante, no se puede más que reconocer que el Municipio es una Institución democrática por su integración (Voto Popular), Vocación (Servir a la Comunidad Municipal) y por su modo de actuación con la máxima participación Ciudadana posible a través del Ayuntamiento, pero que sus competencias, a partir de los mínimos que establece la Constitución General, y su estructuración orgánica, dependerán de las características territoriales, Socio-Económicas, Culturales y Demográficas específicas. (24)

En general, y como ya lo hemos establecido, estos cargos Consejales de los Síndicos, será más que nada una forma a través de la cual la población del Municipio ha de ejercer control en la Administración Pública Municipal.

Así, partiendo de ideas democráticas de integración, una de las funciones del Síndico será sin duda que los planes que se hayan de implementar respondan al interés de la población, y no a intereses personales de cualquiera de los individuos que forman el Ayuntamiento.

24) José Francisco Ruiz Massieu, Ob. Cit. p. 140.

Tanto el Presidente Municipal, como Síndicos y Regidores, irán directamente a satisfacer los Servicios Públicos señalados en nuestra Constitución, además de otros para apoyar el comercio e industrialización de su Municipio.

En consecuencia de lo anterior, podemos decir que existe la obligación de, respecto del Servicio Público, pero del Servicio Social, esta situación va a ir directamente encuadrada al interés del Municipio de que se trate. Debido a que la Legislación Municipal en su reglamento es interna, y en nuestro país existen bastantes Municipios, que regularmente conforman reglamentos parecidos, pero no idénticos debido a su propia autonomía, aunque claro está como establecíamos en el inciso anterior respetando las legislaturas locales y federales.

No queremos adelantarnos al capítulo IV, en el que hablaremos eminentemente de los Servicios Públicos Sociales que no sólo el Presidente Municipal, Síndicos y Regidores deben de ofrecer a la población, sino también instituciones de beneficencia especializadas en coordinación con el Ayuntamiento, debido a que esto lo trataremos con mayor extensión en nuestro último capítulo, en donde analizaremos las funciones del Presidente Municipal y en general del Ayuntamiento, frente a la necesidad del Servicio Público Social que en un momento determinado, la población del Municipio puede exigir.

Así, pudiésemos decir que por ser funciones públicas las del

Ayuntamiento, no sólo estarán obligados a administrar el Servicio Público, sino a velar por los intereses de su población en general, y en esto se incluyen los Servicios Públicos Sociales.

d) OTROS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.

Un Municipio, cuando se desarrolla, requiere de más personas que le proporcionen al mismo su funcionalidad administrativa.

Es por eso que no basta con que se tenga el Ayuntamiento debidamente integrado, sino que pueden existir otros servidores públicos que entran en la organización municipal, y son estos funcionarios los que nos ocupan en el presente inciso.

En este orden de ideas y tomando conceptos históricos, pudiésemos decir que los órganos principales o funcionarios principales serán el Alcalde, Regidores y Procuradores o Síndicos, siendo estos tres tipos de funcionarios básicos en la organización municipal, quienes han sido a través de la historia sus principales órganos.

El maestro Daniel Moreno, nos hace las siguientes exposiciones

Los funcionarios principales de tal sistema (del Municipio) eran los Regidores. El más importante era el Alcalde Ordinario

electo entre los mencionados; también un Alferes, encargado de conducir la bandera los días festivos. Había, además, el Alcalde mayor o Corregidor, un Procurador o Síndico y el Escribano. Ya hemos señalado la importancia que tuvo entre nosotros el Ayuntamiento capitalino en 1808, lo que revela la fuerza que habían adquirido, según lo expusimos a través del historiador Alexán, y como eran generalmente los Criollos, que no podían ocupar determinados cargos, quienes, para tener cierta relevancia política, compraban o restababan esos puestos.

Si bien es cierto, dentro del Ayuntamiento actualmente sólo encontramos la figura del Presidente Municipal o Alcalde en la antigüedad; los Regidores y Síndicos que tenían las facultades de Procuradores representantes de la sociedad dentro del Ayuntamiento; podemos notar cómo ya en el Municipio antiguo se tenían figuras como los Escribanos y los Alferes, quienes no eran básicamente órganos de administración y de decisión, pero que van a constituir el personal de apoyo para el desarrollo de la función administrativa pública del gobierno.

Actualmente, debido a la gran Reforma Municipal de 1983 dada a partir de la administración del Presidente De la Madrid, el Municipio cuenta ya con vida propia, y por tal concepto requiere de diversos servidores públicos a su servicio.

Todo ese movimiento social de Reforma Municipal, lo podemos entender con mayor amplitud y veracidad de acuerdo con lo que nos

expone sobre este t3pico el maestro Ra3l Olmedo Carranza, quien nos comenta:

Hoy la Reforma Municipal es un movimiento Social que ha adquirido una din3mica propia. Los Ejecutivos Estatales cuentan con sus respectivos Centros de Estudios Municipales, a trav3s de los cuales impulsan y encausan la nueva dimensi3n hist3rica de sus Municipios. Son ya innumerables las reuniones para difundir y analizar el contenido y los alcances de la reforma, así como para capacitar a las Autoridades y Trabajadores Municipales.

En el aspecto de la Democratizaci3n la Reforma Municipal ha avanzado sensiblemente. La representaci3n proporcional en los Ayuntamientos es un hecho innegable, se est3 practicando una verdadera y original descentralizaci3n de poder de las Cabeceras Municipales hacia las Delegaciones o Comisarias. Los Delegados, antes designados, ahora son electos por la Comunidad en varios Estados.

Dando mayores responsabilidades a los Delegados de los Ayuntamientos en los pueblos que integran el Municipio, se formaran cuadros Politico-Administrativos capaces de organizar a la Comunidad ahí donde ésta se encuentra. Si el Ayuntamiento y la Cabecera Municipal estabán marginados del desarrollo, tanto así los Delegados del Ayuntamiento y los Pueblos, hoy esta situaci3n comienza a invertirse. Por primera vez se imparten cursos de capacitaci3n para los Delegados Municipales. La participaci3n de la Ciudadan3a y de la Comunidad en general en las tareas Municipales se ha incrementado de manera sorprendente, a trav3s de comites cuya actividad comienza a reglamentarse para volverla permanente. La Democratizaci3n es un m3todo para ampliar la participaci3n de todas las fuerzas sociales en las decisiones y la ejecuci3n de esas decisiones en el ambito Municipal. (25)

Como consecuencia, tenemos ya algunos otros conceptos de

(25) Ra3l Olmedo Carranza. La Reforma Municipal, Avances y Perspectivas, dentro de la Constituci3n Hoy. M3xico. El D3a en Libros. Primera edici3n. 1987. p. 117 y 118.

servidores públicos fuera de los tradicionales que conforman el Ayuntamiento, y que son las autoridades y trabajadores municipales, en primera instancia, luego una figura principal en el Municipio sin duda será el Delegado Municipal.

Este servidor público, será el contacto directo en la soberanía, a quien sirve, esto es el pueblo a quien sirve.

En tales conceptos, la figura del Delegado Municipal es de gran importancia debido a que su función tiene mayor contacto con la misma población, con el fin de recoger sus inquietudes, para exponerlas en el Ayuntamiento, y éste trate de satisfacer las necesidades de las localidades.

Dentro del Ayuntamiento existen también otras figuras de las que ya hablamos anteriormente, como son los órganos consultivos y los órganos de colaboración, como otros servidores públicos que conforman la organización municipal.

Así, el maestro Andrés Serra Rojas, al hablarnos de los mismos, nos expone:

Las Leves Municipales pueden establecer Organos Consultivos que auxilien al Ayuntamiento en el desempeño de sus labores. Así tenemos Comités de Planeación, de Auxilios y otros análogos.

Sin interferir en sus funciones, los Municipios pueden auxiliarse para la realización de sus fines Sociales de la acción privada. Las Juntas de Mejoramiento Cívico, Moral y Material quedan excluidas en esta categoría de actividades, pero no como Organismos Públicos que limiten la autonomía municipal. Es absurdo llamar a estas Juntas, Ayuntamientos

Federales; si el Municipio no llena con efectividad sus funciones, el camino lógico es dotarlo de los elementos que le hacen falta, no crearle problemas inútiles. Lo mismo puede decirse de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, hoy desaparecidas o en proceso de liquidación. (26)

Tal vez es aquí en donde encontramos la idea del Servicio Público Social (26 Bis), esto es, ya anteriormente habíamos establecido los servicios públicos que debe de brindar el Municipio, (Capítulo III), sobre los servicios públicos dados como el alcantarillado, el alumbrado público, limpia, etc., la comunidad requiere de otro tipo de servicios, esos son los servicios que fuera de Servicios Públicos como tal, será un Servicio Público Social directamente a la comunidad social, así tenemos que respecto de otros servidores públicos, serán los órganos consultivos y los órganos de colaboración dentro de los cuales encontramos la idea de las Juntas de Mejoramiento Cívico, Moral y Material.

Si bien es cierto estas organizaciones fueron creadas por razones políticas, estas van a tener un objetivo eminentemente social, que no va a ir enlazado a las funciones propias del Municipio, sin que en ningún momento invada la esfera del servicio municipal, y claro está limitando su actuación a la colaboración con el Municipio, debido a que éstas estarán

26) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. p. 660.

26 Bis) En este sentido encontramos que la doctrina tiene un punto de vista diferente, nos referimos a la reciente postura de los Comités del Poder Público en Derecho Mexicano del ilustre Dr. León Cortiñas-Peláez, y para tales efectos consúltese el artículo Finanzas Públicas y Administración Contemporánea, Revista de Ciencias Jurídicas de la ENEP, Acatlán, pp.53-76.

supeditadas a los requerimientos municipales.

Son organismos privados que se establecen para el auxilio del Municipio y cooperan con éstos en la atención a los Servicios Públicos Municipales. Así la misma sociedad, con el fin de tener el desarrollo armónico que ésta requiere, crea todo tipo de servidores, que a pesar de que su función es pública, no lo es del todo administrativa municipal.

Este es el punto sedular de nuestro trabajo, encontrar claro está los Servicios Públicos Sociales dentro del Municipio, por lo que la Junta de Mejoramiento Cívico, Moral y Material, es y será el organismo debidamente facultado para buscar soluciones sociales de interés público.

Según la Secretaría de Gobernación:

Estos organismos no tienen el ejercicio de ninguno de los fines del Municipio, porque en este caso serían contradictorios con el Artículo 115 de la Constitución y constituirían una menaza para el mantenimiento del Municipio libre.

Sus actividades, por lo tanto, no pueden interferir, limitar y sustituir en ninguna forma las facultades de los Ayuntamientos. Las Juntas deben colaborar en los Municipios para fomentar la colaboración económica de los particulares y la ayuda oficial y obtenerse una mayoría en la atención de los Servicios públicos. (27)

27) Las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, origen y disposiciones legales que regulan su organización y funcionamiento. Secretaría de Gobernación, 1959. Vol. 1. p.

En consecuencia de la cita anterior, tenemos ya fijado otro órgano público privado, por llamarlo de alguna manera, que son las Juntas de Mejoramiento.

Independientemente de los escribanos, del personal burócrata, autoridades, o Delegado Municipal, este tipo de autoridad va a buscar que la sociedad municipal cuente con los servicios sociales comunitarios o colectivos, con el fin de que el Municipio pueda desarrollarse.

Por otro lado, independientemente de los órganos de consulta, colaboración y de las Juntas de Mejoras, podemos citar a otros funcionarios públicos como son

- a) El Secretario Municipal.
- b) El Tesorero Municipal.
- c) El Secretario del Ayuntamiento.
- d) El Delegado Municipal.
- e) El Jefe de Policía.
- f) El Administrador del Registro Civil y
- g) Los Funcionarios y empleados municipales.

Por lo que se refiere al Secretario Municipal, éste es el Jefe inmediato de las oficinas del Presidente Municipal y por esta razón es nombrado y revoado libremente por el Presidente, y autoriza la mayoría de los asuntos que competen al Ayuntamiento.

Por lo que se refiere al Tesorero Municipal, éste encuentra varias atribuciones fiscales, las cuales nos cita el maestro Agustín Montaña de la siguiente manera:

1. Colectar los fondos que deben ingresar a la Tesorería.
2. Hacer los cobros con oportunidad y exactitud.
3. Llevar la contabilidad.
4. Dar cuenta al Síndico, cuando éste por agotarse alguna partida presupuestal.
5. Hacer un corte de caja mensual, que debieran aprobar el Presidente Municipal y el Síndico.
6. Cuestionar su asnejo.
7. Elaborar proyectos que someters a consideración y aprobación del Ayuntamiento, mediante los cuales considere que mejora el funcionamiento de la Tesorería y la recaudación de impuestos.
8. Hacer los pagos de acuerdo al presupuesto de egresos aprobado por la legislatura del Estado, para el correspondiente ejercicio fiscal, exigiendo que los comprobantes respectivos estén visados por el Presidente Municipal o por el Síndico, en la inteligencia de que cualquier pago hecho sin la formalidad requerida, carecera de validez y serviría de base para exigir las correspondientes responsabilidades.
9. Presentar al Ayuntamiento cada año, en los primeros quince días del mes de Septiembre, los presupuestos de egresos e ingresos para el siguiente ejercicio fiscal.
10. Vigilar que la contabilidad se encuentre al corriente, tanto en lo que respecta a los movimientos de fondos como el presupuesto de egresos.
11. Revisar las conciliaciones mensuales de las cuentas bancarias.
12. Manejar el fondo fijo de caja.
13. Dirigir y controlar el personal de la Tesorería. (28)

Hecho expuesto las funciones del Tesorero Municipal, toda vez que la libre administración del Municipio como derrotero de

28) Agustín Montaña, Manual de Administración Municipal, Mexico.

la actual Reforma Administrativa, va a estar basada en que el Municipio a través de su recolección de impuestos, podrá, una vez que haya satisfecho los planes de coordinación fiscal estatal y federal, dirigir su presupuesto hacia las áreas prioritarias de Servicios Públicos que la comunidad requiere.

A diferencia del Secretario del Ayuntamiento, es la persona encargada de llevar el despacho de los negocios, esto es, interviene en los levantamientos de actas, autorizaciones, registros, expedición de copias, lleva archivos y expedientes, y en general su función es más administrativa que representativa.

Por lo que se refiere al Delegado Municipal, sobre éste ya pudimos hablar anteriormente, las funciones del Jefe de Policía, son obvias, y en general podemos decir que son las de brindar seguridad a la población, siendo él también el encargado de vigilar que no solamente la Ley local sea cumplida sino también la federal.

El Administrador del Registro Civil lleva los actos de estado civil, y por último los funcionarios y empleados municipales que se desempeñan en el Municipio, y que son nombrados por los Directores de Área de cada uno de los Departamentos que conforman los Municipios.

Por último diremos, que el volumen de empleados dependerá directamente de la importancia del Municipio de que se trate.

Cabe hacer notar que las Doctrinas actuales entre las que podemos señalar principalmente la del ilustre Dr. León Cortiñas Pelayo, quien nos habla muy claramente sobre los vocablos "Función", "Atribuciones" y "Servicios Públicos", como confusión terminológica muy frecuente, dando paso a los conceptos más atinados como son "Función del Poder Público", "Facultades" y de "Cometidos del Poder Público", esto quiere decir que siguiendo el criterio del tratadista antes mencionado, la Función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general, que mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado.

Así, "Facultades", que son poderes jurídicos específicos de que están dotados los órganos de la Administración Pública, y por último los "Cometidos" del servicio público, atendiendo a los lineamientos generales, son aquellas tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de Derecho Público y cuyos destinatarios se encuentren frente a ellos en calidad de usuarios, para más abundamiento sobre este interesantísimo tema consúltese los artículos de la Revista de Ciencias Jurídicas publicada por la S.N.S.P. Acatlán, que nos da un vasto panorama sobre estos vocablos que hemos confundido en su aceptación a la luz del Derecho Administrativo.

CAPITULO III

LOS SERVICIOS PUBLICOS. (28 bis)

Ya en el capítulo anterior, en su último inciso, tocamos nuestro tema de tesis, en el sentido de que las Juntas de Mejoramiento serán los órganos de Servicio Público con fines sociales.

Por lo anterior, consideramos que debemos diferenciar el Servicio Público de el Servicio Público Social.

En consecuencia, los Servicios Públicos serán los límites de aquella Junta y los Servicios Públicos Sociales serán su campo de acción.

Para lograr una mejor exposición vamos a definir el Servicio Público, a señalar las características del mismo y por último a establecer los tipos de Servicio Público atribuibles al Ayuntamiento Municipal.

(28 bis) Cabe notar que el Dr. Cortiñas Peláez, los maneja como tareas del Poder Público pero en sentido estricto; es decir, que no todo lo que hace el Estado son Servicios Públicos.

a) ASPECTO CONCEPTUAL DEL SERVICIO PÚBLICO (29 Bis)

Es necesario establecer una buena definición de en qué consiste el Servicio Público, ya que es menester diferenciarlo del Servicio Público Social, el cual es nuestro tema de tesis.

En estos aspectos queremos hacer las exposiciones que hacen los maestros Duguit, Jese y Bonnard, mismos que son citados por el maestro Gabino Fraga y que tratan de definir el Servicio Público.

Duguit define al Servicio Público como Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino con la intervención de la fuerza gubernamental.

Jese establece que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden 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 sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse.

Bonnard lo define de la siguiente manera. Los Servicios Públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado, para emplear una comparación organizativa, se puede decir que los Servicios Públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado; considerado desde el punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de los Servicios Públicos. (29)

- 19) Gabino Fraga, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, vigésima octava edición, 1989, p. 21 y 22
- 19 Bis) La ley orgánica del Departamento del Distrito Federal lo define de la siguiente manera: Es la actividad organizada que se realiza conforme a las Leyes o Reglamentos vigentes, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo y de interés Público (art. 33 L.O.D.D.F.)

A pesar de que en el inciso anterior hablamos de las características del Servicio Público, debemos buscar elementos dentro de las definiciones propuestas que nos conduzcan a encontrar las características esenciales para el próximo inciso.

Así el Servicio Público sin lugar a dudas consiste en una actividad. Esta actividad forzosamente debe responder a aquellas ideas del Derecho Administrativo ya referidas y que para ser desarrollada requiere que exista una ley que la faculte.

En tales circunstancias las Legislaciones Orgánicas no sólo municipales sino dependencias paraestatales y del Distrito Federal van estableciendo las atribuciones que le corresponden para el cumplimiento de la actividad regulada por la ley.

La actividad pública no puede existir si no hay anteriormente una ley que la cree o que la faculte.

Otro elemento, definitivamente, es dar satisfacción regular y continua a las necesidades de interés general.

El servicio de abastecimiento, el de luz pública son servicios regulares y continuos y estos responden al interés general, por lo que estos servicios van a ser necesariamente para satisfacer el bien común de la sociedad.

Por último, el Servicio Público presenta otro elemento más como es el representativo del Estado.

Aunque aquí debemos de considerar que el concepto Estado está mal enfocado conforme a las definiciones de Bonnard, ya que el Estado en sí va a responder a la idea de un territorio, de una población y un gobierno que ha de servir al interés de la población asentada en el territorio.

En tal forma que el Servicio Público, sin lugar a dudas, representa el cuerpo mismo del Gobierno.

Si seguimos la idea establecida por la teoría general del Estado, el Gobierno como elemento del Estado, se forma para beneficio directo de la población asentada en el territorio.

En consecuencia, tal Gobierno deberá administrar el Servicio Público eficazmente para satisfacer esa necesidad de interés general en forma regular y continua.

Por lo anterior, es indiscutible cómo el concepto Estado está mal empleado y nosotros lo sustituimos directamente por Gobierno.

El maestro Rafael de Pina Vara, al hacer su definición del Servicio Público, nos dice: "Complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de Administración Pública

y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podía ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma. (30)

Toda esa nomenclatura de complejos no es otra cosa que la organización jurídico-administrativa, que va encaminada directamente a atender la necesidad de carácter general.

Nótese cómo el maestro Rafael de Pina trata también al Servicio Público como aquél que los particulares no tienen capacidad de ofrecer. En esto coincidimos, debido a que existen concesiones, o bien podrían existir concesiones para poder realizar el Servicio Público, como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde la mayoría de los Servicios Públicos están concesionados a los particulares.

En este sentido, el comentario del maestro Ignacio Pichardo Pagaza, quien sobre del sistema municipal y los servicios públicos opina:

En todo caso, tales sistemas de regionalización pueden servir de parámetros de la acción pública y guiar las acciones de algunas entidades públicas federales, pero no pueden fundamentar la promoción directa del desarrollo, cuya organización debe basarse en la División Política del país. La Constitución Política General de la República, en efecto, concede a la Federación facultades específicas relacionadas con

30) Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. México.

Editorial Porrúa. Segunda edición. 1970. p. 300.

el desarrollo nacional, pero reserva a los Estados y Municipios las principales acciones de prozoción del desarrollo. A la Federación compete el planteamiento de objetivos de Política que han de perseguir Estados y Municipios, en función de los intereses de la Nación, pero a éstos corresponde, sin restricciones, la tarea de atender directa y adecuadamente las necesidades de los habitantes, la actividad fundamental de promover el desarrollo Económico y Social. (31)

Esas ideas en las que se ha asentado la Administración Pública, que busca el desarrollo adecuado y la satisfacción de las necesidades de los habitantes, va a ir íntimamente relacionada con el concepto de el Servicio Público.

En tales circunstancias, que a través del tiempo dichas necesidades han crecido, al grado de que el Gobierno tiene que entrar a ser un Gobierno expresario (31 Bis), con el fin de fomentar el desarrollo.

Así, el Gobierno ha ido ganando atribuciones extendiendo el Servicio Público, y muchas de las veces este Servicio ya no responde a la necesidad colectiva, y sí entorpece la actividad expresarial actuando como competencia desleal frente a los particulares.

Entonces, a través de esas atribuciones el Estado también

31) Ignacio Pichardo Pagazz. 10 Años de Planificación y Administración Pública en México. México. Editorial Instituto de Administración Pública. Primera edición. 1962. p. 143.

31 Bis) Cfr. en Cortiñaz Peláez... Ob cit, pp. 71 a 75.

realiza el Servicio Público. En este sentido el maestro Gabino Fraga, nos expone las categorías de las atribuciones de la siguiente manera:

- a) Atribuciones de mando de policía o de coacción que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y la seguridad, la salubridad y el orden público.
- b) Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Atribuciones para crear Servicios Públicos.
- d) Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del País. (32)

Como puede verse, la definición del Servicio Público se hace más extensiva, dependiendo de cómo el Gobierno va entrando cada vez más a el juego empresarial.

En tales conceptos que el Gobierno, en nuestra consideración, no debe ir más allá que el de la atribución de mando, policía y coacción judicial, así como crear y satisfacer los Servicios Públicos requeridos.

Pero respecto de las actividades económicas de los particulares, y la gestión económica cultural y asistencial del país, estos rubros pueden bien llevarse en forma privada y no dejársela al Gobierno, el cual por decir algo al entrar en una empresa, como es Aeronaves de México o Aeroméxico, éste, si bien

32) Gabino Fraga. Ob. Cit. p. 15.

es cierto, si satisface una necesidad general pero no apremiante de la Sociedad, sino que el servicio está dado para el sector empresarial, que utiliza el avión para transportarse.

b) SUS CARACTERISTICAS.

Como ya en algo habíamos avanzado en el inciso anterior, al tratar de definir al Servicio Público, éste presentaba varias características elementales, para su establecimiento y prosecución.

Así, podemos decir que para que el Servicio Público pueda darse, en principio se requiere una contribución. El Artículo 31 Constitucional establece "Son obligaciones de los Mexicanos, fracción cuarta, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes".(33)

Lo anterior, presenta una de las principales características que olvida la Administración Pública Federal, Local y Municipal, como es que el mismo debe de estar enfocado a la contribución de los ciudadanos.

En tal forma que lo que el Estado maneja o para mejor

33) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México.

Editorial Porrúa. 89a. edición. 1990. p. 37 y 38.

contribución de los ciudadanos o de la Soberanía; y decimos Soberanía debido a que los Artículos 39, 40 y 41 de nuestra Constitución delegan ese poder absoluto de Gobierno en la población, sobre quien recae la Soberanía.

Así, ese pueblo soberano, para que pueda tener calles, alumbrado, alcantarillado, da su contribución a través del impuesto siguiendo las ideas de proporcionalidad sobre el mismo.

Por lo que podemos decir que una de las características principales es la contribución, y por lo mismo el Servicio Público debe de ir enfocado a brindar a la población mejores infraestructuras de desarrollo.

Ahora bien, este Servicio Público puede darlo en concesión el Estado (33 Bis), de tal manera que el párrafo octavo del Artículo 23 Constitucional los apunta de la siguiente manera:

" El Estado (El Gobierno) sujetándose a las Leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de Servicios Públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las Leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los Servicios y utilización Social de los bienes, y evitará fenómenos de

33 Bis) Crf. en Cortinas Peláez... Ob cit, pp 61 a 67.

concentración que contraríen el interés público."(34)

Nótese cómo el párrafo que acabamos de transcribir hace alusión a la prestación del Servicio y utilización social del mismo, esto es que cuando la legislación habla de Gobierno, y aquí volvemos a hacer la aclaración de que realmente no tiene por qué nombrársele Estado al Gobierno, la Legislación le establece Servicio Público, pero cuando tal Gobierno considera conveniente concesionar al particular algún Servicio Público, éste forzosamente tiene que ir a satisfacer la utilización social del mismo.

Con lo anterior queremos decir que uno de los objetivos principales, es la satisfacción del público en general y también que el mismo pueda, socialmente hablando, prestar el servicio que se requiere.

Ahora bien, debemos de considerar que el Servicio constituye una actividad técnica regulada, continua y permanente, que la Legislación va a establecer con el interés de satisfacer la necesidad social, económica y cultural de la soberanía, en tal forma que el Servicio Público va a tener como objetivos directos la prestación del mismo, va a servir de regulador de la economía mediante los gastos que se sufragan para su funcionamiento y

34) Raúl Olmedo Carranza, La Reforma Municipal, Avances y Perspectivas, Editorial El día en libros, México, 1987

tiende a ser regulado por la Legislación.

Las características mencionadas pudiésemos decir que son de fondo, y las de forma serán derivadas de tales objetivos y características de Servicio Público.

Así, el maestro Agustín Montaña, nos hace una enumeración de las características que debe contener el Servicio Público, al decir:

1. La continuidad y permanencia del Servicio.
2. La uniformidad en la medida y calidad en que se proporciona.
3. La naturalidad tanto en lo que corresponde a su propia naturaleza como en su utilidad natural.
4. La economía o bajo costo del Servicio.
5. La igualdad del Servicio para todos o para la mayoría, sin excluir a las personas que no lo pagan.
6. La comunidad o facilidad para prestar el Servicio con los recursos en manos, económicos y físicos disponibles. (35)

Como decíamos al principio de nuestra exposición del presente inciso, la Ley va a atribuir la forma y facultades para el Servicio Público.

Como consecuencia de esta naturaleza, la continuidad en el Servicio es indispensable, esto es que el Servicio ha de darse mientras la Legislación exista, además de que la misma comunidad al evolucionar va requiriendo de otros servicios, por lo que la legislación tiene que ir formando al Servicio Público para que

(35) Agustín Montaña. Ob. Cit. p. 37.

éste sea permanente y continuo.

Por otro lado, la uniformidad en el Servicio es otra característica, esto es que la calidad de los Servicios Públicos debe ser la misma para toda la población, aunque podemos decir que en las comunidades de economía excesiva, esta circunstancia está mejor cuidada, debido a la influencia tan grande que tienen con el mundo político de donde hacen su negocio.

Ahora bien, por otro lado, por lo que se refiere al concepto citado por el maestro Agustín Montaña, respecto de la naturalidad, esta circunstancia quiere decir que su utilidad sea natural, en tal forma que por ejemplo, el servicio de agua sea aprovechado naturalmente por toda la población, y que por su propia naturaleza este servicio se convierta en indispensable, no sólo para la comunidad sino para la vida humana misma.

Así también, la situación económica o bajo costo del servicio, indiscutiblemente que esto va responderá a la política del momento, ya que el Gobierno, en teoría, debe de ser el formal cuidador de las contribuciones de la población, pero de todos es sabido cómo el Servicio Público se endebece, debido a concesiones a parientes o empresas fantasma, mediante las cuales se infla el presupuesto y claro se deja sin subsidio al Municipio.

La igualdad del Servicio consideramos un punto muy importante que debatir, ya que los colonos de Ciudad

Netzhualcóyotl y los residentes de las Lomas de Chapultepec, no tienen una semejanza siquiera en el Servicio Público prestado, a pesar de que ambas comunidades responden a la idea de la soberanía y población, y de alguna manera son contribuyentes

El porqué no son los mismos Servicios Públicos, sin duda radica en el poder económico de las altas esferas, situación que rompe con toda la estructura de derecho, en lo que se refiere a la igualdad jurídica entre todas las personas.

Por otro lado, para que el Servicio pueda darse, se requiere de recursos económicos, humanos y físicos disponibles, en tal forma que el Gobierno pudiese brindar con extrema facilidad los Servicios Públicos, pero el mismo se complica con su propia economía y, debido al saqueo interno, esto se hace de manera imposible.

Consideramos, como punto de referencia, que ni la Contraloría ni la Procuraduría, a pesar de tener facultades para ello, podrán en un momento determinado detener un sistema PRIISTA, que ha durado más de 50 años, y será única y exclusivamente la soberanía cuando tenga conciencia y cultura de derecho cuando pueda reclamar para sí sus propios derechos.

En general, estas son las características que ha de presentar el Servicio Público, para que el mismo pueda llamarse Servicio Público.

c) **CLASIFICACION CONSTITUCIONAL.**

Ya anteriormente hablamos del tipo de Servicio Público que ha de brindar el Municipio, en tal forma que transcribiéramos los servicios que menciona la fracción tercera del Artículo 115 Constitucional y que para efectos de la continuidad en la lectura de esta tesis, vamos a hacer de nueva cuenta su transcripción:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centros 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 financiera y administrativa. (36)

Estos tipos de Servicio, deben de ir directamente a satisfacer necesidades básicas, en tal forma que la población pueda quedar debidamente estructurada y satisfacer las necesidades más apremiantes.

Así pues, entendemos que los Servicios Municipales serán los que van directamente a proporcionar tal satisfacción a las necesidades de la población.

Estos tipos de Servicios programados por nuestra legislación

36) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

son en sí las formas básicas en que el tipo de Servicio Público ha de ofrecerse, en tal forma que el maestro Agustín Montaña, al hacer la exposición de la satisfacción de necesidades a través de los tipos de Servicios Públicos, hace un largo enlistado el cual consideramos de suma importancia para nuestro trabajo, por lo que al hacer su transcripción, en forma muy general podemos clasificar los principales Servicios Públicos proporcionados por el Municipio según las siguientes necesidades:

- a) Necesidades Básicas. (estas necesidades deben ser cubiertas en coordinación con el Estado y la Federación.
 - 1. Agua potable.
 - 2. Vivienda.
 - 3. Educación.
- b) Necesidades Habitacionales.
 - 1. Planificación y zonificación.
 - 2. Reglamentación de construcciones.
 - 3. Alcantarillado.
 - 4. Banquetas y pavimentos.
 - 5. Alineamiento.
 - 6. Nomenclatura de calles.
 - 7. Reglamentación de ruidos molestos.
- c) Necesidades Educativas.
 - 1. Construcción y sostenimiento de escuelas.
 - 2. Censos escolares.
 - 3. Vigilancia de la asistencia escolar.
- d) Necesidades Sanitarias.
 - 1. Limpia.
 - 2. Reglamentación de la contaminación ambiental.
 - 3. Hospitales, maternidades, hospicios, manicomios, y guarderías infantiles.
 - 4. Centros de higiene.
 - 5. Hoteles, casas de huéspedes, baños, peluquerías y similares.
 - 6. Rastros.
 - 7. Mercados.
 - 8. Panteones.
 - 9. Molinos de nixtamal y expendios de masa.
 - 10. Lavaderos públicos.
 - 11. Expendios de comestibles y bebidas.
 - 12. Control y vigilancia de bebidas embriagantes.
- e) Necesidades de Seguridad.
 - 1. Vigilancia policíaca.
 - 2. Centros de reclusión.
 - 3. Explosivos, materias inflamables y calderas.

4. Elevadores.
 5. Bomberos.
- f) Necesidades económicas.
1. Licencias de funcionamiento comercial.
 2. Control de vendedores y artesanos ambulantes.
 3. Bolsas de trabajo.
 4. Horario comercial.
 5. Rotulos y anuncios.
- g) Necesidades sociales, culturales y deportivas.
1. Edificios públicos.
 2. Obras públicas.
 3. Campos deportivos.
 4. Parques, jardines y paseos.
 5. Aplicación y ornato de vías públicas.
 6. Reglamentación de espectáculos.
 7. Juntas patrióticas y de acción cívica. (37)

Como podemos ver, la actividad municipal no sólo va a estar regulada por los tipos constitucionalmente previstos, sino que también el Ayuntamiento debe de tener la capacidad política y administrativa para tener la respuesta a las necesidades básicas, habitacionales, educativas, sanitarias, de seguridad, económicas, sociales, culturales y deportivas.

Así, debemos de tratar de definir esa capacidad política diferenciándola de la capacidad administrativa vital para poder desarrollar con explicitud todas y cada una de las funciones previstas, en tal forma que las necesidades de la soberanía contribuyente puedan lograr su máxima satisfacción.

En tal forma que el maestro Alejandro Carrillo Castro, al habiarnos de la capacidad política y administrativa de los servidores públicos, lo hace de la siguiente manera:

37) Agustín Montaño, Ob. Cit. p. 38 y 39.

Proponemos entender por capacidad política, la aptitud, competencia o potencial de un Gobierno para fijar directrices que conduzcan a objetivos considerados válidos por una Sociedad en un momento dado. A su vez, la capacidad administrativa considerada como un caso particular o de vivación lógica de la primera, podría ser conceptualizada como el potencial institucional y operativo que permite ir instrumentando, en la praxis social, dicha capacidad política, que a su vez hemos definido como los objetivos socialmente aceptados y jurídicamente consignados en la Constitución Política del Estado. (38)

Cuando toda la población en aras de ejecutar sus propias ideas que se inician y se incitan por su necesidad su requerimiento es político.

En tal forma, que cuando la población realiza para sí la satisfacción de una necesidad, se va a requerir de capacidad política para entender la directriz dada por la sociedad, y a su vez la capacidad administrativa para establecer el tipo de Servicio Público que el sistema administrativo debe de proporcionar como fiel servidor de la población.

Y decimos sistema administrativo, debido a que nuestra administración pública, está asentada en el mismo, como tal que el mismo según definición de Alejandro Carrillo Castro, consiste en

Todo quehacer administrativo se puede plantear, para efectos de análisis, como un sistema compuesto por un

38) Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México. Instituto Nacional de Administración Pública. Tercera edición. 1976. p. 71.

elemento o unidad procesadora a la cual se le proporcionan, como entradas, instrucciones, normas y recursos humanos, materiales, técnicos y de apoyo, a fin de obtener, como salidas, ciertos resultados que consideramos necesarios o convenientes. Dentro de esa unidad procesadora se llevan a cabo una serie de actividades administrativas que son las que permiten que dichas normas, instrucciones y recursos se traduzcan o conviertan en una serie de acciones y resultados que sirven para alcanzar los objetivos que se le han encomendado al Sistema.³⁹

En consecuencia y con todo lo anteriormente expuesto, podemos decir que independientemente de las atribuciones constitucionalmente conferidas, y con fundamento al inciso i. de la fracción tercera del Artículo 115 Constitucional, los tipos del Servicio Público Municipal, son o para mejor decirlo así, van a ir respondiendo a las necesidades políticas de la comunidad, entendida la política como la agrupación de gentes que siguen un ideal.

En tal forma, en el sistema administrativo, la entrada a la unidad procesadora, será la instrucción o requerimiento dado políticamente por la soberanía agrupada, con el fin de que la propia administración pública del Municipio satisfaga su necesidad.

39) Alejandro Carrillo Castro, La Reforma Administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo de país al que aspiramos, México, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 1991, p.23

Necesidades de las que ya nos habló el maestro Agustín Montaña, y de donde van a surgir los tipos de Servicios Públicos que el Municipio requiere. En el entendido de que gracias a la evolución social de la humanidad van surgiendo otro tipo de necesidades que políticamente han de entrar al sistema administrativo para que los mismos sean desarrollados por el servidor público.

Con el fin de ejemplificar lo que hezo expuesto en este inciso, vamos a tomar el Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado, que el municipio debe de brindar a la comunidad a quien sirve y lo desarrollamos con más claridad en las páginas siguientes.

En tal efecto, dicen las fracciones 24, 27, 28 y 35 del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que la autoridad que debe de intervenir para lograr este fin municipal, es la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, siendo que dicho servicio municipal, deberá ser proporcionado en coordinación con el mismo Estado y la Federación.

Dichas fracciones establecen las siguientes normas:

Artículo 35. A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

Fracción 24. Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas.

Fracción 27. Estudiar, proyectar, construir y conservar las obras de riego, de seccion, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación de acuerdo con los programas que compete realizar el gobierno federal, por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, municipios o de particulares.

Fracción 28. Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de conexión torrencial.

Fracción 35. Intervenir en la dotación de agua a los centros de población e industrias y programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar las obras de captación, potabilización y conducción, hasta los sitios en que se determine con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología".(*)

Lo anterior quiere decir que el Servicio Público municipal, va a entrar a la esfera de la unión de los Estados, no sólo porque el cauce del río puede ser tomado desde muy lejos, y

(*) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México.

alcantarillado hasta el mar por varias corrientes, cruzando por diferentes regiones, municipios y Estados, sino también porque el presupuesto para elaborar estas obras es muy alto.

Sobre esta coordinación, el Maestro José Francisco Ruiz Massieu, nos dice:

"El asentamiento municipalismo debe atemperarse a fin de no trastocar la naturaleza y el espíritu del pacto Federal, y de no incurrir en el autismo, no por ingenuo menos disolvente. Conviene, con tal propósito, hacer algunas precisiones a) solo con excepción fundadísima desde la Constitución General contener disposiciones sobre los municipios, b) las relaciones entre la Federación y los entes municipales han de desenvolverse a través de los Estados, c) Se debe dotar de competencia a los municipios mediante actos descentralizadores de los poderes estatales y no de los Federales, d) los municipios están sujetos al poder de tutela de los Estados, e) las cuestiones intermunicipales o transmunicipales son del resorte de los poderes estatales". (*)

En tal forma el Servicio Público de dotación de agua y alcantarillado deberá ser realizado por la Secretaría de Recursos Hidráulicos, en un programa coordinado con el Estado y con el municipio.

Pero los beneficios que reporte esta obra, deberán ir a

(*) Ruiz Massieu, José Francisco. EL MARCO DEL NUEVO ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL DENTRO DE. Revista Mexicana de Justicia, México. Procuraduría General de la República, No. 1 Vol. 3, Enero-Marzo 1965. Pág. 138.

parar a lo que son los erarios del municipio, mas no así el suministro de agua.

En tal forma tenemos que por un lado se establece la infraestructura necesaria para el servicio, y por el otro lado, se realiza sólo con el fin de que se pueda otorgar el servicio, pero no se dota con el liquido sino mediante el pago de derechos.

A su vez, el municipio va a cobrar el servicio de agua potable al contribuyente, conforme al procedimiento que se representa en la gráfica.

Así, se realizan inspecciones, se formulan presupuestos, se hacen comunicaciones con los usuarios, se instalan medidores y el servicio de agua puede dotarse a las diferentes comunidades.

Ahora bien, si bien es cierto la infraestructura ha de proporcionar el programa Federal, Estatal y Municipal, el liquido no.

Así, de conformidad con los artículos 83-B, 83-C, en relación con los artículos 222, 223-A, 223-B en la fracción primera de este último precepto legal de la Ley Federal de Derechos en Materia de Agua, los municipios y las entidades federativas también deberán cubrir derechos por el servicio de riego y drenaje que se les proporciona. Independientemente de la

zona de disponibilidad será el monto asignado por metro cúbico a la zona de dotación, ya a zonas habitadas, ya a zonas industriales, en estos casos o en el otro el servicio de riego el pago por el uso de vías de dotación, si ser éste un bien nacional de uso común, pero al fin regulado por nuestra legislación.

Estas cuotas del servicio irán a parar directamente a la Comisión Nacional de Aguas, la cual a su vez los destinará para la construcción, conservación y mantenimiento de las obras de infraestructura hidráulica.

En tal forma que la misma legislación sobre derechos en materia de agua, obliga a los municipios, a que liquiden el servicio que se les otorga.

A su vez, y como una aplicación a nuestro ejemplo, este procedimiento lo encontramos más explicado en la Ley Sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México, si declarar como de interés público la planeación, estudio, proyección, conservación, mantenimiento, aplicación, rehabilitación y operación de las obras y sistemas aplicables. Estas atribuciones serán ejercidas en forma coordinada por las autoridades estatales, municipales y sus descentralizadas, y las atribuciones en materia de prestación de los servicios de Agua Potable y Alcantarillado a las comunidades serán ejercidas por las autoridades Municipales y sus

descentralizadas. Asimismo, el Ejecutivo del Estado podrá decretar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial de los bienes de propiedad privada y declarar de utilidad pública la ampliación de las obras y servicios necesarios para la operación de los sistemas así como la ejecución, rehabilitación, adquisición y utilización o aprovechamiento de obras hidráulicas de propiedad privada cuando se requieran, y sean como vs se dijo de utilidad pública, así como su mantenimiento necesario, la prevención y el control de la contaminación de las aguas que se localicen dentro del Estado que no sean de jurisdicción federal, la adquisición de bienes muebles e inmuebles que sean necesarios para tal objeto, incluyendo las instalaciones conexas como son los caminos de acceso y zonas de protección.

Es importante hacer mención de las funciones que realizan la autoridad municipal o estatal u órgano administrador en su caso, en la operación de los sistemas, mejorar los sistemas de agua potable, así como en la construcción, rehabilitación, ampliación, administración y conservación de los sistemas de desalación, elcentriculado y tratamiento de aguas residuales para proporcionarlo a los de población asentados dentro del municipio, así como formular y mantener el padrón de usuarios, cobrar de acuerdo a las tarifas aprobadas, hacer efectivos los adeudos mediante la aplicación de procedimientos legales, realizar gestiones para el financiamiento para la realización y cumplimiento de su objeto en términos de Ley de la Deuda Pública,

y finalmente celebrar convenios y contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y establecer los lineamientos de política en la materia.

En tal forma, que el servicio de dotación de agua y alcantarillado va a formar un programa de carácter municipal, estatal y federal, mediante el cual se le proporciona a la comunidad el servicio público de primera necesidad como es el agua potable y alcantarillado de tal manera que si se cuenta con una infraestructura acorde a las necesidades, cuidados especiales en las zonas de disponibilidad y una administración real y honrada, así como la de concientizar a la propia comunidad, ya sea núcleo poblacional, industrial o comercial, de la gran responsabilidad que tienen cuidar el no desperdicio de agua potable, la no contaminación de la misma, el pago oportuno, y tener agua para sus tiempos, pero lo más importante es que nosotros vamos a tener más económicas las cargas fiscales que esto representa para nuestras autoridades y en resumen todos tendremos la oportunidad de contar con este preciado líquido que es que cada forma parte de nuestra vida como necesidad principal, y que no dudamos son de las principales preocupaciones de nuestro gobierno.

CAPITULO IV

LOS SERVICIOS PUBLICOS SOCIALES (39 Bis)

Una vez que hemos tocado en algo los antecedentes históricos de el Municipio, de los cuales hemos visto que nacen como una exigencia de la población para satisfacer no sólo sus Servicios Públicos, sino también situaciones sociales de la comunidad, vemos cómo a través de las congregaciones que se han ido formando a través de los tiempos, el Municipio ha ido adquiriendo su existencia.

Para lograr el objetivo que nos hemos propuesto en el presente trabajo, y tener una clara diferenciación del Servicio Público en sí, y del Servicio Público Social, además de proponer algunos servicios que la comunidad requiere, es menester, en este capítulo, hacer un estudio profundo de lo que son los Servicios Públicos Sociales, haciendo su diferenciación de los Servicios Públicos en general que vemos en el capítulo tercero.

Debemos recordar que el enfoque que se le dará a este tipo de Servicio Público Social, es el enfoque municipal que se ha estado manejando a lo largo de nuestro trabajo.

Por tales motivos, al analizar la definición y

39 Bis) En la línea de la teoría de los Comités del Poder Público (supra nota 26 bis, etc), Estos serían, son y serán comités sociales.

características del Servicio Público Social en el primer inciso de este capítulo, vamos a analizarlo frente al Servicio Público en general, de tal manera que encontremos elementos de criterio suficientes para tener diferenciados los Servicios y los Servicios Públicos Sociales.

Cuando hablemos de sus características, tomaremos en cuenta el inciso b) del capítulo tercero, por el cual establecimos las características del Servicio Público en general.

Por otro lado, y cuando hablemos de los Centros de Salud, haremos un análisis de la manera constitucional de cómo se establece la garantía del ciudadano a la salud, y cómo a través de esas ideas debe de llegar el servicio a la salud como uno de los principales Servicios Públicos Sociales de que debe gozar el Municipio sotusamente.

En este capítulo también trataremos una situación muy importante y conflictiva, como es el transporte troncal colectivo, que constituye otro de los Servicios Públicos Sociales a comentarse.

Terminaremos no sólo este capítulo sino toda nuestra tesis, hablando de otros servicios comunitarios o colectivos que deban ser brindados por el Ayuntamiento, para finalizar elevando propuestas de Servicios Públicos Sociales que a través de una implementación legislativa, puedan formar parte de aquella

organización de Municipio, que veíamos en el capítulo segundo.

Así, se establecerán propuestas de iniciativa de Ley, dirigidas a la situación Municipal y a los Servicios Públicos Sociales.

Queremos hacer la aclaración de que todos y cada uno de los conceptos hasta este momento vertidos en nuestra tesis, los vamos a ocupar a fin de encontrar razones históricas y diferencias con el Servicio Público que den a la organización municipal los Servicios Públicos Sociales que la comunidad requiere para sí misma.

a) DEFINICION Y CARACTERISTICAS.

La definición y características del Servicio Público Social, va enlazada directamente a aquella teoría que expresábamos en el capítulo tercero, como el fundamento principal del Servicio Público.

Decíamos que el Gobierno, a través de la contribución asentada en el Artículo 31 constitucional, va a adquirir un presupuesto que deberá destinar, sin lugar a dudas, al Servicio Público en general.

Así entonces que este servicio público va a prestarse de manera indistinta a toda la población o soberanía nacional.

Quando hablemos de la necesidad del Servicio Social será encontrar la relación contribución, gobierno, Servicio Público y necesidad social para lograr una clara definición de lo que debe de consistir el Servicio Público Social.

Para comprender bien estas situaciones vamos a citar al maestro Raúl Rodríguez Lobato respecto del maestro Andreozzi quien al hablarnos de la teoría de la necesidad social y el servicio público nos hace el siguiente comentario.

El fundamento especial del tributo es la satisfacción de las necesidades sociales que están a cargo del Estado. Para explicar su teoría, hace una comparación entre las necesidades del hombre en lo individual con las de la Sociedad, las cuales divide en dos clases Físicas y Espirituales. En su concepto, las necesidades físicas del hombre son alimentos, vestido, habitación y, en general, todas aquellas que son indispensables para subsistir. Considera que una vez satisfechas las necesidades físicas, se le presentan al hombre, aquellas necesidades que significan mejorar sus condiciones de vida, las que lo elevan espiritualmente y le proporcionarán una mejoría en su persona, en lo cultural, intelectual y física y, en general todo lo que permita su superación personal.

Nos dice Andreozzi, que la necesidad tiene que satisfacer, al igual que al hombre en lo individual, necesidades a fin de poder subsistir primero y elevarse espiritualmente después, lo cual se puede lograr con los recursos que el Estado recibe por conceptos de tributos. O sea, la Sociedad tiene necesidades similares a las del hombre individual, sólo que de carácter general en vez de particular. Así, tenemos que las necesidades físicas de ellas son también alimento, vivienda, vestido, orden y seguridad, comodidad, Servicios Públicos, etc. Y en cuanto a las necesidades espirituales podemos citar, escuelas, universidades, museos, campos deportivos, conciertos,

etc. Incluso la existencia de leyes Fiscales, con fines extrafiscales satisfacen también necesidades sociales, ya que a través de ellas el Estado puede regular o satisfacer determinadas necesidades de la Sociedad, se pueden elevar las tarifas aduaneras, de tal manera que a nadie le interese importar productos que se encuentran en dichas tarifas y con ello se propicia el desarrollo y fabricación de los mismos en Territorio Nacional, la intención final, pues, no es que se paguen esos elevados impuestos aduaneros, sino evitar la introducción al país de mercancías que compitan con las que se fabrican en el mismo.⁴⁰

Con la cita hecha ya tenemos una de nuestras primeras características que han de confirmar la definición que hagamos del Servicio Público Social, esto es que este Servicio Público Social, deberá ir a satisfacer las necesidades del hombre en lo individual, con la sociedad, o sea cubrir sus necesidades de alimentación, vestido, habitación, tanto éstas que son físicas como otras espirituales que van a alimentar la cultura de la persona y de lo interior que el mismo gobierno a través de su captación de impuestos, tenga que elaborar presupuestos para organismos como Consejo, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, el Banco Nacional de Cuentas y Servicios Públicos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, el Instituto Nacional de las Bellas Artes, y en general todas aquellas partidas presupuestales que vienen de la contribución y que una vez cubierto el gasto público, tienden a

40) Lobato Rodríguez, Raúl. Derecho Fiscal, México, Editorial Harías, primera edición, 1937, pp 99 y 100.

satisfacer la necesidad del hombre en lo individual para con la sociedad.

Esta idea socializante va centrada en los derechos y lucha social dada no sólo en nuestros últimos días, sino a través del transcurso de nuestra historia.

Por tal situación, la misma Revolución Mexicana le ha dado vida no solamente al Servicio Público y al Municipio, sino al mismo Servicio Público Social, como nos lo expresa el maestro Miguel Covian Pérez

Respecto de los derechos de contenido social y económico exigen la intervención del Estado para asegurar la satisfacción de las necesidades colectivas y hacer del nuevo derecho revolucionario el Garante de un Sistema de Justicia en el que deja de tener cabida el mito de ser vinculado de todo deber solidario con los demás componentes de la sociedad. Los derechos fundamentales clásicos encontraron en los Derechos Sociales unos competidores con mucha mayor resonancia emocional en la masa. (41)

Nótese cómo la idea del autor citado va más que nada enfocada al Derecho Social en general, pero de la misma podemos ya hablar de los deberes y obligaciones de la función pública como la función que realiza el Municipio a través del

41) Miguel Covian Pérez, Revolución Social, Constitucionalismo Social, Estado Social de Derecho y Democracia Social, dentro de la Constitución Hoy, México. El Día en Libros, 1ª Edición, 1987, pag. 61

Ayuntamiento.

Lo anterior nos lleva a hablar un poco del deber de los servidores públicos, como para tal efecto el maestro Andrés Serra Rojas nos hace alusión de dichos deberes de la función pública al decir: " El Estado es una institución creada para realizar los fines de una sociedad. Los Servidores Públicos colaboran en esta tarea, por lo que la realización jurídica entre el Estado y sus servidores origina obligaciones legales que aseguran el Servicio Público y crean derechos a favor de los empleados, como una justa compensación a sus actividades. "(42)

Lo expresado por el maestro Serra Rojas nos viene a aclarar cómo el Servicio Público en general y el Social representan ya una obligación directa del gobierno.

No incurrimos en el error de nombrarle Estado, ya que el mismo connota elementos tan importantes e independientes como son la población, el territorio y el gobierno.

Vemos entonces que en la complejidad de la administración del Estado en general a través del gobierno, las personas que forman dicho gobierno serán directamente obligadas y responsables en crear no solamente el Servicio Público sino también los

42) Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 14 edición. 1988, p. 393.

Servicios Públicos Sociales.

Por todo lo antes expuesto tenemos ya varias características que han de entrar en esta definición, ya que el derecho social es producto de la lucha histórica y esa necesidad de satisfacer al individuo en sociedad va a estar ligada a la forma de el gobierno que en determinado momento se le ha de establecer su administración, presentando las siguientes características:

El gobierno puede ser gendarme, promotor, benefactor o planificador. En estas facetas del gobierno que administra el Estado, éste está obligado como gobierno a satisfacer las necesidades de un elemento del Estado como es la población.

Estas necesidades que pasan las características del Servicio Público en general, esto es diversas al banqueteo, alumbrado público, bacheo, construcción de carreteras, etc. Como decíamos, estas necesidades irán enfocadas a una satisfacción del individuo en sociedad a través de esas tres maneras de administrar el Estado por parte del gobierno, que puede ser el gendarme.

Al respecto de la idea anterior, el maestro Alejandro Carrillo Castro nos especifica esas características del gobierno en su administración diciendo que.

Los Estados nacionales como entidades soberanas se les facultó para nombrar ciertas conductas con respecto de una población dada y dentro de un territorio específico, a este primer tipo de gobierno se le llama

Estado Gendarme. En etapa posterior, la necesidad de promover ciertas conductas y actividades que se consideraba conveniente estimular, dio lugar a la concepción del estado promotor o de fomento, encargado de participar de una manera más directa procurando la consecución de ciertos objetivos considerados valiosos para el progreso del país. Ya entrando al siglo XX se empieza a delinear un tipo de Estado denominado de servicio o de bienestar, caracterizado por la posibilidad de intervenir más directamente en la vida económica y social, prestando aquellos servicios que no eran producidos adecuadamente por los sectores privados o que se consideraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad. Un último tipo será el Estado planificador integral que estaría facultado para planificar y administrar el funcionamiento global de la sociedad en todos sus aspectos. (43)

Pudiésemos decir que encontramos una característica más del Servicio Público Social, esto es que este debe de estar generado por un tipo de administración gubernamental de benefactor o de beneficio social.

En consecuencia de lo anterior tenemos como en varios rubros de la Economía Nacional, los particulares ya sea por carecer de inversión o porque no se les garantiza su inversión o porque en México la propiedad es mucho más tambaleante, los particulares en muchas ocasiones no invierten lo necesario y conveniente para asegurarle a la población en general, los medios accesibles para que el individuo se pueda desarrollar en su propio ámbito de sociedad, con lo que tenemos directamente como el gobierno a

43) Alejandro Carrillo Castro. La Reforma Administrativa en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública, tercera edición, 1978, pp. 49 y 50.

través de la proacción y benefactor va a poner el gasto público en obras que satisfagan al hombre en lo individual frente a las demás necesidades sociales.

En base a lo anterior tenemos que todas esas ideas van a llegar a tener su concretización en el gasto público, que el gobierno destina presupuestariamente para materializar la ayuda como el gobierno benefactor del que hablamos anteriormente.

Ahora bien debemos de hablar del gasto público, esto es que el Servicio Público Social también presentará su extensión cuando éste tenga los recursos necesarios para su implementación; en fe de lo anterior debemos entender el gasto público como

"Que existe cierta dificultad para precisar en términos definidos lo que debe entenderse por gasto público, pues aunque ellos se encuentran señalados en el presupuesto de egresos, la formulación de estos supone que previamente ha sido resuelto el problema. Creemos que por gasto público deben entenderse los que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva quedando por tanto excluidos los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual." (44)

Nótese cómo el maestro Sergio Francisco de la Garza habla que el gasto público que surge de la recolección de la contribución, ha de destinarse a la satisfacción de necesidades

44) Francisco de la Garza Sergio. Derecho Financiero Mexicano, México, Editorial Porrúa, décima tercera edición, 1985, pág.

colectivas y no a las individuales, pudiese confundir la terminología empleada debido, a que como hemos establecido, ese Servicio Público Social va a tomar al sujeto en sociedad y lo que el maestro Sergio Francisco de la Garza expone es que el gasto no debe cubrir sólo la necesidad de una sola persona que es quien lo maneja.

Debemos ahora concretizar con todo lo anteriormente expuesto que el Servicio Público Social es: la actividad a la que está obligado el gobierno promotor y benefactor, por razones históricas sociales, mediante la cual, la administración se obliga a que ciertas partidas de la recolección de la contribución, se han de destinar como gasto público a la satisfacción de las necesidades del hombre en lo individual con la sociedad, satisfaciéndole la habitación, subsistencia y vestido, así como también creándole instituciones que lo ilustren y lo preparen para una cultura elevada.

Así, el gobierno municipal, estatal y federal va a estar o a presentar principios obligatorios que hacen que este gobierno debe de realizar obras que beneficien a la colectividad y que vayan enfocadas a la satisfacción del individuo en sociedad.

Los servicios médicos, el transporte, la vivienda, la alimentación, la seguridad social y algunos otros rubros que veremos más adelante, son materias que el Gobierno Federal, Estatal y Municipal, tienen que llegar a satisfacer para el

efecto de que la sociedad encuentre su debido desarrollo y prosperidad.

b) Centros de Salud.

El Servicio Público Social, como lo hemos dejado establecido, va a tener un objetivo principal y éste será el bien común.

Así, uno de esos bienes comunes del público en general es sin duda la seguridad social.

La seguridad social es otro derecho que está íntimamente ligado con la prestación de servicios de salud como Servicio Público Social, dentro de cada Municipio.

De lo anterior, analizando el concepto de la seguridad social, vemos que el Municipio también encuentra la obligación de proporcionarlo, debido a que detecta el gobierno que se traduce en la organización de la comunidad.

Lo anterior lo vamos a entender mejor, después de hacer algunas definiciones e ir ubicando la obligación.

El maestro Miguel García Cruz, citado por Rafael Tena, nos dice que:

Un Derecho Público de observancia obligatoria y de aplicación universal para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que aseguran a toda la población una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación y con ingresos y medios económicos suficientes, con la finalidad de que en todos los países se establezca y mantenga y acrecienten el valor intelectual, moral y fisiológico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados eliminados de la vida productiva. (45)

Es muy clara la definición hecha por el maestro Miguel García y muy atinado es considerarla como un derecho público de observancia obligatoria e inclusive a nivel universal, por lo que ya podemos hablar, que el derecho a la salud, como un Servicio Público Social, llega a ser un derecho humano, por el cual el gobierno está obligado a satisfacer persiguiendo el bien común de la sociedad.

Recordando las características que en la definición del inciso anterior vemos del Servicio Público Social como una obligación que al Municipio le atañe, como Servicio Público Social es sin duda esa situación que permita a su población estar libre de la miseria, de la enfermedad, de la ignorancia, de la desocupación. En tal forma que en este inciso, esos conceptos de Seguridad Social que como derecho hemos establecido, vamos a enfocarlos al sagrado derecho de la salud, el cual viene a

45) Rafael Tena Suck y Italo Morales Hugo. Derecho de la Seguridad Social, México, Editorial PAC, S.A., primera edición, sin fecha, página 13.

resultar una de las garantías constitucionales establecidas y desde ese momento, tenemos la identificación del derecho humano con la garantía que ofrece nuestra Constitución a la protección de la salud.

La anterior garantía está establecida en el párrafo tercero del Art. 4º, párrafo 3º y su correlativo, Art.73 Fracc.XVI de nuestra Carta Magna, el cual reza de la siguiente manera:

"Una persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los Servicios de Salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salud general, conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del Artículo 73 de esta Constitución.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores a cargo de las Instituciones Públicas.

Artículo 73.- el Congreso tiene facultad Fracción XVI para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica sobre extranjeros, ciudadanía, naturalización, emigración e inmigración y Salubridad General de la República:

1. El Consejo de Salubridad General depende directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
2. En caso de epidemias de carácter graves o peligros de invasión o enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá la obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables a reserva de ser sancionadas después por el Presidente de la República.
3. La Autoridad Sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
4. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de substancias que envenenan al individuo o degeneran a la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental serán revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le

coapetan.⁴⁶⁾

A pesar de que la fracción XVI del Artículo 73 Constitucional necesita ser reformada debido a que ya no hay Departamento de Salubridad y ya interviene una Secretaría de Estado como es la Secretaría de Salud, contiene en sí misma la gran importancia que para el Gobierno reviste el otorgarle el acceso a la salud a la población en general.

Nótase cómo el Artículo cuarto en sus párrafos transcritos también obliga a los padres, respecto de sus menores, a satisfacer las necesidades de la salud física y mental, pero con los apovos de la Federación y Entidades Federativas, las que deben de coadyugar porque la salud llegue a la mayor parte de los ciudadanos.

A pesar de que el párrafo que transcribimos del Artículo cuarto, no menciona en ningún momento el Municipio y parece dejar esta obligación a la Federación y Entidades Federativas, en virtud de lo anteriormente expuesto y considerando que el Municipio es la célula en donde la relación gobernado-gobernador se da con mayor efectividad, hemos de proponer que el referido párrafo tercero del Artículo cuarto, no solamente debe de hablar de la Federación y Entidades, sino que tiene que expresar también la obligación Municipal.

46) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

México. Editorial Porrúa. 89a. edición. 1990. p. 10 y 64.

Como consecuencia de lo anterior se podría pensar que el Municipio no está obligado a brindar el derecho a la salud, ya que el Artículo 115 Constitucional que establece básicamente las funciones del Municipio, no lo obliga.

Esta situación la consideramos como una de nuestras primeras propuestas que son el resultado de nuestro estudio, la cual plantearemos de la siguiente manera:

En primer lugar, el Artículo 115 en su fracción tercera, al hablar de los Servicios Públicos a cargo del Municipio, no habla respecto del Servicio Público Social, y mucho menos del derecho a la salud, como lo hace el Artículo cuarto Constitucional, que otorga a todo ciudadano la garantía de.

En tal forma, que el inciso "i" de la fracción tercera del Artículo 115, deja que las Legislaturas de los Estados determinen, dependiendo de sus situaciones socio-económicas, la prestación de la seguridad social, a través del Servicio Público Social de protección a la salud.

En segundo lugar, el derecho a la salud, como lo pudimos ver, constituye una garantía individual, por lo que siendo el Municipio aquella organización política pequeña en donde el derecho tiende a concretizarse de manera plena, la garantía consideramos tiene que estar establecida en el Artículo 115, como uno más de los Servicios Públicos que debe brindar el Municipio.

Ahora bien, qué finalidad debe de seguir ese derecho a la salud, la Ley General de Salud, al hablarnos sobre dicha finalidad, lo hace de la siguiente forma:

Artículo 2. El derecho a la protección de la Salud, tiene las siguientes finalidades.

Fracción primera.- El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades.

Fracción tercera.- La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuvan a la creación, conservación y disfrute de condiciones de Salud que contribuyan al desarrollo Social.

Fracción cuarta.- La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restitución de la Salud.

Fracción quinta.- El disfrute de Servicios de Salud y de Asistencia Social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población.

Fracción sexta.- El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los Servicios de Salud.

Fracción séptima.- El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la Salud. (47)

Es muy extenso el derecho a la protección de la salud, debido a que es el objetivo de la sociedad, el que el Gobierno deba de establecer la seguridad jurídica a través de su Poder Judicial y busque para su población el bien común.

En tales aspectos, surge la Seguridad Social y el derecho a la protección de la salud como una de las partes de la Seguridad Social, el cual obliga a que no solamente el Gobierno Federal y

47) Diario Oficial de la Federación. Martes 7 de febrero de 1984.

Estatal tengan que realizarlo, sino que también el Municipio debe, considerarnos, establecer dentro de su organización presupuestos para brindar la protección a la salud, o constituir una garantía individual, por ser de bienestar del hombre y que pueda coadyuvar para el desarrollo social de la zona.

Algunos Municipios, sino es que la mayoría, en sus presupuestos no previenen ese Derecho Constitucional o Garantía, que no solamente es una necesidad social, sino que también ha forzado parte de la lucha laboral. En tales aspectos, el Derecho Social a la Salud, tuvo sus frutos por la lucha de la población, en especial la obrera, con el fin de que todas aquellas finalidades que veíamos al hablar del Artículo segundo de la Ley General de la Salud, las pudiera tener el ciudadano directamente.

Ahora bien, si bien es cierto los Municipios no destinan partidas para ese rubro, tenemos una Institución en nuestro país, que a través del pago de la prima del seguro, puede brindarla, nos referimos al caso del Seguro Social, que sería el acceso más rápido que tuviese la población al Servicio de la Salud, ya que instituciones como el Instituto de Seguridad y Servicio Social al Servicio de los Trabajadores del Estado y el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México, son instituciones más reducidas y selectas ya que solamente brindan su apoyo a trabajadores del Estado o militares.

El Seguro Social, a través de sus Seguros Facultativos

voluntarios, puede darle el Derecho a la Seguridad Social y en especial la salud, a aquellas personas que no tienen un empleo o una relación laboral y que requieren de dicho servicio.

Ahora bien, para entender bien y medir la importancia del Seguro Social, querezos hacer un poco de historia, que es citada por la exposición de motivos de la Ley, que es comentada por el maestro Javier Moreno Padilla de la siguiente manera:

Durante muchos años el movimiento obrero pugnó porque se promulgara la Ley del Seguro Social, cuya expedición ha sido declarada de interés público en la Constitución. A pesar de su insistencia y de los diversos proyectos elaborados por el Ejecutivo Federal, no fue posible entonces a causa de las difíciles condiciones en que se realizó la nueva integración del País y del insuficiente desenvolvimiento de sus fuerzas productivas.

La Ley de 1943 es un hecho relevante en la Historia de Derecho Positivo Mexicano, pues con ella se inició una nueva etapa de nuestra Política Social. La creación de un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a encausar en un marco de mayor Justicia, las relaciones obrero-patronales, dio origen a nuevas formas de Instituciones de Solidaridad comunitaria en México. (48)

La magnitud de lo que el Seguro Social significa, lo encontramos en las relevantes palabras de la exposición de motivos anotados en el párrafo anterior, en tal forma que esta Institución va a ir desarrollándose, al grado de que el pago de

48) Moreno Padilla, Javier. Ley del Seguro Social. México.

sus cuotas al Instituto son obligatorias y de carácter fiscal.

Las cuotas obrero-patronales que deben de liquidarse al Seguro por el Servicio de Seguridad Social, y en especial la prestación del Derecho de Salud, son cobradas por el Instituto de una manera coercible sólo comparada el nivel fiscal. Y esto va a darnos otra vez la importancia que tiene la población al Derecho a la Salud. Dicho de otra manera, que aquella Garantía Constitucional, que en ningún momento está puesta en nuestra Carta Magna como una obligación del Municipio, ese Derecho a la Salud, resulta de mayúscula importancia ya que va a ir apogado a la idea de la Seguridad Social.

Ya decíamos que la Seguridad Social es una obligación del Gobierno brindarla, en tales aspectos que el Instituto Mexicano del Seguro Social forma parte como organismo descentralizado, de la Administración Pública Federal, y en tal virtud, en su aspecto federal el Derecho a la Salud está contemplado, de ahí claro está que llegue hasta el Municipio, pasando por el poder Estatal. Aunque queremos subrayar la importancia que ha revestido para la Federación, el hecho de que el Seguro Social tuviese recursos para satisfacer las necesidades de Salud de la población.

Ahora bien, por lo que se refiere al carácter obligatorio fiscal de las cuotas del Seguro Social, queremos hacer la transcripción de un comentario hecho por el maestro Enrique Cárdenas de la Peñas, quien asegura:

Durante los primeros meses de su aplicación, la Ley del Seguro Social mostró lo adecuado que resulta en general y la forma como cumplía con lo que se había esperado de ella. En todo caso, cuando se consideró que resultaría más fácil la cobranza de los acreedores morosos si se concedía carácter de obligación Fiscal al pago de las aportaciones debidas al Seguro, se procedió a la expedición de un decreto Presidencial que reformaba la Ley en tal sentido, fechado el 4 de noviembre de el propio año de 1944 cuando se habían iniciado las funciones del Instituto en el Distrito Federal. (49)

Queremos hacer la aclaración de que no porque estemos hablando del Seguro Social en nuestra proposición de Centros de Salud en el Municipio, eso quiere decir que el mismo Municipio tenga que establecer seguros, créditos, arrendamientos de habitaciones, préstamos hipotecarios, préstamos a corto plazo, jubilaciones, seguros de vejez, de invalidez, seguro social NO, sino que lo que en si queremos proponer, y para eso hablamos del Seguro Social, es la importancia que tiene la salud para la población de nuestro país.

Si nos fijamos bien en lo dicho por el maestro Enrique Cárdenas, el hecho de que se haya pensado al Seguro Social como aquel ente que ha de recolectar sus cuotas, a base de un procedimiento tan pasivo y a favor del Gobierno como es el Derecho Fiscal, esto revela que para el Gobierno Federal la Salud significa un rubro tan importante como la recolección de contribuciones.

49) Cárdenas de la Peña, Enrique. Servicio Médico del I.M.S.S.
 México. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1973. p. 35.

Por otro lado, y aunque el mismo Municipio no pueda por cuestiones económicas brindar tanto Servicio Social como podrían ser guarderías, un buen poder adquisitivo de salarios, créditos u otra situación de las que plantea la Seguridad Social, la obligación de brindar la salud es tajante.

Como ya lo sostuvimos, el servicio de salud debe de ir enfocado a factores demográficos, y claro está que si éste es bien realizado, se tendrá una población saludable que forzosamente desarrolle económico e industrialmente a la población, tal es el sentir de la exposición que al respecto nos hace el ISSSTE, y que reafirma el maestro Alberto Trueba Urbina al decir: "Finalmente y para apoyar la tesis del ISSSTE, esta misma comisión de expertos señala que al planear un programa de servicios sociales, se debe tener en cuenta factores demográficos y los de desarrollo económico e industrial, así como la Política Social."(50)

Si el desarrollo económico e industrial de cada uno de los Municipios depende en gran medida de su población, es lógico pensar que para que este desarrollo pueda darse de una manera rápida y eficaz, se requiere que no solamente el Instituto Mexicano del Seguro Social, y el Instituto de Seguridad Social

50) Alberto Trueba Urbina. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. México, U.N.A.M., primera edición 1977. p.

al Servicio de los Trabajadores del Estado, se preocupen por brindar la salud dentro del Municipio.

Tenemos también que pensar que dentro del Municipio debe de nacer la semilla directa que le dará forma a nuestro País, por consiguiente debemos decir que realmente existen Municipios en los que el Ayuntamiento no se preocupa en nada por lograr el que los fines de la sociedad, y de la protección a la salud puedan estar vigentes en la región municipal que el Ayuntamiento representa.

Bien se pueden ejercitar acciones paralelas con Institutos y Organizaciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, para que en coordinación la Federación, Estado, Municipio e Instituto Mexicano del Seguro Social o ISSSFE, cada Municipio, por pequeño que sea, este dotado de una Unidad o Clínica, en donde por lo menos puedan brindarse los primeros auxilios.

El maestro Agustín Monteño, al hablarnos de la coordinación del Municipio con otras instituciones y dependencias, y al abrir el rubro de Salubridad y Asistencia, establece cuatro principios a seguir en dicha coordinación, y que son

1. Formar unidades sanitarias auxiliares en las cabeceras de los Municipios, constituidas, entre otros, por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento.
2. Colaborar con la Autoridad Sanitaria en los Servicios Sanitarios de prostitución, enfermedades infecto-contagiosas, en zoonosis y epizooticas, en las profilaxis y tránsito de ganado, en la desorectización y la desinfección.

3. Proporcionar los elementos necesarios para el aseo de cárceles, plazas y vías públicas, la construcción de atarjeas y la recolección de basura.

4. Conceder permisos para la traslación de cadáveres dentro de su Jurisdicción.⁽⁵¹⁾

Este tipo de colaboración que el Municipio debe de proporcionar a las entidades, dependencias e institutos, debe de estar reforzado con convenios ejecutivos, que se realizaren tanto con las Instituciones que brindan el Servicio de Seguridad Social, como las Instituciones que forman nuevos médicos, a fin de que mientras se instala la idea, el Municipio cuente con asesoramiento en la salud y además tenga acceso la población a tener cerca los Servicios Médicos indispensables.

El mismo maestro Agustín Montaña hace una proposición de colaboraciones que pueda recibir el Municipio de organismos estatales y federales, al decir que el Centro de Salud también puede formar parte de esa ayuda que el Municipio reclama para sí, y que consideramos debe tener dentro de su presupuesto no sólo contables sino de facultades que establece el Artículo 115 constitucional.

Así, el maestro Montaña, al hablarnos del Centro de Salud, hace las siguientes alusiones:

51) Agustín Montaña. Manual de Administración Municipal. México. Editorial Trillas. tercera edición. 1987. p. 182.

El Centro de Salud es la Unidad de mayor jerarquía, rectora de actividades de promoción de la Salud, protección específica, Asistencias Médicas y Social, Control Sanitario y vigilancia epidemiológica que se ejecutan dentro de una Jurisdicción Sanitaria. Las funciones del Centro de Salud son las siguientes:

1. Efectuar el estudio constante de los recursos disponibles.
2. Elaborar y realizar los programas tendientes a resolver este problema.
3. Coordinar las acciones de las Unidades de la Secretaría de Salud y Asistencia en el área Jurisdiccional.
4. Establecer coordinación y participar en programas con otros organismos de la Salud, especialmente en aquellos sugeridos y recomendados por la Comisión Mixta Coordinadora de actividades de Salud Pública, Asistencia y Seguridad Social.
5. Promover y organizar las acciones de la comunidad para mejorar las condiciones de Salud. Interesar y asesorar a las autoridades locales y grupos responsables organizados.
6. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en las legislaciones Sanitarias Federal y Estatal.
7. Atender la demanda de Servicios y situaciones de emergencia que afecten a la Salud de la Comunidad.
8. Informar periódica y sistemáticamente sobre las actividades realizadas y eventualmente los hechos extraordinarios que ocurran en la Jurisdicción.(52)

Lógico es pensar que si la Constitución impone la Garantía, todos los entes que conforman la Organización deben de respetarla, en tal forma que el Artículo 133 Constitucional, la misma Constitución, las Leyes Federales y tratados, serán la Ley Suprema, y los Estados deben abocarse a lo que la Constitución y las Leyes Supremas digan, para acoplar sus Legislaciones.

Aunque tal vez ésta sería una situación Constitucional, ya

52) Montaño, Agustín. Manual de Administración Municipal. México.

Editorial Trillas. tercera edición 1987. p. 187 y 188.

que el Artículo 115 no establece como Servicio Público Social el Derecho a la Salud dentro de su Articulado.

Por tales características, debemos de considerar que si se quiere que el Municipio pueda prosperar, debe necesariamente brindársele Servicios de Salud a través de los Centros de Salud que como hemos podido analizar en este inciso, constituye una Garantía Constitucional que se debe de reclamar a través de reformas que se haga a la misma Constitución, en la forma en que las estamos proponiendo, para que llegue a toda la población.

c) *SSRVIOS DE TRANSPORTS TRONCAL (52 Bis).*

Como hemos dejado establecido, el Municipio no sólo debe de concretarse a ofrecer los Servicios Públicos establecidos en nuestra Constitución.

Es por eso que la comunidad reclama de su Gobierno que éste proporcione una infraestructura adecuada a efecto de que dicha Comunidad pueda encontrar su desarrollo.

No se nos puede olvidar que anteriormente los Municipios, al estar enlazados directamente con el Estado y la Federación, no podían brindar el Servicio adecuadamente debido a su enlace presupuestal.

52 Bis) Para el caso de la teoría de los Cozeticos, (supra nota 34 Bis), este servicio sería en "stricto Sensu".

La reforma al 115 Constitucional, que sin lugar a dudas vislumbra el desarrollo persiguiendo el bien común de su Población, va a tener mejores resultados debido a lo centralizado y la satisfacción de la necesidad social.

Ahora bien, la Sociedad en sí debe, para que pueda subsistir, estar debidamente organizada, esto es que tenga derecho justo que persiga el bien común y que ofrezca la Seguridad Jurídica para toda la población.

Un Servicio que es el resultado de los crecientes centros de población, es la transportación colectiva.

Va para tener un marco jurídico completo y establecer la naturaleza del Servicio de Transporte, en especial el Troncal Colectivo, necesitamos hacer referencia a las autoridades involucradas, a fin de establecer las facultades reales del Municipio al rendir esta clase de Servicio Público.

Dice la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 36 donde señala las facultades de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su fracción XII, establece la siguiente facultad:

Fijar normas técnicas del funcionamiento y operación de los Servicios Públicos de Comunicaciones y Transportes, y las tarifas para el cobro de los mismos, así como otorgar concesiones y permisos, y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y Servicios Marítimos, Portuarios auxiliares y conexos relacionados con los Transportes o Comunicaciones; y

participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los Servicios que presta la Administración Pública Federal de Comunicaciones y Transportes, y asimismo, la fracción XII establece construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los Gobiernos de las entidades Federativas con los Municipios y los particulares.⁽⁵³⁾

Nótese como la Federación también va a resultar involucrada, no solo en la concesión del Servicio, sino también en la construcción de carreteras y puentes municipales.

Esto choca un poco en cuanto a la idea que se tiene del Municipio libre, en el cual las contribuciones, multas, derechos y aprovechamientos como hemos visto son de la Administración Autónoma del Municipio.

Aunque es aparente la contradicción, nos atrevemos a decir que por lo que se refiere a este tipo de Servicio Público, va a existir una Coordinación Federal, Estatal y Municipal.

Para acreditar nuestro anterior discernimiento, se transcribe una Jurisprudencia antigua, en la cual se establece esa autonomía en la Administración de la contribución y su Coordinación estatal

53) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México.

JURISPRUDENCIA.

Hacienda de los Municipios.- Se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, pero los mismos Municipios no tienen facultad para expedir Leyes ni Reglamentos Hacendarios.

Primero.- Que, según los términos de la demanda, son tres los actos que se citan como violatorios de los Artículos 4, 16 y 21 Constitucionales, a saber: el decomiso del Barril de Alcohol, la multa de 100.00 pesos impuesta al quejoso y la aplicación del Reglamento del 22 de Marzo de 1917, en el que se fundó el procedimiento de la Autoridad Municipal.

Segundo.- Que, aparece de autos que ese Reglamento fue expedido por la Autoridad Municipal, y en el que se consigna que no puedan venderse bebidas embriagantes, sino mediante la concesión de una patente y pago del impuesto bajo las penas de decomiso y multa, salta a la vista que ese Reglamento pugna con los preceptos de los Artículos 115 y 117 de la Constitución, en cuanto a la incompetencia de la Autoridad que lo escribió, y como respecto de las penas impuestas al recurrente, tampoco son de la facultad de dicha Autoridad, y pugnan con los Artículos 4 y 16 Constitucionales, en virtud de que con ellas se ataca la Libertad de Comercio y no hay motivo ni fundamento para su imposición, el Amparo es procedente, y así debe declararse, revocándose la sentencia que se revisa. (T.IV, página 708, Amparo Administrativo en revisión, Mendoza Simón R., 28 de marzo de 1919, mayoría de 7 votos). (54)

Es claro que si bien es cierto la nueva filosofía del Artículo 115 Constitucional, se refiere a esa personalidad Jurídica del Municipio, y su libre Administración de la Hacienda, por lo que se refiere a la situación Legislativa, sigue enlazado al régimen Legislativo del Estado.

54) Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López compiladores La interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, (1917-1984). México. U.N.A.M. Ed. 1985. Tomo 1. p. 79.

Tal es el sentir que hemos establecido y analizado en el transcurso de nuestro estudio, y que el maestro Raul Olmedo Carranza nos reafirma con las siguientes palabras: "Gracias a su personalidad jurídica, los Municipios comienzan a establecer convenios con el Estado y la Federación para compartir las responsabilidades de promover el desarrollo, o para ponerse de acuerdo con otros Municipios en la prestación común de Servicios Públicos, o para establecer empresas para-municipales destinadas a detonar procesos de desarrollo". (55)

Nótese cómo para este Servicio Público de Transporte se ha de requerir que exista una coordinación Estatal, Municipal y Federal.

Máxime en las áreas conurbanas, en donde los Municipios han llegado a juntarse, y la población reclama que en bases a aquella personalidad Jurídica de la que nos hablaba el maestro Olmedo, los Ayuntamientos de cada Municipio, puedan establecer convenios no sólo entre el Estado y la Federación, sino también entre los Municipios.

Por lo anterior, es preocupación constante que la población tenga siempre el autotransporte urbano de pasajeros que tenga que

55) Raúl Olmedo Carranza. La Reforma Municipal: avances y perspectivas, dentro de La Constitución Hoy, México. Ed. El Día en Libros, primera edición. 1987. p. 11"

atravesar los Municipios, para satisfacer las necesidades de transporte en el mismo.

La naturaleza de este servicio, la podemos encontrar en el decreto por el cual se crea un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará Autotransportes Urbanos de Pasajeros RUTA 100, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de agosto de 1981 y que en su párrafo tercero expresa claramente la necesidad del servicio de la siguiente manera:

Que es preocupación constante de el Ejecutivo Federal optimizar la prestación de los Servicios Públicos para beneficio de la población urbana, siendo imperativo resolver adecuada y eficazmente los problemas que plantea el traslado colectivo de personas en el Distrito Federal, se ha estimado conveniente crear un Organismo Público Descentralizado que de manera segura, rápida y cómoda, coadyuve a su solución armónica dentro del marco general de reestructuración que en materia de tránsito, vialidad y transporte lleva a cabo el Gobierno del Departamento del Distrito Federal, por lo que ha tenido a bien expedir el siguiente decreto. (56)

Nótese que dicho servicio va a satisfacer una necesidad social, esto es que la misma población ha exigido que el Gobierno del Estado, en este caso el Distrito Federal, establezcan un servicio gubernamental no concesionado, a fin de que el transporte público pueda encontrar su debida satisfacción, al poder realizar la transportación masiva de la población, en

56) Ley Orgánica del Departamento del distrito Federal. México.

especial entre las Delegaciones que la conforman.

Ahora bien, el maestro Miguel Acosta Romero también nos hace una exposición respecto a la necesidad del establecimiento del Servicio de Transporte Público, diciendo:

Por lo que hace al Transporte Público, sólo en los grandes Municipios como Guadalajara, Hermosillo, Toluca, Querétaro, se tiene establecido un servicio definido, con la circunstancia de que en Guadalajara se tiene la infraestructura para el servicio del transporte colectivo subterráneo, pero no opera por falta de recursos y se utiliza en su lugar trolebuses.

En la mayor parte de las poblaciones encuestadas, el Servicio Público es deficiente, malo, regular, y se presta en condiciones cada día con mayor deterioro. Se estima que en el aspecto de Servicio Público, en donde los Municipios necesitan un mayor apoyo para desarrollar su Administración Pública y, ya sea que presten esos Servicios directamente o con los concesionarios a los particulares, debe hacerse una evaluación y planeación de ellos, pues sobre todo el transporte es completamente anárquico y prestado únicamente con autobuses que implican un alto porcentaje de POLUCION del medio ambiente. En las pocas pocas ciudades que existían transportes eléctricos, los han eliminado. (57)

El maestro Acosta Romero nos demuestra claramente que solamente en el Distrito Federal, el Servicio Público del transporte ha podido llegar a resultar, dicho de otra manera, que existen deficiencias tajantes y verdaderas, por los cuales este tipo de Servicio es deficiente.

57) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 9a. edición. 1990. p. 589 y 590.

Así pues, en áreas conurbanas, el Sistema de Transporte Troncal Colectivo se va a fusionar a través de convenios entre los Estados y Municipios.

Aunque claro está, como pudimos observar, también interviene la Federación a través del Secretario de Despacho, a fin de establecer tarifas que establezcan un criterio común para la prestación de este Servicio.

Las definiciones de el maestro Miguel Acosta Romero, nos llevan a la necesidad de hablar de la concesión, esto es que este tipo de Servicio Público, necesarísimo para todo el territorio nacional, si el Municipio, el Estado y la Federación no pueden o no quieren prestarlo, es su deber otorgarlo en concesión.

Sobre los aspectos concesionarios, el maestro Gabino Fraga nos hace los siguientes comentarios:

La Doctrina Jurídica ha clasificado los Servicios Públicos de acuerdo con diversos criterios, pero tal vez los más importantes son los que los dividen por la forma como satisfacen las necesidades generales, y los que los separan por la forma de gestión de los mismos. Desde el primer punto de vista se distinguen:

A) Servicios Públicos Nacionales, es decir destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación, sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el Servicio de Defensa Nacional.

B) Servicios Públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, tales como los Servicios de Vías Generales de Comunicación, los Servicios Sanitarios, los Puertos y Faros. y

C) Los Servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individuales. Dentro de esta categoría se encuentran los Servicios de Enseñanza, Correos, Telégrafos, Radio Comunicación, Transporte, etc. Y

también los Servicios Públicos Sociales como son la Asistencia Pública, los de Previsión, los Seguros Sociales, y los de Vivienda barata, etc...

Por mucho tiempo, y no sólo en nuestro País, se ha considerado que la concesión del Servicio Público, tiene la naturaleza de un simple acto contractual. Sin embargo, a pesar de las cláusulas contractuales de la Concesión, el Estado se considero facultado para adoptar medidas de Policía que en veces significaban variaciones en la explotación del Servicio, pero que eran necesarias para proteger la Seguridad y el Orden Público. De la misma manera, el propio Estado, multiplicando las causas de caducidad, tenía una arma para obligar al concesionario a aceptar frecuentes modificaciones a su Concesión para que pudiera conservarla. (58)

Nótese cómo también las variantes de la Concesión, no llegan a establecer una relación contractual única y sin variantes.

El hecho de que la naturaleza de la Concesión sea variante, y que en un momento determinado, por el interés público la misma desaparezca, pasando al Gobierno los beneficios establecidos en el Servicio, estas circunstancias evidentemente desalientan a los particulares a entrar en concesión y prestar el Servicio Público Troncal.

Ahora bien, debemos recordar que una Institución como es el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., puede prestar también el financiamiento para establecer el Servicio Público de Transporte Colectivo Troncal.

58) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. Vigésima octava edición. 1989. p. 244.

Y este mismo Banco, independientemente de proporcionar el financiamiento, otorga también otro tipo de asesoría técnica, a fin de que el Servicio Público pueda ser prestado.

Siendo que el solicitante deberá cumplir con ciertos requisitos, de los cuales nos habla el maestro Agustín Montaña de la siguiente manera:

Todos los créditos concedidos a los Ayuntamientos, para la realización de obras y Servicios Públicos deberán estar garantizados mediante la constitución del Gobierno del Estado como deudor Solidario del Ayuntamiento acreditado, comprometiendo en Garantía sus participaciones en Impuestos Federales, aprobada previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para poder otorgar el Crédito, el Banco señala, entre otros, los siguientes requisitos:

- 1.- Que el Ayuntamiento acreditado le de suficiente publicidad a través de los medios de difusión locales, tanto a los proyectos de las obras que se pretenden llevar a cabo con recursos de la Institución, como a las tarifas, cuotas o derechos que los usuarios habrán de pagar por los Servicios que se le proporcionen.
- 2.- Que los futuros beneficiarios de las obras, manifiesten por escrito ante el Banco, su expresa conformidad en hacer uso de las instalaciones que se construirán y en liquidar las tarifas que se le fijan.
- 3.- Que todas las obligaciones directas o contingentes en favor del Banco y a cargo del Ayuntamiento se encuentren al corriente en el momento en que el crédito de que se trata pueda iniciar su etapa de inversión respectiva.
- 4.- Que las obras se ejecuten estrictamente a los proyectos técnicos de ingeniería, presupuestos y especificaciones que previamente deberán aprobar los departamentos técnicos del Banco. En consecuencia, la responsabilidad en la elaboración de los proyectos constructivos corresponden al acreditado, quien deberá someterlos a la consideración del Banco acreditante. (59)

59) Agustín Montaña. Manual de Administración Municipal. México.

Realmente, no entendemos porqué habiendo tantas facilidades para que el Municipio pueda tener el Servicio de Transporte Colectivo Troncal, además de que en unión de todos los Municipios del Estado, bien se pudiese celebrar convenios entre ellos para lograr que toda esa sistemática de Transporte Público llegue a satisfacer a la mayoría de la población. Esto desde luego, no responde a las actuales Reformas Administrativas elaboradas para el Municipio.

Esto es que pudiendo, en unión de todos los Municipios, el poder del Estado y de la Federación, este servicio de transporte, en la gran mayoría, está concesionado y son los particulares los que lo explotan, además de que éstos no tratan de invertir grandes cantidades en el servicio, por temor a que les suceda lo que sucedió en el Distrito Federal con la concesión del servicio público de transporte, cuando a éste se le retiró la concesión, y todos los bienes pasaron a manos del Gobierno del Distrito Federal, siendo un duro golpe para la iniciativa privada, que se dedica a la prestación de este servicio.

Consideramos que por un lado la concesión que deba de otorgarse debe ser por un tiempo determinado, a efecto de que el particular sepa que su inversión sólo durará determinado tiempo, y además que todos los bienes de infraestructura para prestar dicho servicio, sigan siendo propiedad del particular quien los compró y proporcionó.

Mucho se ha hablado de que la propiedad en nuestro país está altamente limitada, con las expropiaciones, nacionalizaciones, etc. Esto no puede ser, nuestros Gobiernos se han inclinado al Socialismo, pero en ningún momento lo han llevado como debe de ser.

Otros se han inclinado a la libre empresa, un poco disfrazada, pero nunca como libre empresa.

Consideramos que así como en los Estados Unidos, en ningún momento se puede hablar de expropiación o nacionalización de bienes, y el derecho de propiedad privada es altamente sagrado, en nuestro país debe de pasar lo mismo, ya que no solamente los Servicios Públicos, sino también la tenencia de la tierra, es totalmente insegura en nuestro país, como pudo notarse en la expropiación o nacionalización bancaria, en la que a todas luces el acto administrativo fue anticonstitucional pero subsistió, gracias a que el Poder Judicial está subordinado al Ejecutivo.

Estimamos que ese no es el Estado de Derecho que se pregona en todos los discursos, y que en relación a nuestro Servicio Público de Transporte Troncal, esos atentados en contra de la propiedad privada por parte de nuestros gobernantes, constituye sólo un retroceso del desarrollo nacional, y claro está no llega a identificarse con las ideas legislativas.

Esto es, lo que la Legislación y la Política dicen es una

cosa y la realidad llega a ser otra. Vamos a utilizar las palabras del maestro Ignacio Pichardo Pagaza, político nacional, quien sobre el Municipio concluye.

Las recientes experiencias de la actual administración del Estado de México, han puesto de manifiesto que el Municipio constituye la base operativa principal para la programación del desarrollo regional. Al mismo tiempo, no se ha observado la necesidad de establecer nuevos mecanismos Institucionales para instrumentar esa programación o la colaboración Orgánica a nivel Inter-municipal, pues se ha demostrado que los existentes pueden dar cabida apropiada a los esfuerzos que es preciso desarrollar.

Desde luego, no se trata de mecanismos que operen Automáticamente. Parece indispensable realizar una intensa actividad de promoción, sostenida con firmeza y vigor, entre otras cosas porque en muchas ocasiones los mecanismos existentes habían dejado de funcionar con eficacia. La experiencia reciente, espero, indica que ello no se debió a deficiencias de los propios mecanismos sino a la ausencia de una promoción adecuada. Al ponerlos en funcionamiento con dinamismo, tanto los Gobiernos Municipales como el del Estado han logrado avances muy importantes. Con el fortalecimiento decidido de los Municipios, con el cabal respeto de su Autonomía a través de una intensa colaboración orgánica, el Gobierno del Estado ha podido acelerar considerablemente sus programas de desarrollo.

(60)

Es evidente cómo las palabras pueden decirse rápidamente, pero el hecho es que incluso en el Estado de México, el Servicio de Transporte sólo se puede encontrar en la Ciudad de Toluca,

Ignacio Pichardo Pagaza, Diez Años de Planificación y
Administración Pública en México, México,
Instituto de Administración Pública,
 primera edición, 1972, p. 149.

mientras que en los Municipios tienen el Servicio de Transporte Troncal, que está otorgado en concesión a los particulares y son éstos los que los explotan, con consabida inseguridad en su inversión, lo que hace que este rubro no crezca rápidamente, por lo que consideramos se requiere, en primera instancia, más seguridad en dicha Concesión.

DIOTROS SERVICIOS COMUNITARIOS O COLECTIVOS.

Como hemos podido desarrollar a lo largo de nuestro trabajo, consideramos indispensable, como lo propondremos en el siguiente inciso, que el Artículo 115 Constitucional establezca mayores y diversas funciones del Municipio, debido a que actualmente y por explosión demográfica, las funciones Municipales se han diversificado gradualmente.

Así la Autoridad Municipal interviene en los rubros empresariales sobre los cuales la Constitución no delega función alguna.

En este sentido, queremos hacer hincapié de que si bien es cierto la legislación estatal regirá para el Municipio, también lo es que siguiendo las ideas del bien común de la seguridad

jurídica y de la justicia, se incorporen a nuestra Constitución otras funciones que incluso actualmente ya se prestan por parte del Municipio.

No queremos con esto decir que si no hay reforma constitucional el Municipio no tiene porqué intervenir, no, sino que nuestro objetivo es darle mayor auge Municipal, con el fin de tener fundamentos constitucionales que hagan de la función constitucional una más amplia gama de intervenciones, para efecto de que el Municipio pueda intervenir con mayor derecho establecido en la actividad de Servicios Públicos dentro de su respectiva jurisdicción.

El mismo maestro Miguel Acosta Rozero, cuando nos habla de los Servicios Municipales, expresa esa idea, ya que dice:

Otro aspecto importante de la actividad Municipal es la relativa a los Servicios Públicos... La cuestión de los Servicios Públicos Municipales es muy importante, sin embargo, algunos servicios básicos todavía no llegan a muchos Municipios como son: el agua potable, el alcantarillado, la pavimentación, banquetas, alumbrado público y mercados.

El problema radica fundamentalmente en que hay Municipios que de hecho no tienen autonomía financiera para prestar debidamente esos Servicios y otros al encomendárselos la Constitución no estaban preparados técnicamente para su prestación.

Comentario parecido merece lo relativo a los Servicios Públicos de abasto, panteones, alumbrado y parques y jardines, observándose curiosamente el fenómeno de que en el 100% de los Municipios los jardines públicos se han pavimentado con diversos materiales de recubrimiento, dejando muy escasas áreas verdes, lo que provoca un gravísimo deterioro ecológico y del medio ambiente. En esto tal parece que

hay un consenso general de los Ayuntamientos de acabar con los jardines públicos y su vegetación. (61)

La vida Municipal, como nos la ha descrito valientemente el maestro Acosta Romero, en muchas de las ocasiones, no ostentan la suficiente autonomía o si la tienen, no existe el talento necesario para que la Administración Pública tenga alguna efectividad en relación directa al gasto público de su presupuesto.

De ahí que nació la necesidad de establecer directamente al Municipio libre, pero las ideas que soportaron esta reforma, no han podido madurar, debido a esa falta de preparación cultural de los gobiernos.

La necesidad administrativa, que según Agustín Montaña, partía de la idea de que el Municipio podía prestar otros Servicios Públicos de necesidad social que la Constitución no contemplaba, y que también podía establecer Servicios de Seguridad Social, pero claro está, presuponiendo que exista plena autonomía en el Municipio.

Si el maestro Agustín Montaña apoyaba sus observaciones en la necesidad de descentralización y sus conceptos los podemos tener

61) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, Novena edición, 1990, p. 589 y 590.

generalizados en la siguiente exposición:

El Municipio nace de la necesidad de descentralizar la Administración Pública, de tal manera que esta pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz en beneficio de sus habitantes.

A medida que crece una expresa, se va haciendo cada vez más necesario delegar determinadas funciones, con el propósito de que

a) Se puedan tomar las decisiones adecuadas al estar cerca del problema

b) Se pueda controlar con más efectividad los resultados de estas.

Lo mismo sucede con el Municipio, conforme va creciendo la población deben instalarse nuevas oficinas cada vez más especializadas a fin de satisfacer las necesidades de servicio de las personas.

Es posible que el Municipio pueda y deba delegar algunas de sus actividades a empresas privadas para que presten el servicio de manera independiente y con decisiones propias, pero aquí se reserva el derecho de controlar y supervisar las actividades de dichas empresas. 62'

Consideramos que los comentarios del maestro Agustín Montaño son verdaderamente acertados, tienen razón en que la explosión demográfica va requiriendo otros servicios comunitarios y colectivos que no están en la lista Constitucional y Estatal, y que la sociedad creciente requiere para su satisfacción.

Por lo anterior que el Municipio tenga que entrar en relación, en principio con Entidades Federales.

Así para el servicio educacional de la masa del Municipio, el Ayuntamiento debiera promover ante la Secretaría de Educación

62/ Agustín Montaño. Manual de Administración Municipal. México.

Editorial Trillas. Tercera reimpresión 1987. p. 9.

Pública, la construcción y funcionamiento de escuelas dentro del Municipio.

Con la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, funcionamientos para la producción campesina.

Con la Secretaría de Minas, Energía e Industria Paraestatal, alguna operación para establecer alguna empresa descentralizada del gobierno dentro del Municipio, que va a generar la riqueza y con ésta el desarrollo de la sociedad.

Como otros organismos, Secretarías de Estado, empresas paraestatales descentralizadas, el Ayuntamiento o las personas que forman el Ayuntamiento, que como vixos en el Artículo 11, llevan en representación de la población que habita en esa área, en lugar de sentarse a sentirse emperadores de su jurisdicción, deberían tener el talento suficiente para salir de su Municipio, y buscar colaboraciones al mismo con dependencias estatales y paraestatales con lo que, si el Municipio coopera con terrenos, con mano de obra u otras situaciones análogas, los Servicios Comunitarios que la población necesita, van a florecer dentro de tal Municipio.

Una situación que a todas luces es criticable y que surge de la proposición del maestro Agustín Montaña, es el hecho de invitar a Empresas Privadas a coadyugar con los Servicios comunitarios y colectivos del Municipio, cuando de todos es

sabido que en nuestro país la propiedad privada es uno de los derechos más atacados por los gobiernos.

Lo anterior desanima evidentemente al inversionista privado, a colaborar e invertir en Servicios que requiera la comunidad y que en determinado momento por ser de utilidad pública, serán expropiados por el mismo gobierno.

Dice bien el maestro Agustín Montaña, además de que la empresa privada podría bien sustituir esta grande deficiencia, es lógico pensar que en primer lugar no es rentable una empresa de esta naturaleza y se arriesgan a la expropiación inmediata, por lo que esta situación deja de ser atractiva para la inversión privada.

Tal vez con contratos firmes, concesiones a tiempo determinado, irrevocables, inafectables, la empresa privada podría animarse a invertir, pero volvemos a lo mismo, el talento y preparación de los gobernantes municipales, se requiere para que éstos tengan la idea general y salgan de sus Presidencias Municipales a ofrecer al Municipio, para que éste tenga las posibilidades de desarrollo necesario.

Por último, podemos decir que el Municipio puede fácilmente constituir la Empresa Cooperativa, que preste todos los Servicios Comunitarios y Colectivos y que la utilidad neta pueda ser repartible entre los miembros de la empresa, con lo que de alguna

manera se tendría interés y estímulo para brindar los Servicios Comunitarios.

Todas estas ideas las retomaremos cuando hablemos de nuestras proposiciones para el mejoramiento de los Servicios Públicos Sociales.

e) PROPUESTAS.

Para concluir nuestro trabajo, considero necesario elevar propuestas que permitan el mejoramiento de los Servicios Públicos Sociales que el Municipio proporciona a la sociedad.

Estas propuestas las podemos enfocar en cinco puntos a saber:

1. Mayores facultades establecidas Constitucionalmente.
2. La conurbación de Municipios pequeños hacia los grandes.
3. Que exista una asesoría Municipal a nivel Estatal o Federal, con personas altamente capacitadas en Administración Pública para el buen desarrollo del Municipio.
4. Que el Municipio o el Ayuntamiento vaya proyectando

Empresas Municipales, con el fin de que las entidades federativas, estatales, paraestatales y otras, se interesen en ellas y puedan servir a la población, y

5. *Que el Municipio cree y fomente la organización cooperativa que permita a la misma sociedad a proporcionarse sus Servicios Públicos Sociales que necesita, y que de alguna manera, a través de contratos más firmes se pueda incitar al sector privado a invertir en estos rubros.*

Consideramos que nuestra primera propuesta, va directamente relacionada a que con una Legislación Constitucional los Municipios en toda la República tendrán un criterio común o uniforme.

Esto se requiere debido a que la población circulante o que transmigra de un Municipio a otro, no se desajuste en cuanto a los principios y normas que rigen su estatus.

Así, existiendo una Legislación más amplia que le implique mayores atribuciones al Municipio en cuanto a los Servicios Públicos Sociales, ésta podrá desarrollar áreas específicas y lograr una uniformidad respecto de los rubros, con el fin de tener un Sistema Federal Municipal más o menos parejo.

Por otro lado, es indispensable que como decíamos en el

inciso anterior el Municipio debe conurbarse con Municipios más grandes.

Esto es que cuando son Municipios pequeños, aunado a la falta de talento de su Presidente Municipal para desarrollarse en su área, dará paso a un Municipio rezagado y claro está, seguirá siendo pequeño, ya no tanto en su superficie sino concretamente en la falta de desarrollo social y en la prestación de servicios, lo que haría caer en el riesgo de ser absorbidos por un Municipio grande, colindante con este. Si un Municipio ha crecido económicamente, es virtualmente porque su administración ha corrido a cargo de un presidente capacitado idóneo para el cargo.

Para esto se requiere que las autoridades estatales, tal vez en unión con las federales, creen un corral de técnicos municipales que proporcionen asesoría al Municipio, preparándoles proyectos de inversión, eapresss posibles a realizarse, proyectos de conurbacion, y todas las circunstancias que sirvan para que el Municipio pueda crecer y tener grandes utilidades y beneficios para la población del mismo.

Este mismo centro de asesores municipales, tendría una visión estatal y federal de las necesidades sociales de la población, lo que vendría a ser que con esa panorámica, los proyectos de inversión o coinversión con otros Municipios, puedan darse eficientemente.

Así, en este mismo corral de asesoría, se podría pensar que los mismos contactarían con las diversas dependencias oficiales a fin de brindar la educación necesaria y todos y cada uno de los Servicios Públicos Sociales que hemos estado comentando a lo largo de nuestro trabajo.

Esta situación supliría la falta de capacitación y talento de los presidentes municipales que suben al gobierno, pero que escasamente tienen la Primaria, razón por la cual sus alcances intelectuales son muy cortos y por lo mismo no van a proyectar todo lo que el Municipio puede dar debidamente.

Por otro lado, este departamento de asesores, bien podría tener funciones de auditores con el fin de que el presupuesto del erario municipal, estuviese destinado a las áreas para lo cual fue programado. A través de este departamento de asesores municipales, a los cuales se les debe dar fuerza legal, también se pueden ejecutar proyectos de coordinación estatal, con el fin de que entre Estado y Estado las experiencias de uno y otro pueden ser útiles entre los Municipios. Incluso se pudiesen celebrar empréstitos y en general que este departamento, en la administración pública, pueda formular planes y proyectos que los Presidentes Municipales tengan necesariamente que llevar a cabo.

Lo anterior supliría totalmente la deficiencia del ayuntamiento y con una óptica estatal y empresarial podría explotarse la zona completamente y lograr que la misma pueda

desarrollarse.

Consideramos que ésta es una de las principales propuestas que podemos hacer, además de que en la Legislación que pudiese crear a este grupo de asesores, se estableciera como función principal el satisfacer rápidamente los Servicios Públicos Sociales que la entidad requiera, esto claro está que no con la obligación de que el Estado o el Municipio los absorba totalmente, sino que este grupo de asesores traiga de un Municipio a otro, o de un Municipio en otro Estado, o de una Entidad Federal, o de una empresa parastatal, los beneficios de dicha empresa hacia el Municipio. No sin antes dejar claro que uno de los Servicios Comunitarios Colectivos y que es prioritario para toda la nación, es el de la educación.

Consideramos que debe de haber asesores especiales en este rubro, con el fin de que a través de todas las instituciones de educación en México, como la Secretaría de Educación Pública, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y otras, se pudiesen celebrar planes y proyectos conjuntos, con financiamiento cooperativista, con la finalidad de que se tengan escuelas primarias, secundarias y preparatorias en Municipios importantes, e incluso podría formularse algún Municipio para que ahí radicaran las escuelas, que fuese centro de varios Municipios para que la población pueda ser educada en un área, o bien digregarla y descentralizarla para llevarla a cada uno de los Municipios

Este es uno de los rubros más importantes a cubrir, necesario y prioritario para la vida nacional.

Por último, el Municipio debe de fomentar en la población su unión en cooperativas de producción y de consumo, que le permitan lograr la satisfacción de un Servicio Social diferente, como es el abasto económico y por zonas, lo que repercutiría favorablemente en la economía familiar de la entidad del Municipio.

Así también explotar minerales, ríos, minas, carreteras, servicios u otros rubros necesarios para la comunidad, y que también coadyuvan para que el Municipio produzca y se pueda desarrollar favorablemente.

Si recordamos las palabras del maestro Acosta Romero, éste opina que solamente los Municipios conurbados a la metrópoli o Distrito Federal y algunos de Jalisco y Monterrey, son los únicos que han logrado un desarrollo fehaciente, lo que nos obliga a pensar que se debe de fomentar la estructura del Municipio de alguna manera más favorable.

Así, consideramos necesario que la Federación proporcione más asesoría de Administración Pública al Municipio, para que pueda desarrollarse él mismo y así tener una Patria económicamente productiva.

CONCLUSIONES

El motivo de esta Tesis es tratar lo más íntimo de la Sociedad, que a nuestro juicio son los Servicios Públicos que la comunidad debe recibir y que debe proporcionar el Municipio, por lo que es de éste de quien vamos a hablar desde sus orígenes.

Primera.- Los primeros conceptos de Administración Pública se dan en la antigua Roma, cuna de ejemplos, y que a consecuencia de la expansión militar del Imperio se empieza a buscar en diferentes circunstancias la forma de satisfacer las necesidades comunitarias, así como entrar a un régimen Democrático como lo disponen las primeras ideas de Administración, intentando el poder militar un régimen monárquico, sin que este llegara a aceptarse por mucho tiempo.

Segunda.- En el año 45 A.C., Julio Cesar expide su LEX MUNICIPALIS, en la que se exponen los principios del regreso a la Democracia que tanto clamaba la ciudadanía, y que aun las ciudades conquistadas se inclinaban por una administración descentralizada ya que se les otorgaban ciertos derechos como el de conservar sus costumbres y leyes, incluso se les dotaba de la protección de la vecindad romana y en ocasiones hasta la ciudadanía. Estas ideas son llevadas hasta la Península Iberica.

en razón de la intervención Romana, mejor organizada por la expedición de Fueros, sin dejar que la influencia Romana se quedara atrás, ya que si bien es cierto ésta les dió más ejemplos para llevar a cabo una mejor administración y descentralización de la misa, aún con las constantes intervenciones de musulmanes, que fue lo que dió la pauta para autogobernarse mejor, ya que el poder entonces estaba repartido solo entre los obispos, señores feudales y las Cortes militares, en esta época de la España Medieval, soportando las constantes innovaciones y a pesar de tantos impedimentos para centralizar el poder, la estructura Municipal retoma gran importancia y con el clero buscan a toda costa la soberanía de la ciudadanía, e implementan la creación de XENODOCHIOS u hospitales para todo ciudadano de interés nacional o religioso, lo que nos da a entender cómo en la formación histórica del Municipio español encontramos algunos Servicios Públicos Sociales, sin dejar la ingerencia de los principios romanos.

Tercera.- Es así como llevan las ideas de Administración Municipal a nuestro país a través de la conquista. Nos damos cuenta de que en plena época Colonial la organización política se da en base a tres sistemas que son el Eclesiástico, la División Politico-Administrativa y la División que se establece en 1786, representada por intendencias, gobiernos y provincias, dejando con esto que el Poder Eclesiástico siga creciendo al grado de ostentar jurisdicción Judicial, surgiendo la necesidad de expedir una Constitución, que fue la de Cádiz de 1812.

promulgada ésta a mitad de la gesta de Independencia y en la que se habla ya de la administración de los pueblos a través del Ayuntamiento. Pero en respuesta surge la Constitución de Apatsingán en 1814, que debido a las constantes luchas sociales, no logra entrar en vigor y es hasta 1824 cuando se cuenta con una Constitución Federal, posteriormente en 1857, se expide otra Constitución, pero va limitando el poder del Clero, que como nos hemos dado cuenta era el que predominaba ya que en todas las Constituciones anteriores la religión católica, apostólica y romana era la única aceptada, dejando en claro que el Vaticano seguía ejerciendo gran poder. Así estos enfrentamientos sociales propios de la época, desencadenan en otro legado Constitucional que deja atrás el Centralismo, dando paso a una nueva estructura administrativa, que es la del Municipio Libre y que el mismo Carranza toma con gran júbilo, como el cambio más importante, incluso es la Constitución que actualmente nos rige. En la Constitución de 1917 en la fracción primera del Artículo 115 se define la estructura y organización Municipal a través del Ayuntamiento, quién, cómo y donde se deben proporcionar los Servicios Públicos Municipales y sociales.

Cuarta.- Desafortunadamente, como lo definimos en nuestro trabajo y como es sabido de todo ciudadano, nos encontramos con variadas limitaciones, en virtud de no tener el personal adecuado y suficientemente capacitado para la Administración Pública, que son las menos idóneas debido a la carencia de personal con espíritu de servicio. Nos referimos precisamente al Presidente

Municipal, Síndicos, Regidores, etc., a sus funciones y claro está a los servidores Públicos de menor jerarquía, pero con enfermedad de Poder que desencadenan en una mala Administración Pública.

Quinta.- Por eso me decidí a señalar algunas propuestas a lo largo de esta tesis, principalmente, que se dé la oportunidad a empresas particulares o inversionistas, que de alguna manera tienen los recursos necesarios para brindar los Servicios comunitarios, pero que estas concesiones se garanticen en bien de su futuro, ya que como sabemos cuando se da en concesión algún Servicio, éste pasa a manos del gobierno por medio de la expropiación y esto es lo que delimita que los inversionistas arriesguen fondos.

Sexta.- También podemos hablar de los Servicios de salud pública, transporte urbano, de la seguridad social, de cultura, de centros de recreación, pero cerca o dentro de los mismos Municipios, etc., pero todo esto garantizando a los que lo proporcionan y los que los reciben a través de una clara administración de recursos, quizás asesorados por personal capacitado que la misma Federación puede proporcionar a los Municipios en sus diferentes áreas, sin que éste, como lo define la Constitución, intervenga en su organización interna, ni en la decisión de sus funcionarios o tal vez creando Cooperativas, ya sea dentro del mismo Municipio o haciendo convenios con Municipios colindantes, o con empresas que se presten a ello.

Todo esto creemos que nos daría un aliciente eficaz para la conformación de la estructura y organización Municipal, en su Administración Pública, para proporcionar los Servicios Públicos Sociales suficientes, que tanto han quedado en tela de juicio, a pesar de ostentar la bandera de la Democracia y que al final han de llevar a dichos Municipios a un desarrollo deficiente, para satisfacción de sus habitantes y de sus propios gobernantes. Ya que una comunidad sana es igual a un Municipio confiable.

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 9ª edición. 1970.
- BORDA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano. México. Editorial Porrúa. 7ª edición. 1969.
- CARDENAS DE LA PEÑA. ENRIQUE. Servicio Médico del I.M.S.S.. México. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1973.
- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO. La Reforma Administrativa como uno de los medios para alcanzar el modelo de País que aspiramos. México. ISSSIS. 1981.
- CARRILLO CASTRO ALEJANDRO. La Reforma Administrativa en México. Instituto Nacional de Administración Pública. 3ª edición. 1978.
- COVIAN PEREZ, MIGUEL. Revolución Social. Constitucionalismo Social. Estado Social de Derecho y Democracia Social. Centro de la Constitución Rev. México. Editorial: Si Día en Libros. 1ª edición. 1987.
- CUS CANOVAS, AGUSTIN. Historia Social y Económica de México 1501-1964. México. Editorial: F. Trillas, S.A. 2ª Impresión. 1967.
- FLORIS MARGADANT, JULLIERNO. Enciclopedia de la Historia Universal del Derecho. México. Miguel Ángel Porrúa. Libro Editor. 3ª edición. 1988.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 25ª edición. 1969.
- FRANCISCO QUINTANA. CARLOS. Comentarios al Artículo 115 Constitucional dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentarios. México. U.N.A.M. 1955.
- GALAS TORRERO, JOSE. El Municipio Mexicano dentro del Pensamiento Político. Revista publicada. Vol. 3 Núm. 10, Febrero de 1970.
- GARCIA BELAYO Y GROSS, RAMON. Diccionario LAROUSSE Ilustrado. México. Editorial: Larousse. 1981.
- GARZA SERGIO, FRANCISCO DE LA. Derecho Financiero Mexicano. México. Editorial Porrúa. 13ª edición. 1985.

- GUERRERO LARA, SZSCUISL Y GUADARRAMA LOPES, ENRIQUE: Compiladores, La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia. (1917-1984), Mexico, U.N.A.M., 1ª edición, 1985.
- HERNANDEZ SANCHEZ, ALEJANDRO: Los Derechos del Pueblo Mexicano. Las Cortes de Cádiz, Mexico, Edición del Gobierno de Aguascalientes, 1ª edición, 1979.
- MONTAÑO, AGUSTIN: Manual de Administración Municipal, Mexico, Editorial F. Trillas, 3ª reimpresión, 1987.
- MORENO, DANIEL: Derecho Constitucional Mexicano, Mexico, Editorial Pax, 10ª edición, 1989.
- MORENO PADILLA, JAVIER: Ley del Seguro Social, Mexico, Editorial F. Trillas, 17ª edición, 1990.
- OCHOA CAMPOS, MOISS: La Reforma Municipal, Mexico, Editorial Porrúa, 3ª edición, 1980.
- OLMEDO CARRANZA, RAUL: La Reforma Municipal... Avances y Perspectivas dentro de La Constitución Nov., Mexico, Editorial El Día en Libros, Mexico, 1ª edición, 1987.
- PEREZ DURAN, MARINO: Historia General Antigua y Medieval, Mexico, Publicaciones Culturales, S.A., 1963.
- PSTIT, SUGENIO: Tratado Elemental de Derecho romano, México, Editora Nacional, 1975.
- RICHARDO PAGAZA, IGNACIO: Diez Años de Planificación y Administración Pública en México, editada por el Instituto de Administración Pública, Mexico, 1ª edición, 1977.
- PINA VERA, RAFAEL DE: Disciplina de Derecho, Editorial Porrúa, 2ª edición, 1970.
- RODRIGUEZ LOBATO, RAUL: Derecho Fiscal, Mexico, Editorial Harlas, primera edición, 1987.
- RUIZ MASSISU, JOSE FRANCISCO: El Derecho Dividido. El Derecho Político de Estados y Municipios dentro de Revista de Justicia, No. 1 Vol. 3, Mexico, Instituto Nacional de Ciencias Penales, Enero-Marzo, 1985.
- SERRA ROJAS, ANDRES: Derecho Administrativo, México, Editorial Porrúa, 14ª edición, 1988.

- TSNA RAMIREZ, FELIPE. *Leves Fundamentales de México.* México. Editorial Porrúa. 15ª edición. 1989.
- TSNA SUCK, RAFAEL Y MORALES HUGO, ITALO. *Derecho de la Seguridad Social.* México. Editorial PAC, S.A.. 1ª edición, S/F.
- TRUSSA URBINA, ALBERTO. *La Nueva Legislación de Seguridad Social en México.* México. U.N.A.M.. 1ª edición. 1977.

LEGISLACION.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. Partido Revolucionario Institucional. 1988.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. Editorial Porrúa. 89ª edición. 1990.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Martes 7 de febrero de 1984. segunda edición.
- LAS JUNTAS DE MEJORAMIENTO MORAL, CIVICO Y MATERIAL. Origen y Disposiciones Legales que regulan su Organización y Funcionamientos. Secretaría de Gobernación. Volumen 1. 1958.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. México. Editorial Porrúa. 22ª edición. 1990.
- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. México. Editorial Porrúa. 11ª edición. 1989.