

00781

25  
2ej.  
V-1-2

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO DIVISION DE ESTUDIOS  
DE POSGRADO

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

LAS FORMAS DE ADMINISTRACION DE LOS  
SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES EN  
MEXICO

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO  
DE DR. EN DERECHO

P R E S E N T A :

LIC. BEATRIZ GUADALUPE PARRA BEDRAN

CD. UNIVERSITARIA.

MEXICO, D.F.

OCTUBRI

1972

V.1



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

LAS FORMAS DE ADMINISTRACION DE LOS  
SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES EN MEXICO

CAPITULO 1

EL MUNICIPIO: TERCER NIVEL DE GOBIERNO EN MEXICO.

|     |   |           |
|-----|---|-----------|
| 1.  | RESEÑA HISTORICA DE LA EVOLUCION DEL MUNICIPIO COMO<br>FORMA DE ORGANIZACION SOCIAL, POLITICA Y ADMINISTRA<br>TIVA. | PAG.<br>1 |
| 1.1 | FUNDAMENTACION LEGAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO  | 2         |
| 1.2 | EL MUNICIPIO COMO PARTE DEL ESTADO  | 9         |
| 1.3 | EL GOBIERNO MUNICIPAL EN MEXICO.  | 12        |

CAPITULO 2

LA TEORIA GENERAL DEL SERVICIO PUBLICO.

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 2.    | MARCO TEORICO DEL SERVICIO PUBLICO         | 18 |
| 2.1   | ORIGEN DEL SERVICIO PUBLICO                | 18 |
| 2.2   | LA NOCION DOCTRINARIA DEL SERVICIO PUBLICO | 20 |
| 2.3   | EVOLUCION DEL SERVICIO PUBLICO             | 23 |
| 2.4   | CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO               | 24 |
| 2.5   | ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO             | 28 |
| 2.6   | CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PUBLICO       | 34 |
| 2.6.1 | CONTINUIDAD                                | 34 |
| 2.6.2 | REGULARIDAD                                | 39 |
| 2.6.3 | IGUALDAD                                   | 40 |

|  | PAG. |
|--|------|
| 2.6.4 OBLIGATORIEDAD   | 41   |
| 2.7 LA CREACION. ORGANIZACION, MODIFICACION Y SUPRESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS. | 42   |
| 2.8 EL SERVICIO PUBLICO Y LA FUNCION PUBLICA.                                      | 47   |
| 2.9 CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS  | 53   |

### CAPITULO 3

#### EL MARCO JURIDICO DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

|  |    |
|--|----|
| 3. LA DETERMINACION CONSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES | 57 |
| 3.1 LA REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS - MUNICIPALES            | 63 |
| 3.4 CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS - MUNICIPALES                | 67 |
| 3.4.1 CLASIFICACION DE MORALES HERLICH                                   | 67 |
| 3.4.2 CLASIFICACION DE GUSTAVO MARTINEZ CABANAS                          | 68 |
| 3.4.3 CLASIFICACION DE FERNANDO ARELLANO ELIAS                           | 69 |
| 3.5 LA PLANEACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS - MUNICIPALES                | 70 |

### CAPITULO 4

#### LAS FORMAS DE ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

|   |    |
|---|----|
| 4. PRECISION CONCEPTUAL                                     | 76 |
| 4.1 CLASIFICACION   | 79 |
| 4.2 LA ADMINISTRACION DIRECTA DE LOS SERVICIOS- MUNICIPALES | 84 |

|   | PAG. |
|---|------|
| 4.3 LA MUNICIPALIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS   | 86   |
| 4.3.1 LA MUNICIPALIZACION EN EL DERECHO COMPARADO   | 87   |
| 4.3.2 EL PROCEDIMIENTO LEGAL PARA LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN MEXICO | 88   |
| 4.4 EL ARRENDAMIENTO  | 93   |
| 4.5 LA CONCESION ADMINISTRATIVA   | 98   |
| 4.5.1 ANTECEDENTES  | 98   |
| 4.5.2 CONCEPTO  | 98   |
| 4.5.3 NATURALEZA JURIDICA   | 100  |
| 4.5.4 SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LA CONCESION   | 102  |
| 4.5.5 PRINCIPIOS QUE RIGEN A LA CONCESION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL                        | 102  |
| 4.5.6 PROCEDIMIENTO PARA OBTENER UNA CONCESION MUNICIPAL                                  | 108  |
| 4.5.7 EXTINCION DE LA CONCESION MUNICIPAL   | 110  |
| 4.6 LAS EMPRESAS MUNICIPALES  | 117  |
| 4.6.1 ANTECEDENTES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO                                     | 117  |
| 4.6.2 SURGIMIENTO DE LA EMPRESA MUNICIPAL   | 121  |
| 4.6.3 EL MARCO JURIDICO DE LAS EMPRESAS MUNICIPALES                                       | 123  |
| 4.6.4 CONCEPTO  | 125  |
| 4.6.5 CARACTERISTICAS   | 128  |
| 4.6.6 OBJETIVOS   | 134  |
| 4.6.7 PROPUESTAS  | 135  |
| 4.7 EL FIDEICOMISO MUNICIPAL  | 139  |
| 4.7.1 ANTECEDENTES  | 139  |
| 4.7.2 EL MARCO JURIDICO DEL FIDEICOMISO PUBLICO   | 142  |

|   | PAG. |
|---|------|
| 4.7.3 NATURALEZA JURIDICA   | 144  |
| 4.7.4 CONCEPTO  | 147  |
| 4.7.5 NACIMIENTO Y EXTINCION  | 148  |
| 4.7.6 ELEMENTOS   | 150  |
| 4.7.7 CLASIFICACION   | 156  |
| 4.7.8 ESTRUCTURA ORGANICA DEL FIDEICOMISO PUBLICO                                       | 159  |
| 4.7.9 PERSPECTIVAS DEL FIDEICOMISO PUBLICO EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL               | 162  |
| 4.8 LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES   | 163  |
| 4.8.1 FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DE LA - DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA            | 163  |
| 4.8.2 DESCENTRALIZACION POLITICA Y DESCENTRALIZA - CION ADMINISTRATIVA                  | 165  |
| 4.8.3 CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA                                      | 165  |
| 4.8.4 CLASIFICACION DE LA DESCENTRALIZACION ADMI - NISTRATIVA                           | 167  |
| 4.8.5 DESCENTRALIZACION POR SERVICIO  | 168  |
| 4.8.6 DESCENTRALIZACION POR REGION  | 168  |
| 4.8.7 DESCENTRALIZACION POR COLABORACION  | 172  |
| 4.8.8 CREACION, MODIFICACION Y EXTINCION DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES | 173  |
| 4.8.9 CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES                    | 175  |
| 4.8.10 PERSPECTIVAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN EL REGIMEN MUNICIPAL          | 179  |
| 4.9 LA ASOCIACION MUNICIPAL   | 182  |
| 4.9.1 ANTECEDENTES  | 184  |
| 4.9.2 LA ASOCIACION MUNICIPAL Y LA CONURBACION  | 185  |

|   | PAG. |
|---|------|
| 4.9.3 CARACTERISTICAS DE LA ASOCIACION MUNICIPAL  | 188  |
| 4.9.4 FUNCIONES DE LA ASOCIACION MUNICIPAL  | 189  |
| 4.9.5 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA   | 190  |
| 4.9.6 VENTAJAS DE LA ASOCIACION MUNICIPAL   | 191  |
| 4.10 LOS CONVENIOS DE DERECHO PUBLICO   | 192  |
| 4.10.1 MARCO JURIDICO   | 194  |
| 4.10.2 LOS CONVENIOS RELATIVOS A LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES   | 197  |
| 4.10.2.1 EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO FEDERACION ESTADO (CUD)  | 198  |
| 4.10.2.2 EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO ESTADO MUNICIPIO (CUDEMUN)   | 204  |
| 4.10.2.3 LOS CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA   | 206  |
| 4.10.2.4 LOS CONVENIOS INTERMUNICIPALES   | 208  |
| 4.11 LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES                            | 211  |
| 4.11.1 LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD Y LA PARTICIPACION CIUDADANA  | 213  |
| 4.11.2 EL MARCO JURIDICO DE LA PARTICIPACION COMUNITARIA  | 214  |
| 4.11.3 LAS FORMAS DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LA CONSTRUCCION DE OBRAS Y EN LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS | 218  |
| 4.11.4 EL SISTEMA DE OBRAS POR COOPERACION  | 220  |
| 4.11.5 LA ADMINISTRACION DEL SISTEMA DE OBRAS POR COOPERACION   | 222  |

## CAPITULO 5

### LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES Y SUS ALTERNATIVAS DE ADMINISTRACION

|   | PAG. |
|---|------|
| 5. ALTERNATIVAS DE ADMINISTRACION   | 228  |
| 5.1 AGUA POTABLE  | 228  |
| 5.2 ALUMBRADO PUBLICO   | 244  |
| 5.3 LIMPIA  | 250  |
| 5.4 MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO  | 258  |
| 5.5 PANTEONES   | 267  |
| 5.6 RASTROS   | 270  |
| 5.7 CALLES PARQUES Y JARDINES   | 277  |
| 5.8 SEGURIDAD PUBLICA   | 281  |
| 5.9 TRANSITO  | 284  |
| 5.10 OTROS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES   | 287  |
| 5.10.1 EDUCACION  | 287  |
| 5.10.2 SALUD  | 288  |
| 5.10.3 ASISTENCIA SOCIAL  | 290  |
| 5.10.4 REGISTRO CIVIL   | 292  |
| 5.10.5 ESTACIONAMIENTOS PUBLICOS  | 293  |
| 5.10.6 TRANSPORTES  | 294  |
| 6. INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS Y FINANCIEROS<br>PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS<br>MUNICIPALES | 296  |

C O N C L U S I O N E S

B I B L I O G R A F I A

## I N T R O D U C C I O N

Los servicios públicos municipales constituyen la actividad organizada que efectúan los Ayuntamientos para satisfacer de manera continua, uniforme, regular y permanente las necesidades de la población, fundamentada esa actividad en leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulan su prestación.

El Municipio es el nivel de gobierno que se encuentra -- intimamente vinculado a las sugerencias, críticas e influencia -- de la población, por lo que le corresponde intervenir en la prestación de los servicios públicos en forma directa o con la participación de las autoridades federales, estatales y también de la comunidad.

La prestación de servicios públicos es una de las principales atribuciones que tienen las autoridades municipales, por lo que debido a la crisis por la que atraviesa la economía nacional, constituye para ellas un reto que tienen que afrontar; la deficiencia en la prestación de esos servicios se convierte en un problema de carácter no sólo administrativo sino político que desestabiliza el orden y la tranquilidad que deben prevalecer en los Municipios. De ahí la importancia del análisis e investigación de las formas de administración de los servicios públicos municipales en México. Conviene señalar que existen escasas investigaciones excepción de la aportación de Fernando Albi y al --

gunos ensayos publicados en revistas por especialistas nacionales y extranjeros. Es por eso que se parte del análisis de la doctrina administrativa acerca del servicio público, para de esta manera entrar al estudio de los servicios municipales en México y sus formas de administración; se efectúa un estudio comparativo de -- las leyes municipales de las entidades federativas de la república mexicana, con la finalidad de conocer la situación del marco -- jurídico de los servicios públicos municipales y por consecuencia de sus formas de administración, del que se deduce que ha tenido aplicación lo dispuesto en el inciso i) de la Fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta a las legislaturas locales para ampliar otros servicios públicos, atendiendo a las condiciones territoriales, socioeconómicas y a la capacidad administrativa y financiera de los Municipios.

En la mayoría de las leyes municipales mexicanas, existen deficiencias en la regulación de las formas de administración de los servicios públicos municipales, lo que ha dado origen a la -- falta de aplicación de las alternativas de administración más -- adecuadas por parte de las autoridades municipales, trayendo como consecuencia la falta de participación de la comunidad en la administración directa de dichos servicios, lo que ha frenado el desarrollo de municipio, como célula básica de la organización -- social.

## **PUBLIC CONTRIBUTIONS**

The municipal public services constitute the organized activity that the city halls accomplish to satisfy in a continuous, uniform, regular and permanent way the city needs. This activity is founded on laws, rules and administrative dispositions which control the service.

The municipality is the government level closely linked to city's suggestions, critiques and influence. Therefore it's obliged to intervene in the public service prestation in a direct manner or with the participation of federal, state and community authorities.

The public services contribution is one of the main attributions the municipal authorities have, for such a reason, the crisis through which the national economy goes through constitutes a challenge they have to face; the deficiency on providing those services becomes not only an administrative problem but political which unstabilizes the order and tranquility that all the municipalities must have. Hence the importance of the analysis and the investigation of the public administration forms of the municipal public services in México. It is convenient to point out that there are few investigations with the exception of Fernando Albi's contribution and some published essays in magazines by national foreign specialists. That is why we started from the analysis of the administrative doctrine on public service, to tackle this way the municipal service study in Mexico and its administration forms; a comparative study

is conducted on the municipal laws of the federal entities of the Mexican Republic, with the purpose of knowing the situation of the juridical frame of the municipal public contributions and consequently its administration forms from which it is deduced it has had application to the pointed at letter "I" from the Third Fraction of the Mexican United States Political Constitution which allows the local legislatures to widen some other public contributions, taking into account the territorial and socio-economical conditions and the administrative and financial capability of the municipalities.

In most of the Mexican municipal laws, there exist deficiencies on the regulation of administration forms of the municipal public services, what has originated the lack of most suitable administrative alternatives on the part of the municipal authorities, having as a consequence the lack of the community participation on direct administration of such contributions, which has braked the municipal development, as the basic cell of the social organization.

Vo. Bo.

  
DRA. M. EUGENIA PADUA GONZALEZ

  
LIC. BEATRIZ GPE. PARRA BEDRAN

## PUBLIC CONTRIBUTIONS

The municipal public services constitute the organized activity that the city halls accomplish to satisfy in a continuous, uniform, regular and permanent way the city needs. This activity is founded on laws, rules and administrative dispositions which control the service.

The municipality is the government level closely linked to city's suggestions, critiques and influence. Therefore it's obliged to intervene in the public service prestation in a direct manner or with the participation of federal, state and community authorities.

The public services contribution is one of the main attributions the municipal authorities have, for such a reason, the crisis through which the national economy goes through constitutes a challenge they have to face; the deficiency on providing those services becomes not only an administrative problem but political which unstabilizes the order and tranquility that all the municipalities must have. Hence the importance of the analysis and the investigation of the public administration forms of the municipal public services in México. It is convenient to point out that there are few investigations with the exception of Fernando Albi's contribution and some published essays in magazines by national foreign specialists. That is why we started from the analysis of the administrative doctrine on public service, to tackle this way the municipal service study in Mexico and its administration forms; a comparative study is conducted on the municipal laws of the federal entities of the Mexican Republic, with the purpose of knowing the situation of the juridical frame of the municipal public contributions and consequently its administration forms from which it is deduced it has had application to the pointed at letter "i" from the Third Fraction of the Mexican United States Political Constitution which allows the local legislatures to widen some other public contributions, taking into account the territorial and socio-economical conditions and the administrative and financial capability of the municipalities.

In most of the Mexican municipal laws, there exist deficiencies on the regulation of administration forms of the municipal public services, what has originated the lack of most suitable administrative alternatives on the part of the municipal authorities, having as a consequence the lack of the community participation on direct administration of such contributions, which has braked the municipal development, as the basic cell of the social organization.

Vo. Bo.

  
DRA. MARIA EUGENIA PADUA GONZALES

  
LIC. BEATRIZ GPE. PARRA B.

El trabajo está dividido en 5 capítulos.

En el primero se hace un análisis de la evolución del Municipio como forma de organización social, política y administrativa, así como de su naturaleza jurídica, haciendo también una breve referencia acerca de su estructuración.

El segundo capítulo versa sobre la teoría general del servicio público, y se hace alusión a las principales aportaciones de la doctrina mexicana y extranjera.

En el capítulo tercero se analiza el marco jurídico de los servicios públicos municipales en México, haciendo un estudio de la legislación y la doctrina mexicana a través de la que se clasifican los servicios públicos municipales; y por último se menciona la necesidad de planificar estos servicios.

En el capítulo cuarto se analizan todas las formas de administración de los servicios públicos municipales de acuerdo a la regulación legal y a la situación que prevalece en la administración municipal en México.

El quinto capítulo se refiere a las alternativas de administración propuestas para administrar los servicios públicos municipales previstos en el artículo 115 Constitucional, así como otros servicios que se consideran de

la competencia del régimen municipal y también se hace mención -  
someramente a los instrumentos tributarios y financieros indis -  
pensables para lograr su eficaz prestación.

Pensamos que los municipios son una fuente potencial pa -  
ra lograr el desarrollo económico, político y social del país, -  
por lo que le corresponde a las autoridades gubernamentales con -  
tinuar impulsando su fortalecimiento a través de la instrumenta -  
ción de programas permanentes de capacitación destinados a auto -  
ridades y servidores públicos municipales, para que éstos puedan  
realizar sus actividades de manera sistematizada y congruente a  
los lineamientos contenidos en los planes de desarrollo munici -  
pal y ajustar sus actos a lo dispuesto por el orden jurídico. --  
Consideramos que el marco jurídico y la planeación son los ins -  
trumentos fundamentales que posibilitan a los municipios para in -  
corporarse al proceso productivo, ya sea por sí mismos o con la -  
participación de la comunidad, y que les permiten lograr su auto -  
suficiencia económica y ser verdaderamente independientes del --  
control que hasta el momento han ejercido sobre ellos las autori -  
dades federales y estatales.

Dignificar al Municipio es dignificar al ciudadano, a la  
familia y a la Patria.

## CAPITULO 1

## EL MUNICIPIO: TERCER NIVEL DE GOBIERNO EN MEXICO.

1. RESEÑA HISTORICA DE LA EVOLUCION DEL MUNICIPIO COMO FORMA -  
DE ORGANIZACION SOCIAL, POLITICA Y ADMINISTRATIVA.

El Municipio, como unidad básica de organización social, al paso de la humanidad, ha estado vinculado a la administración de las ciudades, aunque se tienen antecedentes de que -- existió en las sociedades primitivas, las cuales tenían un -- carácter agrario.

La institución municipal al paso del tiempo ha sufrido influencias decisivas; durante la época clásica, Grecia aportó aspectos que hoy son considerados como esenciales:

- Autonomía local de organización de la polis o ciudad.
- Igualdad civil y política de los habitantes de las - ciudades.
- Existencia de funcionarios encargados de administrar los servicios y de proporcionar seguridad.

Roma no pudo quedarse atrás y realizó importantes aportaciones consideradas de validez universal y de palpitante - actualidad, tales como:

- La creación de cuerpos edilicios para mejorar la administración.
- Otorgamiento a tales cuerpos de facultades y responsabilidades para gobernar la ciudad y juzgar administrativamente.
- Recopilación sistemática de leyes referentes a la -- administración municipal.

Tales influencias fueron decisivas en el futuro, prueba de ello es que España adopta el modelo Greco-Latino de organización municipal, al cual le incorpora otros aspectos: La igualdad de los ciudadanos ante la ley, las garantías procesales, el derecho de los habitantes de la ciudad a elegir a sus magistrados, y la responsabilidad pública de los funcionarios del Ayuntamiento.

En base a estos antecedentes, el Municipio en México, en primera instancia, presenta rasgos occidentales que se derivan de las concepciones grecolatinas de organización social y de las variantes incorporadas al modelo por España.

Es conveniente reconocer que en esencia, ese fué el modelo de organización socio-política que se adaptó al medio mexicano, aunque existen algunas salvedades, como la omisión de la autonomía política y del poder para juzgar, facultades que no fueron consideradas en la institución municipal en nuestro país.

## 1.1 FUNDAMENTACION LEGAL DEL MUNICIPIO EN MEXICO

### A) EPOCA COLONIAL

La constitución formal del Municipio en México, fué el 22 de abril de 1519, cuando Hernán Cortés fundó la Villa-Rica de la Veracruz, que no sólo fué el primer Municipio instaurado en México, sino el primero de toda América.

El Ayuntamiento como cuerpo colegiado y deliberante, quedó constituido de inmediato con los nombramientos de Alcalde, Regidores y otros funcionarios, bajo la suprema autoridad del rey de España.

El segundo Ayuntamiento, también fundado por Hernán - - Cortés, el 8 de marzo de 1524, fué el de Coyoacán, el cual es -- considerado como el primer Ayuntamiento Metropolitano de América.

La importancia del Municipio en esta época es evidente, pues además de ser la primera forma de gobierno que rigió, sus - ordenanzas fueron las primeras leyes que rigieron el quehacer de las ciudades.

Durante el Virreinato en la Nueva España, la importancia que revistió el Municipio fué fundamental en los aspectos admi-- nistrativos y políticos; la estructura organizacional que guarda ba el Municipio en esta época, estaba formada por un Alcalde - - Mayor y dos Alcaldes Ordinarios, el Cabildo compuesto por doce - Ediles, un Escribano, el Tesorero, un Alférez, un Procurador y - un Alguacil.

#### B) EPOCA INDEPENDIENTE.

Durante la primera parte de esta etapa, la inestabili-- dad de la institución municipal fué evidente. El pueblo cifró-- sus esperanzas en el movimiento libertario, concibiendo que el municipio asegurara la libertad política.

La siguiente relación cronológica pretende mostrar - - suscintamente el proceso que siguió en el marco jurídico y que representa los antecedentes directos de la actual institución-- municipal.

La Constitución de Cádiz de 1812, en su artículo 309, habida cuenta de la inestabilidad prevaeciente, transforma -- a los municipios en jefaturas políticas, aunque para efec - - tos del gobierno interior de los pueblos, señala que los Ayun-

tamientos se registrarán por Alcaldes, Regidor, Procurador y Síndico.

- En 1822, el Reglamento provisional político del Imperio Mexicano establece que en cada capital de provincia habrá un jefe superior político nombrado por el Emperador.

- El Plan de la Constitución Política de la Nación de 1823, en sus bases se refiere de las elecciones de los congresos provinciales. Se hace referencia a los arbitrios y a los gastos de la administración provincial.

- El acta constitutiva de la Federación Mexicana de 1824, establece que tanto el Poder Legislativo, como el ejecutivo de cada Estado, se registrarán por constituciones particulares. La Constitución Federal de ese mismo año, agrega que cada uno de los Estados miembros de la Federación, tiene como obligación organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a lo dispuesto por esta constitución ni al acta constitutiva.

- En 1835, las Bases Constitucionales de la República Mexicana, establecen que para el gobierno de los Departamentos, habrá gobernadores y juntas departamentales, mismas que constituirán el Consejo del Gobernador y que entre otras atribuciones tendrán facultades económico-municipales.

- La sexta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, establece que los Departamentos se dividirán en Distritos. Con referencia a los Ayuntamientos establecidos en capitales de Departamentos, se señala que éstos serán elegidos popularmente y que el número de alcaldes, regidores y síndicos sería fijado por las propias Juntas Departamentales. Esta Constitución estableció como facultad de

los Ayuntamientos, la recaudación e inversión de los propios -- arbitrios.

- La ley Centralista del 20 de marzo de 1837, suprimió los Ayuntamientos, habiendo sido reemplazados por los Jueces de Paz, que carecían de autonomía por estar supeditados a la instancia inmediata superior del Poder, representada por los pre -- factos.

- En 1840, se elaboró el Proyecto de Reformas a las -- Leyes Constitucionales de 1836, en el que se hacen diversas -- consideraciones referentes a la institución municipal, destacando entre otras las siguientes: a) Habrá Ayuntamientos en las -- capitales de los Departamentos, en los puertos de mar y en las demás poblaciones numerosas que designen las Juntas Departamentales; b) Los Ayuntamientos se compondrán solamente de Regidores y Síndicos, en el número que las Juntas Departamentales señalen a cada uno; c) Los Regidores y Síndicos serán nombrados -- popularmente, donde cada uno será inmediato ejecutor de las leyes municipales y acuerdos del Ayuntamiento. Como puede observarse, en estas reformas existía la supeditación del Ayuntamiento al mando de las Juntas Departamentales.

- El primer proyecto de Constitución Política de la -- República Mexicana de 1842, precisa que la Administración interior de los Departamentos estará a cargo de sus asambleas, gobernadores y tribunales, y señala que en ningún caso podrán reunirse las atribuciones que peculiarmente corresponden a cada -- uno. En ese mismo año, se aclara que para efectos de organización de la administración interior de los Departamentos, ésta -- se hará bajo los principios del sistema republicano, representativo, popular.

El segundo proyecto de Constitución Política, ratifica los principios del primer proyecto, prevaleciendo la idea --

de que la administración interior de los Departamentos estará a cargo de sus asambleas, gobernadores y tribunales.

- En 1843, las Bases Orgánicas de la República Mexicana, asientan que será facultad de las Asambleas Departamentales la aprobación de sus planes de arbitrios municipales, así como los presupuestos de gastos de las municipalidades.

- El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856, establece que Gobernadores y Jefes Políticos de Territorios serán nombrados por el Presidente de la República y que serán atribuciones de los primeros: a) Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales, así como expedir sus ordenanzas respectivas; b) Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de gastos de las municipalidades; c) Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los Ayuntamientos y de los propios, dictando la reglamentación conveniente.

- La Constitución Política de 1857, ratifica lo expuesto anteriormente, en el sentido de que la forma del régimen interior de los Estados, será el gobierno republicano, representativo y popular.

En 1865, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, contempla diversos aspectos relacionados con los Ayuntamientos y Municipios, tales como: a) Cada población tendrá una administración municipal propia y en proporción al número de sus habitantes; b) La administración municipal estará a cargo de los Alcaldes, Ayuntamientos y Comisarios Municipales; c) Los Alcaldes ejercerán solamente facultades municipales al presidir los Ayuntamientos y representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad; d) Las contribuciones municipales serán decretadas por el Emperador, previa presentación de proyectos elaborados por los Ayuntamientos; e) Los Ayuntamientos formarán el --

Consejo del Municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

- El Plan de la Noria de 1871, señaló con referencia a la institución municipal, la conveniencia de asegurar los -- derechos y recursos propios de los Ayuntamientos, como elementos indispensables para su libertad e independencia.

- La dictadura del General Porfirio Díaz convirtió a los Municipios en parte del engranaje del sistema. Borró la autonomía municipal al agrupar a los Municipios en unidades administrativas denominadas indistintamente Partido, Distrito y prefectura.

- A principios de ese siglo, era evidente el descuido y abandono en que estaba sumido el Municipio, pues básicamente -- estaba regido por las ordenanzas centralistas de 1840.

C) EPOCA REVOLUCIONARIA.

Como reacción de enfrentamiento a la situación en que se encontraba el Municipio, el movimiento revolucionario mexicano de 1910 enarboló desde sus inicios, el postulado de la -- libertad municipal.

En 1910, el preámbulo del Plan de San Luis Potosí, -- suscrito el 5 de octubre por Francisco I Madero expresaba: "La soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos, ... sólo existen escritos en nuestra Carta Magna... los Gobernadores de los Estados son designados por el Poder Ejecutivo y -- ellos, a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales (1).

---

(1) Curso sobre el papel del Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Instituto para el Desarrollo técnico de las Haciendas públicas. INDETEC. México, 1982, página 14.

El gobierno del Estado de Chihuahua el 28 de octubre de 1911, estableció el Municipio Libre suprimiendo las Jefaturas Políticas.

Hacia 1914 en las adiciones al Plan de Guadalupe, se tiene entre otros aspectos, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Emiliano Zapata a través de la Ley General sobre libertades municipales, promulgada en el Estado de Morelos en 1916, consagró la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal, considerando que "es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida en común y para resolverlo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad (2).

Una parte fundamental de la Ley, fué el pleno derecho que se le concedía a la ciudadanía para intervenir en asuntos de administración municipal. El líder revolucionario afirmaba "la libertad municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de las principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los Ayuntamientos se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los munícipes y regidores identificados y manejados por los caciques de los pueblos, que vendrán a reemplazar a los antiguos jefes políticos; y por eso conviene, para evitar abusos -

---

(2) Emiliano Zapata. Derechos y Obligaciones de los Pueblos.- Comisión Nacional Editorial del PRI. Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia.

y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal, tales como enajenación de fincas, aprobación de sueldos, celebración de contratos sobre alumbrado, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios públicos" (3).

Todo este proceso desembocó en la consagración del Municipio Libre en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, Constituyéndose el Municipio en la célula social jurídica básica para el desarrollo armónico y democrático del sistema Federal de nuestro país.

## 1.2 EL MUNICIPIO COMO PARTE DEL ESTADO

El estudio del Municipio debe partir de su realidad y esta se encuentra representada por la existencia de una agrupación de seres humanos con propósitos definidos; a la existencia ideal en los preceptos del deber ser que corresponden al estudio del derecho y a la sobresaliente presencia de una autoridad o gobierno. Desde esa perspectiva la institución municipal se encuentra compuesta por: a) una sociedad humana; b) establecida permanentemente en un territorio; c) sujeta a las órdenes y mandatos de una autoridad o poder público y; d) sometida al derecho.

Por lo que persiste un paralelismo del Municipio con el Estado; de acuerdo a la teoría tradicional de Jellinek (4) el Estado se encuentra integrado por tres elementos: Territorio, población y Poder. Por lo que es indiscutible la similitud entre ambas instituciones, por la concurrencia de los mismos ele-

---

(3) Ibid.

(4) Jellinek, Teoría General del Estado, editorial Albatros, Buenos Aires 1971, página 321.

mentos y por razón de que pertenecen al mismo género, aunque su especie sea diferente, por razón de que el poder del Estado es soberano y no así el poder municipal, pues éste es únicamente autónomo.

Al respecto el maestro Esteban Ruíz Ponce señala "subtraída esta diferencia, la identidad es absoluta y así ocurrió históricamente, pues en los fenómenos estatales de la antigüedad, campea la forma de Municipio, ciudad o "Polis" y es que en estos casos el Municipio fué el Estado. Al devenir el paso de la complejidad social humana, las primeras formas sociológicas municipales evolucionaron hacia las formas nacionales, los modestos villorrios a las conurbaciones actuales y la soberanía local se magnificó en soberanía general de tendencias nacionales. Fue así como el fenómeno estatal abandonó la primitiva cri-sálida, para responder soberanamente a una problemática de mayor dimensión. El mismo concepto de soberanía que va a dar diferencia específica al Estado moderno, nace con él y con la necesidad de afirmar un poder central, independiente en la limitación exterior y supremo en lo interior, tal poder en principio no puede coexistir con otros poderes iguales en lo interior, -- por lo que el Municipio destinado a no desaparecer por ser una "comunidad natural", subsistió pero sin el atributo de su poder soberano, pasando a ser parte de un todo superior más general y subordinado a él, conservando empero su carácter individual gracias a su naturaleza de comunidad. Por otro lado, el Estado que en principio hubiera deseado desaparecer a su modesto rival, confrontó pronto la necesidad de conservarlo, y hasta de crearlo cuando no existía, pues para el cabal cumplimiento de sus -- fines immanentes, no podía llegar en forma inmediata a su "elemento" sociológico (el pueblo), por camino más cómodo que el de la vida municipal. Así surgieron los primeros Municipios hijos de él, de donde concluimos que en sus orígenes el Municipio, -- puede ser una comunidad natural surgida autónomamente antes de-

la aparición de formas estatales más complejas o una comunidad natural reconocida por él o una creación de su orden jurídico-político, vicisitudes históricas que al estudiarse aisladamente dieron lugar a las dos aparentemente irreconciliables posturas en cuanto a la naturaleza de la institución (5) Asimismo, este distinguido jurista señala que no se puede concebir al -- Estado y también al Municipio como la aglutinación simple, no-interactuada de esos tres elementos (territorio, población y poder), y estos mismos sólo adquieren sentido cuando se presentan como parte de un todo, por lo que ninguno de ellos tiene sentido aisladamente. Por lo que concibe al Municipio como la "organización política-social no soberana pero autónoma, que produce efectividad dentro de una parte de la sociedad estatal con el propósito de realizar fines propios que emanan de su -- tradición histórica y coadyuvan a realizar fines del Estado -- aprovechando su inmediatez como garantía de su realización democrática (6) o como magistralmente lo define la municipalista Teresita Rendón Huerta Barrera, cuando afirma "es la entidad jurídico político jurídica integrada por una población -- asentada en un espacio geográfico determinado administrativa -- mente que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines" (7)

---

(5) "El Metodo en el Estudio Jurídico del Municipio", Semestre Municipal, Banobras, Primer Semestre de 1981, páginas 63 y 64.

(6) Ibidem.

(7) Rendón Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1985, página 13.

### 1.3 EL GOBIERNO MUNICIPAL EN MEXICO

Las declaraciones políticas fundamentales del orden constitucional federal deben ser obedecidas por las Constituciones de las Entidades Federativas, pues sería contrario al sistema federativo que éstos se organizaran en contravención con las mismas. Por consiguiente, si éste se ha estructurado en una determinada forma de gobierno, las entidades que lo componen deben reflejarse en su respectivo orden constitucional, como lo especifica el primer párrafo del artículo 115 Constitucional, cuando expresa "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, con forme a las bases siguientes..."

Mientras que un conglomerado humano que forme parte de la población estatal, no se organice jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio.

La autonomía y autarquía son notas peculiares del régimen municipal. La autonomía municipal se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos establecidos por la Constitución del Estado al que el municipio pertenezca, así como la potestad de éste para elegir, nombrar o designar a los titulares de los órganos representativos. La autarquía, en la acepción aristotélica del concepto, se manifiesta en la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad (8).

---

(8) Burgoa Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1984, página 873.

La entidad municipal es titular de un poder público autónomo y autárquico, que en su nombre y representación ejercen sus autoridades, las cuales orgánicamente integran su gobierno.

Las autoridades gubernamentales en el régimen municipal llevan a cabo actos de autoridad administrativos, jurisdiccionales y legislativos (éstos sólo desde el punto de vista material). Aunque el desarrollo de estas funciones públicas depende en gran medida de lo que disponga la Constitución Estatal.

La existencia en la institución municipal de la autonomía y autarquía, que se traduce en el desarrollo de las funciones estatales antes señaladas, que realizan órganos dotados de competencia para ello, hacen que consideremos al municipio no únicamente como la base de la división territorial de las Entidades federativas sino como un tercer nivel de gobierno, cuyas facultades las determina el orden normativo, o sea, la Constitución federal, Constitución Política Local, la Ley Orgánica Municipal y los reglamentos de ese carácter.

La autoridad o poder público en el régimen municipal lo ejerce un órgano colegiado de carácter deliberante electo popularmente, que se denomina Ayuntamiento y que asume la representación del municipio y se encuentra compuesto por el Presidente Municipal, Síndico (os) y Regidores. Cuyas funciones se encuentran en la legislación municipal de cada Entidad Federativa; de ahí que no sean homogéneas, pero en términos generales se pueden resumir de la siguiente manera:

## AYUNTAMIENTO -- FUNCIONES

- Formular, aprobar y expedir el Bando de Policía y buen Gobierno y demás reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que se requieran para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.
- Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y de los servicios públicos municipales.
- Organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de ley de ingresos del municipio.
- Vigilar que se recauden oportunamente y correctamente los ingresos municipales.
- Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.
- Celebrar convenios con las dependencias federales y estatales y con otros ayuntamientos para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Aprobar los planes y programas de desarrollo urbano municipal.
- Intervenir de acuerdo con las leyes federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- Fomentar actividades productivas, educativas, sanitarias, culturales y deportivas.

- PRESIDENTE MUNICIPAL -- FUNCIONES
- Cumplir y hacer cumplir -- la Constitución Federal, - la Constitución Política - del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos municipales y las resoluciones del Ayuntamiento.
  - Realizar a nombre del Ayuntamiento, todos los actos - necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.
  - Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del Ayuntamiento.
  - Informar anualmente a la población la situación que -- guarda la administración -- municipal, detallando las - actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino - de los fondos públicos.
  - Llevar un control sobre la aplicación y el ejercicio - de la ley de ingresos y el presupuesto de egresos.
  - Vigilar la aplicación de -- los planes y programas estatales y municipales de desarrollo.
  - Vigilar que la administración y prestación de los -- servicios públicos se lleve a cabo de la mejor manera - y con apego a los reglamentos.
  - Aprobar la solicitud de permisos para el uso y aprovechamiento de las áreas públicas.
  - Realizar a nombre del Ayuntamiento, todos los actos - necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.

## SINDICOS -- FUNCIONES

- Vigilar el buen manejo de las finanzas municipales.
- Mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Revisar y firmar los estados de cuentas de la tesorería municipal y remitirlos a la Contaduría mayor de Glosa del Congreso del Estado.
- Vigilar que se presente oportunamente la cuenta pública para su revisión por el congreso local, así como los informes contables y financieros mensuales.
- Procurar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio.
- Asistir regular y puntualmente a las sesiones de cabildo y actos oficiales.
- Practicar a falta o en auxilio del ministerio público, las primeras averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público.
- Comparecer y suscribir los contratos y demás actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio.
- Representar jurídicamente al Ayuntamiento y gestionar los negocios de la hacienda municipal, así como efectuar los cobros de los créditos a favor del Ayuntamiento.

- REGIDORES -- FUNCIONES
- - Asistir y proponer en las sesiones de cabildo las medidas que estimen más convenientes para atender los asuntos municipales.
  - - Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones que por su cargo le sean conferidas.
  - - Presidir y desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento informando a éste de su resultado.
  - - Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración de y de los servicios públicos municipales.
  - - Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.
  - - Presentar su programa anual de trabajo e informar al ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.
  - - Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, en el orden predeterminado.
  - - Citar a sesiones extraordinarias del ayuntamiento si no lo hace el Presidente Municipal.

## CAPITULO 2.

## LA TEORIA GENERAL DEL SERVICIO PUBLICO

## 2. MARCO TEORICO DEL SERVICIO PUBLICO

## 2.1.. ORIGEN DEL SERVICIO PUBLICO

El servicio público surgió en Francia como un criterio de interpretación de la regla de separación de las autoridades administrativas de las judiciales- regla fundamental del derecho público francés - consagrada esencialmente en la ley de -- 16-25 de agosto de 1870 y en el decreto de 16 Fructidor año -- III, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos ( 9 )

A consecuencia de la separación de la jurisdicción administrativa de la judicial, se realizó el estudio doctrinario par- tiendo del concepto de 'servicio público, con el objeto de que la jurisdicción del orden administrativo conociera de contro - versias relacionadas con la actividad de la administración pú- blica.

Las resoluciones del Tribunal de Conflictos son impor- tantes antecedentes de la noción del servicio público.

El caso Dekeistes de 8 de agosto de 1861, le otorgó -- jurisdicción a la autoridad administrativa para conocer los -- litigios que se presentaran entre el Estado y los particulares con ocasión de los actos de la administración hechos en la - -

---

( 9 ) Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Adminis- trativo, sexta edición, editorial Porrúa, México, 1985, Página 500.

ejecución de servicios públicos, debiendo someterse a la jurisdicción administrativa a excepción de lo dispuesto por la Ley.

El caso Blanco, que también dirimió un conflicto de -- competencia, pues versaba sobre una acción resarcitoria promovida por el progenitor de la menor Agnes Blanco, que se había lesionado con una vagoneta utilizada en los establecimientos -- del monopolio estatal de tabacos de la ciudad de Burdeos; sin embargo, se observa que se trataba de un servicio administrativo que no presentaba caracteres materiales para satisfacer intereses públicos, siendo este un elemento indispensable de la noción de servicio público.

Manifiesta Fiorini "El fallo Blanco que tanto se menciona como el creador jurídico de la noción de servicio público. No es muy decisivo y, menos aún, no destacaba ningún carácter exclusivo y universal" (10)

La sustancia institucional que se argumentó en el caso Blanco, no tuvo un carácter absoluto, pues en dicha resolución se aceptaba la posibilidad de que una cuestión administrativa cayera en la competencia de la jurisdicción ordinaria, como -- también la existencia de servicios públicos que podrían llevarse ante tribunales comunes por disposición del legislador.

Estas dos excepciones comprueban que el concepto de -- servicio público no se aplicaba a todas las actividades de la administración pública que satisfacían intereses públicos.

Es necesario mencionar el caso Terrier en 1906, que -- trataba de una disposición del Consejo General de Loire que es

---

(10) Bartolomé A. Fiorini, Manual de Derecho Administrativo, -- Segunda parte, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1968, página 826.

tablecía una retribución a particulares que mataran víboras. - El litigio fué promovido por el vecino Terrier para cobrar estos premios; no se trataba de un agente de la administración y no tenía relación con ningún órgano administrativo. La decisión destacaba que las actividades que había desarrollado tenían un fin público, pues la retribución se otorgaba por la lucha contra animales que lesionaban a los miembros de la colectividad.

Por lo que respecta al caso "Société des granits des - Vosges", tratábase de un contrato realizado por una entidad -- particular que suministraba materiales para el desarrollo de - un servicio público.

Todos estos antecedentes demuestran que la noción servicio público se relacionaba con actividades que satisfacían - en forma inmediata y práctica intereses públicos, realizada -- por órganos y agentes que bien pudieran no pertenecer a la administración pública, siendo posible celebrar contratos privados cuando la actividad no era asumida por el poder administra tivo.

Así como también, que de la interpretación jurisprudencial destinada a resolver conflictos de competencia, derivó la noción de servicio público, sin que los propios tribunales tuvieran la intención de determinar el concepto de servicio público.

## 2.2. LA NOCION DOCTRINARIA DEL SERVICIO PUBLICO.

Al antiguo derecho administrativo le interesaba la - - actuación del Estado en la realización de sus fines y la consi deración de las normas legales adecuadas a dicha actividad, -- pero el servicio en sí como síntesis de actividades administra tivas, con su peculiar fisonomía y sus procedimientos especiales, era extraño a la preocupación científica de aquél enton ces.

En una primera fase del proceso histórico de la administración, el servicio público no apareció como un concepto jurídico formal, aunque existía la idea "del servicio prestado al público".

En los tiempos recientes en que se ha desarrollado esta ciencia, los tratadistas han interpretado de distintas maneras la noción del servicio público, aunque hay otros como Berthélemy, que niegan la existencia de dicha noción, al manifestar "no considero como un progreso doctrinal la afirmación de que el elemento superior de toda organización administrativa reside en la noción de servicio público, porque no hay una forma única de servicio público, sino formas muy variadas que implican profundas diferencias. Los servicios públicos están sometidos al derecho común; todas las veces que éste no haya sido derogado por textos contrarios (11)

León Duguit representante de la escuela moderna, hizo de la teoría del servicio público la columna vertebral del derecho público; considera al servicio público "como toda la actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes". (12) Pero el Estado no es, como se ha pretendido hasta ahora, una potencia que manda, una soberanía, sino una cooperación de servicios públicos ordenados y controlados por los gobernantes.

Sin embargo, la teoría de León Duguit es criticable, ya que no toda la actividad del Estado puede considerarse como servicio público, porque también el Estado desempeña las funciones legislativa y judicial, que no son servicios públicos y que no pueden estar comprendidos en esta noción.

(11) Berthélemy, Droit Administratif, Hitième Edition, París, - 1916, Librairie Arthur Rousseau, página 276.

(12) Citado por García Oviedo, Derecho Administrativo, Octava Edición Tomo I, Madrid, 1962, pág.393.

Gastón Jéze continúa y desarrolla el criterio de Duguit sobre el servicio público. Afirma que "el derecho público y administrativo es un conjunto de reglas relativas a los servicios públicos. Todo país civilizado tiene servicios públicos y para el funcionamiento regular de estos servicios, han de existir, - necesariamente reglas jurídicas especiales, pudiéndose afirmar que todo país que llega a la noción de servicio público, es decir en todo país civilizado, existe el derecho administrativo"- (13).

Por lo tanto Jéze, considera como servicio público a toda la actividad de la administración pública sujeta a un procedimiento de derecho público y reserva la expresión "servicio público", para los casos en que la satisfacción de una determinada necesidad de interés general se realice por el procedimiento de derecho público.

Y la expresión gestión administrativa la utiliza cuando para satisfacer una necesidad de interés general se usan -- los procedimientos del derecho privado.

La fuerza de las doctrinas de Duguit y Jéze, absorbió a juristas de todas las nacionalidades. Bonnard y Rolland, demostraron absolutamente fieles a sus principios, en cuanto al monopolio de la teoría del derecho administrativo sobre el servicio público.

Otros tratadistas como Hauriou, estiman que el servicio público es una parte de la actividad de la administración pública. Este autor lo define "como un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública"- (14).

(13) Precis de Droit Administratif, novena edición, París, -- 1919, citado por Manuel María Díez, página 185.

(14) Los principios generales del derecho administrativo, traducción española, Madrid 1920, página 1.

Estamos de acuerdo con esta opinión, únicamente con la advertencia de que la persona facultada para prestar el servicio público, no es solamente el Estado a través de sus órganos, pues existen servicios públicos en los que los particulares -- participan a través de diversas figuras jurídico-administrativas como la concesión, el arrendamiento, la empresa de participación estatal etc.

### 2.3. EVOLUCION DEL SERVICIO PUBLICO

El servicio público ha transitado por diversos períodos hasta llegar a la concepción que actualmente tenemos de él.

En una primera fase como lo hemos expuesto con anterioridad, no existía una noción precisa del servicio público, sino una idea del mismo que la administración debía prestar; prestación que la debían realizar por sí las entidades públicas o los particulares por trasmisión de facultades (arrendamiento); es el período de la inorganización o concepción estrictamente material del servicio público.

En un segundo momento, debido al inusitado crecimiento de las incumbencias administrativas, se hizo necesario afectar a aquellas prestaciones, criterios jurídicos de ordenación. Es la fase de la ordenación racional de elementos personales y reglas bajo un régimen jurídico exorbitante del derecho común. Es la noción del servicio público, como conjunto de personas y cosas organizado y regido por la administración, mediante una normatividad específica de derecho administrativo y presenta a su vez dos etapas: la primera ya superada, es la del unitario modo de gestión o centralización del servicio público, que por razones de congestión lo hicieron desaparecer, para dar paso a la segunda etapa, cuando la administración da en concesión ciertos servicios a particulares, por razones esenciales de derecho público, desplazando al arrendamiento.

Actualmente el servicio público se encuentra inmerso en el régimen de economía mixta, que supone un sistema de gestión de servicios mediante la colaboración entre autoridades administrativas y particulares, que se caracteriza por el régimen jurídico también mixto que regula la organización, administración y gestión del servicio público.

#### 2.4. CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO

Es conveniente precisar el significado del vocablo servicio público desde el punto de vista gramatical para después entrar a la difícil tarea de su conceptualización, pues la doctrina administrativa ha admitido la dificultad para obtener un concepto unánime de servicio público, por existir diversos enfoques sobre esa noción.

La acepción servicio público proviene del latín servitium: acción y efecto de servir... mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización personal destinada a cuidar intereses o a satisfacer necesidades del pueblo o de alguna entidad oficial o privada. Público, del latín publicus, significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administra --ción común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar (15)

La doctrina administrativa no ha adoptado un concepto unánime ni homogéneo de lo que debemos entender por servicio público, pues algunos autores entre los que se encuentran Hau --riou, Villegas Basabilbaso y Manuel María Díez, consideran que --

(15) Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, --Decima sexta edición, Madrid, 1947, página 287.

el servicio público debe ser prestado únicamente por la administración, por lo que proporcionan una concepción orgánica de esta figura.

De acuerdo a la concepción orgánica, la expresión servicio público se utiliza para designar al aparato administrativo del servicio; sin embargo, esta doctrina ha sido criticada, ya que el conjunto orgánico de la administración en algunos casos tiene encomendadas otras funciones y no la prestación de servicios públicos.

En contraposición al punto de vista orgánico, se encuentra el criterio funcional, que se basa en la actividad que desarrolla la administración y no en los órganos que la componen.

De los criterios orgánico y funcional, ha prevalecido el segundo, en el sentido de que para que exista un servicio público, la administración pública debe de desarrollar las actividades previstas en las leyes, aunque en algún tiempo la noción funcional se ha confundido con la orgánica, porque la actividad del servicio público se efectuaba paralelamente a la organización del mismo, bajo la forma de un aparato administrativo propiamente dicho. Actualmente, como se han diversificado los modos de prestación de los servicios públicos, con la concurrencia de los particulares coadyuvando con la administración, tiene más aplicación el criterio funcional.

La doctrina administrativa mexicana ha aportado diferentes conceptos acerca del servicio público que es conveniente mencionar y analizar, para con posterioridad hacer referencia a los elementos y características del concepto en cuestión.

El doctor Gabino Fraga, definió al servicio público en la décima edición de Derecho Administrativo como "una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica o cultural, mediante prestaciones concretas in-

dividualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad" (16) Es conveniente hacer notar, que este prestigiado tratadista en la última edición de ese texto ya no incluye esa definición, ya que únicamente realiza un análisis comparativo de la doctrina francesa. Pero está de acuerdo en que la actividad relativa a la prestación de servicios públicos es una parte de la actividad del Estado, que efectúa a través de los órganos administrativos o bien, con la participación de los particulares, pues el Estado no tiene el monopolio de las necesidades colectivas. Por lo que respecta a la actividad del Estado realizada por conducto de los órganos administrativos, ésta se realiza de dos maneras: una dando órdenes y otra prestando servicios; suscitando la primera problemas de carácter legal, en cambio, la prestación de servicios públicos origina fundamentalmente problemas de economía y de eficiencia; pues la primera puede ser discontinua y la segunda por el contrario, debe ser regular y continua y por lo tanto, cada una de ellas requiere de un régimen jurídico especial y diferente.

Por su parte, Jorge Olivera Toro, define al servicio público "como la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa e indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular continua y uniforme" (17). Este autor considera que el Estado es el titular del servicio público y que puede conceder a los particulares su ejecutabilidad, o sea, el conjunto de actos cuya producción materializa la actividad del servicio público, pero argumenta que esta cesión no puede entenderse como una enajenación, pues el servicio público puede concederse más no venderse.

(16) Derecho Administrativo, Décima Edición, Editorial Porrúa, México, 1981, página 75.

(17) Manual de Derecho Administrativo, Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México, 1976, página 70.

El doctor Andrés Serra Rojas, considera al servicio público como "la actividad técnica directa o indirecta, de la administración activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua y sin propósito de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen jurídico especial de derecho público" (18) Este insigne jurista reconoce que esta idea se ha venido transformando por un elevado mantenimiento del servicio.

Al respecto Fiorini opina "que la baratura del servicio corresponde a la esencia de las actividades públicas, que jamás puede realizarse con fines lucrativos para producir utilidades. La posibilidad de que el costo del servicio aumente es para suplir los graves perjuicios que acarrea la inflación financiera o para cubrir gastos mal hechos o incapacidad de la producción, no significa que la baratura del servicio no rija, pues lo que pretende este principio es que el Estado o un particular sobre una necesidad pública no realice actividades especulativas y de elevadas utilidades redituables. El servicio público no puede responder jamás al lucro de la actividad comercial. La baratura del servicio impide ganancias excesivas sobre actividades de carácter colectivo y necesario" (19)

El ideal es establecer un equilibrio entre los ingresos y los gastos en beneficio de los usuarios, a los que se les debe cobrar lo indispensable para atender el costo de los servicios públicos.

En este sentido el licenciado Carlos Salinas de Gortari, estima que en la política de costos de los servicios públicos -

(18) Derecho Administrativo, Tomo I, Décima Edición, Editorial Porrúa, Página 107.

(19) Manual del Derecho Administrativo, Segunda Parte, Editorial la Ley, Buenos Aires, 1968, página 830.

debe proceder con un criterio de equidad, expresando "se requiere que sea el usuario del bien o del servicio el que cubra el costo correspondiente para que éste no se traslade a la sociedad en su conjunto y que contribuya asimismo para racionalizar el consumo de tales bienes y servicios" (20)

El doctor Miguel Acosta Romero, afirma que el servicio público "es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad" (21). Reconoce este autor, que el contenido del concepto no es inmutable, ni mucho menos agota todas las posibilidades, pues una idea tan general y cambiante como es la necesidad básica o fundamental de la población, necesariamente variará de acuerdo con sus circunstancias históricas, de oportunidad política, espacio-temporales y de ambiente o climatológicas.

## 2.5. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO

De los conceptos vertidos con anterioridad, se desprende que el servicio público está compuesto por los siguientes elementos:

- Es una actividad jurídica, financiera y técnica;
- Llevada a cabo por la administración en forma directa o indirecta;
- Para satisfacer una necesidad colectiva;
- Sometida al régimen del derecho público y en algunos casos al derecho común.

(20) "Consideraciones económicas acerca de la regulación de la empresa pública", Renovación Nacional y Política Moderna, Cultura Jurídica, México, 1987, página 65.

(21) Op cit página 506.

El servicio público supone la realización de actividades jurídicas, financieras y técnicas. La actividad jurídica, presupone que la actuación de los órganos administrativos y de los particulares en beneficio de la colectividad sea considerada como un servicio público, debe estar prevista por el ordenamiento jurídico (Constitución, leyes ordinarias, leyes orgánicas, reglamentos administrativos etc.).

La actividad financiera se traduce en que el servicio público sin medios económicos no tendría razón de existir, pues éste puede ser financiado por el organismo responsable de la prestación del servicio, que puede ser integrante de la administración pública centralizada o paraestatal, o bien, por los particulares, quienes aportan el capital requerido para su establecimiento y explotación, exigiendo la respectiva contraprestación por parte de los usuarios, consistente en el cobro de las tarifas correspondientes.

Pero el servicio público no es solamente una actividad jurídica y económica, sino también es una actividad técnica, que implica la realización de una serie de acciones y procedimientos necesarios para llevarlos a cabo con la eficacia requerida, lo que conlleva a una constante y permanente especialización por parte de los sujetos encargados de su prestación, dando origen a una serie de relaciones de coordinación o enlace con las dependencias involucradas en el funcionamiento de los servicios públicos para lograr la eficacia en su prestación y la seguridad de los usuarios.

El servicio público puede ser prestado tanto por la administración pública como por los particulares. Cuando es llevado a cabo por la administración pública se efectúa una prestación, que implica una concreta relación jurídica entre dos sujetos: administración y usuarios, de cuya relación la prestación constituye el objeto.

La prestación en sentido técnico es una actividad personal que un sujeto debe efectuar en beneficio de otro sujeto a quien se proporciona una utilidad concreta en virtud de una relación jurídica de naturaleza obligatoria entre las dos partes. Alessi señala en este sentido "no cualquier actividad personal, aún cuando fuera dirigida en ventaja de otra, puede constituir un servicio público, sino que la ventaja debe ser personal, constituir el objeto de una relación jurídica intercurrente entre el sujeto que ha de realizar la actividad en cuestión y el sujeto o sujetos en ventaja de los cuales la actividad se realiza" (22)

La prestación, entonces, debe ser dirigida, directa e indirectamente a personas que puedan ser individualizadas, por lo que el común denominador de esta actividad es el servicio público. La prestación tiene por objeto proporcionar utilidad a los particulares, individualmente considerados, sea esta utilidad de orden asistencial o de orden económico (23)

Las prestaciones de la administración se dirigen a proporcionar la satisfacción de las necesidades individuales de importancia colectiva de los administrados. Existiendo dos clases de prestaciones: la prestación de actividad y la prestación de bienes. Entre las dos hay una íntima vinculación, pues para que sea posible la prestación de una actividad es indispensable el empleo de bienes, tales como edificios, vehículos, máquinas etc; pero la función de los bienes es diferente en los dos tipos de prestaciones.

(22) Le Prestazioni Administrative Rese ai Privati, Milán, 1952, citado por Manuel María Díez, Derecho Administrativo, Volumen III, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, página 5 y siguientes.

(23) Fernando Garrido Falla, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Séptima Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, página 317.

Efectivamente, en las prestaciones de actividad los bienes materiales tienen la función de medio necesario para hacer posible o facilitar el cumplimiento de un servicio público.

La prestación está constituida por un hacer. Por el -- contrario, en la prestación de bienes, estos asumen la función de objeto de la prestación, la que se traduce en una obligación de dar.

Atendiendo al tiempo en que la administración ocupa en realizar la prestación, esta se clasifica en:

--- Prestación momentánea (que es la que se ejecuta en un sólo acto o en un sólo suministro de bienes);

--- Prestación periódica- que es la que consiste en varios actos o en sucesivas prestaciones de bienes, repartidas o a intervalos;

--- Prestación permanente- Es aquélla en que la actividad o el suministro de bienes son de flujo continuo y, en consecuencia, sólo depende del particular utilizarlos o no, como por ejemplo el transporte, el telégrafo, correos, etc.

La prestación está encaminada a satisfacer directa o indirectamente el interés público. Si se hace en forma directa es la misma administración la que se encarga de efectuar la prestación por conducto de sus órganos centrales o paraestatales. Si se hace en forma indirecta, la prestación se lleva a cabo a través de los administrados, ya sea que éstos actúen en forma individual o colectiva a través de empresas.

Uno de los elementos constitutivos del servicio público es el interés general, que no es el interés de la administración. No hay interés general sino en el caso en que cada indivi

duo pueda encontrar e identificar en él la proporción correcta de su interés individual, que debe ser de carácter personal y directo. Así por ejemplo, hay interés general en que se proporcionen los servicios de agua potable, alumbrado público, porque cada individuo tiene un interés personal y directo en la utilización de los mismos.

El doctor Andrés Serra Rojas, considera que el interés general es un elemento esencial en las definiciones de servicio público que debe mantenerse inalterable, es la noción del interés general es decir, el interés social para atender una necesidad general y apremiante a cargo del poder público (24)

La apreciación del interés general es de carácter discrecional y es de la competencia del poder público, es el legislador el que establece en cada supuesto cuando hay que satisfacer el interés general por el procedimiento del servicio público. Por lo que el servicio público depende de las necesidades que en cada época se presenten. Hace tiempo se consideraba servicio público al herraje de caballos y al servicio que prestaba un bote de remos para atravesar un río. Con el desarrollo de la máquina surgieron los automotores y los buques impulsados por motores a vapor o petróleo y desaparecieron aquellas necesidades que existían en otros tiempos. Y en consecuencia esos servicios públicos.

Otro elemento constitutivo y esencial del servicio público es el régimen jurídico que lo rige. La mayoría de los autores está de acuerdo en que el servicio público es una actividad regulada por el derecho público por cuanto hace a su creación, modificación, funcionamiento y extinción. Pero también es cierto, que en estos casos, sobre todo cuando se trata de relaciones entre la administración pública y los particulares, el servicio público puede ser regulado por el derecho privado.

Cuando esto sucede la doctrina administrativa lo denomina servicio industrial o comercial, que es aquel servicio en que el Estado con la finalidad de satisfacer las necesidades colectivas, asume el papel de empresario, organizando y participando en empresas que se encargan de la producción de bienes y servicios, en ciertos casos, como instrumento para satisfacer ciertos servicios públicos, por lo que se asocia con los particulares a través de empresas de participación estatal mayoritaria adoptando alguna forma de sociedad mercantil. Así también cuando el servicio público se da en concesión a particulares, el régimen jurídico es mixto.

El derecho público se aplica en la organización, control y funcionamiento de los servicios públicos y el régimen de derecho privado en las relaciones que se establezcan entre el órgano encargado de la prestación del servicio y los particulares.

El régimen de derecho público implica para los servicios públicos:

- - - La modificación por parte de la administración del servicio en razón del interés general.
- - - La situación legal de las obras públicas y de los recursos humanos necesarios para el funcionamiento del servicio público;
- - - Los actos jurídicos que se emitan cuando se esté realizando la ejecución de los servicios públicos, serán actos administrativos;
- - - El servicio público debe satisfacer las necesidades de la colectividad pero sin ánimo lucrativo;
- - - El servicio se encuentra a la disposición de quien quiera utilizarlo, siempre y cuando reuna los requisitos establecidos en la ley;

- - - Las responsabilidades administrativas, laborales y penales a que están sujetas las autoridades o personas encargadas de la prestación del servicio público, así como también las sanciones aplicables a los particulares y/o usuarios;
- - - Los medios de defensa que pueden hacer valer los particulares y usuarios frente a los actos emitidos por las autoridades encargadas de la prestación del servicio;
- - - Las autoridades administrativas o jurisdiccionales competentes para conocer los conflictos que suscite el funcionamiento de los servicios públicos.

## 2.6. CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PUBLICO

La doctrina administrativa señala como características del servicio público las siguientes: continuidad, regularidad, igualdad, y generalidad. Algunos autores como Villegas Basavilbaso, Silva Cimma, Rolland, Vedel y Sayagués Lasso, señalan también como carácter jurídico la obligatoriedad.

2.6.1. CONTINUIDAD- La continuidad para satisfacer la necesidad pública es un dato indestructible para cualquier clase de actividad que pretenda responder a un servicio público<sup>(25)</sup>.

El servicio debe ser continuo y regular porque la necesidad pública es permanente y vital.

La idea de la continuidad ha penetrado hondamente en el espíritu de los escritores y del derecho positivo de los modernos pueblos, que en verdad inspira el sistema jurídico de los servicios públicos. La idea de la continuidad de los servicios públicos ha escrito Rolland, ha sido inspiradora de cier-

(25) Bartolomé A. Fiorini, op cit página 800.

tas disposiciones, tales como que la dimisión de los agentes públicos no surta efectos hasta que no sea aceptada, y los que restringen el derecho de huelga para los servidores públicos (26).

Según Tardieu (27) la continuidad es la esencia del servicio, pues cuando este se constituye es fundamentalmente con el fin de asegurar la satisfacción de las necesidades generales, -- que la iniciativa privada no podría cubrir sino de un modo incompleto.

Al respecto Duguit afirma "que de la noción de servicio público devienen la noción fundamental del derecho público moderno", indicando en otro lugar "el Estado se transforma resueltamente en un sistema de servicios públicos y que hoy no se pide a los gobernantes solamente que aseguren los servicios de guerra, policía y justicia, sino que organicen y hagan funcionar toda una serie de servicios industriales que impidan que éstos se interrumpian un sólo instante (28).

Es la continuidad una característica esencial del servicio público, que significa que la prestación no puede interrumpirse ni paralizarse ya que se ha establecido en beneficio de la colectividad.

La paralización de los servicios públicos puede ocasionar graves daños a la sociedad y por eso debe sancionarse severamente todo acto tendiente a su interrupción total o parcial; de ahí que la huelga realizada por los servidores públicos, debe consagrarse a su favor, pero reglamentándose adecuadamente a manera que los usuarios no resulten perjudicados.

---

(26) Citado por Carlos García Oviedo, Derecho Administrativo, Tomo I, Octava Edición, Madrid, 1962, página 409.

(27) Ibid

(28) Citado por Fernando Albi, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Editorial Aguilar, Madrid, 1985, página-48.

La continuidad del servicio crea la ilegalidad de toda interrupción, salvo el caso fortuito o la fuerza mayor. Asimismo, su interrupción crea una responsabilidad para el funcionario o particular encargado de la administración del servicio por su deficiente funcionamiento.

El Estado a través de su marco normativo lleva a cabo diversos procedimientos para evitar la interrupción de los servicios públicos tales como: la expropiación por causa de utilidad pública, la requisición, la nacionalización y las servidumbres administrativas.

Por lo que respecta a la requisición administrativa, es necesario hacer el siguiente comentario.

La requisición administrativa la podemos definir como un acto administrativo unilateral de carácter discrecional por medio del cual la administración pública exige a una persona la prestación de cierta actividad, el suministro de bienes muebles, el abandono temporal del goce de un inmueble o empresa, para satisfacer una finalidad de interés público mediante el pago de una indemnización.

La requisición recae sobre:

a)- Bienes muebles, en este caso por tratarse de bienes perecederos, opera la transferencia de la propiedad de los mismos.

b)- Bienes inmuebles, sólo opera la ocupación temporal del goce del inmueble o limitación de dominio.

En nuestro país no opera la requisición de bienes inmuebles, porque la Ley Federal de Expropiación, señala que se puede transferir la propiedad de un bien inmueble o bien se puede-

realizar la ocupación temporal o limitación de dominio sobre esta clase de bienes.

c)- La prestación de ciertos servicios personales, que origina que la autoridad administrativa en ejercicio del poder legal señale para los individuos que sufren una requisición la obligación de proporcionar la prestación requerida, independientemente si están conformes con la medida. Por lo que la situación del requisado es similar a la del contribuyente, con la diferencia de que la prestación que el sujeto debe proporcionar no es como en el impuesto una cantidad de dinero, sino una actividad o servicio personal; además la requisición implica el pago de una indemnización a favor del sujeto requisado, lo que no ocurre con el contribuyente; y la idea política que constituye el fundamento de la requisición no es la misma en la que se basa el impuesto.

Esta clase de requisición también abarca los servicios profesionales previstos en el párrafo tercero del artículo 5 de la Constitución Federal de la República, que establece "los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones -- que esta señale".

Diversas leyes administrativas entre las que se encuentran la Ley Federal Forestal en el artículo 43, establece "En el caso de incendio de vegetación forestal todas las autoridades civiles y militares, así como las organizaciones oficiales o particulares y en general, todos los habitantes físicamente aptos están obligados a prestar su cooperación con los elementos adecuados de que dispongan para extinguirlos".

La requisición administrativa presenta varias modalidades entre las que se encuentran:

- - - La requisición en el caso de suspensión de las garantías individuales (artículo 29 de la Constitución Federal);

- - - La requisición militar en tiempo de guerra, prevista en el último párrafo del artículo 16 Constitucional, que expresa "En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente".

Dicho precepto constitucional también establece "En tiempo de paz ningún miembro del ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna". Por lo que la requisición militar en tiempo de paz está prohibida. Además el Código de Justicia Militar señala "que la requisición en tiempo de paz es un delito contra la disciplina militar".

- - - La requisición administrativa para casos excepcionales y urgentes. Este tipo de requisición no está debidamente establecida en la Constitución Federal, aún cuando su existencia se infiere de lo dispuesto por el artículo 73 Fracción XVI, bases primera y segunda de la Constitución Federal, que establecen: "para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad general en la República. 1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. 2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligros de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República".

Diversas leyes administrativas como la Ley Forestal Federal, la Ley de Vías Generales de Comunicación y el Código Sanitario se refieren a esta clase de requisición. Sin embargo, - como la requisición para casos excepcionales y urgentes no está expresamente especificada en la Constitución, las leyes secundarias que la regulen son inconstitucionales en ese aspecto.

Debemos tener presente, que en la práctica administrativa se da constantemente la requisición de empresas, Teléfonos de México es un claro ejemplo, sin que esté debidamente establecida en la Constitución, aunque algunos autores estiman que se encuentra regulada en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, que dice: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

No obstante los aspectos oscuros de la requisición, no podemos negar que ha servido como instrumento para evitar la interrupción de los servicios públicos. No obstante, es necesario que se promueva una adición a la Constitución Federal, para que esta figura jurídica no contravenga a nuestra Carta Magna, por lo que ésta debe determinar con exactitud las autoridades competentes para ordenarla y ejecutar la requisición administrativa en sus diversas modalidades, los casos en que resulte posible - adoptar esta medida, las actividades que deben constituir su objeto, su duración, el procedimiento para el pago de la indemnización, las sanciones para los sujetos activos y pasivos de esta medida, los medios de defensa (recursos) que se puedan promover en su contra, etc.

2.6.2 REGULARIDAD- A esta característica los doctores - - Gabino Fraga y Miguel Acosta Romero la denominan "adecuación".

Es indiscutible que los servicios públicos deben proporcionarse con regularidad. Este carácter es distinto del de con-

tinuidad, un servicio es continuo cuando no se interrumpe. Es regular cuando se presta en forma correcta y de acuerdo con la legislación vigente.

Para que el servicio se preste en condiciones razonables de buen funcionamiento, es preciso que la administración pueda efectuar en todo momento las modificaciones que sean necesarias en su organización. Esta facultad de modificar el servicio es un derecho y una obligación de quienes dirigen el servicio. Como corolario lógico se deduce la responsabilidad de los administradores en caso de mal funcionamiento. Esa posibilidad de modificar la organización del servicio está vinculada a la necesidad que el servicio debe satisfacer y el interés general varía con el tiempo, y las autoridades administrativas tienen que poder apreciar en todas las épocas sus exigencias. Es por eso que manifiesta Rivero "ni los agentes ni los usuarios pueden prevalecerse de un derecho adquirido al mantenimiento del instituto en vigencia el momento en que ellos están en relación con el servicio" (29)

2.6.3. IGUALDAD- El tratamiento igualitario de los usuarios ante los servicios públicos es una manifestación del principio de la igualdad del individuo frente a la ley, ante las cargas y ante las necesidades colectivas.

La prestación que debe proporcionar la administración pública a los usuarios del servicio debe hacerse con un criterio de igualdad, porque ante las necesidades colectivas nadie puede tener privilegios y el ente que provea a la satisfacción de esas necesidades no debe de ninguna manera crear desigualdades.

El tratamiento igualitario proviene de la ideología democrática que iguala en las necesidades y niega los predomios individuales.

(29) Droit Administratif, 2a. Ed, París, 1958, página 378.

El Estado no puede regular necesidades públicas para -- establecer desigualdades; el Estado democrático tiene el poder para evitar desigualdades y conflictos derivados de ella.

Esta característica presupone que el servicio debe brindarse a los usuarios en igualdad de condiciones, pero ello no impide que se establezcan diversas categorías de usuarios, manteniéndose en estricta igualdad a todos los que están en la misma situación, es por eso que la doctrina administrativa también denomina a esta característica "uniformidad del servicio público", y afirma que el servicio público debe ser uniforme porque las prestaciones deben ser iguales para todos aquellos individuos que estén dentro de una misma situación y se encuentren en condiciones para solicitar a la autoridad su beneficio.

El principio de igualdad por cuanto hace a los usuarios se aplica tanto a las cargas del servicio como a sus beneficios; tiene el propósito de evitar la discriminación en la prestación del mismo, de donde se deduce su generalidad, que significa que el servicio es para "todos" y no "para determinadas personas".

2.6.4. OBLIGATORIEDAD- La obligatoriedad del servicio público es una característica que debe satisfacer tanto la administración pública como los particulares, o sea, los servicios públicos son obligatorios tanto para las autoridades administrativas como para los que se benefician de ellos.

Una de las funciones de la administración pública, es triba en la prestación de servicios públicos; así la Constitución Federal de la República consagra derechos a favor de los gobernados que son verdaderos servicios públicos como el derecho a la educación, a la salud, a la asistencia social, a la seguridad pública y otros más. Los que entrañan derechos públicos subjetivos que pueden hacerse valer frente a las autoridades

des, siempre y cuando el gobernado se ajuste a lo dispuesto por la ley.

La obligatoriedad trae por consecuencia la uniformidad o en la prestación del servicio público, es decir, todos los individuos tienen el derecho a que el Estado les proporcione esos servicios públicos, por lo que en tales servicios no existe "el derecho de admisión", por parte del órgano encargado de la prestación del servicio, situación que muchas veces prevalece en las agrupaciones privadas, en las que se da la discriminación basada en consideraciones personales, económicas, políticas y sociales.

## 2.7. LA CREACION, ORGANIZACION, MODIFICACION Y SUPRESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

La creación, organización, modificación y supresión de los servicios públicos tienen objeto distinto pero se encuentran íntimamente vinculados, lo que es evidente porque la organización, modificación y supresión son consecuencia de un acto administrativo de creación.

La creación del servicio es una declaración de voluntad del Estado, que establece que una necesidad de interés general debe ser satisfecha por medio del servicio público.

La organización del servicio comprende las reglas generales según las cuales deberá ser regida la actividad de ciertas personas o deberán ser administrados ciertos bienes. Como con el servicio público debe satisfacerse una necesidad general, es lógico que la organización pueda modificarse en cualquier momento, con el objeto de llegar a una mejor realización del interés que se persiga.

La supresión de un servicio público es también una manifestación de voluntad del Estado, que declara que en lo sucesivo una necesidad de interés general no se deberá satisfacer a través del servicio público.

Los actos por los que se crea, organiza, modifica o suprime un servicio público son disposiciones de carácter general y obligatorio, es decir, leyes y reglamentos. De allí entonces, que la única autoridad competente para organizar, modificar o suprimir un servicio público, es aquélla que tiene la facultad de expedir normas jurídicas, ya sea desde el punto de vista formal o material.

Crear o constituir un servicio público significa que un órgano del Estado resuelve que determinada necesidad de interés general será satisfecha por el sistema jurídico del servicio público.

A través de las leyes o reglamentos administrativos se pueden constituir servicios públicos; aunque en ciertos casos la costumbre puede dar origen al funcionamiento de éstos, como por ejemplo el servicio de transporte colectivo en automóviles de alquiler que funciona en varias ciudades de la República.

Puede suceder que la ley expresamente no señale a una determinada actividad como servicio público, bastando que existan ciertas estipulaciones que implícitamente lo presupongan.

Para determinar la existencia del servicio público en los casos en que el acto legislativo (desde el punto de vista formal o material) expresamente no lo ha determinado, es necesario recurrir al análisis de diversas situaciones para constatarlo. La determinación es difícil porque intervienen infinidad de factores, pues en algunos Estados de la República están organizados como servicios públicos ciertas actividades que para - -

otros no lo son, como por ejemplo, los cortejos fúnebres.

Cuando el servicio es prestado por particulares existen diversos factores que permiten identificarlo, como por ejemplo, la facultad que se le concede al particular para solicitar la expropiación de ciertos bienes para el funcionamiento del servicio, el derecho del particular que presta el servicio de percibir las tarifas de los usuarios, la necesidad de usar en forma especial bienes del dominio público, el derecho que tiene el particular de obtener ciertos estímulos para su eficaz funcionamiento, como subsidios y exenciones fiscales.

Todo lo anterior se debe a que al crear un servicio público el acto de donde emana puede contemplar dos procedimientos:

- a).- Permitir que los particulares participen en su prestación o bien;
- b).- Reservar para la administración la facultad de administrar un servicio público, ya sea en forma directa o indirecta.

La organización de los servicios públicos consiste en la determinación de las reglas generales y particulares a que deben ajustarse. Estas reglas, se refieren entre otras cosas a la determinación de los recursos necesarios para la operación del servicio, a la naturaleza, facultades y deberes del personal y a la determinación del régimen jurídico aplicable.

Como es lógico suponer, toda norma de organización de un servicio público que implique un gasto, deberá emanar de la autoridad que tiene el poder presupuestario, o de lo contrario, obtener su aprobación expresa para el financiamiento necesario. Asimismo, toda norma que se traduzca en la organización del servicio y que implique una limitación a la libertad individual y a la propiedad privada debe estar establecida en la ley.

La modificación de los servicios públicos consiste en alterar las normas de organización de los mismos cuando el interés general así lo impone. La idea de modificación trae aparejada la de organización, pues significa la variación de las normas sobre cuya base el servicio fué estructurado. Si la organización del servicio resulta de una ley, la modificación deberá ser consecuencia de la misma. Si su organización fué hecha por la administración a ésta le corresponderá en general su modificación.

Para suprimir un servicio público se necesita la abrogación de la ley o reglamento de donde se origine.

La supresión del servicio público da origen a problemas relativos a la situación de los bienes y de los empleados adscritos al mismo.

Por lo que respecta a los bienes si éstos están afectados a un servicio público son bienes del dominio público (artículos 2 y 34 de la Ley General de Bienes Nacionales); tratándose de bienes inmuebles que no estén destinados a la prestación de un servicio público, son considerados bienes del dominio privado de la Federación (artículo 3 de la Ley General de Bienes Nacionales).

Los bienes del dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembargables y los segundos, o sea, los del dominio privado son transmisibles a título oneroso o gratuito; si se trata de bienes muebles pueden adquirirse por prescripción pero duplicando los términos de ésta, y son inembargables tanto los bienes muebles e inmuebles.

Por lo que en el caso de que un servicio público sea prestado por la Administración Pública en forma directa o indi-

recta, se produce un cambio en la característica de esos bienes.

Si el servicio público está concesionado a particulares su extinción da origen al ejercicio del derecho de reversión de dichos bienes a favor de la administración, siempre y cuando así se haya estipulado en la ley respectiva y en el acto de concesión.

Con referencia a la situación laboral de los trabajadores, puede suceder que una actividad considerada como servicio público deje de serlo por disposición de la ley y que el organismo encargado de la prestación del mismo se extinga.

En el Estado de Guerrero si se trata de trabajadores de base, los cuales se encuentran regulados por el artículo 6 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado de Guerrero (D.O lo. de febrero de 1985), conforme a lo dispuesto por el último párrafo de la fracción III de dicha ley, que establece una serie de obligaciones para los titulares de los órganos estatales que enuncia el artículo primero de esa ley, estos trabajadores (de base), en caso de supresión de plazas tienen derecho a que se les otorgue otra equivalente en categoría y sueldo. En virtud de que como lo disponen las fracciones I y II del artículo 16 de esa ley, los titulares están facultados para ordenar el traslado del trabajador en los siguientes casos: I- Por reorganización o necesidades del servicio debidamente justificados y II- Por desaparición del centro de trabajo.

En caso de que esta clase de trabajadores no estuvieren conformes con el traslado o cambio de adscripción dispuesto por el titular correspondiente, tendrán derecho a su liquidación respectiva.

## 2.8. EL SERVICIO PUBLICO Y LA FUNCION PUBLICA.

Es necesario distinguir el servicio público de la función pública para delimitar el campo de acción de cada uno de ellos.

Rafael Bielsa dice "la función pública es lo abstracto y general, mientras que el servicio público es lo concreto y particular. Las funciones del Estado son esenciales para la defensa de su soberanía, para asegurar la paz interior, promover el bienestar general. De allí que la función sea un concepto institucional, mientras que el servicio público actualiza y materializa la función" (30)

Garrido Falla, sostiene "que referido al conjunto de la actividad estatal, el servicio público se caracteriza frente a la función pública porque el servicio consiste substancialmente en una actividad técnica, prestadora y asistencial. Por lo demás, el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial, con la adición de la función política de gobierno, mientras que el servicio público es el desarrollo de una actividad técnica, respecto de la que la administración pública asume una competencia específica" (31)

En la actividad de la administración podemos distinguir la función pública del servicio público. La función pública representa el ejercicio de la potestad del Estado que se encomienda a diversos órganos del mismo (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial).

(30) Derecho Administrativo, Tomo I, Página 458.

(31) Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, Séptima Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, - - página 327.

En la esfera de acción del Poder Ejecutivo se presentan situaciones en que se manifiesta el ejercicio de esa potestad, como es el caso de la materia tributaria y la de defensa nacional, entre otras, y en esos casos la administración actúa investida de una potestad especial y los particulares están obligados a realizar prestaciones particulares y pecuniarias a favor del órgano administrativo competente o a soportar reglamentaciones limitativas de su actividad individual. Por el contrario, el servicio público es una actividad material y técnica puesta a disposición de los particulares para ayudarlos a realizar ciertos propósitos que redundan en su beneficio particular pero que al mismo tiempo son de interés general.

La prestación de los servicios públicos produce una relación jurídica, es decir, un conjunto de derechos y obligaciones que se dan entre la administración pública y los usuarios.

La administración pública tiene el derecho de percibir los derechos o tasas que se derivan de la prestación del servicio y de ejercitar la facultad disciplinaria para que los usuarios acaten las disposiciones legales y reglamentarias para que el servicio público sea prestado eficazmente, de ahí que puede imponerle diversas sanciones administrativas como multas, arresto, recargos etc. Asimismo, la administración tiene la obligación de prestar el servicio en forma regular, continua y uniforme y la de admitir al usuario del servicio. Al respecto Manuel María Díez, afirma "en general, la administración debe admitir al aspirante a la prestación para que se haga efectiva la realización del servicio público. Es evidente que de la apertura del servicio público no puede derivar para el particular, sino un derecho potencial a la prestación del servicio, y es por medio de la admisión que este derecho potencial se transforma en un derecho actual. Puede decirse entonces, que la admisión es la capacidad de adquirir el derecho a la titularidad del derecho a la prestación... el acto de admisión pertenece a la categoría -

de los actos constitutivos porque transforma una relación preliminar en una relación definitiva; y se compone de dos elementos que concurren a formar su estructura. Por una parte, la verificación de la existencia de determinadas condiciones de hecho, a las cuales queda ligada la admisibilidad del requirente al goce de la prestación administrativa y por otro lado, un acto volitivo de la administración que dispone la admisión del requirente atribuyéndole el derecho a la prestación" (32)

En consecuencia, la prestación del servicio público - crea un vínculo jurídico entre la entidad que lo presta y los usuarios, que como hemos señalado en líneas anteriores otorga derechos e impone obligaciones a uno y a otro.

Existen en la doctrina administrativa fundamentalmente tres tesis que explican la naturaleza jurídica de esa relación:

- a) - La tesis de la naturaleza jurídico privada;
  - b) - La tesis de la naturaleza jurídico pública; y
  - c) - La tesis ecléctica
- a) La Tesis de la Naturaleza Jurídico Privada.

Para esa teoría el usuario se vincula contractualmente con la entidad que presta el servicio. Como las condiciones de la prestación de éste se encuentran determinadas unilateralmente, el particular se adhiere a ellas. Se dice que se trata de un contrato de adhesión, regulado por el derecho privado.

Esta doctrina encuentra su apoyo en la antigua distinción de actos de autoridad y actos de gestión y en la circunstancia de que muchas prestaciones administrativas presentan analogía

---

(32) Manuel María Díez, Derecho Administrativo, Volumen II, - Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1967, Página 232.

gías sustanciales con las efectuadas por los particulares.\*

Manuel María Díez, afirma "la teoría contractual ha sido discutida. En efecto, la fuerza obligatoria del contrato reposa sobre el concurso de voluntades libres e iguales y la experiencia demuestra que en la actualidad la igualdad y la libertad de los contratantes son nociones teóricas. Estas condiciones se encuentran raramente en las relaciones entre particulares. No se encuentran jamás en las relaciones de los particulares con empresas poderosas, que gozan frecuentemente de monopolio de hecho, ni con mayor razón aún, en las relaciones de los usuarios y el servicio público" (33)

La teoría en cuestión, se basa en el contrato de adhesión en el que el prestatario del servicio fija unilateralmente las condiciones del mismo y el usuario debe aceptarlas o rechazarlas en bloc. Este contrato se caracteriza por la existencia de un contrato tipo propuesto a un número ilimitado de personas. En su contra se argumenta que no todo acuerdo de voluntades es un contrato, pues sólo es contrato el acuerdo de las partes que creando una situación jurídica individual, hace nacer entre ellos derechos y obligaciones, relación de acreedor y deudor. En el contrato de adhesión no hay en realidad un acuerdo de voluntades, las partes no son libres de contratar o de no contratar. El ofertante hace una oferta que lo liga, la cual presenta un carácter general y permanente y que no puede ser retirada, ya que el ofertante no puede rechazar las adhesiones que lo ligan. En ciertos casos el adherente no tiene ninguna libertad; en el supuesto de que esté en presencia de un monopolio de hecho, en tal supuesto tiene que aceptar el servicio. (34) Por otra parte, el contrato de adhesión excluye toda discusión de

---

\* Los principales exponentes de esta corriente son Villegas-Basa Vilbaso, Garrido Falla, Sayagués Lasso y André de Lau badère.

(33) Op cit página 226

(34) ibid.

las cláusulas del contrato. El adherente sólo puede aceptar o rechazar en bloc todas las condiciones establecidas de antemano por el ofertante. Ello conduce a pensar que si en el contrato de adhesión puede haber acuerdo de voluntades, no existe realmente acuerdo, ya que éste implica la reunión de dos o más voluntades de un mismo orden y sobre un mismo objeto. En el caso del contrato de adhesión estamos en presencia de dos voluntades que se mueven en planos diferentes y persiguen objetos distintos. Existe una parte compromisos individuales tendientes a obtener prestaciones especiales y disposiciones generales de otra, destinadas a asegurar el funcionamiento del servicio. Por lo demás este concurso de voluntades no crea una situación jurídica individual; no hace nacer derechos y obligaciones, relaciones de acreedor y deudor entre el ofertante y el adherente. Sin duda, como consecuencia de ese acto, ofertante y adherente tienen a asumir derechos y obligaciones, pero éstos no nacen del acto. El pretendido contrato de adhesión no es sino la ocasión de su aplicación individual. Los derechos y obligaciones existen en estado latente antes de la celebración de este contrato. De allí entonces que el contrato de adhesión se concreta a dos declaraciones unilaterales de voluntad: una de carácter general estableciendo disposiciones reglamentarias; la otra individual, provocando la aplicación de estas disposiciones e investiendo al adherente del estado definido por éste. La primera es un reglamento, la segunda es un acto condición (35).

#### b) La Tesis de la Naturaleza Jurídico Pública.

Las doctrinas francesa y alemana sostienen que la situación del usuario no es contractual sino solamente reglamentaria. Aduciendo que el servicio público es organizado unilateralmente por la entidad que lo tiene a su cargo y los particulares tienen derecho a utilizarlo conforme a las reglas legales o reglamentarias que fijan su funcionamiento. De allí entonces, que por el sólo hecho de su utilización, el usuario se

encuentra colocado en una situación objetiva y estatutaria de la que derivan derechos y obligaciones para ambas partes.

En resumen, todos los particulares que se encuentren en las condiciones establecidas por la ley de organización de un servicio público tienen derecho de beneficiarse de sus prestaciones. Desde el momento en que el usuario manifiesta su voluntad en la forma y modo fijados por la ley del servicio, manifestación de la voluntad que es unilateral, la prestación le es debida. En esa manifestación de voluntad no existe relación contractual, porque el usuario no es el acreedor de la prestación en el sentido del acreedor que ha celebrado un contrato de compraventa. El contenido de la prestación no ha sido determinado por un acuerdo entre las partes. Las condiciones para que la prestación sea efectuada no son ni pueden ser objeto de un acuerdo de voluntades. Todo es unilateral.

### c) La Tesis Ecléctica.

Algunos autores entienden que se debe aplicar una tesis ecléctica y sostienen que en ciertos supuestos cuando el servicio tenga un carácter más administrativo, la reglamentación será tanto más intensa y abarcará más aspectos de la relación entre el servicio público y los usuarios. Así en los servicios tradicionales de tipo asistencial, la totalidad de los aspectos de las relaciones entre servicio y usuario están reguladas en las leyes y reglamentos administrativos, lo que determina una administración total de estas situaciones. Las relaciones entre los centros de enseñanza oficial y los alumnos son reglamentarias. Pero en otros supuestos, las situaciones no previstas en la reglamentación administrativa pueden resolverse mediante la aplicación de criterios contractualistas. De acuerdo a esta tesis, en estos casos la situación del usuario puede ser simultáneamente, según el aspecto de la relación de que se trate, estatutaria y contractual.

En nuestra opinión la teoría de la relación jurídica pública es la que justifica el vínculo jurídico que se establece entre las autoridades encargadas de la prestación del servicio y los usuarios, por razón de que los servicios públicos -- pueden surgir de dos diferentes actos estatales, leyes y reglamentos. Por lo que el particular cuando decida utilizar los -- servicios públicos, debe ajustar su conducta a los términos y condiciones previamente establecidos en la ley o reglamento -- aplicable a dicho servicio; por lo tanto, las autoridades administrativas y los usuarios, no pueden efectuar ninguna alteración a las condiciones requeridas para que se lleve a cabo la prestación.

## 2.9. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Existen diversos criterios para clasificar a los servicios públicos.

Desde el punto de vista subjetivo, es decir atendiendo a los entes públicos que los prestan se dividen en: servicios -- públicos federales, servicios públicos estatales y servicios -- públicos municipales.

Desde el punto de vista objetivo, se clasifican en necesarios y voluntarios, según que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.

Esta distinción es aplicable a los servicios públicos -- proporcionados por los tres niveles de gobierno en México, porque las autoridades administrativas de acuerdo a lo dispuesto -- por las leyes y reglamentos, pueden organizar los servicios que estimen convenientes para el bienestar de la población, pero -- una vez que éstos comiencen a funcionar, éstas se encuentran -- obligadas a procurar su eficaz prestación.

Por su utilización se dividen en obligatorios y facultativos. Los primeros, son aquéllos servicios cuyo uso se impone a los particulares por motivos de interés social, como son los servicios de educación, salud, agua potable etc. Los segundos, depende su utilización de la voluntad de los usuarios, entre ellos se encuentran los servicios de transporte, correos, telégrafos, recreación y otros más.

Por su competencia en exclusivos y concurrentes. Los servicios exclusivos sólo pueden ser atendidos por las entidades administrativas, sean éstas federales, estatales y municipales, como por ejemplo el servicio de seguridad pública, tránsito etc.. Mientras que en los servicios concurrentes participan los particulares a través de diversas instituciones administrativas como la concesión, el arrendamiento, las empresas de participación estatal y municipal etc.

En virtud de los usuarios se dividen en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías y todos los particulares pueden utilizarlos. En cambio, los especiales son aquéllos que solamente se ofrecen a ciertas personas que reúnan alguna condición o circunstancia determinada, como es el caso de los servicios de asistencia social y los de transporte aéreo y marítimo.

Atendiendo a la capacidad económica de los usuarios en gratuitos y remuneratorios. Los servicios que prestan algunas instituciones gubernamentales tales como asesoría jurídica, asistencia social, atención médica de urgencia participan de ese carácter, porque se encuentran destinados a dar protección a las clases económicamente débiles. Por el contrario, en los servicios remuneratorios, el usuario está obligado a pagar una tarifa determinada.

La doctrina administrativa también clasifica a los -- servicios públicos en propios, impropios o virtuales. El servi- cio público propio es aquél que presta el Estado directamente- o por medio de concesionarios y el servicio impropio es el que tiene de común con el propio la satisfacción más o menos conti- nua de las necesidades colectivas, pero no es el Estado el que lo presta ni lo concede sino tan sólo lo reglamenta. Rafael -- Bielsa (36) incluye dentro de los servicios públicos impropios a los de farmacias y autos de alquiler y existe una clara dife- renciación entre el servicio público impropio y el virtual, -- pues para que exista este último es necesario que se preste -- utilizando bienes del dominio público, condición que no es in- dispensable en el servicio impropio. La teoría del servicio -- público virtual estima que cuando una actividad presente un -- carácter suficientemente claro de interés general y no se ha - erigido por ley como servicio público, constituye, sin embargo, un servicio público virtual, permitiendo a la administración - transformar una actividad privada en servicio público.

---

(36) Derecho Administrativo, Tomo I, página 459.

## CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

|   |   |
|---|---|
| Por los entes públicos que los prestan. (punto de vista subjetivo). | <ul style="list-style-type: none"> <li>servicios públicos federales.</li> <li>servicios públicos estatales.</li> <li>servicios públicos municipales.</li> </ul>   |
| Por su competencia.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Exclusivos. Sólo pueden ser prestados por las entidades administrativas (Federación, Estados y Municipios).</li> <li>Concurrentes. Participan los particulares colaborando con la Administración Pública a través de figuras jurídico-administrativas, como la concesión, arrendamiento, empresas de participación estatal y municipal.</li> </ul> |
| Según los entes públicos estén obligados o no a tenerlos.           | <ul style="list-style-type: none"> <li>Necesarios.</li> <li>Voluntarios.</li> </ul>   |
| Por su utilización.   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Obligatorios. Se proporcionan a los particulares por motivos de interés social.</li> <li>Facultativos. Su utilización depende de la voluntad de los usuarios.</li> </ul>   |
| Por la capacidad económica de los usuarios.                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Remuneratorios. Los usuarios se encuentran obligados al pago de las tarifas respectivas.</li> <li>Gratuitos. Se proporcionan a las clases sociales más desprotegidas.</li> </ul>   |



de saneamiento y salubridad; d) las comunicaciones internas de las poblaciones; e) la provisión de agua potable; f) la provisión de cereales; g) la provisión de combustible; h) la provisión de fuerza motriz; y i) la provisión de luz. Se declaran servicios municipales rústicos: a) la apertura y conservación de caminos vecinales; b) la construcción y conservación de puentes sobre caminos vecinales; c) la apertura y conservación de obras de defensa contra inundaciones y derrumbes que puedan perjudicar a las poblaciones; d) la conservación y limpieza de los manantiales y corrientes del municipio; e) las obras de desagüe y canalización de pantanos; f) la provisión de aguas para riego por obras de captación de las pluviales o aprovechamiento de las que por concesión obtenga el Estado o la Federación; g) la conservación y repoblación de los bosques existentes y la formación de bosques nuevos" (37)

Derivado de las reformas y adiciones al artículo 115 - Fracción III de la Constitución Federal de la República, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, por iniciativa del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, se ampliaron las atribuciones que corresponden a los municipios en materia de prestación de servicios públicos, resolviéndose así la indefinición que existía hasta esa fecha sobre los servicios públicos que corresponde prestar a ese nivel de gobierno.

En el texto del artículo citado, se prevé la transferencia de atribuciones del gobierno federal y estatal hacia el ámbito municipal y se determinaron de manera enunciativa los servicios públicos que estarán a cargo de los gobiernos municipales, siendo éstos los siguientes: "III- Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios --

(37) Los derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones, tomo VIII, página 429.

públicos: a) agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) limpia; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines; h) seguridad pública y tránsito; y i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

El municipio es el nivel de gobierno que se encuentra íntimamente vinculado a las sugerencias, críticas e influencia del pueblo, por lo que es explicable que a él le compete administrar los servicios públicos de primera necesidad, que desde este punto de vista son actividades o servicios de importancia inmediata, porque tienen como finalidad satisfacer las necesidades básicas del individuo y constituyen por así decirlo, servicios de primera necesidad y corresponden por su propia naturaleza a los gobiernos municipales, por ser el nivel de gobierno -- más próximo a la población.

Por tal motivo, los servicios públicos enunciados en la fracción III del artículo 115 Constitucional, son los que mínimamente deben satisfacer los municipios en México, independientemente de sus características - tipología. Pudiendo ampliarse estos servicios por medio de disposiciones legislativas, atendiendo a las condiciones territoriales y a la capacidad socioeconómica de cada municipio.

Al realizar un estudio comparativo de las leyes municipales de las entidades federativas, nos percatamos que aparte de los servicios públicos municipales enunciados en la fracción III del artículo 115 Constitucional, éstas establecen otros servicios, los que también son considerados como de primera necesidad y entre los cuales se encuentran los siguientes:

|   |  |
|---|--|
| Educación                                   | Michoacán (artículo 82 Ley Orgánica Municipal)                                 |
|   | Querétaro (artículo 100 Ley Orgánica Municipal)                                |
| Salud (Atención-médica de urgencia).        | Oaxaca (artículo 80 Ley Orgánica Municipal)                                    |
|   | Hidalgo (artículo 84 Ley Orgánica Municipal)                                   |
| Establecimiento y conservación de poblados. | Michoacán (artículo 82 Ley Orgánica Municipal)                                 |
|   | Zacatecas (artículo 95 Ley Orgánica Municipal)                                 |
|   | Querétaro (artículo 100 Ley Orgánica Municipal)                                |
|   | Tlaxcala (artículo 53 Ley Orgánica Municipal)                                  |
|   | Nayarit (artículo 96 Código para la Administración Municipal)                  |
|   | Morelos (artículo 106 Ley que contiene las bases normativas de los Municipios) |
|   | Oaxaca (artículo 30 Ley Orgánica Municipal)                                    |
|   | Aguasca - lientes. (artículo 94 Ley Orgánica Municipal).                       |
| Actividades re - creativas y de - portivas. | Aguasca - lientes. (artículo 94 Ley Orgánica Municipal)                        |
|   | Querétaro (artículo 100 Ley Orgánica Municipal)                                |
|   | Zacatecas. (artículo 95 Ley Orgánica Municipal)                                |
|   | Tlaxcala (artículo 53 Ley Orgánica Municipal)                                  |
|   | Nayarit (artículo 96 Código para la Administración Municipal)                  |
|   | Estado de - México (artículo 84 Ley Orgánica Municipal)                        |
|   | Jalisco (artículo 97 Ley Orgánica Municipal)                                   |

|  |                     |   |
|--|---------------------|---|
|  | Baja California Sur | (artículo 66 Ley Orgánica Municipal)  |
|  | Estado de México    | (artículo 83 Ley Orgánica Municipal)  |
| Conservación de-Obras de interés social. | Nayarit             | (artículo 96 Código - para la Administración Municipal)                     |
|  | Zacatecas           | (artículo 95 Ley Orgánica Municipal)  |
|  | Tlaxcala            | (artículo 53 Ley Orgánica Municipal)  |
|  | Hidalgo             | (artículo 84 Ley Orgánica Municipal)  |
|  | San Luis Potosí     | (artículo 76 Ley Orgánica Municipal)  |
| Registro Civil*                          | Oaxaca              | (artículo 80 Ley Orgánica Municipal)  |
|  | Hidalgo             | (artículo 84 Ley Orgánica Municipal)  |
|  | San Luis Potosí     | (artículo 76 Ley Orgánica Municipal)  |
| Estacionamientos públicos.               | Sinaloa             | (artículo 72 Ley Orgánica Municipal)  |
|  | Jalisco             | (artículo 97 Ley Orgánica Municipal)  |
|  | Morelos             | (artículo 106 Ley que contiene las bases - normativas de los -- Municipios) |
| Transportes                              | Guanajuato          | (artículo 39 Ley Orgánica Municipal)  |
|  | Hidalgo             | (artículo 84 Ley Orgánica Municipal)  |
| Actividades artísticas y culturales.     | Nayarit             | (artículo 96 Código - para la Administración Municipal)                     |

\* En el Estado de Guerrero el servicio del registro civil lo proporciona el 90% a los Municipios.

|  |           |   |
|--|-----------|---|
| Archivo, autenti-<br>ficación y certi-<br>ficación de docu-<br>mentos. | Morelos   | (artículo 106 Ley que con-<br>tiene las bases normati-<br>vas de los Municipios). |
|  | Oaxaca    | (artículo 80 Ley Orgánica-<br>Municipal).   |
| Funerales (tras-<br>lado de cadáveres.                                 | Chihuahua | (artículo 61 Código Muni -<br>cipal).   |

Aunque no están expresamente regulados en la mayoría de las Constituciones de las Entidades Federativas y Leyes Municipales, los servicios públicos de educación y salud los proporcionan los municipios en coordinación con las autoridades Federales y Estatales. Lo mismo se puede decir del servicio de asistencia social que se proporciona por los municipios a través del DIF Municipal en coordinación con el DIF Estatal y Federal.

### 3.1 LA REGLAMENTACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

Así como el estado federal y las entidades federativas, poseen un sistema jurídico en el que fundan su existencia y regulan tanto la estructura orgánica de sus gobiernos como la - - convivencia social en el ámbito de sus respectivas competencias, también el Municipio requiere un orden normativo para desarrollar sus funciones.

El derecho es un elemento insustituible que regula la - integración, funcionamiento y atribuciones del gobierno muni - cipal y que sirve de enlace con la comunidad produciendo la - - cohesión social.

La actividad legislativa del Ayuntamiento es y debe -- ser una actividad esencial y prioritaria, en virtud de que las autoridades municipales al igual que las autoridades federales y estatales deben apegarse en sus actos a normas jurídicas - - preestablecidas, para respetar las garantías de legalidad consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales y hacer del "estado de derecho" una realidad cotidiana en el ámbito muni - cipal ( 38 ).

---

( 38 ) Agustín Gasca Pliego. "El Municipio y los Avances de la reglamentación Municipal", Estudios Municipales, Polí - tica-Gobierno-Derecho, Administración Centro Nacional - de Estudios Municipales, número 13, Secretaría de Gober - nación, año III, enero-febrero de 1987, página 45.

Por disposición constitucional contenida en la Fracción II del artículo 115 Constitucional, los Ayuntamientos tienen la responsabilidad de elaborar reglamentos que normen su funcionamiento interno así como la vida comunitaria.

Lo anterior significa que cada Ayuntamiento debe elaborar y aprobar en las sesiones de cabildo los reglamentos que deberán regir las diversas materias que son competencia del municipio.

Así también, el Ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y aplicar las sanciones a las personas que cometan infracciones a los mismos.

Por lo tanto, la reglamentación municipal debe abarcar los siguientes aspectos:

a)- Todo municipio debe contar con el bando de policía y buen gobierno, que es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad. En este reglamento se consagra un capítulo relativo a los servicios públicos municipales, relativo a: definición e identificación, formas de administración, derechos y obligaciones de los usuarios etc.

b)- Así como también el reglamento interno del Ayuntamiento, que es donde se precisan las funciones de todas las unidades administrativas del mismo.

c)- Reglamentos que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

d)- Reglamentos que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales.

e)- Reglamento sobre las formas de administración de los servicios públicos municipales.

Asimismo, los reglamentos de los servicios públicos municipales deben comprender los siguientes aspectos:

a) La definición del servicio público que se va a regular;

b) El órgano responsable de la operación y administración del servicio público de que se trate;

c) Las formas de administración aplicables al mismo. -- El reglamento deberá especificar cual es la forma o formas en que deberá administrarse el servicio público de que se trate, o sea, mediante administración directa. Concesión, Empresa -- Municipal, etc.;

d) El reglamento deberá estipular las formas de financiamiento que son los instrumentos a los que accede el Ayuntamiento para el cumplimiento de sus funciones, pudiendo consistir en:

1) Cuotas o Tarifas- El reglamento deberá señalar las cantidades que se deberán cobrar por la prestación del servicio público;

2) Por cooperación- El reglamento deberá señalar las bases para fijar el monto de las aportaciones en caso de que la comunidad aporte cuotas materiales y mano de obra para -- cubrir el costo que ocasiona la prestación del servicio público;

3) Subsidios y transferencias- Si el financiamiento del servicio público se apoya en subsidios y transferencias -- el reglamento debe señalar el porcentaje del costo que cubri-

rán dichas sumas y la parte complementaria del financiamiento, señalando también como se cubrirá el costo total del servicio;

e) Derechos y Obligaciones de los usuarios- El reglamento establecerá todas las disposiciones que deberá observar el usuario para ser beneficiado con algún servicio público;

f) Infracciones y sanciones- se deben señalar los casos considerados como faltas al reglamento y las sanciones que se aplicarán a cada caso;

g) Previsiones Generales- En esta parte quedan comprendidos bajo la responsabilidad del Ayuntamiento los casos que no estén previstos en el reglamento, para su análisis y solución;

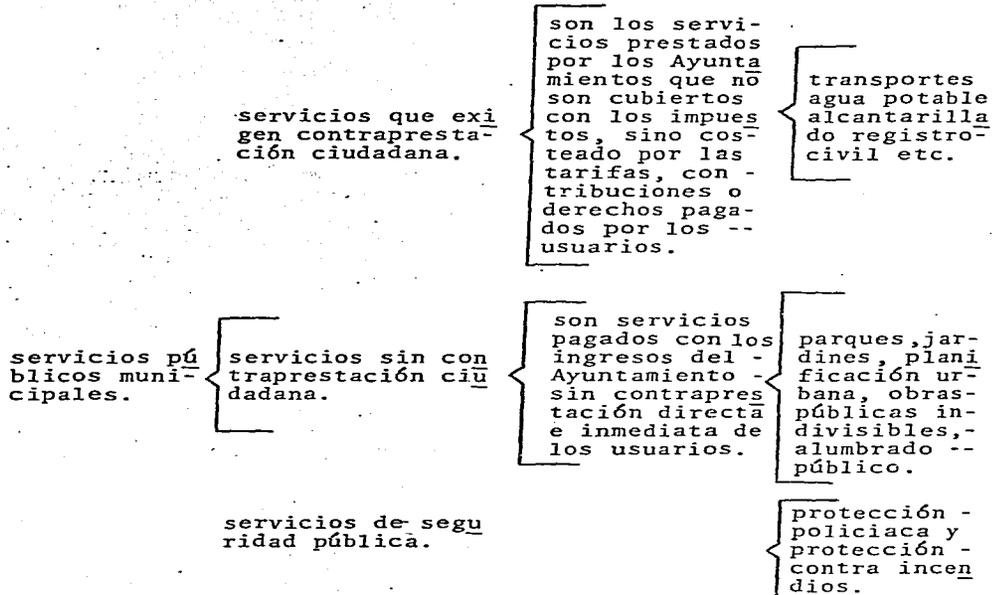
h) Recursos Administrativos- El reglamento deberá especificar que recursos podrá utilizar el particular en contra de los actos de las autoridades encargadas de aplicarlo.

Como hemos afirmado, resulta indispensable que los ayuntamientos estén provistos de un reglamento relativo a las formas de administración de los servicios municipales, las cuales deberán estar debidamente reguladas por la Ley Orgánica Municipal, que tendrá como función primordial establecer las reglas de operación referentes a cada una de las formas de administración que el Ayuntamiento estime necesario implementar.

Por otra parte, es recomendable que las autoridades municipales al inicio de su gestión, hagan una minuciosa revisión de los reglamentos municipales, con el propósito de actualizarlos permanentemente, pues los reglamentos obsoletos producen graves perjuicios tanto para los particulares como para las autoridades municipales.

### 3.4 CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS - MUNICIPALES.

#### 3.4.1. CLASIFICACION DE MORALES ERLICH \*



\* "El Municipio en el Proceso de Desarrollo", INDAP, San José, Costa Rica, 1979, pág.- 53.

## 3.4.2. CLASIFICACION DE GUSTAVO MARTINEZ LABAÑAS \*

Municipio  
Metropolitano

Se encuentran en las zonas de mayor concentración económica y demográfica del país. - Su población es superior a 500 mil habitantes. -  
Cuentan con los servicios públicos establecidos en la fracción III del artículo 115 -  
Constitucional.

Municipio  
Urbano.

Se encuentran en las capitales de las Entidades Federativas, en donde se concentran las principales actividades industriales, - comerciales y de servicios de cada Estado. - Su población fluctúa entre 100 mil y 500 -- mil habitantes. -  
Los servicios públicos de agua potable, - - energía eléctrica, drenaje, transporte, ras - tros, mercados y centrales de abasto no se - prestan con eficacia debido a su insuficien -  
cia financiera.

Servicios -  
públicos --  
Municipales

Municipio  
Semiurbano

Se encuentran en un proceso de transición - entre lo rural a lo urbano, predominando -- las actividades agropecuarias, forestales y pesqueras que se combinan con la pequeña in - dustria, artesanías, comercio y servicios - que se derivan de actividades primarias. - Su población oscila entre 25 a 100 mil habi - tantes, que sufren graves deficiencias en - la infraestructura urbana, pues cuentan con redes limitadas de agua potable, drenaje y energía eléctrica; no tienen instalaciones - adecuadas para mercados y rastos; sus vi - viendas, calles, alumbrado público y otros - servicios presentan características rurales.

Municipio  
Rural.

Presentan bajos índices de ingreso percapita y sufren fuertes presiones sociales. - Sus principales actividades económicas se - relacionan con el sector primario (agricul - tura, ganadería, pesca y minería). - Se da el fenómeno de la dispersión rural, - que consiste en la existencia de pequeños - núcleos de población asentados en un área - determinada que no cuentan con vías ni me -  
dios de comunicación. -  
Generalmente carecen de los servicios públi - cos más elementales, agua, drenaje, alumbr - do, etc... -  
Su población es menor a 25 mil habitantes.

\* El licenciado Gustavo Martínez Cabañas, prestigiado munici - palista guerrerense realizó un análisis de los munici -

## 3.4.3. CLASIFICACION DE FERNANDO ARELLANO ELIAS\*\*

|  |                      |  |  |
|--|----------------------|--|--|
| Servicios-<br>públicos -<br>Municipales. | Básicos              | Los presta el Ayuntamiento bajo su responsabilidad -- tanto en su organización -- como en su ejecución.  | agua<br>alumbrado<br>rastros<br>tránsito<br>caminos veci<br>nales.<br>parques y -<br>jardines. |
|  | Intermedios          | Lo presta el Ayuntamiento, sin embargo este posee la capacidad de concesionarlo a particulares o bien se - puede ejecutar de una mane<br>ra mixta. | mercados<br>transporte<br>urbano<br>panteones  |
|  | Complemen<br>tarios. | Generalmente se concieso - nan a empresas particula - res para su realización y organización.  | pavimentación,<br>embellecimien<br>to de poblados.   |

... pios existentes en el país atendiendo a tres aspectos fundamentales como son las actividades socioeconómicas, índice demográfico y servicios públicos municipales, esta clasificación puede consultarse en el texto: La Administra -- ción Estatal y Municipal de México, Ed. INAP-CPNACYT, Méxi co, 1985, páginas 227 y 228.

\*\* La prestación de los servicios públicos municipales, "Ponen cia presentada en el Foro de Consulta Popular para la Refo<sup>r</sup> ma Municipal, México, 1985, Tomo II, de la Memoria, página- 14.

### 3.5. LA PLANEACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

En cuanto a sus antecedentes históricos la planeación para el desarrollo municipal encontró sus primeras recomendaciones especiales en el Plan Sexenal del presidente Lázaro Cárdenas, particularmente en lo referente a los servicios públicos de agua y saneamiento, mercados, rastros, hospitales y maternidades. No obstante en los subsiguientes planes de las administraciones federales, no se tomó en cuenta la importancia e intervención que debían tener los municipios para la planeación de su desarrollo regional, substancialmente en la canalización adecuada de sus recursos para la satisfacción de las necesidades colectivas comunales.

Recientemente, la planeación a cobrado particular importancia; en el período 1976-1982, se dieron los primeros pasos para conformar un sistema nacional de planeación, por lo que se formularon diversos planes sectoriales y estatales y se elaboró el Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Estas tareas representaron avances en materia de planeación; por lo que fue posible integrar un documento que ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general; se avanzó en homogenizar no sólo la metodología, sino también, conceptos, enfoques y procedimientos y se creó conciencia sobre la importancia de la planeación en todos los niveles del sector público y en la sociedad en general, mediante la amplia difusión de los propósitos y objetivos globales del desarrollo nacional.

A partir de 1978, las Entidades Federativas, a través de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), iniciaron la formulación de planes estatales, utilizando la metodología y las recomendaciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico (CO PRODES), eran organismos en los que participaban todos los funcionarios representantes de las agrupaciones privadas y sociales de las entidades, así como los diputados y presidentes municipales. Su tarea fundamental era promover el desarrollo socioeconómico de las entidades federativas por medio de la inversión pública federal y estatal en los distintos sectores de la entidad gubernamental y en el ámbito de las distintas regiones económicas de cada entidad federativa.

Posteriormente se constituyeron los Comités para el Desarrollo del Estado (COPLADES), que vinieron a sustituir a los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico (COPRODES), -- cuyo objetivo estriba en consolidar el sistema de planeación -- estatal democrático, así como llevar a cabo la coordinación intergubernamental de las decisiones relativas a la inversión -- pública, mediante la formulación, instrumentación, control y -- evaluación del plan estatal de desarrollo, sirviendo de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno -- para la participación en la problemática de la Entidad.

Las funciones de los Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADES), son las siguientes:

- a)- Elaborar con la participación de los diferentes -- grupos sociales de la comunidad, el plan estatal de desarrollo y actualizarlo cuando sea necesario;
- b)- Coordinar las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal;
- c)- Organizar la participación social en el proceso de planeación estatal y municipal;
- d)- Establecer normas y lineamientos para coordinar el control y la evaluación del plan estatal de desarrollo, así --

como procurar el oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

El marco jurídico de la planeación se sustenta en los artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, que fueron reformados durante el régimen del presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, que se propuso abrir nuevos cauces a la participación activa de los mexicanos a través de la "consulta popular", de la que se derivó el plan básico de gobierno 1982-1988, que es el fundamento del sistema nacional de planeación democrática, del cual se desprenden el sistema estatal y municipal de planeación.

A raíz de la reforma al artículo 26 Constitucional se expidió la Ley de Planeación de 5 de enero de 1983, que precisa el marco normativo para la planeación, teniendo por objeto encauzar las actividades de la administración pública federal y garantizar la participación social en la integración del plan y de los programas de desarrollo, estableciendo las bases para que el Ejecutivo Federal como responsable de conducir la planeación nacional coordinará las actividades en ese sentido con las entidades federativas.

El artículo 2 Fracción II de dicha Ley, establece como principio de la planeación el ejercicio democrático que impulse la participación activa del pueblo, no sólo en la planeación, sino también en la ejecución de las actividades gubernamentales. Y la fracción V de ese artículo, establece también como principio de la planeación el desarrollo equilibrado del país mediante la descentralización de la vida nacional, el fortalecimiento de las entidades federativas y el municipio libre.

Con la expedición de la Ley Federal de Planeación, se trató de realizar una modificación al concepto de planeación -

al estilo tecnocrático, en el que los planificadores pretenden imponer sus decisiones a los planificados, por la planeación democrática en la que la participación popular orienta las decisiones de los encargados de elaborar los planes.

De acuerdo al sistema de planeación que prevalece en el país los municipios formulan sus respectivos planes municipales de desarrollo, con programas operativos anuales, que deben ser aprobados por el Comité Municipal de Planeación y sancionados por los respectivos Ayuntamientos.

En el Estado de Guerrero, de acuerdo a lo previsto por el artículo 24 de la Ley de Planeación número 165 (P.O 7 de marzo de 1985) "los planes municipales de desarrollo se elaboran, aprueban y envían al Ejecutivo Estatal para su integración al Plan Estatal, dentro del plazo de cuatro meses a partir de la fecha de toma de posesión de los Presidentes Municipales y su vigencia no excede del período constitucional que les corresponde".

Los planes municipales de desarrollo precisan el diagnóstico socioeconómico, objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del Municipio, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; -- determinarán los instrumentos y responsables de ejecución, establecerán los lineamientos de política económica de carácter global, sectorial y de servicios municipales. Sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social y regirán el contenido de los programas operativos anuales, siempre en concordancia con el Plan Estatal y con el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 26 de la Ley de Planeación número 165 del Estado de Guerrero).

La planeación es un factor muy importante para que los servicios públicos sean suministrados a la comunidad por las --

autoridades municipales en forma continua, regular y permanente, aunque llevarla a cabo es una ardua tarea, por razón de que la mayor parte de los Municipios del país, los afectan graves problemas, como debilidad hacendaria, excesiva centralización política y deficiente organización administrativa.

Para llevar a cabo la planeación en el nivel municipal, es necesario que los Municipios soliciten al Poder Ejecutivo -- Estatal que les proporcione asesoría técnica para poder desarrollar esa actividad, pues debido a que muchos de ellos se encuentran en un estado de extrema pobreza están imposibilitados para llevar a cabo el proceso de planeación requerido para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales. Por lo que -- también es indispensable que reciban el financiamiento adecuado para lograr esos propósitos.

Asimismo, es necesaria la participación de la comunidad en la planeación municipal, para que ésta sea integral, debe -- involucrar tanto a las autoridades como a la población, captando la problemática regional mediante el acopio de las sugerencias y propuestas de los grupos y sectores sociales.

Para obtener la participación de la comunidad en los -- planes municipales de desarrollo, se deben perseguir dos objetivos: uno de ellos consiste en obtener la cooperación consciente y activa de los individuos y de la colectividad en los diferentes esfuerzos programados; el otro, tal vez el más importante, -- es reducir a través de un tratamiento adecuado, las resistencias habituales que cada individuo y comunidad tienden a ofrecer al proceso de cambio, y más en los grupos que detentan el -- poder al ver afectados sus intereses (39)

(39) Martínez Silva, Alvaro, Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988, página 37.

Sin duda alguna, para las autoridades municipales no es fácil lograr la participación de la comunidad, pues circunstancias de carácter histórico, político y cultural influyen -- negativamente y obstaculizan su incorporación en las funciones gubernamentales.

La mayor parte de los municipios carecen de una tradición que incite a este tipo de colaboración, por lo que amplios grupos de la población han permanecido al margen de las tareas de gobierno. Por eso es indispensable que las autoridades creen un clima de confianza y establezcan nuevos factores de interés -- para todos los sectores marginados como base de la participación social.

## CAPITULO 4

LAS FORMAS DE ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS  
PUBLICOS MUNICIPALES.

## 4. PRECISION CONCEPTUAL.

La expresión modos de gestión de los servicios públicos, comenzó a utilizarse en Europa después de la Primera Guerra Mundial como común denominador de una gama de modalidades de organización y funcionamiento de los servicios públicos que fueron surgiendo.

En toda modalidad gestora existe siempre un gestor, es decir, una persona física o moral de derecho público o de derecho privado, que asume la iniciativa y la responsabilidad, que desarrolla todas las actividades precisas para la realización del fin perseguido. Toda forma gestora entraña una personalización que polariza la dinámica del servicio.

Los modos de gestión significan, primordialmente, división del trabajo, necesidad de distribuir en sectores especializados las complejas actividades de la administración pública. Cuando esas funciones fueron simples, elementales, la necesidad de especialización no se manifestaba y los modos gestores no existían; el órgano administrativo competente asumía todas las funciones de modo directo. Pero una vez que se multiplicaron las actividades a desarrollar, se necesitó de la especialización de gestores y surgieron los modos de gestión.

Los modos de gestión de los servicios públicos son constituidos en su origen por la administración pública. Para Buttgenbach (40), el servicio público siempre es creado por los -

(40) Citado por Fernando Albi, Tratado de los modos de gestión de las corporaciones locales, editorial Aguilar, Madrid 1960, p 211.

gobernantes, cuando esto no sucede así dicho autor afirma que - existe un servicio virtual, en que la creación se lleva a cabo - exclusivamente por los particulares. Lo que es inadmisibile en - el derecho administrativo mexicano, pues para que una actividad sea considerada como servicio público debe estar determinada en la ley o reglamento que son los que fijan el procedimiento para su aplicación.

Existen monografías sobre el tema de "Los modos o formas de gestión de la administración pública"; una del notable - profesor de la Universidad de Lieja, André Buttgenbach, editada en 1942, con el título "les modes de gestion des services publics en Belgique", y las del eminente jurista español Fernando-Albi, tituladas "El servicio público municipal y sus modos de - gestión", así como el "Tratado de los Modos de Gestión de las - Corporaciones Locales".

La obra de Buttgenbach, es un estudio general del ser - vicio público según la teoría francesa, que trata de armonizar esa teoría con las realidades del momento en que dicho trata - dista realizaba su elaboración doctrinaria.

La investigación de Fernando Albi, también descansa - en la noción tradicional del servicio público, limitándose a - la realización del estudio sucesivo de los diversos modos de - gestión de los servicios públicos, considerando como tales a - la administración directa (simple, autónoma e interesada), así como a la concesión, el arrendamiento y la empresa mixta.

La doctrina clásica no hace ninguna alusión a los mo - dos de gestión de los servicios públicos. Esta corriente doc - trinaria ignora toda posible matización de procedimientos y se limita a estudiar a la concesión y al establecimiento público - sin relacionarlos entre sí, bajo sistematizaciones diversas y contradictorias.

Fernando Albi define a los modos de gestión como "la serie de fórmulas legales de carácter orgánico, funcional y financiero, a las cuales ha de ajustarse la actividad de la administración pública para realizar sus fines peculiares, mediante la localización de porciones de competencia en estructuras adecuadas, sometidas a un régimen jurídico especial" (41)

En esta definición se advierten cuatro ideas básicas:

1) Principio general: "serie sistemática de fórmulas legales". Albi recoge en esta expresión, en primer lugar, la idea de pluralidad y de ordenación armónica de los diversos modos de gestión. La palabra fórmula refleja una idea de tipo o molde perfectamente elaborado, por eso Albi afirma que lexicológicamente fórmula equivale a modo predeterminado.

2) Alcance del concepto: "orgánico, funcional, y financiero". Estas son las directrices fundamentales de las precisiones establecidas para cada uno de los modos gestores que integran la noción conjunta que Albi elaboró para formar ese concepto.

3) Contenido: Se advierten dos nociones complementarias; por una parte, "la localización de porciones de competencia de la administración pública en estructuras adecuadas", es decir, un núcleo central que polarice un conjunto global de intereses generales y su disgregación periférica en finalidades concretas, para el logro de la eficacia, con imputación al punto de partida; y además, la concreción en esas estructuras, de una función gestora, de una actividad para el desarrollo práctico de la competencia de la administración pública.

4) Régimen jurídico especial. Cuando Albi se refiere al régimen jurídico especial aplicable a los modos de gestión de -

---

(41) Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales, Editorial Aguilar, Madrid, 1960, página 211.

los servicios públicos, atribuye a esta frase un significado - estrictamente literal, en el sentido de ordenación jurídica -- peculiar o sui generis, con miras a una adecuada garantía del interés general.

Este trabajo se denomina "Las Formas de Administración de los Servicios Públicos Municipales", por lo que hemos utilizado la palabra "formas", que es sinónima de modo y hace referencia a la manifestación externa de los órganos administrativos, en este caso, municipales.

Así también, conviene aclarar, que utilizamos el término "administración" en lugar de "gestión", con el propósito de especificar la importancia de uno de los objetivos que persigue el ejercicio de la actividad de la función administrativa municipal, que estriba en la prestación de los servicios -- públicos. Aunque dichos términos también resultan equivalentes pues la palabra "gestión", como expresa Adolfo Merkl, significa "actividad aplicada a un fin". Por lo que gestión y actividad significan lo dinámico, frente a lo estático, lo funcional frente a lo orgánico, lo efectivo frente a lo meramente potencial. Y la administración pública en su esencia es acción y -- dinamismo en el desarrollo de las tareas gubernamentales.

#### 4.1. CLASIFICACION

Cuando nos referimos a las formas de administración de los servicios públicos municipales, necesariamente aludimos a una serie tipológica de ellas. Por lo que representan una variedad más o menos extensa de fórmulas que la administración - puede usar para la realización de una de sus actividades. Por lo que debe conducirse aplicando criterios selectivos, adoptando la forma o formas de organización administrativa más adecuadas para las circunstancias concretas en que ha de aplicarse,-

ya de manera discrecional\*, ya aceptando la solución que a través de disposiciones normativas se establecen en ciertos casos específicos.

Sin embargo, estas formas o modos de administración de los servicios públicos establecidas en la legislación administrativa de diversos países ha sido influenciada por las aportaciones que la doctrina administrativa ha hecho en esta materia.

Una de las primeras formulaciones plurales es la de Mulert (42) presentada en el IV Congreso de Ciudades, celebrado en Sevilla en 1929, quien considera cuatro modos de gestión:

- 1) Régie simple
- 2) Régie autónoma
- 3) Empresa comunal en forma de sociedad de derecho privado.

En la posguerra surgieron otras elaboraciones más completas y matizadas por parte de la doctrina española, así

---

\* La discrecionalidad significa que la Administración Pública puede elegir la forma de prestación de los servicios públicos que considere conveniente para satisfacer las necesidades de la comunidad, pero una vez hecha la elección, habrá de sujetarse al pie de la letra a las disposiciones que se expresen en la fórmula legal adoptada.

(42) Citado por Fernando Albi, Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales, editorial Aguilar, Madrid, 1960, página 218.

Vilar Palasí (43), hace una clasificación con un enfoque estrictamente económico pero de gran importancia metodológica, manifestando que los modos de gestión de los servicios públicos se traducen en:

- 1) Entes administrativos autónomos bajo el régimen de derecho privado: Establecimiento público intermunicipalista y empresa pública;
- 2) Empresa propia (sin personalidad diferenciada)
- 3) Sociedades privadas de carácter administrativo, - bajo el régimen de derecho común y;
- 4) Colaboración de empresas privadas

La elaboración que más se acerca a las formas de administración de los servicios públicos municipales existentes en México, la proporciona el tratadista Belga André Buttgenbach, por lo que a través de un esquema presentamos su punto de vista al respecto.

---

(43) Citado por Fernando Albi, Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales, editorial Aguilar, - página 220.

Servicios cen-  
tralizados.

1. Régies-  
y adminis-  
traciones  
personali-  
zadas.

2. Esta -  
blecimien-  
tos públi-  
cos.

a) Asocia-  
ciones in-  
tercomuna-  
les.

b) Coopera-  
tivas de-  
derecho -  
público.

c) Organismos públi-  
cos de -  
economía-  
mixta.

d) Corpora-  
ciones --  
profesio-  
nales de-  
derecho -  
público.

3. Asocia-  
ciones de  
derecho -  
público.

4. Organismos públi-  
cos con -  
sultivos-  
de econo-  
mía.

5. Organismos públi-  
cos agrées para el -  
funcionamiento de un  
servicio público.

6. Organismos Públicos  
concesionarios de ser-  
vicios públicos.

Servicios des-  
centralizados

Gestión pú-  
blica. (ser-  
vicio públi-  
co orgánico)

. Concesión.  
. Autorización y  
agrégation con-  
dicionadas.

. Organismos pri-  
vados de econo-  
mía mixta.

Gestión pri-  
vada. (servi-  
cio público-  
virtual).

Modos de Ges-  
tión.....

De acuerdo a la realidad que prevalece en la administración pública mexicana, las formas de administración de los servicios públicos municipales, las podemos clasificar de la siguiente manera:

Administración Directa - - - - - Municipalización

Administración Indirecta

Con la participación de los particulares.

Concesión  
Arrendamiento  
Empresa mixta  
Organos de participación ciudadana.

Convenios de derecho público.

Convenio único-Federación-Estado.

Convenio único - de desarrollo -- Estado-Municipio.

Convenios inter-municipales.

Administración Indirecta con la colaboración de entes públicos.

Asociación municipal.

Administración Municipal centralizada.

Unidades administrativas subordinadas al Ayuntamiento.

Administración paramunicipal.

Organismo descentralizado municipal - empresa de participación municipal -- fideicomiso municipal.

#### 4.2 LA ADMINISTRACION DIRECTA DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

De acuerdo a la opinión de Fernando Albi (44) la administración directa es una modalidad primaria de prestación del servicio público con eliminación del intermediario, siendo realizado por dependencias directas del Municipio, quien asume el riesgo, ofreciendo las siguientes modalidades:

a) Administración Simple o Directa- No existe en la misma, órgano especial que tenga el servicio a su cargo;

b) Administración Autónoma- La gestión del servicio que da atribuida a un órgano especial designado por la Municipalidad y dotado de cierta independencia funcional y financiera, el riesgo corre a cargo del Municipio, repercutiendo en el presupuesto ordinario del mismo;

c) Administración Interesada- Según Macar (45) constituye un procedimiento intermedio entre la administración directa y la concesión; la gestión es compartida entre el poder público y un gerente que se encarga de la explotación, el cual se reserva a menudo el derecho de designar al personal, siendo un mandatario interesado de la empresa que recibe un porcentaje determinado de ingresos o cualquier otra participación de índole económica;

d) Concesión- La administración municipal establece un derecho a favor de un particular concesionario para que opere un servicio público a su cargo por un plazo determinado obteniendo ganancias para recuperar la inversión realizada;

(44) Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Editorial Aguilar, Madrid, 1985, página 157.

(45) Citado por Fernando Albi, página 155.

e) Arrendamiento- A través de esta modalidad la administración municipal trasmite a las empresas privadas el ejercicio de un servicio público bajo las condiciones que la misma administración estipula, pudiendo consistir en el pago de una cantidad determinada;

f) Concierto- Afirma Albi (46) que se configura cuando una corporación local en vez de prestar un servicio por su cuenta acude al que ya tiene instalado otra o un particular pagando al propietario la cantidad que se estipule, generalmente por -- unidad de tiempo y de prestación- por ejemplo- cuando un Municipio utiliza un hospital perteneciente a otro, abonando una -- cantidad diaria o mensual por cada enfermo que ingrese a su cargo;

g) Empresa Mixta- En esta modalidad se produce una acción conjunta del Municipio y los particulares en la prestación de los servicios públicos encuadradas en las figuras de las sociedades mercantiles. Para Sombart y Werner (47) se consideran-empresas mixtas todas aquéllas en las cuales los servicios públicos y los intereses capitalistas se encuentran asociados en vista al interés común.

Otros tratadistas como el alemán Forsthoff y el español Fernando Garrido Falla, consideran como formas directas aquéllas que no entrañan una individualidad jurídicamente distinta del órgano de donde emanan, a contrario de las indirectas que sí lo requieren.

En la legislación municipal mexicana existe la administración directa en ciertos servicios públicos municipales, sien

---

(46) Ibidém

(47) L' apogee du capitalisme. versión Francesa, París, 1932, - página 514, citados por Fernando Albi en Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, página 191.

do considerados estos servicios como no susceptibles de ser administrados a través de formas indirectas como la concesión, el arrendamiento, la empresa mixta.

Los servicios públicos administrados de manera directa por el Municipio, son aquéllos que no ha sido autorizada la intervención de un ente público o privado en su prestación y administración. Por tal motivo, no podemos considerar como figuras jurídico-administrativas equivalentes a la administración directa y a la municipalización, pues ésta proviene generalmente de servicios que son administrados indirectamente por parte de los sectores social y privado que por incurrir en una serie de errores y deficiencias ocasionan que los Ayuntamientos reasuman esos servicios, con el propósito de salvaguardar el interés público, bajo un procedimiento establecido en la legislación municipal correspondiente.

De acuerdo a la legislación municipal mexicana, cuando un servicio público es municipalizado, puede ser prestado de manera directa por la administración municipal centralizada, o bien, a través de los particulares con el carácter de concesionarios.

#### 4.3 LA MUNICIPALIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS.

Municipalizar un servicio público es entregar a las autoridades un servicio que anteriormente ha sido atendido por los particulares siempre y cuando exista una causa de interés público.

El insigne municipalista guerrerense Moisés Ochoa Campos, afirma "el asunto de la municipalización de los servicios ha sido estudiado ampliamente por todos los tratadistas de la materia y la tendencia de las municipalidades, sobre todo - - -

las europeas, con viejas tradiciones comunales y de las mismas americanas, ha sido ir realizando ellas mismas los servicios públicos, unas veces con capital propio, otras en concurrencia con el Estado y en otras en asociaciones mixtas" (48).

Dadas las actuales condiciones que prevalecen en la economía mexicana, resulta remoto que el procedimiento de la municipalización de los servicios públicos ocasione que los municipios los administren directamente, por lo que la administración municipal necesariamente tendrá que recurrir a formas indirectas (con la participación tanto de entes públicos como de particulares) para lograr satisfacer las necesidades de la población en materia de suministro de productos y servicios.

#### 4.3.1 LA MUNICIPALIZACION EN EL DERECHO COMPARADO

En España la municipalización de los servicios públicos se encuentra regulada en los artículos 158, 164 a 181 de la ley del régimen local de fecha 24 de junio de 1955 y en el artículo 45 del reglamento de servicios de las corporaciones locales de fecha 17 de junio de ese mismo año.

El reglamento de servicios de las corporaciones locales señala las circunstancias que deben concurrir para que proceda la municipalización de los servicios públicos, requiriendo:

- a) Que tenga naturaleza mercantil, industrial, extractiva, forestal o agraria;
- b) Que sea de primera necesidad o de mera utilidad pública;

---

(48) "Semestre Municipal", Primer Semestre de 1981, Año I, - Vol. I, Número 1, México, 1981, página 30.

- c) Que se preste dentro del correspondiente término municipal, aunque algunos elementos del servicio se encuentren fuera;
- d) Que tenga como finalidad proporcionar a los usuarios condiciones más ventajosas que las que pudiera ofrecerles la iniciativa privada y la gestión indirecta.

Según la legislación municipal española si no concurren todas esas circunstancias y de manera principal la aludida a -- "condiciones más ventajosas para los usuarios", resulta ilegal municipalizar. Sería una municipalización sin cumplir la motivación exigida, carente de los supuestos de hecho y, por lo tanto, impugnable jurisdiccionalmente (49)

En Venezuela, la Ley orgánica del Estado de Bolívar, -- contiene una norma expresa de municipalización de los servicios públicos, única en su género, en el artículo 16, que precisa la competencia de los Consejos Municipales, señalando "municipalizar cualquier servicio público, promover el establecimiento de obras sanitarias, aguas corrientes, usinas de electricidad, medios de transporte y demás servicios análogos, ya sea por administración o por concesiones sin monopolio, y en éste último -- caso, sobre la base de la fijación de un interés máximo al capital efectivo invertido y por un plano no superior de cinco años; y comprometer los fondos municipales en empresas mixtas o sociedades comerciales, industriales o de cualquier otro carácter, -- para la explotación de tales servicios".

#### 4.3.2. EL PROCEDIMIENTO LEGAL PARA LA MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN MEXICO.

En la república mexicana pocas son las leyes municipales

(49) Ortíz Díaz José, Libertad de Empresa, Municipalización de servicios, Trimestre Fiscal, Año 3, número 14, julio-sep - tiembre, México, 1982, página 19.

que regulan la municipalización de los servicios públicos y establecen el procedimiento para su realización.

Las leyes municipales de los estados de Querétaro (artículo 116), Colima (artículo 97) y Morelos (artículo 121), expresamente reconocen que la municipalización de los servicios públicos, es una de las facultades del Municipio para recuperar o rescatar aquéllos servicios que estando a merced de particulares se prestan deficientemente y contra el interés público, pudiendo asumir el Municipio en forma directa su administración o con la participación de los particulares a través de formas de administración indirectas. Al expresar dichos preceptos legales, textualmente "el Municipio como titular de los servicios públicos podrá municipalizarlos cuando estén en poder de particulares, ya sea prestándolos directamente o participando conjuntamente con éstos".

Una de las condiciones indispensables para que opere la municipalización, es que el Municipio responsable tenga la capacidad técnica\* y financiera para llevar a cabo dicho procedimiento. Por lo que las leyes y reglamentos municipales deben establecer ese requisito, como acertadamente lo hace el Código -- para la Administración Municipal del Estado de Nayarit, en el artículo 104, que dice "el Municipio como titular de los servicios públicos, podrán municipalizar los que estén en poder de los particulares ya sea prestándolos directamente o participando conjuntamente con éstos, siempre y cuando tenga la capacidad económica para ello".

\* En relación a la capacidad técnica el artículo 98 Fracción -- III del Estado de Jalisco establece "se comprenderá la elaboración de un programa de capacitación para el personal municipal que atienda la operación de los servicios públicos en administración, para que, cuando las condiciones lo permitan, se reasuma la operación del servicio público por los Municipios en condiciones satisfactorias".

Los ordenamientos municipales deben ser un instrumento que evite que la municipalización de los servicios públicos -- fracase, estableciendo formas jurídicas adecuadas en las que -- pueda participar de nueva cuenta la iniciativa privada y el -- sector social, una vez que se haya declarado la municipaliza -- ción. Tratando de no propiciar los mismos errores, es decir, -- si el servicio o servicios públicos materia de la municipaliza -- ción fueron objeto de una concesión, prohibir que el servicio -- sea concesionado posteriormente. Toda vez que el artículo 108 -- del Código Municipal del Estado de Nayarit, el artículo 110 -- último párrafo del Estado de Querétaro, el artículo 126 de la -- ley que contiene las bases normativas municipales del Estado -- de Morelos, el artículo 102 de la Ley orgánica municipal del -- Estado de Colima, de manera uniforme disponen "en caso de que -- se decreta la municipalización del servicio y el Municipio carezca de los recursos para prestarlo, podrá concesionarlo". Lo anterior se debe a que en dichos ordenamientos municipales no se establece como requisito fundamental para la procedencia de la municipalización de los servicios públicos, que el Municipio -- tenga la capacidad económica suficiente para asumir su -- prestación.

Por lo que es necesario que las leyes municipales regulen adecuadamente los efectos de la municipalización de los ser -- vicios públicos, para que el Municipio los preste directamente -- o con la concurrencia de la iniciativa privada y del sector social y que además se posibilite la participación de esos sectores a través del funcionamiento de empresas y fideicomisos muni -- cipales.

Las causas que dan origen a la municipalización de los -- servicios públicos se encuentran inspiradas en el predominio -- del interés público sobre los intereses particulares. --

De acuerdo a las legislaciones municipales de los Estados de Querétaro (artículo 117) y Morelos (artículo 122), -- estas causas se presentan:

- a) - Cuando es irregular o deficiente su prestación y;
- b) - Cuando su prestación por los particulares cause - perjuicios graves a la colectividad.

Por su parte, la ley orgánica del Estado de Colima en el artículo 98, establece tres causas de municipalización de - los servicios públicos:

- a) Cuando sea irregular o deficiente su prestación;
- b) Cuando su prestación por parte de los particulares cause perjuicios graves a la colectividad; y
- c) Cuando su utilidad sea de evidente beneficio público y social.

El Código Municipal del Estado de Chihuahua en el artículo 182, señala cuatro causas de municipalización:

1.- Cuando la prestación de los servicios por los - particulares no se lleve a cabo de una manera regular, continua, uniforme y adecuada a las necesidades que deben satisfacer;

2.- Cuando los prestatarios carezcan de la capacidad para satisfacerlos;

3.- Cuando la prestación de los servicios por los -- particulares afecte la estructura, organización y cumplimiento de las atribuciones del municipio; y

4.- Cuando su prestación por los particulares cause perjuicios graves a la colectividad\*

Para efectuar la municipalización de los servicios públicos, las autoridades municipales tienen que sujetarse al procedimiento establecido en la legislación municipal correspondiente, que se encuentra compuesto por cuatro etapas:

1) El procedimiento de municipalización se lleva a cabo a iniciativa del propio Ayuntamiento, o a solicitud de la mayoría de los usuarios o de las organizaciones del Municipio (artículo 123 de la ley que contiene las bases normativas de los municipios del Estado de Morelos)

Acertadamente la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, establece la intervención del poder legislativo para sancionar esta medida.

La autorización del Congreso Local es indispensable, porque la municipalización de los servicios públicos es una medida que afecta la estabilidad material y económica del municipio, por traducirse en un acto de disposición de bienes y recursos municipales.

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

\* El artículo 71 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chilpancingo, de los Bravo, expresa: "El Ayuntamiento Municipal de Chilpancingo de los Bravo, tendrá la facultad de municipalizar los servicios públicos en poder de los particulares en los siguientes casos: I- Cuando su prestación sea deficiente o irregular; II- Cuando su prestación a cargo de particulares ocasione perjuicios a la colectividad y; III- Cuando el interés colectivo lo decida a través de la consulta popular.

tados (artículo 124 de la ley que establece las bases normativas de los municipios del Estado de Morelos y artículo 106 del Código Municipal del Estado de Nayarit, artículo 110 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro).

3) Posteriormente, el Ayuntamiento hará la declaratoria correspondiente, que deberá publicarse en la gaceta municipal y en el periódico oficial del estado;

4) Decretada la municipalización el Ayuntamiento podrá solicitar al Ejecutivo del Estado, la expropiación de los bienes propiedad de los particulares que estuvieren afectos a la prestación del servicio (artículo 183 del Código Municipal del Estado de Chihuahua).

#### 4.4. EL ARRENDAMIENTO

En relación al arrendamiento como forma de administración de los servicios públicos municipales, no existe una basta literatura sobre esa figura jurídica, aunque es en la República Dominicana donde adquiere un considerable predominio, porque la legislación de ese país no admite la concesión para llevar a cabo una obra pública por un particular para después rentarla y resarcirse de su costo.

En España, el reglamento de servicios por primera vez - consideró al arrendamiento como una institución típicamente administrativa, con características peculiares, totalmente diferente al arrendamiento civil y también a la concesión administrativa, con la que reiteradamente se le había confundido; estipulando que los elementos del arrendamiento son: el objeto, el tiempo y el precio cierto. La Ley municipal de 1935 en el artículo 135-c, alude expresamente al arrendamiento de servicios como fórmula gestora con categoría propia e independiente, pero prohíbe la celebración de este contrato para la prestación de -

los servicios de beneficencia y asistencia sanitaria, rastros y mercados, los que deben proporcionarse de manera directa por el municipio.

La legislación municipal francesa, también reconoce el sistema de arrendamiento y lo aplica a los inmuebles y minas, fuentes de aguas minerales, derechos de caza y pesca, en los bosques y estanques, alumbrado, limpieza, pavimentación y recaudación de exacciones municipales. Al respecto, Charles Guide (50) señala: "el arrendamiento era muy empleado en la recaudación de impuestos, se efectuaba bajo la forma de arriendos explotados por ricos arrendadores, llamados "fermiers-généraux", pero ahora se encuentra en desuso porque sacrificaba demasiado los intereses del público.

En México, la ley municipal del estado de Coahuila, regula al arrendamiento para la prestación de servicios públicos, en los artículos 68 y 70, que respectivamente establecen:

Artículo 68- "Servicio público para los efectos de esta ley, es toda actividad o prestación concreta que tienda a satisfacer necesidades públicas y que es realizada por la administración municipal, directamente o con la colaboración de entidades públicas o de particulares, mediante concesión, arriendo o reglamentación legal en que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deba prestarse a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia".

Artículo 70- Las personas físicas o morales y las unidades económicas de nacionalidad mexicana y residentes en el Estado, podrán solicitar y obtener, en su caso, concesiones o el --

---

(50) Curso de Economía Política, Trad. Carlos Docteur, Sexta Edición, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1972, página 192.

arrendamiento para la prestación o explotación de los servicios públicos municipales, con excepción de los de seguridad pública, tránsito y recaudación de los ingresos municipales, salvo el de policía auxiliar, sujetándose a los términos que se señalen en la propia concesión y a lo establecido en el título VIII de la presente ley, en la ley de seguridad pública y en los reglamentos de la materia".

Las Leyes municipales de los Estados de Aguascalientes\* y de Puebla\*\*, aunque expresamente no mencionan al arrendamiento, si contemplan la posibilidad de que los Ayuntamientos puedan celebrar contratos para la prestación de servicios y sobre administración de obras .

Conforme al criterio sostenido por la doctrina administrativa, entre la régie, la administración directa y la concesión, existen tres elementos intermedios: el arrendamiento, la administración interesada y el "affermage"\*

\* Artículo 97 de la Ley Orgánica Municipal de Aguascalientes: - "Los Ayuntamientos podrán celebrar contratos con los particulares sobre administración de obras, así como de servicios públicos que produzcan obligaciones".

Artículo 87 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla: - "Los servicios públicos municipales se rigen entre otras disposiciones por las siguientes: I- Su prestación es de interés público; II- Deben prestarse uniformemente a los usuarios que los soliciten de acuerdo con las posibilidades y salvo las excepciones establecidas legalmente; III- Se prestarán permanentemente y de manera continua, cuando sea posible y lo exija la necesidad colectiva; y IV- Podrán prestarse a través de contratos o de organismos descentralizados".

\* A diferencia del arrendamiento, la concesión administrativa implica ante todo el que la persona o entidad a la que se adjudica un servicio se haga cargo tanto de su instalación como de su funcionamiento. Además el régimen del servicio público materia de la concesión, se encuentra condicionado por normas que persiguen la defensa del interés público, entre las que se comprenden las siguientes: a)- La disponibilidad general y la continuidad del servicio para usuarios o consumidores; b) Cobro de tarifas razonables, que no pueden ser alteradas sin la aprobación del Poder Legislativo.

En el arrendamiento, los usuarios del servicio arrendado, no tienen relación jurídica directa con el empresario sino con la administración municipal a quien le deben hacer el pago de la tarifa respectiva.

En el arrendamiento mediante el precio convenido entre la administración municipal y el particular, éste último se encarga de explotar un servicio público por un tiempo determinado, disfrutando de los beneficios que rinde, reservándose la administración el derecho de intervención para salvaguardar los intereses de la colectividad.

En el arrendamiento se pueden dar dos situaciones:

a)- Cuando el Municipio es propietario de bienes inmuebles, instalaciones y equipo necesario para la prestación del servicio, los cuales se ceden a un particular por un tiempo de terminación mediante el pago de una renta fijada por el propio Municipio, para que se utilicen en la prestación del servicio de que se trate.

b)- Cuando el arrendatario es el propio Municipio y paga por el servicio que se le proporciona; siendo frecuente que el particular en su carácter de arrendador aporte además de servicios personales y el personal que contrate, diversos elementos.

En la administración interesada la administración de los servicios públicos es compartida entre el Ayuntamiento y el administrador o gerente, que se encarga de la prestación y explotación del servicio, reservándose el derecho de designar al personal y además recibe un porcentaje determinado de las ganancias derivadas de su explotación.

El "affermage", es una forma de prestación de los servicios municipales, que se encuentra íntimamente vinculado con el arrendamiento y que se presenta en las legislaciones de Francia y Bélgica.

Mediante este procedimiento la administración realiza los gastos para el establecimiento de un servicio municipal determinado, pero se abstiene de llevar a cabo la explotación -- por sí misma y lo hace a través del arrendamiento. Maurice Felix (51) lo considera como una fórmula intermedia entre la régie directa y la concesión, agregando "en el procedimiento de la affermage, la colectividad pública entrega la explotación -- del servicio a un intermediario, que paga una cantidad alzada, sosteniendo el resto de los beneficios".

Así también, el arrendamiento puede adquirir como modalidad lo que la doctrina española denomina "concierto", que se presenta cuando una corporación local en vez de prestar un servicio por su cuenta, acude al que ya tiene instalado otra o un particular, pagando al propietario la cantidad que se estipule, generalmente por unidad de tiempo o de prestación (52)

Por sus características o peculiaridades el arrendamiento para la prestación de servicios públicos municipales, tiene la naturaleza de un contrato público o administrativo debido a la situación de superioridad que ostenta la administración municipal frente al co-contratante, y además, en atención a la finalidad que se persigue con ese acto contractual, que es salvaguardar el interés público.

Es necesario señalar, que a través de esta figura jurídico-administrativa se proporcionan los servicios de mercados, centrales de abasto y estacionamientos en el régimen municipal, sin embargo, predomina confusión acerca de su naturaleza jurídica, pues en la mayoría de los casos las autoridades municipales incorrectamente la consideran como un contrato privado. Por lo que para subsanar esa deficiencia debe regularse adecuadamente en la legislación municipal.

(51) L. activité économique, citado por Fernando Albi, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, página 699.

(52) Ibidem.

#### 4.5. LA CONCESION ADMINISTRATIVA

##### 4.5.1. ANTECEDENTES.

La concesión administrativa es una figura jurídica que tiene antecedentes muy remotos. El Doctor Miguel Acosta Romero, afirma: "se hablaba antiguamente de privilegios que otorgabanlos soberanos para premiar a sus servidores por servicios recibidos; generalmente consistían en otorgarles ciertas partes -- del territorio, así se hablaba de concesiones territoriales. - También había concesiones de comercio y aún para regular ciertos aspectos administrativos y hasta judiciales, como las concesiones que se otorgaron por Inglaterra y Holanda a las Compañías de las Indias Orientales". (53)

##### 4.5.2. CONCEPTO

Fleiner define a la concesión administrativa como "un - acto administrativo en el que el concedente otorga al concesionario un derecho público subjetivo para establecer y explotar - determinada empresa" (54)

Con esta tendencia coincide la doctrina argentina, expresando Bielsa "que la concesión es un acto administrativo por el cual se atribuye a una persona con el fin de que ella gestione o realice el servicio público concesionado o conexo a la - construcción de una obra pública, un poder jurídico o una manifestación de la administración pública" (55)

(53) Teoría General del Derecho Administrativo, Sexta Edición. - Editorial Porrúa, México, 1984, página 465.

(54) Citado por Fernando Albi, Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico, Prólogo de Carlos Ruíz del Castillo, Editorial Aguilar, Madrid, 1985, página 159.

(55) Derecho Administrativo, Tomo II, Sexta Edición, Editorial - La Ley, Buenos Aires, 1964, página 255.

En España Sabino Alvarez Gendín, entre otros autores - considera a la concesión como un derecho otorgado por la administración a una empresa privada o a un particular para explotar un servicio público por determinado número de años.

Georges Vedel en Francia, considera que se trata de un procedimiento mediante el cual una persona pública, llamada autoridad otorgante, confía a una persona física o moral llamada concesionario, la misión de gestionar un servicio público bajo el control de la autoridad concedente a cambio de una remuneración que consiste en la mayoría de los casos en las tarifas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio (56).

Las definiciones anteriores se refieren a la concesión para prestar servicios públicos, aunque también existe la concesión para la explotación de bienes del Estado, que en el régimen municipal puede ser considerada como una forma de prestación de los servicios públicos, como es el caso de las áreas de los parques recreativos correspondientes a los municipios que se concesionan a los particulares.

En la concesión las autoridades administrativas siempre intervienen en su otorgamiento, por lo tanto, existen concesiones cuya competencia corresponde a cada uno de los tres niveles de gobierno.

En consecuencia, la concesión municipal consiste en un acto administrativo de carácter discrecional emanado de las autoridades municipales competentes, que le reconocen a las personas físicas o morales de derecho privado el derecho y la obli

---

(56) Derecho Administrativo, traducción de la sexta edición -- Francesa por Juan Rendón Jurado, Biblioteca Jurídica Aguiar, Madrid, 1980, pagina 708.

gación para intervenir en la prestación de un servicio público de carácter municipal determinado.

#### 4.5.3. NATURALEZA JURIDICA.

Con referencia a la naturaleza jurídica de la concesión administrativa, la doctrina ha sostenido diferentes criterios:

Unos la consideran como un acto unilateral de soberanía del poder público (Mayer, Giorgi, Zanobini), otros como un acto especial (Berthélemy). Actualmente, coincidiendo con la tendencia francesa (Hauriou), prevalece una orientación mixta., como lo expresa Bonnard, al decir que en primer término se trata de un acto reglamentario, que determina las modalidades de la prestación del servicio, unilateralmente modificable, que el concesionario acepta, constituyendo por lo tanto un acto condición; y por otra parte un acto contractual que la administración no puede alterar por sí sola.

Un sector importante de la doctrina mexicana, considera a la concesión como un acto complejo de carácter mixto, que tiene una parte de contrato, una parte de acto administrativo y -- una parte de acto reglamentario; a esta corriente pertenecen -- los autores Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas.

Gabino Fraga, expresa "que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato. El acto reglamentario fija las normas que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios... El segundo elemento de la concesión, el acto condición, es el que como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las facultades --

que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales etc... El elemento contractual de la concesión está constituido además de -- las cláusulas que conceden ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, pero las cuales pueden dejar de existir; es un derecho de mucha mayor importancia jurídica, pues representa para él la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones. Ese derecho que el concesionario -- tiene de que se mantenga el equilibrio financiero de la empresa" (57)

El doctor Andrés Serra Rojas, afirma "hoy día, el acto de la concesión se presenta como un acto complejo, como consecuencia de su carácter reglamentario y por otra parte, del carácter contractual. El carácter dominante es este último" (58)

La concesión administrativa es una institución en constante evolución. En la actualidad si analizamos la forma o procedimiento para su otorgamiento, nos percatamos de que se trata de un acto administrativo discrecional, ya que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la administración -- pública, ni están facultados por la ley para pedir su otorgamiento forzoso, dependiendo unica y exclusivamente de la voluntad de las autoridades administrativas.

---

(57) Op cit página 137.

(58) Op cit página 243.

#### 4.5.4. SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LA CONCESION ADMINISTRATIVA.

Los elementos personales o sujetos de la concesión administrativa son:

- La autoridad concedente-que puede ser la administración pública federal, local y municipal;

- El concesionario- que es la persona física o jurídica a la que se le otorga y que por lo tanto se convierte en su titular;

- Los usuarios- únicamente se presenta este elemento en la concesión para prestar servicios públicos, ya que en la concesión de explotación de bienes, habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de usuarios.

#### 4.5.5. PRINCIPIOS QUE RIGEN A LA CONCESION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

Los principios que se aplican a las concesiones municipales son los siguientes:

- 1) Capacidad del concesionario
- 2) Régimen jurídico;
- 3) Plazo
- 4) Derechos y obligaciones del concesionario;
- 5) Tarifas aplicables

1) CAPACIDAD DEL CONCESIONARIO- El requisito básico o fundamental para la procedencia de la concesión de servicios públicos, es que no se lesione con su otorgamiento el interés -

público o social a juicio del Ayuntamiento; principio que robustece nuestro criterio acerca de su naturaleza jurídica como acto administrativo discrecional. Exigiendo que el concesionario sea una persona capaz de obligarse jurídicamente; al respecto las leyes municipales exigen al concesionario que satisfaga ciertos requisitos:

- Residencia, solvencia moral (que no haya sido condenado por delito intencional.

Sin embargo la mayor parte de las leyes municipales de nuestro país no le exigen a los particulares que solicitan la concesión la comprobación de su capacidad técnica y financiera; requisitos que son fundamentales para el otorgamiento de las concesiones administrativas y también para que éstas funcionen con éxito; por lo que las leyes municipales deben estipular esos requisitos.

- La mayoría de las leyes municipales estipulan que no pueden darse concesiones para la explotación de los servicios públicos a:

- 1) Los miembros del Ayuntamiento o parientes de éstos;
- 2) Funcionarios o empleados públicos ó sus parientes; y a
- 3) Empresas en las que sean representantes o tengan intereses económicos las personas antes mencionadas.

Por otra parte las leyes municipales determinan cuales son los servicios públicos que no se pueden otorgar a los particulares, o sea, que no son concesionables. Después de realizar un estudio comparativo encontramos a los siguientes:

- Seguridad pública (Coahuila, Durango, Guanajuato, Nayarit, Tlaxcala, Quintana Roo, Campeche, Tabasco, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Estado de México y Guerrero).

- Alumbrado (Coahuila, Oaxaca, Nayarit, Tlaxcala, Tabasco, Sinaloa, Estado de México y Morelos).
- Tránsito (Coahila, Oaxaca, Guanajuato, Tlaxcala, Tabasco, Sinaloa, Estado de México y Guerrero).
- Rastro (Oaxaca e Hidalgo)
- Alcantarillado (Tamaulipas, Tlaxcala, Sinaloa y Morelos.
- Mercados (Tlaxcala y Tabasco)
- Panteones (Tlaxcala)
- Limpia (Tabasco)
- Calles, parques y jardines (Sinaloa y Tabasco)
- Capacitación a trabajadores y bolsa de trabajo - (Tlaxcala)

Las leyes municipales deben estipular solamente como no concesionables a aquéllos servicios que jurídica y económicamente resultan imposibles de concesionarse, como son: los de seguridad pública, tránsito, agua potable, alcantarillado y alumbrado público; permitiendo que sean concesionados los demás servicios que señale su legislación, con la finalidad de que se puedan allegar de mayores recursos financieros por esos conceptos, lo que permitirá ampliar la esfera de la participación de la ciudadanía en la vida municipal.

2) REGIMEN JURIDICO.- El régimen de la concesión administrativa corresponde al derecho público; esta figura jurídica se encuentra regulada por la legislación municipal, así como -- por reglamentos, decretos, acuerdos y circulares. En esas disposiciones se fija el régimen general de las concesiones; desde -- la solicitud presentada por los particulares o empresas priva --

das ante el Ayuntamiento, formas de prestación de las mismas, tarifas, relaciones con los usuarios y terceros, hasta las reglas para su extinción.

3) PLAZO- Las concesiones administrativas se otorgan siempre por un tiempo determinado. En el ámbito de las concesiones municipales el plazo es mucho más corto que en las concesiones federales.

La ley orgánica municipal del estado de Tlaxcala, señala la cinco años como máximo para la vigencia de las concesiones; mientras que la ley municipal del estado de Tamaulipas establece que no excederán del término de quince años.

El Código Municipal del Estado de Chihuahua, le otorgan al concesionario el derecho a prórroga, por un plazo igual que rija a la concesión, siempre y cuando se satisfagan ciertos requisitos. El artículo 186 del Código municipal del estado de Chihuahua establece como requisitos:

- La petición se haya formulado por escrito dentro del mes anterior a la fecha de su vencimiento;
- Subsista la necesidad del servicio;
- Se haya prestado en forma eficiente; y
- Que las instalaciones y el equipo se encuentren en condiciones para la prestación del servicio por el tiempo en que se haya concedido la prórroga.

#### 4) DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

Una vez otorgada la concesión, surgen para el concesionario una serie de derechos y obligaciones:

- Se señalan las medidas que deberá tomar el concesionario para asegurar el buen funcionamiento y la continuidad del servicio, haciéndose acreedor a las sanciones en caso de incumplimiento;

- Algunas leyes municipales como la del estado de Colima- (artículo 89 fracción VI) otorgan al concesionario el derecho de audiencia, así como también a todo interesado en los asuntos que importen reclamación o afectación de los derechos que genera la concesión de servicios públicos;

- Al concesionario en algunos casos se le exige el otorgamiento de una fianza o garantía, para responder de la eficaz prestación del servicio;

- El concesionario no puede enajenar o traspasar la concesión o los derechos que se deriven de ella, sin permiso del Ayuntamiento;

- El concesionario queda obligado a acatar las disposiciones del Ayuntamiento, para adecuar la prestación del servicio a las necesidades colectivas que deba satisfacer y para solucionar las deficiencias en su gestión;

Con la finalidad de evitar controversias que se pudieran suscitar con la ejecución de las concesiones, es conveniente que las leyes municipales contengan un precepto que establezca las siguientes bases:

- En el documento que contenga la concesión, se tendrán por puestas aunque no se establezcan las siguientes cláusulas:

1) La facultad del Ayuntamiento de modificar en todo tiempo la organización, modo o condiciones de la prestación del servicio;

2) La facultad del Ayuntamiento de inspeccionar la ejecución de obras y la explotación del servicio;

3) La de que todos los bienes muebles e inmuebles que adquiera el concesionario para la prestación del servicio se considerarán destinados únicamente al cumplimiento del mismo;

4.- El derecho del Ayuntamiento como acreedor singularmente privilegiado sobre los bienes muebles o inmuebles destinados a la prestación del servicio;

5) La obligación del concesionario de reemplazar todos los bienes necesarios para la prestación del servicio o de ejecutar las obras de reparación, conservación y construcción, -- para la regularidad y continuidad del servicio;

6) La obligación del concesionario de someter a la aprobación del cabildo, los contratos de crédito, prenda, hipoteca, emisión de obligaciones, bonos o cualquiera otro, para el financiamiento de la empresa; y

- 7) La que el ejercicio de los derechos de los acreedores del concesionario, aún en caso de quiebra, no podrán traer por consecuencia la suspensión o interrupción del servicio.

### 5) TARIFAS

La tarifa es el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público.

En el régimen municipal las tarifas son establecidas por el Ayuntamiento y publicadas en el periódico oficial del Estado una vez que hayan sido aprobadas por el Congreso Local.

Acertadamente algunas leyes municipales contienen una disposición relativa a que las tarifas deben hacerse del conocimiento de la población, publicándolas en los medios masivos de comunicación.

Es necesario que los Comités de participación ciudadana, intervengan en la fijación de las tarifas de los servicios públicos municipales, manifestando su opinión para que las autoridades las fijen en base a los principios de justicia y equidad.

#### 4.5.6. PROCEDIMIENTO PARA OBTENER UNA CONCESION MUNICIPAL.

En este apartado haremos una reseña de los pasos que se siguen para obtener una concesión municipal (ya sea de servicios públicos o de explotación de bienes municipales),

- Generalmente el particular (persona física o moral) - presenta por escrito una solicitud ante el Presidente Municipal;

- El Ayuntamiento en sesión de cabildo debe analizar minuciosamente el escrito respectivo, procurando que el solicitante satisfaga los requisitos previstos en la ley.

El otorgamiento de la concesión debe ser un acto en donde se manifieste el principio de legalidad, por lo que las autoridades municipales deben procurar que el concesionario satisfaga los requisitos previstos en la ley.

Es conveniente que la ley prevea que previamente a la aprobación o desaprobación de la solicitud, las autoridades ordenen la publicación de un extracto de la misma en el periódico oficial del Estado, Gaceta Municipal y diarios de mayor circulación.

culación, para que las personas que estuvieren en desacuerdo -- puedan oponer sus defensas en relación al otorgamiento de la -- concesión respectiva.

- Una vez determinado el otorgamiento de la concesión - por parte del Ayuntamiento, éste debe turnarlo ante el Poder Le gislativo para su aprobación, siempre y cuando el término de la concesión exceda a la gestión del Ayuntamiento o cuando se afec ten bienes inmuebles municipales.

- Posteriormente se publicará la concesión municipal - en forma definitiva en el periódico oficial del Estado.

- El decreto expedido por el Congreso Local, contendrá:

1) El acta de la sesión de Cabildo donde se determine - la procedencia de la concesión;

2) La aprobación por la legislatura local;

3) Se determinarán con precisión la masa de bienes que deberán afectarse a la prestación del servicio o en la explota ción de bienes municipales;

4) La facultad del Ayuntamiento de modificar en todo - tiempo la organización, formas y condiciones de prestación del servicio;

5) El derecho del Ayuntamiento como acreedor privile giado sobre todos los bienes muebles e inmuebles destinados a la prestación del servicio;

6) La obligación del concesionario de prestar el ser vicio de una manera uniforme, regular y continua;

7) Se determinarán los casos en que el Ayuntamiento deba solicitar la expropiación por causa de utilidad pública o de imponer restricciones a la propiedad privada, en los términos establecidos por la Constitución y en la ley de la materia;

8) La prohibición para el concesionario de enajenar la concesión y los derechos derivados de ella, sin autorización -- del Ayuntamiento;

9) Se establecerá el plazo de la concesión;

10) Se especificará que el costo de la prestación del -- servicio será por cuenta del concesionario;

11) Se determinará el equipo y maquinaria que deba adquirir el concesionario, así como las obras e instalaciones que deba realizar para destinarlos a la prestación del servicio o a la explotación de bienes municipales;

12) Se señalarán las causas de extinción de la concesión, facultando el Ayuntamiento para hacer la declaración respectiva.

#### 4.5.7. EXTINCION DE LA CONCESION MUNICIPAL

Existen diversas causas de extinción de las concesiones municipales, entre las que se encuentran las siguientes:

- a)- Cumplimiento del plazo;
- b)- Falta de objeto o materia de la concesión;
- c)- Revocación;
- d)- Caducidad y
- e)- Nulidad

En opinión del doctor Miguel Acosta Romero (59) la concesión para la prestación de servicios públicos municipales, -- termina además por:

- Rescisión- Este autor afirma que esta causa de terminación únicamente opera en casos esporádicos en los que aún se celebran contratos- concesión, como los que se concertan -- para la utilización de la franja costera;

- Renuncia- Manifiesta el doctor Acosta Romero "aún -- cuando no se ha estudiado a fondo, existe la posibilidad de -- que la concesión se extinga respecto del concesionario por renuncia que éste haga de los derechos que tenga a su favor; sin embargo, creemos que no puede haber una renuncia lisa y llana, sino que dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados -- bienes para que se pueda aceptar la renuncia en la concesión"-- (60).

- Quiebra del concesionario- La quiebra del concesionario en la empresa que presta los servicios o explota bienes, -- puede traer también la extinción de la concesión y se estima -- que, en estos casos, las autoridades, cuando se trate de servicios públicos de gran trascendencia para la colectividad, deben asegurar la continuidad de los mismos (61).

#### A) Cumplimiento del plazo

La concesión se otorga por un tiempo determinado; en las de prestación de servicios públicos el concesionario durante su vigencia obtiene una utilidad razonable sobre sus inversiones y recupera el importe de éstas por medio del pago de -- las cuotas que pagan los usuarios.

(59) Op cit página 483.

(60) Ibid

(61) Ibid

Una vez que se ha cumplido el plazo de la concesión - opera la reversión, o sea, que los bienes afectos a la prestación del servicio público pasan al Ayuntamiento sin necesidad de ninguna contraprestación. Al respecto el artículo 185 del Código Municipal del Estado de Chihuahua, dispone "en el caso de vencimiento del plazo no se requiere de declaración alguna y la reversión será automática".

#### B) FALTA DE OBJETO O MATERIA DE LA CONCESION

Las concesiones pueden concluir antes de la expiración del plazo estipulado, cuando se hace imposible la prestación del servicio público o cuando éste es considerado innecesario o obsoleto.

#### C) REVOCACION

Revocar es dejar sin efecto un acto jurídico, en particular un acto administrativo. La voz procede de "revocatio", nuevo llamamiento. En términos generales es dejar sin efecto una decisión. Comprende también la anulación, sustitución de una orden o fallo por una autoridad administrativa (62).

Hay revocación cuando la eliminación del acto administrativo se produce por razones de oportunidad, es decir, por falta de una adecuación de los efectos del acto y el interés público, mientras que la anulación se dicta por razones de legalidad, es decir, por una falta de adecuación de los elementos del acto administrativo (alguno de ellos se encuentra viciado) y el derecho objetivo (63).

(62) Serrá Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Décima edición, editorial Porrúa, México, 1981, página 570.

(63) Garrido Falla Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Parte General, Séptima Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1976, página 591.

El Ayuntamiento en atención a la prevalencia del interés público, puede revocar unilateralmente la concesión, sin que exista motivo de caducidad, nulidad o incumplimiento por parte del concesionario.

Revocada la concesión el Ayuntamiento asumirá en forma directa la prestación del servicio y pagará al concesionario la indemnización que corresponda.

Consideramos que cuando sea el interés general la causa de la revocación de una concesión municipal, es justo que el concesionario sea indemnizado y resarcido de los perjuicios que le cause dicha revocación... En este sentido el artículo 178 del Código Municipal del Estado de Chihuahua, establece "se resarcirá al concesionario por los perjuicios que le cause el acuerdo de terminación, calculándose el monto anual sobre el promedio que resulte de sus declaraciones fiscales sobre utilidades hechas en los últimos tres años. En ningún caso el importe de indemnización por perjuicios excederá del 10% del valor de los bienes. La cantidad menor que resulte en los dos procedimientos se multiplicará por el número de años que faltaban por expirar la concesión, sin que la indemnización exceda de cinco años. El concesionario estará obligado a probar los perjuicios que reclama".

#### D) CADUCIDAD

La caducidad se configura cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamento o en el acto de la concesión dentro de un determinado plazo, y no cumple con ellos, por ejemplo, cuando no adquiere el equipo para la prestación del servicio o no lo proporciona en el plazo estipulado. Por lo que la autoridad concedente (Ayuntamiento) está facultada para declarar la caducidad, otor

gando el derecho de audiencia al concesionario.

Una vez que haya sido declarada la caducidad o en su caso, la nulidad de la concesión, el Ayuntamiento debe asumir la prestación del servicio cuidando que no se interrumpa su prestación, operándose en este caso la reversión de los bienes afectos al servicio público en favor del Municipio.

De acuerdo a los casos prácticos que se presentan en la ejecución de las concesiones municipales, podemos considerar como causas de caducidad:

- Cuando no se inicie la prestación del servicio durante el plazo señalado en la concesión;

- Cuando el concesionario no haya realizado las obras e instalaciones, o no haya adquirido la maquinaria y equipo en el plazo y conforme a las especificaciones acordadas por el Ayuntamiento para la prestación del servicio;

- Cuando el concesionario no preste el servicio de manera regular, continua y uniforme;

- Cuando el concesionario no otorgue o amplíe las garantías en los términos estipulados;

- Cuando hipoteque, enajene o de cualquier manera grave la concesión o alguno de los derechos en ella establecidos o los bienes afectos a la prestación del servicio público sin autorización del Ayuntamiento;

- Cuando deje de prestar el servicio en todo o en parte, temporal o permanentemente sin causa justificada a juicio del Ayuntamiento o sin autorización del mismo;

- Cuando modifique sin autorización las tarifas autorizadas por las autoridades competentes;

Cuando el concesionario modifique o altere substancialmente la naturaleza o condiciones en que opere el servicio, las instalaciones, equipo y maquinaria sin la autorización del Ayuntamiento;

- Cuando se compruebe que el concesionario no conserva en buen estado los bienes afectados al servicio o cuando éstos sufran deterioros por su negligencia en detrimento de la prestación normal del servicio y de los intereses del Municipio:

#### E) NULIDAD

La nulidad o irregularidad de un acto administrativo tiene su origen en diversas causas, entre las que se encuentran:

- Vicios de la voluntad- Puede suceder que el acto administrativo se haya realizado por error, dolo o violencia, por lo que al estar afectado con uno de esos vicios o con todos, pueda ser anulado por la autoridad administrativa competente y en algunos casos por un órgano jurisdiccional del orden administrativo;

- Irregularidad u omisión de la forma- Cuando un acto no cumple con las formalidades exigidas por la ley, puede ser nulificado, porque la formalidad sirve para garantizar el derecho a la legalidad de las decisiones administrativas con el objeto de que no vulnerar la esfera jurídica de los particulares;

-Inexistencia de los motivos o defecto en la apreciación de su valor- Todo acto jurídico supone motivos que lo provocan, cuando estos motivos faltan, no existe la condición para el ejercicio de la competencia. Por lo tanto, el acto es --irregular; la sanción de esa irregularidad no puede ser otra -- que la privación de los efectos del acto por medio de la nulidad. Pero no basta que existan los motivos; es necesario además, que ellos sean apreciados legalmente como antecedentes de un acto administrativo y que éste sea el que la ley determine que se realice cuando aquéllos concurren (64)

Cuando se decreta la caducidad de la concesión por un acto que no ha sido realizado por el concesionario en la forma que le estima la autoridad decretante, hay una irregularidad -- en la apreciación del motivo cuya subsistencia sería injustificable (65)

Cuando un acto del concesionario implica la aplicación de una sanción pecuniaria, pero a pesar de ello se decreta la caducidad de la concesión, entonces el motivo existe, la apreciación de su ilegalidad es correcta, pero la decisión que se adopta no es la adecuada; en este caso es procedente la nulidad de ese acto administrativo, puesto que el motivo legal -- existente amerita la resolución que la ley o el acto han fijado como adecuada (66)

El artículo 180 del Código Municipal del Estado de -- Chihuahua, establece como causas de nulidad:

---

(64) Fraga Gabino, Derecho Administrativo, Decimooctava Edición, Editorial Porrúa, México, 1978, página 305.

(65) Ibidém

(66) Ibidém.

-Que la concesión se haya otorgado por autoridades, funcionarios o empleados que carezcan de competencia para ello:

- Con violación a un precepto legal;
- Por error, dolo o violencia;
- Con emisión o incumplimiento de las formalidades que debe revestir.

#### 4.6 LAS EMPRESAS MUNICIPALES

##### 4.6.1 ANTECEDENTES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO

Durante la organización de Virreinato, en la Colonia se constituyeron los estancos como organismos precursores de la empresa pública, tal es el caso del estanco del tabaco o Real Renta del Tabaco, cuyas actividades consistían en la reglamentación y supervisión de las actividades de siembra, procesamiento y venta del tabaco, con el propósito de aumentar el poder económico de la Corona, reforzando el control político sobre la población dedicada a estas labores (67)

El estanco se estableció por el gobierno español durante toda la Colonia y se prolongó hasta mediados del siglo XIX. Se estableció sobre productos tales como el tabaco, la nieve, la sal, los naipes, el cobre, el estaño, el plomo etc, y prohibía su producción y comercialización, aunque en algunos casos podía concederse a particulares pero con gravámenes muy fuertes (68).

- 
- (67) Carrillo Castro Alejandro y Sergio García Ramírez, Las Empresas públicas en México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1983, páginas 32 y 33.
- (68) Ver a Joel R Poinsett, Nota sobre México, Editorial Jus, México, 1956, página 510.

La casa de la Moneda era una empresa pública que se incorporó a la administración real en 1762 y la Fábrica Real de Pólvora, cuyas instalaciones se establecieron en 1780.

En 1830 se crea el Banco de Avío, con un capital social de un millón de pesos, con objeto de desarrollar la industria textil, la cría de gusano de seda y la elaboración de ésta, así como el establecimiento de fábricas de papel (69). Posteriormente, en 1837, se fundó el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, para solucionar los diversos problemas que habían suscitado las emisiones previas de monedas de ese metal, encargándosele de sacarlas de la circulación para fundirlas y acuñar una nueva.

El proceso de integración nacional se ubica en el momento de la independencia, pero solamente empiezan a ver sus efectos a partir de la época de la reforma. Lo anterior ocasionó -- que los dirigentes políticos se preocuparan por crear y consolidar a los órganos de gobierno, por lo que durante esta etapa la actuación del Estado a manera de empresario fué prácticamente nula. Situación que se prolongó hasta que se produjo el movimiento revolucionario en el que surgieron nuevas formas de entidades paraestatales.

La acción de la revolución sobre una realidad social -- es brutal y el movimiento armado de 1910, alteró no sólo las -- variables económicas, sociales y políticas del país, sino también las administrativas. De esta manera el gobierno mexicano -- surgido de la revolución, buscó propiciar una mayor eficacia en sus funciones y recurrió de una manera más frecuente a una nueva modalidad de instituciones públicas, los entes paraestatales.

---

(69) ver a Roberto Martínez la Clainche, Curso de Teoría Monetaria, UNAM, México, 1968, página 215.

La Constitución de 1917, determinó la orientación que - la participación Estado debía seguir: es a partir de esta con - creción del proyecto nacional y las vías para lograrlo cuando - la participación económica del Estado se sistematiza.

Las primeras empresas públicas se crearon en los dece - nios de los años veinte y los treinta, con el propósito de coad - yuvar a ordenar el sistema bancario (banco de México 1925), au - mentar la integración nacional ( Comisión Nacional de Caminos) e impulsar el desarrollo de ciertas actividades mediante el -- acceso en condiciones adecuadas al financiamiento bancario (Na - cional financiera 1934). Asimismo se crearon empresas públicas - para la explotación nacional de los recursos estratégicos y pa - ra la generación de insumos de uso difundido a nivel industrial y agrícola, como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Elec - tricidad y la consolidación de Ferrocarriles Nacionales de Mé - xico en el período cardenista, así como los grandes proyectos - industriales del decenio de los años cuarenta ( Altos Hornos -- de México y Fertilizantes).

Llegamos a la década de los ochenta con más de un mi -- llar de empresas del Estado, algunas de ellas totalmente inne - cesaria y otras más ineficientes.

Las corrientes dominantes de la Teoría económica seña - laban a la economía mixta y al Estado Social como los causan - tes de la crisis económica y el reclamo consistía en la supera - sión de esos males y regresar a las formas más sencillas de --- organización económica. En este sentido el licenciado Andrés -- Caso Lombardo afirma " los conservadores sueñan con dismantelar este Estado social y la economía mixta y creen que el Estado -- puede convertirse de nuevo en el gendarme al servicio de los -- intereses de los particulares ¿como supondrán que se podrá pro - porcionar la seguridad personal y el sustento colectivo de que - todos dependemos?. La historia es la acumulación de experien

cia; la evolución social no permite el retroceso a formas más-simples de organización; la sencillez de nuestro tiempo requiere de una enorme complejidad (70).

El poder Ejecutivo Federal se propuso reorientar el desarrollo de la empresa pública en la economía nacional a través de la desincorporación de entidades que no son estratégicas y prioritarias, así como la reconversión de empresas que si lo son. Estas fueron las decisiones económicas y políticas del período de 1982 a 1988.

A principios de 1988, estaban en proceso de desincorporación 297 empresas públicas de la rama industrial. El Estado dejó de participar en todas las actividades productoras de bienes de capital, como los productos minerales no metálicos, - vehículos automotores, autopartes, bebidas sin alcohol, máquinas y herramientas.

De acuerdo a lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, se continuará desincorporando empresas que no sean prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado. Y se profundizará en la

---

(70 ) Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa - Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, - México, 1988, página 84.

modernización de las entidades estratégicas y prioritarias, -- con un claro criterio que evite confundir a las empresas pro -- piamente dichas con las entidades de servicio institucional, -- útiles para la prestación de servicios públicos o para reali -- zar actividades promocionales y de investigación, y cuya efi -- ciencia y productividad no son siempre medibles en términos de rentabilidad financiera.

#### 4.6.2 SURGIMIENTO DE LA EMPRESA MUNICIPAL

En Alemania, España, Italia, Francia, Suecia y otros -- países europeos se han creado empresas municipales para resol -- ver problemas de servicios públicos, tales como agua potable, -- alumbrado público, transportes urbanos, mercados etc.

Las empresas mixtas o paramunicipales en la realidad -- europea ampliaron la capacidad empresarial de los Ayuntamien -- tos, por una parte aumentaron y mejoraron la dotación de servi -- cios públicos de sus municipios, y por otra, expandieron el -- capital municipal para ganar dividendos e ingresarlos al presu -- puesto anual como ingresos propios (71).

A partir de los años treinta, los países latinoameri -- canos han adoptado medidas tendientes a fortalecer económica -- y administrativamente a sus municipios. Debido a ello se han -- creado empresas públicas importantes; en 1945 en Colombia, -- Venezuela, Argentina y otros países del área.

En México las empresas paramunicipales no han sido lo -- suficientemente analizadas e investigadas, no obstante que se -- han desarrollado en los estados del norte del y del sureste -- (Yucatán), mereciendo especial atención en el Estado de Méxi -- co, pues en el Plan de Gobierno 1981-1987, se plantearon los -- siguientes lineamientos:

(71) Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Mu -- nicipal, página 24.

- Fortalecer política, administrativa y financieramente a los municipios de la Entidad;
- Crear condiciones para mejorar plenamente la autonomía municipal y respetarla como norma constitucional;
- Ampliar el financiamiento municipal a través de la creación del fideicomiso que constituyó ocho fondos de fomento-económico regional (P. O 30 de junio de 1982); y
- Utilizar la figura de empresas paramunicipales como instrumento de política económica local para ampliar la capacidad empresarial de los Ayuntamientos de la Entidad.

En el plan de gobierno antes mencionado, se expuso una estrategia de desarrollo y se definieron políticas de carácter sectorial y regional, así como lineamientos de modernización del aparato administrativo y económico de los municipios. Paralelamente a la práctica esas ideas se constituyó un fideicomiso público entre el gobierno del estado y el Banco Obrero, como institución fiduciaria, constituyéndose los ocho fondos de fomento regional, atendiendo a la división territorial del Estado de México en ocho regiones, para impulsar las actividades productivas y de servicios de los 121 municipios, propiciando la asociación entre los Ayuntamientos y los sectores social y privado, impulsando el desarrollo de las empresas paramunicipales para promover el desarrollo regional.

En 1984 en el Estado de México se postuló impulsar 194 proyectos de empresas paramunicipales; en 1985, se tenían en operación 145, que ocupaban a 2013 personas con un capital social de 7.178 millones de pesos. En 1986, de las empresas que operaban había 51 de tipo agropecuario, 51 industriales, 35 de servicios, 7 de turismo, 4 forestales, 352, mineras y una -

pesquera (72).

La acción de los fondos económicos regionales (FOMEC) y su vinculación con los Ayuntamientos, en opinión de Luis Inostroza Fernández "tiene experiencias positivas y negativas; analizando lo positivo, está la relación que ha permitido ampliar la capacidad empresarial de los gobiernos municipales y les ha posibilitado tomar contacto directo con productores del sector privado, así como empresas y grupos de organización social; tratando de analizar con ellos formas y medidas necesarias para aumentar la producción y productividad, creando nuevos proyectos o ampliando actividades económicas a diferentes localidades del municipio (73).

#### 4.6.3 EL MARCO JURIDICO DE LAS EMPRESAS MUNICIPALES

El artículo 115 de la Constitución Federal de la República, contiene el fundamento legal y político para la creación de empresas municipales. En la fracción II de dicho artículo, se establece que "los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley". En tal virtud, el Municipio tiene su propia personalidad jurídica y en este caso puede ser accionista de la empresa, así como también puede emitir títulos de crédito y demás elementos de carácter mercantil y es por ello que la Constitución le confiere personalidad jurídica para actuar en el terreno empresarial.

La fracción IV del artículo 115 constitucional, confiere al Municipio la administración libre de su hacienda, la cual se forma de los rendimientos de los bienes que le pertenecen; pudiendo obtener ganancias por vía de derecho privado como por vía de derecho público, al constituir empresas.

---

(72) Investigación municipal. Gaceta de Administración Pública-Estatal y Municipal, números 21-32, jul-dic. 1988, INAP, - página 29.

(73) Ibid

Asímismo, el Municipio puede dar inmuebles en garantía para obtener créditos y aplicarlos a la constitución de esta clase de empresas.

El inciso b) de la fracción IV del artículo 115, establece que el Municipio Libre obtendrá "participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios -- con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados"; esto significa que podrán asignarse partidas del presupuesto de Egresos de la Federación o del Estado a favor de los municipios para la creación de empresas públicas.

En la Constitución Federal de la República se asigna a la empresa pública, privada y social responsabilidades específicas. Los artículos 25, 26, 27 y 28 estipulan los alcances de la rectoría del Estado y del interés general, y consideran la función social del sector privado, así como la necesidad de -- otorgar condiciones apropiadas para su desenvolvimiento.

Corresponde a las leyes orgánicas municipales regular la estructura organización y funcionamiento de los órganos paramunicipales, entre los que se encuentran las empresas públicas, los fideicomisos y los organismos descentralizados; sin embargo, la mayoría de ellas no contienen disposiciones relativas a esos entes.

Las leyes municipales de Aguascalientes (artículo 98), Campeche (artículo 108, Tabasco (artículo 21), Nayarit (artículo 99), Estado de México (artículo 108), Oaxaca (artículo 32, segundo párrafo) Querétaro (artículo 103), Tamaulipas -- (artículo 171) y Zacatecas (artículo 98), hacen referencia a un "sistema mixto" para la prestación de los servicios Públicos municipales, pero sin especificar la naturaleza jurídica de los organismos que lo integran.

La legislación municipal de los estados de Sinaloa (artículo 73 fracción IV) y San Luis Potosí (artículo 78), aluden a los organismos paramunicipales pero sin determinar la estructura de los mismos.

La ley orgánica de la administración municipal del estado de Sonora en el artículo 66 fracción II, únicamente establece que las "empresas de participación estatal mayoritaria son aquellas cuyo capital social se integra con el 51% o más aportado por el gobierno municipal, uno o varios organismos descentralizados municipales, una u otras empresas de participación municipal mayoritarias, uno o varios fideicomisos municipales".

El Código Municipal del estado de Chihuahua, establece con mayor precisión las características esenciales de las empresas de participación municipal mayoritaria, estipulando en el artículo 66 "que son aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos: I- Que el municipio directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tenga participación mayoritaria o de organismos descentralizados, aporte o sea propietario de un cincuenta y uno por ciento o más del capital social o de las acciones de la empresa; II- Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el municipio y; III- Que al municipio corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente o de designar al presidente, director o gerente o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración, de la junta directiva u órgano equivalente.

#### 4.6.4 CONCEPTO

La empresa, según el diccionario de la academia espa-

ñola, en su acepción jurídica es "casa o sociedad mercantil o industrial fundada para emprender o llevar a cabo acciones, negocios o proyectos de importancia".

En México la empresa desde el punto de vista legal, no se encuentra debidamente definida ni por la doctrina ni por la ley, por tratarse de una noción en la que existe predominio de carácter económico y político. Los mismos economistas como Otto von Zwiedineck Cudenhorst afirman que el concepto de empresa no está definido en la literatura económica; pero coinciden en que las empresas son los portadores más importantes y decisivos de la producción de bienes en la economía de aprovechamiento de capital. Visualizan en la empresa una economía para hacer rotar el capital, la cual al satisfacer necesidades ajenas busca obtener rendimientos mediante esta rotación (74).

En virtud de que en este trabajo nos hemos propuesto analizar a la empresa pública en el régimen municipal, mencionaremos algunos conceptos que sobre la empresa pública han vertido distinguidos tratadistas, para que podamos definir a la empresa pública municipal.

Para el jurista alemán Otto Mayer, la empresa pública es "un conjunto de medios materiales o personales, que en manos de un sujeto de la administración pública están destinados a servir de manera permanente a un interés público determinado" (75).

René Villareal afirma que se trata de "una unidad económica destinada a la producción de bienes y servicios esencia

---

(74) Economía Política General. Traductor Adolfo von Ritter-Zahony, editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1966, página 182.

(75) Derecho Administrativo Alemán, Tomo IV, ediciones Arayu, Buenos Aires, 1954, página 179.

les sujeta a la regulación estatal, con el fin de que operen -- con propósito sociales de desarrollo" (76).

José Francisco Ruíz Massieu, la define como "una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público" (77).

Conforme a los conceptos antes mencionados se atribuye a la empresa pública como elementos esenciales y que sirven para diferenciarla de las empresas privadas, los siguientes:

a) El Estado actúa como empresario, aportando los factores de la producción (capital, naturaleza, organización y regulando el trabajo);

b) La empresa se encarga de producir bienes y servicios para satisfacer las necesidades colectivas pero sin ánimo de -- lucro\*

---

(76) Mitos y realidades de la Empresa pública, editorial Diana, México, 1988, página 61.

(77) "Control jurisdiccional de la empresa pública, Ponencia - presentada en el seminario internacional sobre regulación de la empresa pública, UNAM noviembre de 1979, páginas 14 y 17.

\* Afirma el doctor Jorge Witker, que "suelen diferenciarse los propósitos de la empresa pública y los de la privada, pues ésta se constituye con la inversión de particulares en una actividad económica que implica un riesgo y procura una ganancia, en tanto que la primera es utilizada como instrumento de política económica por parte del Estado para alcanzar determinados objetivos de gobierno que en ocasiones no coinciden con la generación de rendimientos. Este esquema de propósitos diversos tiene efectos sobre el tipo de financiamiento que le es dable utilizar a una u otra empresa, y es regular que la privada provea la ampliación de la inversión productiva a través de la generación de ahorro interno, en tanto que la empresa pública frecuentemente tiene subsidiada su actividad. Sin embargo

c) La empresa pública se encuentra vigilada y controlada por el Estado, pudiendo señalarle las orientaciones necesarias;

d) Se encuentra sometida a normas de derecho público por lo que respecta a su estructura, organización y por el derecho privado en sus relaciones con los particulares.

En la empresa pública municipal concurren los elementos anteriormente mencionados, por lo que se trata de una entidad dotada de personalidad jurídica, constituida y controlada por el gobierno municipal que aporta capital, materia prima y regula el trabajo, con la finalidad de producir bienes y prestar servicios para lograr el desarrollo económico de la región y el bienestar de la comunidad.

A la empresa pública municipal también se le denomina empresa paramunicipal; al respecto el licenciado Gustavo Martínez Cabañas, considera que ese término podría reemplazarse por el de "entidad paraestatal municipal", por estar acorde con la terminología empleada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Leyes Orgánicas de la Administración Pública Estatal.

#### 4.6.5 CARACTERISTICAS

Las empresas públicas municipales tienen sus propias--

---

... \* los objetivos fijados a la segunda no son justificativos de resultados financieros negativos, por lo que en su operación debe desenvolverse con criterios de eficiencia y productividad que le permitan la obtención de rendimientos, mismos que debe destinar libremente (Witker, Jorge et al "Aspectos Económicos y Financieros de la Empresa Paraestatal". Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México, UNAM-FCE- SEMIP- SIDERMEX, México, 1988, páginas 456-457.

características que sirven para determinar su naturaleza jurídica y para diferenciarlas de los demás entes paramunicipales.

a) La primera condición que debe satisfacer un ente para ser considerado empresa, es pertenecer al municipio, es decir, formar parte de la administración paramunicipal, que se encuentra integrada por empresas públicas, organismos descentralizados y fideicomisos municipales;

b) Los sujetos que participan en las empresas municipales, son el municipio, así como el sector social y el sector --privado, los que son considerados como responsables de su funcionamiento;

c) La empresa municipal a partir de que es constituida mediante un acuerdo de Cabildo, previa aprobación del Congreso-Local, adquiere personalidad jurídica para poder celebrar determinados actos jurídicos vevigracia contratos, convenios etc.;

d) Una consecuencia lógica de la personalidad jurídica es que estas empresas tienen patrimonio propio, el cual se compone por el conjunto de bienes muebles e inmuebles, valores y -derechos apreciables pecuniariamente y que utiliza para cumplir con los objetivos que persigue;

e) El Ayuntamiento aporta más del 50% del capital social de la empresa, o bien, dos o más Ayuntamientos, otras empresas, organismos descentralizados y fideicomisos municipales pueden dar cumplimiento a esa condición, para que de esta forma la administración municipal pueda obtener el control político y administrativo de la empresa.

Las empresas en que esos entes públicos participan con el carácter de socios minoritarios, cuando aportan menos del -

50% del capital, no pueden ser consideradas empresas públicas-municipales, ya que las discusiones fundamentales que determinan su funcionamiento provienen del sector privado y del sector social, los que en determinados casos pueden perseguir objetivos e intereses distintos a los de las empresas constituidas en el nivel municipal (78).

f) - La empresa municipal es el instrumento que utiliza la administración municipal para participar directamente en la economía regional a través de la prestación de los servicios públicos que le corresponden y en la producción de bienes.

Los servicios públicos que pueden ser prestados por esta clase de empresas son los siguientes: limpia, alumbrado público, rastro, tiendas populares de autoservicio, pavimentación de calles, transporte urbano y suburbano.

Las empresas municipales dedicadas a la realización de actividades productivas, son las que de acuerdo a las condiciones geográficas del Municipio que las constituye, se dedican a la explotación de ciertos bienes propios de la región, por lo que deben ser consideradas como uno de los principales instrumentos de la descentralización de las funciones municipales y como el factor determinante para el impulso del desarrollo regional, si tenemos en cuenta que más del 85% de los municipios del país son de carácter rural, por lo que es necesario organizarlos para que se circunscriban menos a las cabeceras municipales y más a sus comunidades, a través de empresas municipales con participación tripartita: sector público, sector privado y sector social.

---

(78) Vease a José A Villalobos López, Finanzas y Empresas Públicas Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1986, página 82.

El desarrollo regional debe tener como propósito satisfacer las necesidades básicas de la población rural y la capacitación de las unidades productivas o de la economía campesina, mediante la participación organizada de los productores y la movilización social, entendida no como agentes peticionarios de servicios, como frecuentemente ha sucedido sino como actores de sus propias acciones de superación (79).

Las empresas municipales de producción pueden actuar en los campos económicos que a continuación se mencionan:

#### SECTOR PRIMARIO

- Producción agropecuaria (proyectos ganaderos, avícolas, agrícolas, frutícolas y otros).
- Producción forestal (proyectos de viveros, aserraderos, producción de muebles).

#### SECTOR SECUNDARIO

- Agroindustrias (centrales frutícolas, centrales de lecherías).
- Fabricación de alimentos (panaderías, carnicerías, embutidos, producción de pastas y harinas etc.).
- Fabricación de ropa (diversos tipos de confecciones, uniformes, blancos, ropa típica).
- Fabricación de objetos artesanales (artesanías de barro, loza, cobre, cuero, plata etc.).

---

(79) Pedro de León Mojarro, "El Municipio y el Desarrollo Rural integral", Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, jul-dic 1983, México, páginas 31 y 32.

- Industrias básicas de hierro y acero (pequeñas fundiciones, herrerías, ornamentación).

#### SECTOR SERVICIOS

- Hospedaje, comida y bebidas (hoteles, restaurantes y cafés)
- Servicios de operación y mantenimiento (talleres eléctricos, electromecánicos, de reparaciones en general etc.).

Como ejemplo palpable de una empresa paramunicipal de producción (80) tenemos la que se estableció en el municipio de Nativitas, Tlaxcala, en la que participó el ayuntamiento de Nativitas, ejidatarios de San Miguel Xochitecatitla y la Universidad Autónoma Metropolitana. En esta empresa la universidad aportó tierras e insumos; los ejidatarios y el municipio la fuerza de trabajo y la normatividad respectivamente. Dentro del diseño de la empresa se producían hortalizas, apicultura, acuacultura y el proyecto a corto plazo de un centro de acopio de fertilizantes fungicidas, herbicidas, así como un rastro municipal. Esta empresa empezó a funcionar en marzo de 1986 y los primeros ingresos de comercialización de hortalizas fluyeron en junio del mismo año, siendo fuente de ingresos para cinco familias; descontando gastos de operación y de insumos, estas familias tuvieron un ingreso adicional aceptable en sus actividades cotidianas, con la inversión de tres horas al día.

G) La empresa municipal posee un sistema jurídico de carácter mixto. Las relaciones comerciales entre la empresa y sus clientes se rigen por el derecho privado; en cambio las relaciones de la empresa con las autoridades municipales y con

(80) Serrada Prats Antonio, "La Problemática de la Empresa Municipal", Tribuna, enero-marzo de 1987, página 123.

otros entes públicos las regula el derecho público, que también les da las bases para su estructura y organización.

h) No participan en las áreas estratégicas de competencia exclusiva de la Federación (artículo 28 Constitucional); su campo de acción está referido a las áreas prioritarias (artículo 25, 26 y 28 de la Constitución Federal) y no prioritarias del desarrollo nacional.

i) Cuentan con órganos de administración y representación de carácter colegiado y unipersonal.

Al órgano colegiado se le denomina asamblea general o consejo de administración y se encuentra compuesta por los representantes de los sectores asociados y el órgano unipersonal está integrado por una persona física denominada director o gerente general, que debe ser designado por el Ayuntamiento, procurando que no forme parte de éste y es el que ejecuta los acuerdos del órgano colegiado y por lo tanto, subsidiariamente responsable de la eficacia administrativa y financiera de la empresa.

j) La empresa obtiene utilidades o ganancias pero el fin que persigue no es lucrativo, como ocurre con las empresas privadas. El ideal es establecer un equilibrio entre los ingresos y gastos en beneficio de los usuarios y consumidores, a los que se debe cobrar lo razonable para que la empresa continúe funcionando y cumpliendo con sus objetivos. Al obtener beneficios debe destinarlos a aumentar su producción y productividad para satisfacer las demandas populares. Como señala Manuel María Díez "el móvil esencial de su gestión es una especie de equilibrio entre las exigencias del interés general y la política económica. La devolución del lucro se realiza con-

fines de interés general (81).

De la misma manera que las unidades de la administración central municipal, las empresas constituidas por el municipio, - deben someterse a un procedimiento riguroso de evaluación con el propósito de vigilar su conformidad con los planes y programas - aprobados. Porque se encuentran sujetas al proceso de planeación programación, presupuestación, control y evaluación con la intervención del Ayuntamiento y del Congreso Local.

#### 4.6.6 OBJETIVOS

Los principales objetivos de las empresas públicas municipales son los siguientes:

a) Apoyar el ingreso del Ayuntamiento, lo que se logra generando utilidades por operaciones de mercado y mediante los ingresos ordinarios que genere, como impuestos, derechos y contribuciones locales que debe cubrir;

b) Aumentar las fuentes de empleo de los residentes del municipio; porque permite que los habitantes no emigren de su lugar de origen a las grandes urbes;

c) Contribuir a la oferta de bienes y servicios, con lo que se satisfacen los requerimientos indispensables para el desarrollo de la población en el territorio municipal;

d) Aumentar la demanda de productos; debido a que la -- empresa necesita adquirir materias primas, combustibles, bienes muebles e inmuebles para su transformación, se presenta una mag

---

(81) Derecho Administrativo, Tomo II, Bibliográfica Omeba, -- Buenos Aires, 1965, página 122.

nifica oportunidad para que los artesanos, pequeños comerciantes o pequeños industriales de la región puedan comercializar sus productos;

d) Contribuir a reducir la carrera inflacionaria; debido a que esta clase de empresas deben vender sus productos a precios bajos para ayudar hasta donde el precio de los insumos se los permita a que no haya aumentos tan persistentes en los precios en la región donde operen, ya que el abatimiento de la inflación es uno de los objetivos fundamentales de la política económica nacional;

e) Constituyen una alternativa para mejorar la prestación de los servicios públicos municipales;

f) Reflejan una menor dependencia de la estructura administrativa municipal centralizada, en virtud de poseer patrimonio y personalidad jurídica propias, por lo que están menos sujetas a las tradicionales trabas burocráticas;

g) Permiten la concertación e inducción de acciones en forma directa con el sector privado y social para impulsar el desarrollo regional. A través de la participación financiera de los Ayuntamientos con esos sectores económicos, con la aportación de recursos en efectivo o en especie, para formar el capital social de la empresa, para asegurar que los rendimientos que produzcan se destinen al beneficio de la comunidad.

#### 4.6.7 PROPUESTAS

Para lograr el óptimo funcionamiento de las empresas municipales el Municipio debe contar con el apoyo financiero de la Federación y del gobierno estatal a través de subsidios, participaciones, por lo que es indispensable fortalecerla, para que ella a su vez genere ingresos para el municipio, por-

lo que se debe estructurar legalmente su operación, procurando que tenga un adecuado sistema de control financiero y una eficiente organización administrativa.

Los Ayuntamientos a través de sus unidades administrativas (Tesorería y Contraloría), son los indicados para instrumentar sus propios mecanismos de control, sujetándose a las indicaciones que les formule al Congreso Local a través del órgano administrativo competente (Contaduría Mayor de Glosa), para que sean ellos los que ejerzan una constante supervisión y vigilancia sobre el funcionamiento de sus empresas.

Otro factor determinante para el buen funcionamiento de las empresas del Municipio, depende de su administración, por lo que es indispensable llevar a cabo su modernización administrativa. En este sentido el licenciado Carlos Salinas de Gortari afirma "la empresa municipal tendrá que enfrentar los mismos problemas que han obstaculizado el desarrollo de las empresas de otros niveles de gobierno relativas a sistemas de administración, estructura operativa, tecnologías inadecuadas y elevación de los costos debido a la existencia de la presión inflacionaria y la escasa generación de ahorro interno<sup>(82)</sup>.

La organización jurídica de la mayor parte de las empresas municipales responde al esquema característico de una sociedad mercantil (sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada) y a las sociedades cooperativas.

En las sociedades mercantiles funcionan como máxima instancia la asamblea de accionistas, que a su vez designa a un consejo de administración, que tiene entre sus atribuciones

---

(82) Op. cit pagina 174.

el nombramiento del director general.

El comportamiento del consejo de administración en las empresas públicas federales y estatales ha dejado mucho que desear, por lo que debe procurarse que las empresas municipales no padezcan esas deficiencias estructurales.

En las empresas públicas federales y estatales la idea de estructurar el consejo de administración no es administrar sino coordinar la participación y mantener informadas a varias dependencias (Secretarías, Organismos Descentralizados y otras Empresas) relacionadas con ellas. Es por eso que antes que ocurran los nombramientos se define el consejo de administración en relación a los servidores públicos que estarán presentes. Por tal razón, los funcionarios que concurren a las reuniones lo hacen en calidad de representantes y no porque tengan los conocimientos necesarios sobre los asuntos particulares de la empresa. Este hecho hace que su compromiso en la administración de la empresa sea muy relativo. Por lo que el consejo de administración pierde lo substantivo de su función, convirtiéndose en una instancia de carácter informativo. Esa deficiencia debe corregirse en las empresas municipales que deben tener una organización autónoma y un consejo de administración integrado por personas especializadas en el ramo o sector al que pertenezca la empresa. Por lo que preferentemente las autoridades municipales no deben formar parte del consejo de administración, o al menos estar en minoría; estableciéndose la prohibición para ellos y sus parientes para ocupar puestos en esas empresas. Compartimos la opinión del licenciado José Francisco Ruíz Massieu, en el sentido de que "sería deseable que en todos los órganos internos de las empresas públicas se encuentren representantes de los gobernados, aunque no necesariamente bajo una fórmula paritaria y que es necesario ampliar la representación popular como de manera moderada se ha dado en algunas empresas en las que se atiende a cooperativistas, industriales, comer-

cientes y otros". Por lo que en las empresas municipales necesariamente deben tener representación los usuarios y consumidores y también los representantes de la empresa, para que las decisiones sean tomadas en el consenso de todos ellos". (83)

Asimismo, las empresas municipales tienen un órgano un personal, que es el director o gerente, que en la mayoría de los casos es nombrado por el Presidente Municipal.

No es exagerado afirmar que el éxito de toda empresa pública depende en gran parte de la calidad de sus administradores.

El cargo de director o gerente de una empresa pública es esencialmente técnico, por lo que debe estar alejado de influencias partidistas. Los gerentes de las empresas públicas -- muchas veces conscientes de su membresía en un grupo poderoso y bien establecido tratan de intimidar a la élite política con su competencia técnica, presumiendo del importante papel que desempeñan en los mecanismos de desarrollo; o bien, se someten a las líneas políticas, sin aportar una defensa técnica de la autonomía de la empresa, lo que hace que las decisiones que se tomen no sean las adecuadas para el desarrollo de la empresa y la conduzcan a corto plazo a la quiebra. Para remediar esta deficiencia el cargo de director general de una empresa municipal debe provenir de la designación que efectúe el Ayuntamiento, que debe ser cauteloso durante el proceso de selección de aspirantes a ocupar ese cargo; analizando la capacidad profesional y la experiencia en el ramo empresarial de los mismos. Muchas veces las empresas públicas fracasan porque "el puesto no es el adecuado para el hombre o el hombre no está preparado para el puesto".

Así también, se debe procurar que los directivos de las empresas municipales tengan seguridad en la permanencia en el

---

(83) Ruíz Massieu José Francisco, Estudios Jurídicos sobre la nueva Administración Pública Mexicana, Editorial Limusa, México, 1981, página 78.

cargo, o sea, que no sean removidos continuamente, pues esto -- perjudica a la empresa al reducirse el nivel de producción y -- productividad; por lo que deben ser designados para períodos -- más específicos, pero más amplios que la duración de los cargos municipales.

#### 4.7 EL FIDEICOMISO MUNICIPAL

##### 4.7.1. ANTECEDENTES

El término fideicomiso, fiduciario, fideicomitente y -- fideicomisario, vienen directamente del derecho romano y se encuentran recogidos en el Digesto que le dedica siete libros, -- muchas citas aisladas y además el título sexto del libro quinto se refiere a la acción fideicomisaria de petición de herencia. -- Asimismo, está tratado en las instituciones de Justiniano y en muchas disposiciones del Código. En las instituciones de Gayo -- encontramos también indicaciones de importancia.

Durante la edad media en casi toda Europa, el sistema -- feudal hizo practicamente imposible el derecho de disposición -- de los bienes principales, especialmente por la institución del feudo y de los mayorazgos. Este sistema dejó en suspenso la facultad de testar y de instituir fideicomisos. Pero al hacer crí -- sis el sistema feudal, resurgió el fideicomiso, en su forma más negativa, como un modo de mantener a través de sustituciones -- fideicomisarias, las vinculaciones patrimoniales que habían sido características de tal sistema, originando órdenes sucesorios fijos o inmutables. Los males sociales, políticos y económicos que este sistema acarreó hicieron odiosas las aplicaciones del fideicomiso en esta época.

Mientras México fué colonia española hasta el año de -- 1821, estuvo naturalmente sujeta a las leyes españolas en todos

los órdenes, y fué a través de éstas como recogió las instituciones del derecho romano.

Durante la independencia la influencia del derecho continental europeo pero de abolengo romano configuró nuestro sistema, pero no tuvimos al fideicomiso presente en la legislación positiva, aunque en la práctica se usó la fiducia para resolver los problemas que ocasionaron las Leyes de Reforma, que privaron a la iglesia y a las órdenes religiosas de la capacidad para conservar o adquirir la propiedad de bienes inmuebles.

No fué tarea fácil el reconocimiento del fideicomiso en la legislación mexicana. El 21 de noviembre de 1905, el señor-Limantour en su carácter de Secretario de Hacienda envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de ley que facultaba al Ejecutivo para constituir instituciones comerciales, que desempeñaban las funciones de agentes fideicomisarios, de la cual era el autor el licenciado Jorge Vera Español.

En 1924 revive el movimiento iniciado por el proyecto - Limantour y en febrero de ese año el señor Enrique Creel en una convención bancaria informó acerca de los resultados que habían tenido las compañías bancarias de fideicomisos y de ahorros en los Estados Unidos de Norteamérica, proponiendo 17 bases conforme a las cuales el Ejecutivo expediría una ley general de fideicomisos; sin embargo, el proyecto no prosperó, pero en cambio algunas de sus disposiciones influyeron en la legislación posterior.

A fines de 1924, se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que estipuló -- reglas relativas a los bancos de fideicomiso, a los cuales sometía a un régimen de concesión estatal con una duración máxima de 30 años, señalando que dichos bancos se registrarían por una ley

especial. Sin embargo, esta ley no consideró al fideicomiso como una operación de crédito, sino únicamente describió las funciones de los bancos de fideicomiso.

Alrededor de año y medio más tarde, se expidió la Ley de Bancos de Fideicomiso (D.O 17 de julio de 1926), que contenía cinco capítulos relativos a: el objeto y constitución de los bancos de fideicomiso, operaciones de fideicomiso, departamento de ahorros, operaciones bancarias de depósito, descuento y disposiciones generales.

La Ley de Bancos de Fideicomiso presenta la fusión de dos corrientes: una de ellas es la corriente pragmática norteamericana que atiende al órgano más que al negocio; la otra, encabezada por Don Ricardo J. Alfaro, que intentó elaborar una noción jurídica del fideicomiso. Esta ley fué abrogada por la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 31 de agosto de 1926, que se limitó a incorporar el artículo íntegro de aquélla. Los primeros fideicomisos en México (los de garantía) fueron celebrados durante su vigencia.

Casi seis años después, se publicó la Ley General de Instituciones de Crédito (D.O 29 de junio de 1932), que autorizaba la constitución de fideicomisos cuando el fiduciario fuera una institución especialmente sujeta a la vigilancia del Estado; prohibiendo que el fideicomiso diera lugar a substituciones indebidas o a la constitución de patrimonios alejados del comercio jurídico normal.

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1941, abrogó a la Ley anterior, y por lo que respecta a las instituciones fiduciarias apenas hizo unas cuantas modificaciones, incorporando algunas normas referentes a las operaciones de inversión realizadas en el ejercicio del fideicomiso. mandato o co-

misión cuando la naturaleza de éstos o de las instrucciones recibidas no resulten indicaciones lo suficientemente precisas.

En 1932, se publicaron la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. El capítulo V de la primera regula en 14 artículos al fideicomiso, prescindiendo de definiciones dogmáticas, clasificaciones y estructuras rígidas, describiendo al fideicomiso y regulando sus consecuencias jurídicas. Y en la segunda, se establecieron las normas relativas a las operaciones fiduciarias.

Ni la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1932 y 1941, ni la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, que dió las bases para la institucionalización del fideicomiso en México, previeron que el fideicomiso pudiera ser utilizado como instrumento de acción administrativa por parte del Estado. En la práctica el Gobierno Federal fué el primero que utilizó la figura del fideicomiso, para destinar bienes del Estado para fines de interés público por conducto de un fiduciario. Los gobiernos de las Entidades Federativas, al observar esta forma de actuar, también comenzaron a utilizar la figura del fideicomiso y lo mismo puede decirse de los municipios (84).

#### 4.7.2 EL MARCO JURIDICO DEL FIDEICOMISO PUBLICO

El régimen jurídico del fideicomiso público es de carácter mixto, es decir, su fundamentación legal es híbrida, pero existe el predominio del derecho público que regula su creación, organización y funcionamiento, por tratarse de una figura jurídica que se generó en el campo del derecho privado, específicamente por la legislación mercantil (Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares), por lo que estos ordenamientos

(84) Ver a Miguel Acosta Romero, op cit página 292.

de manera supletoria se aplican al fideicomiso público.

Los fideicomisos públicos a los que también se les denomina fideicomisos estatales, gubernamentales, oficiales o del sector público, pueden constituirse por los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).

Los fideicomisos públicos federales se rigen por la Constitución Federal de la República (artículo 90), por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (artículo 47), la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículos 40 a 68), Ley de Planeación, Ley de Ingresos de la Federación, Ley del Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, así como por las Leyes, decretos, acuerdos y reglamentos aplicables al fideicomiso de que se trate.

Los fideicomisos públicos estatales se encuentran regulados por la Constitución Política de la Entidad Federativa correspondiente\*, por la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, Ley de Planeación, Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, Ley de Obras Públicas, así como por la Ley, decreto, acuerdo y contratos relativos al fideicomiso respectivo.

Los fideicomisos públicos municipales se rigen por la Constitución Política Estatal, por la Ley Orgánica del Municipio Libre, Ley de Ingresos Municipal, Presupuesto de Egresos Municipal, y por las reglas de operación o reglamento interno del fideicomiso respectivo, que determina quienes son los sujetos de crédito, los montos, garantías, tasas de interés normal y moratorio, los procedimientos de descuento, los gastos que se pueden cargar a los acreditados, así como también por el acuerdo tomado en sesión de cabildo de donde se deriva la constitución del fideicomiso público respectivo.

---

\* Artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Guerrero.

#### 4.7.3 NATURALEZA JURIDICA

No existen uniformidad de criterios acerca de la naturaleza jurídica del fideicomiso público.

Emilio Krieger, expresa "el fideicomiso es un acontecimiento que produce consecuencias jurídicas (afectación de bienes) y, en consecuencia, entra en la categoría de los actos humanos voluntarios que intencionalmente se realizan para producir efectos de derecho y, por ello habrá que ubicarlo dentro de la categoría de los negocios jurídicos (85).

Doctrinas relativamente recientes distinguen entre los actos jurídicos en los que no sólo aparece la voluntad del sujeto, sino también la intención o propósito de buscar los efectos jurídicos propios del acto que realiza, en cuyo caso se trata de negocios jurídicos.

Para Emilio Krieger (86) el fideicomiso es un negocio unilateral en su constitución y bilateral en la realización -- del mismo por la necesaria participación del fideicomitente y el fiduciario. En la constitución de la situación jurídica basta una sola expresión de voluntad: la del fideicomitente capaz y apto para crear esa situación. Esa expresión de voluntad puede ser espontánea o puede ser el cumplimiento de un compromiso concertado, pero en todo caso, será la voluntad del fideicomitente la que tenga eficacia en la etapa de constitución del fideicomiso. En la etapa de la realización, para que puedan -- producirse las consecuencias jurídicas del acto constitutivo -- necesariamente debe intervenir la institución fiduciaria aceptando el cargo y cumpliendo con las obligaciones contraídas.

---

(85) Manual del Fideicomiso Mexicano, Banobras, México, 1976, -  
página 23.

(86) Ibid.

José Luis de la Peza (87) considera al fideicomiso como un negocio típico, que no requiere la superposición de dos actos jurídicos diferentes aunque vinculados entre sí, como se da en el negocio fiduciario, sino que implica sólo la afectación de un bien o de un derecho o conjunto de bienes y derechos a la realización de un fin lícito determinado y el encargo a un tercero, el fiduciario, de la realización de ese fin.

El negocio fiduciario se considera como un negocio jurídico complejo, en virtud de que se compone de dos actos jurídicos estrechamente relacionados. Por una parte, hay un acto de traslación de propiedad o titularidad de un derecho del fiduciante al fiduciario y, por otra, un convenio o convención fiduciaria, en el que se establece entre las partes el propósito de traslación de dominio o de la trasmisión de la titularidad del derecho.

La razón de ser el negocio fiduciario puede consistir en un acto lícito, que pudiera suplir laguna de derecho; en utilizar el negocio fiduciario para revertir jurídicamente un negocio lícito, en donde el derecho no provee de un medio adecuado o de un instrumento típico para la consecución de ese fin. Pero también el negocio fiduciario puede ser con un fin ilícito, puede hacerse con el propósito de una simulación para sustraer bienes del alcance de los acreedores del fiduciante, o puede ser para conseguir un fin que está prohibido por la ley, puede, en resumidas cuentas, ser un instrumento de fraude a terceros o un instrumento de fraude a la ley (88).

La diferencia entre el negocio fiduciario y el fideicomiso público radica en que en éste la afectación de bienes que-

---

(87) "El Fideicomiso en México". Ponencia. El Fideicomiso en México y su viabilidad en España, Impresiones Gráficas -- Nilo, Madrid, 1979, página 45.

(88) Ibid.

hace el fideicomitente no consiste en una traslación plena de propiedad o una traslación completa del derecho o de la titularidad del derecho, porque únicamente se otorgan al fiduciario las facultades sobre el bien relativas al ejercicio del derecho, indispensables para el cumplimiento del objetivo del fideicomiso. En este supuesto, el fiduciario solamente tiene legítima acción para obrar en orden a la consecución de ese objetivo, no sólo en sus relaciones con el fideicomitente, sino frente a todos; por lo tanto, en este supuesto, el fiduciario no puede abusar del derecho que le ha sido conferido, pues todos los actos que realice aún frente a terceros, en exceso de las atribuciones conferidas resultarían nulos.

Por lo referente a la naturaleza jurídica del fideicomiso público, tenemos que éstos se originan de una ley, acuerdo o decreto; pero para que produzcan consecuencias jurídicas entre los sujetos que intervienen en él, necesariamente el fideicomitente debe suscribir un contrato (público, por la persona pública que interviene en su celebración) con una institución fiduciaria, para la realización de un objetivo específico de interés colectivo, en el que el fideicomisario puede estar determinado o indeterminado. Esta es una formalidad legal, porque en México tanto los fideicomisos privados como los fideicomisos públicos son expresos.

Rodolfo Batiza considera que el fideicomiso es un contrato bilateral, sinalagmático perfecto, en el que opera la condición resolutoria tácita prevista en el artículo 1949 del Código Civil; Estima que los fideicomisos públicos también tienen una naturaleza contractual (89).

---

(89) Batiza, Rodolfo, El Fideicomiso, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1976, página 135.

El Doctor Miguel Acosta Romero está de acuerdo en que el fideicomiso público es un contrato, pero no a que dé nacimiento a una persona jurídica distinta de las partes contratantes (90).

Existen fideicomisos públicos que son considerados por la legislación administrativa como entidades paraestatales y otros que no participan de ese carácter. Dentro de los primeros, se encuentran los que se organizan y estructuran en forma análoga a los organismos descentralizados, empresas públicas, que invariablemente tienen personalidad jurídica propia, para poder cumplir sus objetivos. En cambio, existen fideicomisos públicos en los que la administración pública efectúa solamente una afectación patrimonial para la inversión de fondos públicos, administración del patrimonio federal, estatal o municipal, o para otorgar créditos, en los que no es indispensable que la administración pública ponga a funcionar un aparato administrativo propiamente dicho; por lo que estos fideicomisos al no estructurarse en forma semejante a los demás entes paraestatales carecen de personalidad jurídica propia, pero no así la institución fiduciaria con que se contrata.

#### 4.7.4 CONCEPTO

Una vez determinada nuestra posición con referencia a la naturaleza jurídica del fideicomiso público, proporcionaremos una definición que comprenda a los tres niveles de gobierno, como elementos personales de esta figura jurídico-administrativa.

En tal virtud, el fideicomiso público es un contrato de derecho público por medio del cual el gobierno federal, estatal y municipal, así como las entidades del sector paraestatal correspondiente que tengan personalidad jurídica propia, transmiten la titularidad de sus bienes o afectar fondos públicos en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito de interés público.

(90) cp cit página 288.

Siendo necesario que las leyes municipales (Ley Orgánica Municipal y/o Ley de las Entidades Paramunicipales) regulen con precisión a estos fideicomisos estableciendo las reglas para su eficiente funcionamiento.

#### 4.7.5 NACIMIENTO Y EXTINCION

Los fideicomisos municipales se originan de un acuerdo tomado en la sesión de Cabildo por parte del Ayuntamiento y se formalizan legalmente con la celebración del contrato con la institución fiduciaria respectiva, el cual es suscrito por el Presidente Municipal, Síndico Procurador y Secretario del Ayuntamiento.

Cuando la constitución de un fideicomiso público implique la afectación de bienes y fondos municipales, previamente a la celebración del contrato, es indispensable la autorización del Congreso del Estado, para que dicho acto sea válido.

El fideicomiso deja de surtir sus efectos legales por las siguientes causas:

- = Por la abrogación de la ley en donde se origine el fideicomiso de que se trate;
- = Con la expedición de un decreto o acuerdo que declare su extinción;
- = Con la modificación o terminación del contrato respectivo;
- = Por haberse realizado el objetivo del fideicomiso;
- = En los demás casos previstos en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

El artículo 357 de la ley antes aludida, señala como causas de extinción del fideicomiso:

- I Por la realización del fin para el cual fué constituido;
- II Por hacerse éste imposible;
- III Por hacerse imposible el cumplimiento de la condición suspensiva de que dependa o no haberse verificado dentro del término señalado al constituirse el fideicomiso o, en su defecto, dentro del plazo de 20 años siguientes a su constitución;
- IV Por haberse cumplido la condición resolutoria a que haya quedado sujeto;
- V Por convenio expreso entre el fideicomitente y el fideicomisario;
- VI Por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso;
- VII En el caso del párrafo final del artículo 350\*

Una vez extinguido el fideicomiso público, los bienes y derechos que integran el patrimonio fideicomitido y sus accesorios legales y naturales, revierten al fideicomitente, que -

---

\* El último párrafo del artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de crédito establece: "Salvo lo dispuesto en el acto constitutivo del fideicomiso, cuando la institución fiduciaria no acepte, o por renuncia o remoción cese en el desempeño de su cargo, deberá nombrarse otra para que la substituya. Si no fuere posible esta substitución, cesará el fideicomiso."

en el caso de los fideicomisos municipales es el Ayuntamiento; por lo que es necesario que éste lo comunique a la Cámara de -- Diputados para el efecto de la expedición del decreto que haga constar la reversión, y posteriormente, para su publicación en el periódico oficial y en la gaceta municipal.

#### 4.7.6 ELEMENTOS

Los elementos constitutivos del fideicomiso público son:

- a) El fideicomitente;
- b) El fiduciario;
- c) El fideicomisario;
- d) El patrimonio
- e) El objeto y;
- f) La finalidad

a) El Fideicomitente- El fideicomitente es el órgano de la administración pública federal, estatal o municipal facultado por la ley para transmitir la titularidad de los bienes o para afectar fondos públicos en una institución fiduciaria, con la finalidad de realizar actividades encaminadas a la satisfacción de las necesidades colectivas.

En los fideicomisos públicos federales, interviene como fideicomitente único la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En los fideicomisos públicos estatales interviene como fideicomitente el Gobernador del Estado\*, pudiendo delegar esa

---

\* Artículo 74 fracción XI de la Constitución Política del Estado de Guerrero y 37 fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración pública de dicha Entidad Federativa.

facultad en los titulares de los órganos de la administración - centralizada y paraestatal.

En los fideicomisos municipales es el Ayuntamiento el - que desempeña la función de fideicomitente, aunque el contrato - es firmado por el Presidente Municipal en representación de ese órgano colegiado.

Entre los principales derechos y obligaciones del fidei - comitente, se encuentran los siguientes:

= Reservarse los derechos que estime pertinentes en el - acto constitutivo;

= Designar al fideicomisario;

= Nombrar al Comité Técnico;

= Modificar el fideicomiso si se reserva ese derecho;

= Requerir cuentas al fiduciario;

= Revocar o terminar el fideicomiso, si se reservó ese - derecho;

= A que se le devuelvan los bienes fideicomitidos, - - cuando sea imposible el cumplimiento del objeto o la finalidad, - así como también que se le entreguen los remanentes una vez - - ejecutado el fideicomiso;

= Pagar los gastos que origine la constitución y mane - jo del fideicomiso;

= Pagar los honorarios fiduciarios;

= En caso de que se trasmitan inmuebles estará obliga - do al saneamiento en el caso de evicción;

= Colaborar con el fiduciario al cumplimiento del fin, - cuando sea necesaria su colaboración.

b) El fiduciario- En México el fideicomiso sólo puede ser desempeñado por las que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya autorizado para operar en el ramo fiduciario.

Estas instituciones se rigen por lo dispuesto en los artículos 44 a 46 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, 350, 356, 358, 359 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y por la Ley Bancaria.

Las fiduciarias no pueden ser al mismo tiempo fideicomisarias, en los fideicomisos que ellas operen, a excepción del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), conforme a lo dispuesto por el artículo 9 de su ley orgánica que sí lo permite.

Las instituciones fiduciarias tienen un conjunto de -- derechos y obligaciones, entre las que se encuentran:

= Tendrá las facultades que le señale el acto constitutivo, pudiendo realizar actos de dominio, enajenar, permutar, transferir propiedad, administrar y otorgar créditos, arrendar, invertir fondos públicos, realizar reparaciones y mejoras etc.;

= Conservar el patrimonio fideicomitado

= Cobrar sus honorarios y erogar los gastos inherentes al fideicomiso;

= Actuar en los juicios relativos al fideicomiso y otorgar en ellos mandatos para pleitos y cobranzas;

= Ajustarse a los términos del contrato constitutivo para cumplir la finalidad del fideicomiso;

= Aceptar el fideicomiso

- = Designar a un delegado fiduciario\*
- = Llevar la contabilidad de cada fideicomiso;
- = Guardar el secreto fiduciario;
- = Presentar y rendir cuentas al fideicomitente o al fideicomisario;
- = Invertir los fondos ociosos en valores aprobados por la Comisión Nacional de valores;
- = Acatar las instrucciones del Comité Técnico.

c) Fideicomisario- El fideicomisario o beneficiario en el fideicomiso público puede estar determinado o indeterminado; en esta clase de fideicomisos, en virtud de la naturaleza y trascendencia de sus objetivos y de la finalidad que persiguen pueden recaer en organismos públicos o privados o en sectores socioeconómicos del país.

Puede suceder que el fideicomisario no se mencione en el instrumento de creación del fideicomiso ni en el contrato respectivo, resultando beneficiada toda la colectividad.

También se admite que el propio fideicomitente pueda ser fideicomisario, sin embargo, es justificable la opinión de José Luis de la Peza cuando afirma "considero que para que haya realmente fideicomiso debe haber un interés ajeno al del solo fideicomitente, pues de lo contrario, carecería el fideicomiso del elemento justificativo de la afectación de bienes y

---

\* El delegado fiduciario, también conocido como delegado fiduciario general, es aquel funcionario que designa el fiduciario para encargarse del desempeño de fideicomisos, comisiones y mandatos fiduciarios en general, sin que se dedique con exclusividad al manejo de una o varias operaciones fiduciarias en particular, y de cuyos actos responderá directa-

su tutela por el derecho; en la práctica se han celebrado contratos de fideicomiso en exclusivo interés del fideicomitente, pero en tales casos yo considero, que aunque a tales operaciones se les ha denominado fideicomisos, en realidad no pasan de ser mandatos o comisiones mercantiles" (91).

En el acto constitutivo del fideicomiso se pueden estipular los derechos y obligaciones del fideicomisario, siempre y cuando este esté determinado, siendo los siguientes:

= Recibir los rendimientos o remanentes que queden a la extinción del fideicomiso;

= Pagar los impuestos, derechos y multas que se causen con la ejecución del fideicomiso;

= Pagar los gastos que se causen con la ejecución y extinción del fideicomiso;

= Pagar los honorarios fiduciarios.

d) - El Patrimonio - En los fideicomisos públicos el fideicomitente puede transmitir la titularidad de los bienes y derechos a una institución fiduciaria; si se trata de dinero, el patrimonio fideicomitado se cubre generalmente con cargo al presu-

---

o limitadamente la institución fiduciaria, sin perjuicio de las responsabilidades civiles o penales en que ellos incurran personalmente (artículo 45 fracciones IV y XII de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares). El delegado fiduciario obliga a la institución con su firma y no puede delegar sus funciones de mando, de decisión o discrecionales, las que deben ser realizadas por él de manera personal.

(91) De la Peza José Luis. "El Fideicomiso en México". El Fideicomiso en México y su viabilidad en España, Impresiones Gráficas El Nilo, Madrid, 1979, página 42.

puesto de cada año, o bien, con cargo a un porcentaje o rendimiento fijo sobre algunos impuestos en particular, y también -- con la aportación de organismos públicos y privados.

En el fideicomiso municipal el fideicomitente (Ayuntamiento) debe solicitar previamente la autorización del Poder Legislativo Estatal y además, dicha disposición de bienes debe estar comprendida en el presupuesto de egresos.

En los fideicomisos constituidos por los Ayuntamientos, el patrimonio se integra con los siguientes recursos:

= Aportaciones realizadas por el Ayuntamiento de bienes, dinero o valores;

= Aportaciones, de organismos públicos y de los sectores socioeconómicos del país;

= Con los productos netos de las operaciones realizadas por el fondo;

= Con las primas que el fondo obtiene por la prestación de garantías;

= Con el producto de las inversiones de los fondos ociosos del fideicomiso\*;

= Cuando el fideicomiso substituya a uno o varios fideicomisos constituidos con anterioridad y que deban liquidarse, -- integrarán el patrimonio fideicomitado, los bienes y derechos -- derivados de dichos fideicomisos que deban transmitirse en propiedad al nuevo fondo;

---

\* Los fondos ociosos son los recursos que conserva el fiduciario sin darles un destino específico; estos pueden ser invertidos en valores gubernamentales que el fiduciario estime convenientes, y sus rendimientos incrementarán el patrimonio fideicomitado.

e) Objetivo - El objeto del fideicomiso público debe -- ser posible física y jurídicamente, además de ser lícito, para no pugnar con las leyes de orden público y debe sujetarse además, al principio de legalidad.

La esencia, contenido y objeto del fideicomiso público, se integra por la circunstancia de crear y transferir derechos y obligaciones a cargo y en favor de los elementos personales que lo integran (fideicomitente, fiduciario y fideicomisario), -- pero además, dicho objeto se constituye por las prestaciones específicas que se propone realizar, que pueden consistir: en la prestación de servicios públicos, manejo y administración de -- obras públicas, inversión de fondos públicos, otorgamiento de -- créditos, fomento de actividades productivas, regularización de la tenencia de la tierra, fomento de actividades culturales, -- recreativas y de asistencia social etc.

f) Finalidad - El objetivo del fideicomiso público no debe confundirse con la finalidad que persigue, aún cuando se relacionan, porque la verificación del objeto del fideicomiso es el medio o instrumento para que llevar a cabo el fin que -- persigue, que estriba en la satisfacción de las necesidades colectivas.

#### 4.7.7 CLASIFICACION

Los fideicomisos constituidos por el gobierno, pueden -- ser simples para la administración, que comprende la guarda, - custodia, conservación y entrega del patrimonio fideicomitado - al término del fideicomiso, y fideicomisos especiales para la inversión, enajenación y otras negociaciones.

De esta manera, el sector público puede constituir fi- deicomisos simples o complejos, según las facultades que le -- confiera a la institución fiduciaria, las que pueden versar en

el traslado de dominio o de la titularidad de determinados bienes o derechos como fin principal y los fines secundarios derivados de tal traslación, como la guardia, custodia, conservación, inversión, enajenación o la negociación en general.

Dentro de los fideicomisos especiales se encuentran los de administración, inversión, garantía y fomento a actividades económicas.

Los fideicomisos constituidos por los Ayuntamientos con más frecuencia son los de administración; en ellos se presentan dos actividades fundamentales: la primera es la inversión, que consiste en que el fiduciario adquiere con cargo al patrimonio fideicomitado los bienes o valores que señala el acto constitutivo del fideicomiso y la segunda, propiamente de administración, en la que la institución fiduciaria, como titular del patrimonio fideicomitado se encarga de la guarda y conservación de los bienes que lo integran, del cobro de los productos y de su trasmisión al fideicomisario, que puede ser el propio fideicomitente o un tercero; en estos fideicomisos el objetivo primordial es el manejo del patrimonio fideicomitado, aunque pueden existir propósitos de carácter secundario como la traslación del dominio y la inversión.

En los fideicomisos de inversión, se efectúan gastos recuperables a diferencia de los simples gastos y su objetivo estriba en que el fiduciario destina la cantidad de dinero entregada por el fideicomitente hacia actividades productivas para el fideicomisario, de acuerdo a las indicaciones del fideicomitente, o bien, dejando esto a criterio de la institución fiduciaria, pudiendo perseguir objetivos secundarios, como aquellos en que el propio fideicomitente indique que se otorguen garantías que aseguren el monto de la inversión.

Además de los fideicomisos públicos de administración, la administración pública utiliza los de garantía y fomento a actividades económicas, que consisten en fondos fiduciarios que otorga el sector público a las instituciones fiduciarias para su manejo, a través de los cuales se pueden otorgar préstamos directos, o bien, descontando y redescontando documentos que garantizan obligaciones de los acreditados; de esta forma, el fondo responde a la solvencia de dichos acreditados y fomenta la actividad económica de que se trate.

En los fideicomisos de garantía, el objetivo principal es que la institución fiduciaria recibe los bienes fideicomitados para garantizar el cumplimiento de una obligación especial a cargo del fideicomitente, llevando a cabo otros objetivos relativos a otras indicaciones dadas por el fideicomitente sobre los bienes fideicomitados y que desde luego, no afecten ni disminuyan la propia garantía.

Cuando los fideicomisos de garantía son además de fomento, el objetivo principal consiste en el constante apoyo para el cumplimiento de sus objetivos, constituyéndose en tal caso, el fondo fiduciario en una institución de fomento social o económico.

Los fideicomisos públicos municipales adoptan diferentes modalidades, por lo tanto hay fideicomisos constituidos únicamente por el Ayuntamiento, fideicomisos creados por el gobierno federal o estatal que son considerados instrumentos de financiamiento a Estados y Municipios y por último, fideicomisos en los que funcionan como fideicomitentes los tres niveles de gobierno, o sea, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

#### 4.7.8. ESTRUCTURA ORGANICA DEL FIDEICOMISO PUBLICO

La organización administrativa del fideicomiso público se integra de la siguiente manera:

- = Comité Técnico
- = Director General
- = Areas operativas y técnicas que se requieran para el funcionamiento del fideicomiso.
- = Uno o varios Comisarios, que ejercen las funciones de vigilancia y control financiero del fideicomiso.

Para el establecimiento del Comité Técnico, el legislador se inspiró en la doctrina norteamericana de las Trust Companies, que para efectos de responsabilidad integran comités o cuerpos colegiados formados generalmente por personas conocedoras en ciertas áreas y que los auxilian a tomar decisiones acerca de la conveniencia de invertir en tal o cual sector o en determinados valores; en fin, son personas expertas que ayudan al fiduciario a tomar una decisión en forma prudente <sup>(92)</sup>.

El doctor Miguel Acosta Romero, define a este Órgano como "un cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo -- del fideicomiso por el fideicomitente, y en el cual existen -- representantes del fiduciario y, en su caso del fideicomisario (o de otros sectores interesados). Sus facultades se fijan en el propio acto constitutivo y, en la práctica, es un órgano -- auxiliar de la administración del fideicomiso <sup>(93)</sup> -

Antes de la expedición de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (P.O 14 de mayo de 1986) la incorporación de

(92) Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, op cit página 292.

(93) Ibidém

este órgano colegiado en los fideicomisos públicos federales -- era de carácter potestativo; actualmente de lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y de los artículos 41 y 44 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, es obligatorio que los fideicomisos públicos federales funcionen con un Comité Técnico, indicando, en -- todo caso, cuales asuntos requieren de su aprobación para el -- ejercicio de acciones y derechos que correspondan al fiduciario. Entendiéndose que las facultades del Comité Técnico, constituyen limitaciones para la institución fiduciaria. Aunque ésta debe abstenerse de cumplir las resoluciones que el Comité Técnico dicte en exceso de las facultades expresamente fijadas por el fideicomitente, o en violación de las cláusulas del fideicomiso, debiendo responder de los daños y perjuicios que se causen, en caso de ejecutar actos en acatamiento de acuerdos dictados en exceso de dichas facultades o en violación del contrato respectivo.

La correcta integración del Comité Técnico es básica -- para el buen funcionamiento de los fideicomisos públicos, por lo que la legislación administrativa estatal y municipal deben incorporarlo en esta clase de órganos administrativos. Debiendo existir normas expresas que establezcan la responsabilidad del Comité Técnico por los acuerdos y decisiones que tome frente a los elementos personales y con respecto a terceros.

Por lo que respecta a su estructura, es necesario que el fideicomitente actúe escrupulosamente en la designación de los funcionarios y personalidades que lo integren, debiendo designar a personas que tengan una amplia experiencia en las actividades que desempeñe el fideicomiso en cuestión.

Asímismo, debe procurarse que el comité técnico sesione periódicamente (de preferencia cada dos o tres meses), para que

sus órganos de administración, representación y control se encuentren compenetrados en los problemas que lo afecten y puedan decidir con un criterio racional, apegado a las necesidades que se deben satisfacer, en razón de la trascendencia de las decisiones de éste órgano colegiado, que tiene, las siguientes facultades:

= Aprobar los programas y presupuestos, así como sus modificaciones en los términos de la legislación aplicable;

= Aprobar previo informe de los Comisarios, el dictámen de los auditores externos los estados financieros del fideicomiso;

= Nombrar y remover a propuesta de su presidente (en los fideicomisos municipales será el Presidente Municipal) al Secretario quien podrá ser miembro o no del mismo; así como designar o remover a propuesta del Director General al Prosecretario, quien también podrá o no ser miembro del comité;

= Analizar y aprobar, en su caso, los informes periódicos que rinda el director general;

= Fijar la proporción en que deben aplicarse los recursos del fondo al objetivo del fideicomiso;

= Fijar las normas a que debe sujetarse el fondo en sus operaciones de crédito;

= Autorizar o negar las operaciones realizadas con cargo al fondo;

Fijar las bases para la debida administración de los bienes muebles e inmuebles que tenga a su disposición el fideicomiso;

= Informar al fideicomitente acerca de los resultados del fideicomiso;

= Fijar las tasas generales de los convenios para concesionar las obras o servicios públicos.

En muchos fideicomisos públicos federales, el nombramiento del Director General o Delegado Fiduciario Especial, corresponde: al Presidente de la República, al Secretario o Jefe de Departamento de Estado que encabeza el sector respectivo, y al Comité Técnico del Fideicomiso.

En los fideicomisos municipales el nombramiento del Director General debe provenir del Ayuntamiento o del Comité Técnico, pero no exclusivamente del Presidente Municipal, por ser un cargo esencialmente técnico que debe estar alejado de toda influencia partidista, que debe ser ocupado por una persona que tenga los conocimientos y la experiencia necesaria para desempeñarlo eficientemente.

#### 4.7.9 PERSPECTIVAS DEL FIDEICOMISO PUBLICO EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

El fideicomiso público en la administración municipal precisa una imprecisión legal, por razón de que la mayoría de las Constituciones Políticas Estatales, Leyes Orgánicas de la Administración Pública de las Entidades Federativas y leyes municipales, no hacen referencia a esta importante figura jurídica que se ha incorporado en el derecho administrativo mexicano y que debe adoptar el derecho municipal, porque puede ser utilizada como una forma de administración de los servicios públicos municipales y como un valioso instrumento de financiamiento para el desarrollo económico del municipio.

Para lograr ese objetivo, es necesario que el legislador estructure adecuadamente su funcionamiento, pues su eficacia depende de la organización que tengan sus órganos adminis -

trativos. La ley es la indicada para regular la actuación de -- los órganos del fideicomiso y no el contrato respectivo, como -- hasta ahora ha venido sucediendo y que ha ocasionado la deficiencia administrativa y financiera de los mismos.

Anteriormente se había criticado el abuso del fideicomiso público en la administración pública mexicana, pero con las reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Federal, que circunscriben el ámbito de acción de éstos a las áreas prioritarias del desarrollo nacional con la participación de los sectores socioeconómicos, ese problema ha sido resuelto al menos legalmente, pero es indispensable que las autoridades gubernamentales, en este caso los Ayuntamientos, se cijen a lo establecido por esos preceptos constitucionales, para que los organismos que constituyan satisfagan realmente las necesidades de la colectividad.

#### 4.8 LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

##### 4.8.1 FUNDAMENTACION CONSTITUCIONAL DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

Se ha sostenido que las instituciones descentralizadas no tuvieron originalmente ningún apoyo en la Constitución de -- 1917, es por eso que la doctrina administrativa mexicana hasta épocas recientes (1977), discutió el fundamento para crear organismos descentralizados y demás entes paraestatales.

Con la reforma llevada a cabo el 21 de abril de 1981 a los artículos 90, 92 y 93 de la Constitución Federal de la -- República, estos entes públicos adquirieron el reconocimiento constitucional.

Los organismos descentralizados federales se encuentran regulados por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece "Son organismos descentralizados las entidades creadas por la ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten". Así como también, por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (D.O 14 de mayo de 1986), que en el artículo 14 expresa "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I- La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II- La prestación de un servicio público o social; III- La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Los otros niveles de gobierno respectivamente deben regular a estos organismos. En la Constitución Política del Estado de Guerrero, diversos preceptos regulan de manera aislada e imprecisa a los organismos descentralizados y demás entes paraestatales. El artículo 47 fracción X de ese ordenamiento, faculta al Congreso del Estado para legislar en materia de organismos descentralizados mediante iniciativa del Jefe del Ejecutivo; disposición que es incorrecta porque limita al Poder Legislativo Local para iniciar leyes sobre esa materia al condicionar la presentación de la iniciativa de ley por parte del Poder Ejecutivo, y también contradice lo dispuesto por la fracción I del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, que señala "los organismos descentralizados son creados por decreto del Congreso del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Del análisis efectuado a las leyes municipales de la -- República Mexicana, se observa que a excepción de la ley municipal del Estado de Sonora (P. O. 31 de diciembre de 1976), las demás leyes no regulan con precisión a los organismos descentralizados municipales, por lo que es indispensable que tengan un marco jurídico adecuado para que funcionen con eficacia.

#### 4.8.2 DESCENTRALIZACION POLITICA Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

A la descentralización se le puede analizar desde el -- punto de vista político y administrativo.

La descentralización política es la forma de distribuir el ejercicio del poder político entre los diversos entes de derecho público, por virtud de la cual puede crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia (94).

Esta clase de descentralización corresponde a la forma de distribución del poder político del Estado Mexicano, que se realiza a través de los tres niveles de gobierno, Federación, -- Entidades Federativas y Municipios.

Por el contrario, la descentralización administrativa -- opera unicamente en el ámbito de la administración pública, y -- consiste en confiar algunas de las actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una -- relación distinta de la jerarquía, pero que poseen facultades -- de vigilancia y control para conservar la unidad del poder.

#### 4.8.3 CONCEPTO DE DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Para el Diccionario de la Lengua Española, la palabra-

---

(94) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo III, Instituto de -- Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1983, pág. 242.

significa acción y efecto de descentralizar, y esta última - -  
 "transferir a diversas corporaciones y oficios parte de la -  
 autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado (95).

Se han empleado distintos vocablos extranjeros para - -  
 identificar a la descentralización; como selfgovernment, solbst-  
 verwaltung. También la doctrina la denomina de distintas mane-  
 ras: administración técnica, administración indirecta etc.

La descentralización es un procedimiento que indica un-  
 criterio de justo medio entre las aspiraciones de la centraliza-  
 ción y las del sistema de autonomía. Se trata por este procedi-  
 miento de distribuir competencia entre personas jurídicas del -  
 Estado pero que forman parte del mismo (96).

Historicamente, la descentralización presupone la cen-  
 tralización. Es en realidad un procedimiento que se aplica al -  
 ente centralizado, ya que consiste en separar del centro del --  
 poder la facultad de decisión y atribuirle a otros órganos admi  
nistrativos con personalidad jurídica. Dice la doctrina admi-  
 nistrativa que las entidades que así se crean son descentraliza  
das administrativamente o entidades autárquicas

El término descentralización empleado en su aspecto es-  
 tático, alude a la existencia en el ámbito de la administración  
 pública-considerada en sentido amplio-, de una serie de entes-  
 los entes públicos menores que, junto con el Estado, tienen en-  
 comendada la realización de fines públicos. Todos estos entes -  
 integran la llamada administración indirecta. Desde el punto de  
 vista dinámico, la descentralización administrativa, conside- -

---

(95) Posada Adolfo, Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, -  
 1987, citado por Manuel María Díez, Derecho Administrativo  
 Tomo II, página 78.

(96) Ibid.

rada en su aspecto jurídico, es el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de la administración directa a la indirecta en su condición de tal, o disminuye la tutela o vigilancia de aquella sobre ésta (97).

La descentralización administrativa es un modo de organización que adopta la administración pública Federal, Estatal y Municipal, a través de la cual se dota a un órgano especialmente creado ya sea mediante ley o decreto, de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico, para realizar actividades que le corresponde efectuar al Estado, con el propósito de satisfacer necesidades colectivas.

En el nivel municipal, los organismos públicos descentralizados son aquéllos que son creados por el Ayuntamiento, con la autorización del Congreso Estatal, que poseen personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico, con el propósito de cumplir una función específica, consistente en la prestación de servicios públicos, garantizar la explotación de bienes o recursos -- propiedad del Municipio, realizar actividades productivas, culturales y educativas en beneficio de la comunidad.

#### 4.8.4 CLASIFICACION DE LA DESCENTRALIZACION ADMINIS- TRATIVA.

Acerca de la descentralización administrativa, existe la clasificación tradicional proveniente de la doctrina francesa, incorporada en México por el doctor Gabino Fraga (98), que la divide de la siguiente manera: descentralización por servicio -- descentralización por región y descentralización por colaboración.

(97) Entrena Cuesta Rafael, Curso de Derecho Administrativo, - Tercera Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 1955, página - 150.

(98) Op. Cit. página 199

El doctor Andrés Serra Rojas, otro de los grandes pilares en el estudio del derecho administrativo en México, clasifica a la descentralización administrativa en: regional o territorial y por servicio o funcional (99).

#### 4.8.5. DESCENTRALIZACION POR SERVICIO

A esta forma de descentralización administrativa Manuel María Díez la denomina descentralización técnica o especial, manifestando "que consiste en conferir una cierta autarquía a un servicio público determinado, dotándole de personalidad jurídica", agregando "que el procedimiento técnico para la realización de la descentralización por servicio es el establecimiento público, ya que para la doctrina francesa éste implica un servicio público dotado de personalidad jurídica" (100)

La descentralización por servicio se basa en el objetivo que persigue el ente público, que estriba en la prestación de un servicio público; lo que ha sido criticado por el doctor Miguel Acosta Romero, para él esa no es una característica definitiva para considerar a un organismo como descentralizado, pues argumenta que existen órganos centrales que también se encargan de prestar servicios públicos.

#### 4.8.6. DESCENTRALIZACION POR REGION

Esta clase de descentralización administrativa supone una base geográfica y conduce a la creación de personas jurídicas cuya competencia se determina en referencia a un territorio.

Manuel María Díez, considera que la descentralización

(99) Op. Cit. Página 212

(100) María Díez Manuel, Derecho Administrativo, Tomo I, Décima Edición, Editorial Porrúa, México, 1981, página 627.

regional o territorial, proporciona oportunidad al Estado para la satisfacción de las ideas democráticas y hace más eficiente la realización de sus atribuciones. Permite además, que se constituyan autoridades administrativas designadas por las mismas personas cuyos intereses van a verse comprometidos por la actuación de dichos agentes. La descentralización territorial tiene por ello carácter político. Es por eso que la doctrina considera al Municipio como un organismo descentralizado territorialmente (101).

Por lo que respecta a la naturaleza jurídica del Municipio en México, conviene analizar dos corrientes: la que considera al Municipio como un organismo descentralizado de la administración pública y la que lo visualiza como un nivel de gobierno.

A raíz de la difusión de la doctrina francesa en México por los insignes maestros Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas, se ha sostenido que el Municipio es un organismo descentralizado regional o territorialmente.

Para Serra Rojas la descentralización territorial "es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentada por sus leyes orgánicas municipales y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial (102).

Por su parte Gabino Fraga, sostiene "el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder

---

(101) Op. Cit. página 81.

(102) Op. Cit. página 220.

que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el -- Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada..." la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial" (103).

No obstante que el Municipio coincide con los organismos descentralizados porque ambos tienen personalidad jurídica, patrimonio, régimen jurídico propios, también es cierto, que sustancialmente tienen profundas diferencias, entre las que se encuentran:

= Los organismos descentralizados son creados por la administración pública centralizada, la que los dota de personalidad jurídica, les asigna un patrimonio y les determina su competencia;

= El organismo descentralizado depende indirectamente de un órgano centralizado que forma parte de la administración pública y que le transfiere parte de su competencia;

= El organismo descentralizado puede ser creado a instancia de la administración pública, ya sea federal, estatal o municipal.

= La descentralización administrativa es una opción que tiene la administración pública para organizarse y nunca una obligación;

= Los organismos descentralizados pueden desaparecer en el momento que estime oportuno el Poder Ejecutivo o la Admi-

nistración Municipal, ya que son creados para apoyarlos y auxiliarlos en sus actividades y al reorganizarse puede suprimirse la alternativa del organismo descentralizado.

**El Municipio en cambio:**

= No forma parte del Poder Ejecutivo (Federal o Estatal) su competencia no se deriva de ninguno de ellos;

= El Municipio tiene su propia esfera de competencia, sin que sus atribuciones se desprendan del órgano federal o estatal;

= El Municipio nace como una forma de organización de la sociedad y se plasma en la Constitución Federal, como una forma de organización política y no sólo administrativa;

= El Municipio puede adoptar cualquier forma de organización administrativa que estime conveniente para el cumplimiento de sus funciones.

No podemos considerar al Municipio como un organismo descentralizado regionalmente, sino como un nivel de gobierno, como se desprende de los artículos 40, 115, 30. primer párrafo y fracción IX, 73 fracción XXV, 27 fracción VI, 31 fracción IV de la Constitución Federal.

Considerar al Municipio sólo como un órgano administrativo, es lo que más lo ha limitado y debilitado, ya que la Federación y las Entidades Federativas pretenden resolverle sus problemas, toman decisiones que a él le corresponden e invaden su competencia al considerarlo como un organismo de inferior jerarquía.

#### 4.8.7 DESCENTRALIZACION POR COLABORACION

La doctrina francesa señala otra clase de descentralización administrativa, que es la denominada por colaboración, que se presenta cuando la administración pública se descarga de alguna de sus labores, transfiriendo, en ciertos casos, facultades de decisión, en otros, de ejecución y en los demás de preparación a organizaciones privadas que no forman parte de la administración. Permitiendo a este tipo de organizaciones participar en el ejercicio de las funciones administrativas.

Esta clase de descentralización administrativa, se caracteriza frente a la descentralización por servicio y por región, por no formar parte de la organización administrativa y por realizarla organizaciones privadas que al ejercitar funciones públicas colaboran con la administración pública. Al respecto, el doctor Gabino Fraga, considera como organismos descentralizados por colaboración a las Cámaras de Comercio e Industria, Asociaciones Agrícolas- Ganaderas e Instituciones privadas que imparten educación en todos sus niveles.

El licenciado Jorge Olivera Toro <sup>(104)</sup> y el doctor Miguel Acosta Romero <sup>(105)</sup> excluyen a la descentralización por colaboración como forma de organización administrativa porque estiman que no se acopla a la organización jurídico administrativa del Estado mexicano.

La clasificación de la descentralización administrativa por colaboración, incorporada por el doctor Gabino Fraga, ha tenido repercusiones en el orden constitucional con las reformas y adiciones a los artículos 25, 26 y 28 párrafo cuarto de la Constitución Federal, que han abierto canales de participación a los sectores socioeconómicos en el desarrollo nacional y pragmáticamente han originado que la descentralización - - -

(104) Manual de Derecho Administrativo, 8a. edición, editorial Porrúa, México, 1983, p. 97.

(105) Op cit. página 253

administrativa adquiera una modalidad cuando la administración pública al constituir un organismo descentralizado incorpora - al sector privado y social para que de manera compartida efectúen las funciones inherentes a dicho ente paraestatal.

#### 4.8.8 CREACION, MODIFICACION Y EXTINCION DE LOS - ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES.

Los organismos descentralizados municipales son creados mediante acuerdo del Ayuntamiento o a través de una ley,; por lo que previamente a su constitución el Ayuntamiento solicita - al Poder Legislativo Local la autorización respectiva que debe satisfacer los siguientes requisitos"\* ;

= La estructura y naturaleza jurídica de la entidad que se pretende crear;

= La descripción clara de los programas que ejecutará el organismo;

= El monto de los recursos que se destinan a esa institución;

= La realización de las actividades que realizará la -- entidad de acuerdo a los objetivos y estrategias del plan nacional, estatal y municipal;

= Efectos económicos y sociales que se pretenden lograr;

= Descripción del destino de las utilidades, el que -- sólo podrá ser modificado con la autorización del Congreso;

= Número de empleos directos que se generarán;

---

\* Artículo 67 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Sonora.

= Los demás que considere necesario para justificar el otorgamiento de la autorización.

Una vez que el Congreso del Estado haya autorizado la constitución del organismo descentralizado municipal, se publica el decreto en el periódico oficial y en la gaceta municipal;

Los organismos descentralizados municipales pueden modificar su estructura y bases de operación, conforme al mismo procedimiento seguido para su creación, siempre y cuando sea necesario para mejorar el desempeño de sus funciones, para coordinar sus actividades y para cumplir sus objetivos y su finalidad.

El Congreso Local está facultado para decretar la fusión, disolución o liquidación de dichas entidades, cuando no cumplan con su objeto y finalidad, o cuando su funcionamiento resulte inconveniente para el Municipio o para el interés público (artículo 72 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Sonora).

Con la aclaración de que le corresponde únicamente al Ayuntamiento decidir acerca de la modificación, fusión o extinción de sus organismos paramunicipales, no debiendo inmiscuirse ni el poder ejecutivo ni el legislativo, para no infringir la autonomía municipal.

Tratándose de organismos descentralizados que presten servicios públicos y que hayan sido disueltos o liquidados a través del procedimiento anterior, el Municipio asumirá la prestación de esos servicios, pudiendo optar por la implementación de la forma de administración de los servicios públicos que resulte más adecuada para las condiciones de prestación del servicio; y el patrimonio de los organismos descentralizados que se extingan, revertirá a favor del Muni- - - - -

cipio de que se trate., debiendo declararse la reversión a través de un decreto del Poder Legislativo Local, que se publicará en el periódico oficial correspondiente.

#### 4.8.9 CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

Los organismos descentralizados municipales tienen sus propias características que sirven para determinar su naturaleza jurídica y la manera en que pueden operar en la Administración Pública Municipal, así como para diferenciarlos de los demás entes paramunicipales, siendo éstas las siguientes:

= Son creados mediante acuerdo de Cabildo o mediante ley. Cuando son constituidos mediante acuerdo del Ayuntamiento, es necesario que previamente el Poder Legislativo local dé su autorización para su nacimiento a la vida jurídico-administrativa. Y por implicar disposición de fondos municipales deben de estar comprendidos en el presupuesto municipal.

Cuando son constituidos mediante ley, la iniciativa respectiva debe emanar del Ayuntamiento, para que no exista violación a la autonomía municipal, porque cuando se trate de la creación de órganos paramunicipales solamente le corresponde al Ayuntamiento tomar esa decisión;

= Tienen personalidad jurídica propia- Es a partir de la publicación de la ley o decreto que los crea, cuando surge su personalidad jurídica y la ejerce por conducto del órgano de representación legal que es el director general de dicho ente;

= Tienen régimen jurídico propio- El régimen jurídico del organismo descentralizado municipal, lo constituye la ley o

el decreto por medio de los cuales fué creado; del acto jurídico de creación resulta su personalidad, patrimonio, objeto, así como su estructura y facultades. El régimen legal del organismo lo constituye también la legislación municipal y los reglamentos -- aplicables;

Tienen patrimonio propio- Al ser constituido un organismo público descentralizado municipal, se le dota de un conjunto de bienes y derechos para la realización y cumplimiento de su -- objeto.

Su patrimonio está integrado por: dinero o valores, bienes muebles e inmuebles, subsidios o aportaciones temporales o - permanentes del gobierno federal, estatal y del sector privado, - ingresos tributarios que percibe (impuestos, derechos, multas, - etc.).

Objetivo- El objetivo de los organismos descentralizados es de carácter variable, porque actúan en diversas áreas del desarrollo nacional; existen organismos que se encargan de prestar servicios públicos, explotar bienes y recursos del Municipio, -- otros realizan actividades de asistencia técnica en el sector de la industria, comercio, educación etc.\*

Finalidad- La finalidad que persigue el Municipio con la constitución de estos organismos es procurar la satisfacción de las necesidades de la comunidad:

= Denominación- Todos los organismos públicos descentralizados ya sean federales, estatales y municipales tienen una --

---

\* En el Estado de Guerrero se han constituido organismos descentralizados para la prestación de los servicios públicos de - agua potable y alcantarillado y transporte urbano y suburbano.

denominación que sirve para identificarlos y siempre se encuentra prevista en el acto jurídico de creación; por la extensión de estas denominaciones también son conocidos por sus siglas o apócope;

= Sede y ámbito territorial- La sede es el lugar, ciudad, calle y número donde residen los órganos de administración y representación del organismo; el ámbito territorial es el lugar o lugares donde desarrolla sus actividades;

= Organos de Dirección, Administración y representación- El organismo descentralizado municipal tiene dos clases de órganos: Un órgano colegiado y un órgano unipersonal.

El órgano colegiado es el que tiene mayor jerarquía y es el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y funcionamiento del organismo. A este cuerpo colegiado se le denomina Consejo de Administración; por regla general se integra con un presidente que puede ser el propio Presidente Municipal, un Comisario y un Secretario que es nombrado por el propio consejo a propuesta de su presidente, y por varios vocales que representan a instituciones gubernamentales, así como por invitados especiales, que pueden ser especialistas en la materia u objeto del organismo, o bien, representantes de los sectores socioeconómicos del país.

Preferentemente el Consejo de Administración debe estar integrado por pocos miembros (máximo 15), con la finalidad de que las decisiones y acuerdos sean debidamente analizados.

El Consejo de Administración tiene las siguientes atribuciones:

= Analizar y en su caso aprobar los planes y programas de trabajo presentados por el director general;

- = Analizar y en su caso aprobar los estados financieros;
- = Expedir manuales administrativos, reglamentos y demás ordenamientos aplicables al organismo.

- = Evaluar los avances y resultados del programa de trabajo así como los informes generales y específicos que presente el director.

El órgano unipersonal está integrado por un funcionario al que se le denomina Director General (en los organismos descentralizados municipales debe ser nombrado por el Ayuntamiento), y generalmente tiene las siguientes facultades:

- = Representa legalmente al organismo;
- = Ejecuta y hace cumplir los acuerdos y decisiones del Consejo de Administración;
- = Formula los planes y programas de trabajo, así como los proyectos de presupuesto de ingresos y egresos;
- = Ejecuta los planes y programas aprobados por el Consejo conforme al presupuesto autorizado;
- = Administra los recursos humanos materiales y financieros del organismo;
- = Formula el reglamento interior así como las demás disposiciones administrativas y los somete a la aprobación del Consejo de Administración;
- = Periódicamente presenta al Consejo de Administración el balance general y los estados financieros para su análisis y aprobación;
- = Rinde informes pormenorizados de sus actividades ante el Consejo de Administración;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

00781  
179 15  
2oj.  
V-1-2

= Las demás que le señalen las leyes y reglamentos relativos a la naturaleza de sus funciones y las que determine el Consejo de Administración.

= Estructura Administrativa Interna- Los organismos descentralizados cuentan con estructura orgánica, es decir tienen libertad para organizarse, por lo que cuentan con unidades administrativas que ocupan jerárquicamente diferentes niveles (direcciones generales, subdirecciones, departamentos administrativos etc), e inclusive pueden desconcentrarse a través de delegaciones.

#### 4.8.10 PERSPECTIVAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS EN EL REGIMEN MUNICIPAL.

La descentralización administrativa ha sido duramente criticada por la doctrina a través de diferentes argumentaciones.

Se ha dicho que la descentralización administrativa debilita a la administración centralizada y la imposibilita para atender con eficacia la satisfacción de las necesidades colectivas, porque el poder central no ha podido adaptar esta figura jurídico-administrativa a las necesidades de orden práctico, con la facilidad en que estructura su funcionamiento; además de que propicia la resistencia de estos órganos para que se efectúen las reformas necesarias para abatir los múltiples vicios que afectan su organización y funcionamiento.

Así también, se ha afirmado que la multiplicación de estas instituciones provoca entre ellas rivalidades que originan la anarquía administrativa y asimismo, estimulan el despilfarro de fondos públicos.

Los problemas que afectan a los organismos descentrali

V.2

zados se presentan con más frecuencia en el nivel federal y estatal, que en la administración municipal, porque no existe una excesiva proliferación de los mismos, y si el Ayuntamiento lleva a cabo una adecuada planeación de su desarrollo, pueden funcionar con eficacia.

Cuando las autoridades municipales decidan implementar esta forma de organización administrativa, especialmente, si se trata de prestación de servicios públicos deben ajustarse a estas recomendaciones:

= El régimen de descentralización es propicio que se lleve a cabo en Municipios metropolitanos y urbanos, porque se necesita que tengan infraestructura física, capacidad técnica y financiera para que puedan funcionar adecuadamente;

= Se debe determinar con precisión servicio público que el organismo va a proporcionar, porque no todos los servicios municipales pueden ser administrados de esta manera;

= Se debe seleccionar cuidadosamente los elementos personales y materiales indispensables para la prestación del servicio. La naturaleza técnica de sus actividades hace necesaria la existencia de la eficiencia técnica en la operación del servicio;

= Debe procurarse que estos organismos sean más flexibles y dinámicos que la organización burocrática que prevalece en la administración centralizada;

= Es indispensable que el organismo tenga autonomía orgánica, para que haya independencia en la toma de decisiones y pueda estructurarse conforme a las necesidades que se presentan;

= Las relaciones del organismo y los usuarios deben --

determinarse con precisión en el acto de creación y los reglamentos aplicables, por lo que ellos deben establecer un conjunto de derechos y obligaciones, los recursos administrativos -- que los usuarios puedan hacer valer, así como las sanciones -- aplicables por la comisión de infracciones;

= La meta de la Administración Pública Municipal es lograr que estos organismos sean autofinanciables, o sea, que puedan sostenerse con sus propios recursos, eliminando los subsidios como instrumentos para su financiamiento.

= El Ayuntamiento y el Poder Legislativo deben ejercitar una constante vigilancia y control sobre los recursos económicos del organismo con el propósito de que exista transparencia en su operación;

#### 4.9 LA ASOCIACION MUNICIPAL

La asociación municipal se encuentra establecida en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal de la República, que establece "Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda"... Además de encontrarse prevista en la Carta Magna, la asociación municipal también se regula la Constitución Local y por la legislación municipal. Debiendo condicionarse su formación a un acuerdo celebrado entre los ayuntamientos interesados conforme al procedimiento que establezca la ley orgánica municipal, o bien, a una ley que sobre esa materia expida la legislatura local, con bases sustantivas y adjetivas determinadas. Esas bases comprenden:

- Los servicios públicos que pueden prestarse por medio de la asociación municipal;
- = Las limitaciones que tienen los municipios para asociarse;
- = Las condiciones en que pueden celebrarse;
- = Los plazos de los compromisos respectivos;
- = Los métodos y procedimientos a que deberá sujetarse;
- Los órganos jurisdiccionales competentes para resolver las controversias que surjan por incumplimiento de las obligaciones.

La asociación municipal es el acuerdo formal que llevan a cabo dos o más municipios de una misma entidad federativa, para la eficaz prestación de los servicios públicos y para la realización de otras actividades administrativas.

La asociación municipal obedece a las necesidades del equilibrio regional y al aprovechamiento común de los recursos naturales de la región, puesto que en ocasiones las necesidades de las comunidades sobrepasan la capacidad de infraestructura urbana de los centros de población y la capacidad técnica y financiera de los gobiernos municipales. Por lo que puede utilizarse para la realización de múltiples actividades tales como: prestación de servicios públicos, capacitación a servidores municipales, elaboración de planes y programas conjuntos, difusión del entorno socio-económico y político, e instrumento para gestionar ante las autoridades federales y estatales la realización de actividades que propicien el desarrollo regional.

De acuerdo a la realidad que priva en los municipios del país, la asociación municipal es una de las alternativas que tienen los Ayuntamientos para cimentar las funciones administrativas que les corresponden realizar. Aunque su implementación es una tarea ardua, pues es más factible que se pueda llevar a cabo en municipios metropolitanos y urbanos que en los municipios suburbanos y rurales, a consecuencia de la falta de información de que adolecen y a la resistencia de las autoridades municipales para constituir esta clase de asociaciones.

No obstante lo anterior, esta figura tendría mayor operatividad en las entidades federativas que cuentan con un mayor número de municipios, como Oaxaca(570), Puebla (217), Veracruz(203), Jalisco (124), Estado de México (121), Michoacán (113) y Chiapas (111). Siendo imprescindible que entre los municipios que pretendan asociarse, prevalezcan peculiaridades físicas, sociales, económicas, políticas y culturales afines para que esta figura jurídica opere con eficacia. Asimismo, es importante que esta clase de asociación se forme con un reducido número de municipios, ya que de esta manera es más fácil tomar decisiones y llegar a acuerdos; siendo indispensable que a los municipios asociados tengan fuertes intereses comunes, tales como la urgencia

cia de prestación de determinados servicios públicos, la construcción de obras públicas, la elaboración de planes y programas de trabajo, entre otros.

#### 4.9.1 ANTECEDENTES

La unión de municipios en torno a un centro económico y administrativo para formar una agrupación, no es algo novedoso. Tipos primitivos de ella se ven en las instituciones medievales de ciertas regiones de Alemania y se vienen experimentando desde a principios de siglo de manera más regulada y eficiente, tanto en los territorios Alemanes como en Francia. En Francia, de sus 37,708 municipios existen agrupados para la prestación de servicios públicos alrededor de 8,300, en asociaciones llamadas Sindicatos Intermunicipales de Vocación Unica (SIVOU) y 11,200 municipios integrados en 1,108 agrupaciones de servicios múltiples o Sindicatos Intermunicipales de Vocación Múltiple (SIVOM). Lo que a permitido afrontar con eficacia muchos servicios públicos comunales sobre todo en las áreas rurales, y su ejemplo a cobrado eco en otros países como Canadá y los Estados Unidos. (106)

En México, antes de la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional, las constituciones de los estados de Baja California Sur, Quintana Roo e Hidalgo establecían la facultad de asociación municipal sin límite alguno, y en las de Chiapas, Morelos y Oaxaca se otorgaba solamente para la administración de justicia y fines rentísticos.

En algunas leyes orgánicas municipales anteriores y posteriores a la reforma constitucional antes aludida, se apreciaban disposiciones aisladas sobre las facultades de los Ayunta

(106) Lanza Cárdenas José Trinidad. "La asociación municipal como factor de desarrollo regional". Estudios Municipales, número 71, enero-febrero 1986. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, junio 1986. página 35.

mientos para coordinarse y asociarse, pero sin regular debidamente a la asociación intermunicipal.

Las leyes municipales que aluden a la asociación municipal son las siguientes:

- a) Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro (P.O. número 10, segunda sección, 2 de febrero de 1972);
- b) Ley Orgánica Municipal de Quintana Roo (P.O. número 10 de 31 de mayo de 1975);
- c) Ley Orgánica de la Administración Municipal del Estado de Sonora (P.O. número 17 de 31 de diciembre de 1976);
- d) Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco (P.O. de 30 de diciembre de 1971);
- e) Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa (P.O. número 63 de 25 de mayo de 1984);
- f) Código Municipal del Estado de Tamaulipas (P.O. número 10 de 4 de febrero de 1984);
- g) Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla (P.O. número 10 segunda sección, 2 de febrero de 1972);

#### 4.9.2 LA ASOCIACION MUNICIPAL Y LA CONURBACION

El Licenciado Jacinto Faya Viesca <sup>(107)</sup> sostiene la tesis de que el último párrafo de la fracción III del artículo 115 Constitucional está vinculado a la fracción VI del mismo artículo 115, y que al estarlo, y por efecto de una interpretación integradora del artículo 115, los municipios de dos o más entidades federativas si pueden constitucionalmente coordinarse

(107) Faya Viesca Jacinto. "La Cooperación Intermunicipal como una dimensión fundamental del fenómeno de la conurbación", Teoría y Práxis Administrativa, Vol I, número 2, abril-junio de 1987, Instituto de Administración Pública de Nuevo León. A.C., página 39.

y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos. De aceptarse esa tesis, se ampliaría la dimensión del artículo 115 Constitucional y se le otorgaría a la asociación intermunicipal una indispensable categoría municipal dentro -- del fenómeno de la conurbación, siendo un poderoso instrumento para llevarla a cabo.

El fenómeno de la conurbación se presenta cuando dos - o más centros urbanos forman o tiendan formar una continuidad demográfica. Para efectos de la fracción VI del artículo 115 - Constitucional, es zona de conurbación el área circular gene - rada por un radio de 30 kilómetros, el centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las enti - dades federativas y de la que resulta de reunir los centros de población correspondientes. Cuando la conurbación abarca muni - cipios pertenecientes a entidades federativas distintas, reci - be el nombre de intermunicipal (108).

La conurbación y la asociación municipal aunque se - - encuentran íntimamente relacionadas ambas tienen sus propias - características y su correspondiente regulación legal. En - - primer lugar, la asociación municipal sólo puede surtir efec - tos entre municipios de una misma entidad federativa y la - - conurbación en cambio, requiere la concurrencia de dos o más - municipios de diversas entidades federativas; en segundo tér - mino, en la constitución de la asociación municipal intervie - nen exclusivamente los Ayuntamientos y en las conurbaciones -- intervienen además de éstos, la Federación y los gobiernos de - las Entidades Federativas; y por último, la asociación muni - cipal se encuentra regulada en la legis - - - - -

(108) El artículo 115 Constitucional y las nuevas atribuciones municipales. Primer Documento. Centro Nacional de Estu - dios Municipales, Secretaría de Gobernación, octubre de - 1984, página 200.

lación municipal respectiva, en tanto que la conurbación se encuentra prevista en la fracción VI del artículo 115 Constitucional, así como en la Ley General de Asentamientos Humanos. A nivel local, las disposiciones básicas son las leyes de Desarrollo Urbano y de Asentamientos Humanos. Y a un nivel más específico, se encuentran los decretos de conurbación de cada una de las zonas afectadas, como por ejemplo, zona conurbada del centro del país, zona conurbada de la desembocadura del río Balsas y Costa de Guerrero, zona conurbada de la Laguna etc.

Sin duda alguna, el fenómeno de la conurbación repercute directamente en la prestación de los servicios públicos municipales, tales como el agua potable, transporte, electrificación etc. atendiendo a la continuidad que se genera, ocasionando en la mayoría de los casos, conflictos de competencia entre las autoridades municipales.

Por lo que respecta a la prestación de servicios públicos, la problemática de la conurbación rebasa la capacidad de los municipios involucrados, pues el artículo 24 de la Ley General de Asentamientos Humanos dispone "cuando el Ejecutivo Federal haya hecho una declaratoria de conurbación, convocará por conducto de la Secretaría de Gobernación a los gobernadores y presidentes municipales correspondientes para constituir dentro de los 30 días siguientes a la publicación de la declaratoria, una comisión de carácter permanente que elabore el programa de ordenación y regulación del desarrollo de dicha zona y que promueva su ejecución y cumplimiento. La comisión será presidida por el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología, en representación del gobierno federal..."

La prestación eficiente de los servicios municipales no puede circunscribirse a la prestación aislada por cada municipio, o por municipios de una misma entidad federativa, por lo que es indispensable que se especifique en el último párrafo de la frac

ción III del artículo 115 constitucional, que los municipios de un mismo estado o de estados diferentes pueden coordinarse y -- asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos, cuidando que no se vulnere la autonomía de las entidades federa- tivas ni de los municipios asociados.

#### 4.9.3 CARACTERISTICAS DE LA ASOCIACION MUNICIPAL

La asociación municipal es una figura jurídica que tiene sus propias características que sirven para diferenciarla de otras instituciones:

- Es una actividad que pertenece al derecho público, --- porque se encuentra prevista en la Constitución Federal de la - República y en la legislación municipal;
- Debe celebrarse respetando la autonomía de los muni- cios involucrados;
- No debe propiciar la constitución de autoridades in- termedias entre el gobierno estatal y los municipios- asociados;
- Debe tener a su disposición una fuente segura y perma- nente de recursos financieros provenientes de: a) cuo- tas de los municipios asociados; esta fuente es la -- más significativa, pudiendo calcularse en base a la - población de cada municipio miembro; b) recursos - - transferidos por parte del gobierno federal y estatal; estas subvenciones pueden aceptarse en caso de que la asociación conserve enteramente su independencia; - - c) cobro por la prestación de servicios y d) aporta - ciones provenientes de la iniciativa privada.
- De manera directa no genera derechos y obligaciones- para los particulares, sino únicamente entre los municipios --

asociados.

= Los servicios públicos señalados en la fracción III del artículo 115 constitucional, pueden ser materia de la asociación, con excepción de los servicios de seguridad pública, tránsito, calles, parques y jardines. Por lo que respecta a los servicios de seguridad pública y tránsito, no es conveniente la asociación, ya que se trata de servicios estrictamente vinculados con la autonomía, defensa y vigilancia de la institución municipal y de los miembros de la comunidad. Y los servicios de calles, parques y jardines, por su propia naturaleza no pueden ser objeto de la asociación municipal, salvo el caso de que exista gran inmediatez geográfica, porque solamente reportan interés a los municipios en donde se encuentran ubicados.

#### 4.9.4 FUNCIONES DE LA ASOCIACION MUNICIPAL

Las funciones de la asociación municipal son muy variadas, entre ellas tenemos las siguientes:

- Prestación de servicios públicos- Los servicios que las asociaciones pueden proporcionar a sus municipios pueden ser considerables, dependiendo de sus recursos financieros, por lo que puede proporcionar todos los servicios públicos en los que considere conveniente intervenir a excepción de los servicios de seguridad pública, tránsito, parques, calles y jardines, por las razones mencionadas en el punto anterior;
- Posibilita la reducción de costos en la instalación, acondicionamiento o prestación de los servicios públicos, permitiendo el establecimiento de compras de materiales y equipo. Así como la coordinación en la elaboración de proyectos de construcción de obras públicas y lograr la intervención de los municipios asociada

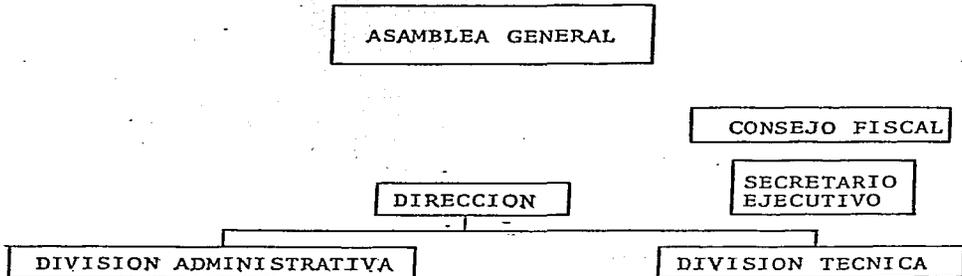
dos en la planeación, programación, control y ejecución de dichas obras;

- Proporciona a las autoridades municipales asesoría para la solución de problemas concretos de política y administración, como es el caso de elaboración de planes y programas, actualización del servicio de catastro, elaboración de proyectos de ley, reglamentos, manuales municipales etc.

#### 4.9.5 ORGANIZACION ADMINISTRATIVA

Una asociación de municipios debe estar organizada en forma flexible sin que esto demerite la eficiencia de su gestión.

A continuación presentamos un modelo de organización administrativa que contiene los elementos esenciales de la mayoría de las asociaciones de municipios (109).



(109) Este modelo fue publicado en la revista Hacienda Municipal, año 3, número 9, julio-septiembre de 1983, del Instituto para el desarrollo técnico de las haciendas públicas (INDETEC), página 26.

La asamblea General es el órgano máximo de decisión y está integrada por los representantes de los municipios asociados; de la que pueden derivarse comisiones especiales para evaluar determinadas propuestas y emitir opiniones ante ella.

El Consejo Fiscal está integrado por miembros electos por la Asamblea General, debiendo coincidir sus encargos con el período de la Dirección.

La Dirección se compone de tres miembros, un presidente y dos vicepresidentes elegidos por la Asamblea General.

El Secretario Ejecutivo dirige las actividades de la asociación implementando las decisiones superiores a través de las divisiones técnica y administrativa.

La división administrativa es el órgano responsable de los servicios burocráticos y de apoyo.

La división técnica es la encargada de la planeación y de la prestación de servicios.

#### 4.9.6 VENTAJAS DE LA ASOCIACION MUNICIPAL.

Atendiendo a las características y funciones de la asociación municipal su constitución beneficiará a los municipios que decidan implementarla, por las siguientes razones:

- Se encarga de solucionar problemas de carácter trascendental, como son la administración de los servicios públicos, la realización de obras públicas, la elaboración de planes y programas de gobierno, la reivindicación de los derechos de la comunidad, así como funciones de asesoría para la eficiencia de las actividades administrativas, entre otros;

- Establece la posibilidad de atender de manera organizada la administración y prestación de servicios públicos de - - costo muy elevado.

- Otorga a los municipios una mayor capacidad económica para cubrir y obtener la reducción de los costos de las obras y servicios públicos;

- Es un instrumento eficaz para combatir la pulverización municipal, que es uno de los problemas más graves que afectan a los municipios del país, pues actualmente existen 2379 -- municipios y la mayoría carece de recursos para cumplir con sus funciones;

- A través de ella, las autoridades municipales logran que la comunidad participe en la solución de los problemas que los afectan directamente;

- Propicia el intercambio de experiencias e información para el cumplimiento de las atribuciones municipales. Serias -- situaciones y problemas comunes pueden resolverse si en los - - municipios prevalece una permanente comunicación;

- La fuerza de unión de los municipios puede ser aprovechada por la asociación municipal para gestionar ante las - - autoridades federales y estatales la realización de programas que beneficien a la población.

#### 4.10 LOS CONVENIOS DE DERECHO PUBLICO

De acuerdo a la división del orden jurídico en derecho público y derecho privado, al convenio lo podemos visualizar - - desde esa perspectiva, por lo que existen convenios y contratos de derecho privado\* convenios y contratos de derecho público. Los

\* El artículo 1972 del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la república en materia federal, señala: "convenio es el acuerdo entre dos o más personas para crear, - -

primeros regulados por la legislación civil y mercantil y los segundos, por la legislación administrativa, por lo que son objeto de estudio del derecho administrativo.

Es indispensable establecer la diferenciación entre dichos actos jurídicos, con la advertencia de que únicamente haremos la distinción de los convenios de derecho privado y los convenios de derecho público, y no así de los contratos públicos, por exceder de los límites de este trabajo.

Los convenios de derecho público no participan de la misma naturaleza jurídica que los Convenios típicos regulados por el código civil. Los convenios de derecho privado presuponen un tráfico de convenciones económicas de particulares de carácter jurídico, por ser bilaterales y coercibles, estando las partes facultadas para exigir su cumplimiento, o en su defecto, solicitar los daños y perjuicios correspondientes. En síntesis, todo convenio entre particulares jurídicamente exigible, tiene una naturaleza esencialmente económica y produce un impacto en la esfera patrimonial de las partes. En cambio, los convenios de derecho público se realizan por la administración pública como auténticos compromisos de carácter económico, político y social, persiguiendo como finalidad la satisfacción del interés público.

Son convenciones que emanan de personas de derecho público (Federación, Entidades Federativas y Municipios), cuya dimensión rebasa los precarios límites del acrecentamiento patrimonial y la ganancia, y que si bien es cierto, tienen repercusiones económicas y sociales, también tienen efectos de carácter político, pues afectan a valores políticos de primer rango, como son el fortalecimiento del federalismo, la autonomía financiera, la independencia administrativa entre otros.

...\* transferir, modificar o extinguir obligaciones". Y el artículo 1793 de dicho ordenamiento establece "que los contratos que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos".

#### 4.10.1 MARCO JURIDICO

Los convenios de derecho público se encuentran profundamente arraigados en el orden constitucional mexicano, basta referirnos a que el sistema federal se derivó de un pacto y que todas las constituciones políticas de las entidades federativas preveen la celebración de convenios para resolver conflictos -- sobre límites territoriales.

Los convenios entre la federación y las entidades federativas, se habían utilizado en materia de salud en los años -- treinta y posteriormente se formalizaron convenios en materia -- educativa, electoral, fiscal. Fue hasta febrero de 1983 mediante la reforma al artículo 115 constitucional cuando en la fracción X se otorgó expresamente al gobierno federal la facultad -- para celebrar convenios con las entidades federativas. Actualmente esta facultad se encuentra establecida en la fracción VI -- del artículo 116 de la Constitución Federal, que expresa "La -- Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario". Así el párrafo tercero del artículo 26 de la -- Constitución Federal señala "La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta -- popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, de -- terminará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para -- su elaboración y ejecución".

Los artículos 33 y 34 de la Ley de planeación reglaman -- tan lo dispuesto por los preceptos constitucionales antes referi

dos. Al respecto el licenciado José Francisco Ruíz Massieu, señala" la ley de planeación coloca a los convenios como método de la vertiente de coordinación, que junto con las de inducción, concertación y obligación forman la tipología de instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que se emitan en la esfera federal" (110).

La vertiente de coordinación es la que permite mantener y fortalecer el principio constitucional del Federalismo, respetando la distribución de las competencias que establece nuestro Pacto Federal, a la vez que asegura una efectiva correspondencia entre los diferentes niveles de gobierno (111). Esta vertiente se encuentra establecida en los artículos 33, 34 y 35 de la Ley de Planeación.

La vertiente de concertación permite acordar acciones con los sectores social y privado a través de convenios libremente aceptados por el gobierno y los particulares, sujetando a un compromiso de voluntades la creación material de los objetivos y metas planteados.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, expresa" un Pacto Federal vigoroso no puede descansar simplemente en la voluntad del gobierno de la república, sino que supone un firme compromiso de los gobiernos estatales y municipales. Agregándose fortalecerá la concertación entre el Gobierno Federal y los gobiernos locales, con pleno respeto a sus relaciones internas, para que los programas federales en sus áreas de jurisdicción sean diseñados y efectuados con su participación al tiempo que-

(110) Ruíz Massieu José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, segunda edición, editorial Porrúa, México, 1987, página 129.

(111) García Sánchez José. El Municipio. Sus relaciones con la Federación, editorial Porrúa, México, 1986, página 302.

se avanzará gradualmente hacia una mayor descentralización de re cursos y de responsabilidades" (112).

Por lo que respecta a la inducción el licenciado Carlos-Salinas de Gortari la define como " el uso que el sector público hace de sus instrumentos o políticas para orientar las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de las metas y objetivos del desarrollo" (113) y agrega, en los países en vías de desarrollo e incluso en las naciones de desarrollo intermedio en donde se observan recursos relativamente escasos para el enorme esfuerzo que demanda el crecimiento, el método de inducción puede jugar un papel importante en el proceso de planeación, siempre y cuando se vea complementado con otros mecanismos adicionales de instrumentación de planes y programas. En general, en todos aquellos países en que las decisiones no son totalmente centralizadas y que buscan fines que no se logran en forma automática, es necesario "dar señales", indicaciones, orientaciones, información, acerca del cause que debe seguirse para que las actividades individuales o de grupo sean congruentes con los fines sociales. Es decir, en tales casos es necesaria la inducción".

Por último, la vertiente de obligación se circunscribe al sector público federal y se manifiesta mediante la programación de sus actividades, que una vez aprobadas por el titular del Ejecutivo Federal, adquieren el carácter obligatorio" (114)

(112) Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Poder Ejecutivo Federal, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1989, página 47.

(113) Aspectos jurídicos de la Planeación en México, editorial Porrúa, México, 1981, página 168 y 172.

(114) García Sánchez José op cit página 290.

#### 4.10.2 LOS CONVENIOS RELATIVOS A LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES.

Los convenios de derecho público pueden ser celebrados por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, aunque los que suscribe el gobierno federal pueden incidir en el ámbito internacional y son considerados como fuente de esa rama del derecho. Al respecto el maestro Raúl Ortiz Urquidi afirma "en consecuencia si los tratados celebrados y aprobados en los términos antes dichos tienen el rango de leyes, es evidente que el correspondiente concierto previo de voluntades de las altas partes contratantes, constituye una fuente del derecho - en el caso del Derecho Internacional y no el tratado mismo, ya que como dice nuestro autor en cita (García Maynez, Introducción al estudio del derecho, página 76), los tratados no son la fuente, sino el resultado de la fuente que es el acuerdo previo a que antes hemos aludido, pues declarar que la convención o el tratado son fuentes formales del derecho de gentes es error análogo al cometido por quienes afirman que la ley es la fuente del orden jurídico en vigor (115).

Ahora bien, los convenios de derecho público que se refieren a la prestación y financiamiento de los servicios municipales son los siguientes:

1) El Convenio Único de Desarrollo Federación-Estado (CUD) - celebrado entre el gobierno federal y las entidades federativas, para dotar a éstas últimas y también a los municipios de mayores recursos para la realización de los planes y programas de gobierno;

(115) Ortiz Urquidi Raúl, Derecho Civil, Parte General, Editorial Porrúa, México 1977, página 106.

2) El Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio - - (CUDEMUN) celebrado las entidades federativas y sus municipios para realizar programas de desarrollo municipal;

3) Los Convenios de Colaboración Administrativa- Que se derivan del Convenio Unico de Desarrollo -Estado-Municipio, referidos a la prestación de los servicios públicos municipales y a la administración de contribuciones, que suscriben las entidades federativas y sus municipios;

4) Los Convenios Intermunicipales- Que celebran entre sí los ayuntamientos con el propósito de coordinarse en la construcción de obras, prestación de servicios públicos y demás actividades relacionadas con el desarrollo municipal.

#### 4.10.2.1. EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO FEDERACION-ESTADO (CUD).

El Convenio Unico de Desarrollo Federación-Estado, tiene como antecedente el Convenio Unico de Coordinación (CUC), -- cuyo origen se encuentra en los acuerdos presidenciales publicados en el Diario oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976 y 5 de junio de 1982, en los que se señala la facultad del Ejecutivo Estatal, para celebrar convenios unicos de coordinación con los gobiernos estatales con el objeto de coordinar acciones en materias concurrentes de interés común para ambos niveles de gobierno, con el propósito de lograr el desarrollo de las entidades federativas en base a la ejecución de programas - específicos\*

\* Ver a Ruiz Massieu, José Francisco, Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, segunda edición, editorial-Porrúa, México, 1987, páginas 121 a 143.

De 1976 a 1982 se inicia la descentralización de la inversión hacia las entidades federativas a través del Convenio Unico de Coordinación, para dotarlos de infraestructura básica para el desarrollo social por medio de los Programas Estatales de Inversión (PEI). En 1980, se incorpora al marco del CUC el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER). En 1981, aparece por primera vez en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1982, el ramo presupuestal XXVI denominado "Promoción Regional", integrándose en una sola bolsa los recursos destinados a aportar los programas comprendidos en el marco del Convenio Unico de Coordinación. En 1983, se consideró necesario convertir al CUC en un instrumento efectivo para promover el desarrollo regional aprovechando los avances logrados hasta 1982 y es cuando cambia su denominación a Convenio Unico de Desarrollo.

De acuerdo a los cambios e innovaciones que presentaron los Convenios Unicos de Desarrollo en 1986, estos se definen como instrumentos jurídicos, administrativos, programáticos y financieros en los que se establece la voluntad política del Poder Ejecutivo (Federal y Estatal) para coordinar acciones y recursos con la participación de los ayuntamientos y de los sectores social y privado para continuar el proceso de descentralización de la vida nacional, el desarrollo integral estatal y fortalecer a los municipios, tomando como base, en cada caso, a los planes estatales, destacando la facultad que tienen los Estados para conducir su propio progreso (116).

Aunque es conveniente señalar, que a partir de 1983, en materia de descentralización de la vida nacional se incorpo

---

(116) Martínez Almazán Raúl, Las Finanzas del Sistema Federal-Mexicano, INAP, México, 1988, página 171.

raron al Convenio Unico de Desarrollo, las acciones en materia de descentralización educativa y de salud, estableciendo el com promiso de crear los Sistemas Estatales de Planeación Democrática.

Por lo que respecta al fortalecimiento municipal, la Fe deración y los Estados se comprometieron a dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 115 Constitucional y demás -- disposiciones relativas al régimen municipal.

En 1985, se dió una mayor participación a las entidades federativas al estructurar ellas mismas el contenido del Convenio Unico de Desarrollo, por lo que actualmente éste se presenta en 31 versiones diferentes, en las que se contemplan las necesidades y características de los estados, así como varios cam bios que los transforman de documentos de propósitos y principios generales en documentos de carácter programático específico. Asimismo, por vez primera se enlistan en los convenios los programas y acciones que habrán de realizar en cada una de las entidades federativas, los sectores de la administración pública federal, señalando los municipios y las obras que se realizarán. De la misma forma, se detallan los programas prioritarios de -- desarrollo regional, que en el marco de los convenios se ejecutarán en las diferentes subregiones de cada Estado.

El marco jurídico del Convenio Unico de Desarrollo lo -- integran los artículos 26, 116 fracción VI y 124 de la Consti tución Federal 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 33, 34, 37 y 38 de la Ley de Planeación.

En 1976, el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Admi-- nistración Pública Federal establecía "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de -- los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades -- legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios --

públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo a fin de mejorar los servicios, abatir los costos y favorecer al desarrollo económico y social de las propias entidades federativas". Este artículo fue reformado el 29 de diciembre de 1982, ampliando de manera considerable la cobertura de esos convenios, permitiendo la participación de los municipios en los mismos, al establecer "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los Municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".

Los convenios a que se refiere este artículo pueden celebrarse sin necesidad de que se viole la autonomía de los Estados y sin que se invada la esfera de la autoridad federal.

Como actos jurídicos bilaterales, el Convenio Unico de Desarrollo tiene como elementos esenciales: a)- El consentimiento (del Ejecutivo Federal y Estatal); b)- El objeto del convenio, que es la materia sobre la que va a operar la intención de los pactantes; y c) El cumplimiento de determinadas formalidades: Deben firmarse por el Presidente de la República y por el Gobernador del Estado; se publican en el Diario Oficial de la Federación (artículo 36 de la Ley de Planeación; deben ser referendados por el Secretario o Secretarios del despacho encargados del ramo a que la materia del convenio le corresponda.

El Convenio Unico de Desarrollo (CUD), tiene entre otros los siguientes objetivos:

1) Continuar con el proceso de descentralización de la vida nacional, mediante la transferencia de funciones y recur-



- Celebración de los pactos en base a una igualdad jurídica que permita a los gobernadores el ejercicio de su colaboración, evitando así que se conviertan en agentes de la federación;
- = Procurar que las medidas adoptadas en los convenios -- correspondan a las características particulares, sociales y políticas de la entidad federativa pactante;
- Alentar la explotación racional de los recursos naturales propios de cada Estado como una manera de fortalecer su autonomía;
- Permitir a los Ejecutivos Estatales el ejercicio de su derecho y responsabilidad para elegir los objetivos y metas de los convenios, adecuándolos a las prioridades de los planes de desarrollo económico y social de sus entidades. Esto implica una toma de conciencia por -- parte de los gobernadores sobre las necesidades reales que enfrentan sus gobernados;
- Otorgar a las entidades federativas los recursos suficientes para integrarlas al desarrollo nacional, considerando los convenios las condiciones financieras propias de la entidad que interviene;
- Cuidar, y este es un deber de los gobernadores, que -- los convenios no menoscaben la autonomía de los municipios;
- Fortalecer, desarrollar e implementar la infraestructura de comunicaciones y de ciencia y tecnología;
- Celebrar convenios de preferencia con las entidades -- tradicionalmente marginadas y que reclaman el auxilio federal, tanto técnico como financiero;

- Apoyar los programas turísticos, comerciales e industriales de aquellas entidades federativas que por su situación geográfica fronteriza estén en mejores posibilidades de atraer divisas;
- Establecer programas destinados a la preservación y mejoramiento del medio ambiente de las entidades federativas;
- Estudiar gradualmente la forma de crear mecanismos -- que permitan a ambas partes exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas. Incluso, se podría ir pensando en algunas figuras administrativas de arbitraje.

#### 4.10.2.2 EL CONVENIO UNICO DE DESARROLLO ESTADO-MUNICIPIO (CUDEMUN)

El primer párrafo de la fracción II del artículo 115 -- constitucional señala; "Los municipios estarán investidos de -- personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la -- ley". En base a la anterior disposición los municipios como personas jurídicas colectivas están investidos de las facultades -- necesarias para celebrar toda clase de actos jurídicos, como -- convenios, contratos, constituir sociedades, empresas, crear -- entes paraestatales etc.

El fundamento constitucional de los Convenios de Desarrollo celebrados entre las entidades federativas y los municipios, tienen su origen en ese precepto de nuestra Carta Magna, -- así como también en el segundo párrafo de la fracción VI del -- artículo 116 constitucional, que textualmente dice "Los Estados estarán facultados para celebrar convenios con sus Municipios, -- a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios -- o -- la atención de las funciones a que se refiere el párrafo ante --

rior". El primer párrafo de la fracción VI del artículo 116 establece "La Federación y los Estados, en los términos de ley, - podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario".

Relacionando los dos párrafos del precepto constitucional antes aludido, observamos que éstos se refieren a dos clases de convenios: el Convenio Unico de Desarrollo Federación -- Estado (CUD) y el Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio (CUDEMUN), que se deriva del primero; por lo que debemos distinguir a esos convenios de otros convenios que a su vez se derivan del Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio y que son los convenios de coordinación o colaboración municipal, previstos en el primer párrafo de la fracción III del artículo 115 -- constitucional, que establece "Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos...", Así como también de los convenios intermunicipales previstos en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 Constitucional, que expresa "Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los -- servicios públicos que les corresponda".

La finalidad que persigue el Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio es alcanzar la concreción de los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Convenio Unico de Desarrollo Federación Estado (CUD) sobre el fortalecimiento municipal en base a los lineamientos de los sistemas nacional, estatal y municipal de planeación democrática.

Ahora bien, la celebración del Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio exige el cumplimiento de ciertos requisitos formales:

- El Congreso Local debe autorizar a las autoridades municipales (Presidente Municipal y Síndico Procurador) para llevar a cabo la firma del convenio, por tratarse de un acto de disposición de fondos públicos;
- La celebración del convenio emana de un acuerdo de Cabildo;
- El plazo de esta clase de convenios es de un año; y
- El convenio se debe publicar en el Periódico Oficial del Estado, así como en la gaceta municipal y en los periódicos de mayor circulación para que sea conocido por la comunidad.

#### 4.10.2.3 LOS CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA

Los convenios de colaboración administrativa que se celebran entre el Ejecutivo Estatal y los Municipios, como hemos señalado con anterioridad tienen su fundamentación legal en el primer párrafo de la fracción III y en el segundo párrafo inciso a) de la fracción IV del artículo 115 constitucional, así como en la Constitución Política y en la legislación municipal de las entidades federativas.

Estos convenios se celebran principalmente cuando los municipios carecen de los recursos técnicos y financieros para prestar determinados servicios públicos o para administrar las contribuciones municipales. Sirviendo como instrumentos de transferencia de atribuciones al Poder Ejecutivo Estatal, o para establecer la concurrencia entre ambos niveles de gobierno sobre dichas materias.

Para celebrar estos convenios las autoridades municipales deben sujetarse al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- La celebración del convenio emana de un acuerdo de Cabildo;

- Previamente a la firma del convenio se debe recabar la autorización del Congreso Local, por tratarse de actos que implican la disposición de bienes e ingresos municipales;

- Publicación del convenio en el Periódico Oficial del Estado, en la gaceta municipal y en los periódicos de mayor circulación.

Los convenios de colaboración administrativa deberán contener;

- La transcripción de los puntos resolutivos del acta de Cabildo donde el Ayuntamiento haya aprobado la celebración del convenio;

- La autorización del Poder Legislativo para la suscripción del convenio;

- La descripción pormenorizada del servicio o servicios públicos municipales materia del convenio;

- Tratándose de las obras relativas a la prestación de los servicios municipales se debe especificar su costo, la incorporación de los anexos en que se contenga la documentación relativa, la determinación de los recursos económicos que se dispongan para esa finalidad, el monto de las aportaciones que se pacten, el plazo de ejecución o duración de la administración, el sistema para llevar a cabo las obras etc.

- Determinar las funciones relacionadas a la administración de las contribuciones municipales que deberá asumir el

Poder Ejecutivo Estatal por sí, o con la concurrencia del Municipio, pudiendo consistir en: recaudación, fiscalización, liquidación de obligaciones fiscales o imposición de sanciones, catastro de la propiedad inmobiliaria, registro de contribuyentes, notificación y cobranza, recursos administrativos, intervención en procedimientos judiciales, disoluciones y prórrogas e información.

- Los hechos o acciones que le corresponda prestar al Poder Ejecutivo y las correlativas al Municipio signante;

- Duración- de preferencia estos convenios deberán celebrarse por un término que no exceda al período de los Ayuntamientos, excepto que lo autorice el Poder Legislativo Local; -- pudiendo prorrogarse estos convenios con la ratificación hecha por la siguiente administración municipal.

- Bases laborales de los servidores públicos;
- Formas de determinación y suspensión
- Organos jurisdiccionales competentes para resolver -- las controversias que se deriven de la ejecución del convenio.

#### 4.10.2.4 LOS CONVENIOS INTERMUNICIPALES

Los convenios intermunicipales se derivan de la fracción III del artículo 115 constitucional, que expresa "los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo de sus Ayuntamientos-- podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Los convenios intermunicipales pueden versar sobre cualquier acto enmarcado en los siguientes límites: a) que sea una--

actividad que esté dentro de su ámbito de competencia; b) que esté facultado por norma jurídica expresa; c) que verse sobre aspectos en los que tenga un margen de discrecionalidad. No pueden ser objeto de convenio las atribuciones que deben ejercitar por disposición expresa (118).

Los elementos esenciales de estos convenios son los siguientes:

- a) Sujetos- Los Presidentes Municipales de dos o más -- Municipios;
- b) Consentimiento- conjugación de las voluntades de los signantes;
- c) Objeto- cualquier asunto de interés común, que no -- implique renuncia a las obligaciones establecidas en la Constitución Local o en la legislación municipal;
- d) Forma- son expresos y se sujetan a los siguientes -- requisitos:
  - 1) Emanan de un acuerdo de Cabildo
  - 2) Para su celebración se necesita la autorización del Poder Legislativo Local; y
  - 3) Se publican en el Periódico oficial del Estado, en la gaceta municipal y en los diarios de mayor circulación.
  - 4) Su duración puede ser mayor al período constitucional de los ayuntamientos.

---

(118) Ver a Moreno Toscano Alejandra. "Convenios Intermunicipales". Estudios Municipales, número 21 de marzo-abril-1983. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México 1983. página 97.

## CONVENIO

CONVENIOS DE  
DERECHO PUBLICO

Se realizan por la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, como auténticos compromisos de carácter económico, político y social, con fines de interés público.

CONVENIOS DE  
DERECHO PRIVADO

Se celebran entre particulares, tienen una naturaleza esencialmente económica y producen un impacto en la esfera patrimonial de las partes

Convenios para la prestación de servicios públicos municipales.

- a) Convenio Unico de Desarrollo Federación-Estado (CUD) artículos 26, 116 Fracción VI, 124 de la Constitución Federal, 24, 34 y 37 de la Ley de Planeación.
- b) Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio (CUDEMUM) artículos 115 Fracción II, 116 Fracción VI último párrafo.
- c) Convenios de Colaboración Administrativa - - artículos 115 Fracción III (primer párrafo).

Para la prestación de servicios municipales artículos 115 Fracción III, último párrafo.

Para la administración de las contribuciones municipales, artículos 115 Fracción IV.

- d) Convenios Intermunicipales artículo 115 Fracción III, (último párrafo).

C U D

C U D E M U M

Generalmente los convenios intermunicipales versan sobre prestación de servicios municipales, inversiones y operación para equipamiento de esos servicios, fomento industrial, agropecuario, turístico en municipios vecinos o con potencial similar, conservación y explotación de recursos naturales comunes (ríos, lagos, bosques), control y mejoramiento del medio ambiente en zonas en donde los efectos contaminantes se trasladan de un municipio a otro, para realizar obras comunes con la participación voluntaria de las comunidades, creación y fomento industrial, planeación, gestión y administración de centros conurbados, cuando dos o más municipios formen una misma área urbana o un área metropolitana.

#### 4.11 LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Para comprender lo que es la participación de la comunidad es necesario, en primer lugar, especificar que es lo que se entiende por comunidad.

Se forma una comunidad cuando un grupo de personas que viven en un lugar determinado mantienen un contacto permanente entre sí, para compartir intereses y problemas comunes o para allegarse mejores condiciones de vida. Por lo tanto, una colectividad no es lo mismo que una comunidad. La gente como colectividad sólo tiene en común la cercanía física por el hecho de ser vecinos, sin tener intereses comunes. Pero poco a poco, en esa colectividad las personas empiezan a conocerse, a identificar sus necesidades comunes, a proponer soluciones y llevarlas a cabo, ayudándose unos a otros. De esta manera, lo que era una colectividad se convierte en una comunidad.

Ese vínculo que se da entre la población que está unida por intereses comunes, provoca que unan sus esfuerzos y se-

organicen para satisfacer sus necesidades, surgiendo entonces la participación de la comunidad, que puede darse de manera espontánea, o sea, cuando la población se organiza por sí misma, o bien, de manera institucional, cuando las autoridades son las que organizan y designan en forma compartida la participación social en los planes y programas de gobierno.

Actualmente la participación de la comunidad es indispensable para que las autoridades puedan cumplir debidamente con sus funciones, porque debido a la crisis económica por la que transita el país, no es conveniente que el gobierno asuma una actitud paternalista; por el contrario, es necesario que la población y las autoridades trabajen conjuntamente para satisfacer las permanentes demandas de obras y servicios públicos.

Además la participación de la comunidad permite abatir los costos que representa la construcción de obras públicas y la prestación de servicios públicos y por otra parte, establece canales de comunicación entre población y autoridades. Asimismo, hace que la población intervenga en el mantenimiento y conservación de las obras y servicios, pues al intervenir directamente en su planeación y ejecución las considera como propias.

Por razón natural, la participación de la comunidad tiene su origen en la célula básica de nuestra organización política y administrativa, que es el Municipio. En este sentido el doctor Jorge Venegas Trejo, afirma, "El Municipio pretende ser, tal es su teleología, una organización comunitaria de justicia, en el sentido de prohijar en beneficio de sus integrantes. En consecuencia, teniendo interés en el destino del Municipio todos sus habitantes, corresponde también a éstos no ser sólo sus derechohabientes, sino también responsables directos de su funcionalidad. El Municipio no es confinamiento auto

ritario, sino núcleo primario de la democracia" (119).

#### 4.11.1 LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD Y LA PARTICIPACION CIUDADANA.

Entre los procesos sociales y políticos más importantes que se dan en el seno de la vida municipal, podemos mencionar a la participación cívica en el planteamiento y solución de algunos de los problemas que la comunidad enfrenta y lo que se conoce propiamente como ejercicio de la acción política.

Dentro de la acción política propiamente dicha, las personas o grupos de personas mediante su influencia o prestigio se disputan el ejercicio del poder dentro de ciertas normas que el sistema jurídico mexicano tiene establecido para ese efecto. Por lo que Leonel Pereznieto Castro, señala "La participación de la comunidad es un tipo específico de acción social, que tiene como objetivo o como fin el contribuir, con la participación de los miembros de la comunidad a apoyar el ejercicio del poder político o del gobierno en el planteamiento y solución de algunos de los problemas comunitarios" (120).

Es necesario distinguir la participación de la comunidad de la participación ciudadana. La primera, se refiere a la colaboración que brinda en las tareas de gobierno cualquier persona que forma parte de la población, sin importar su nacionalidad, edad, sexo, condición económica, existiendo interés por la atención de los asuntos públicos. La segunda, o sea, la participación ciudadana, se refiere a la colaboración que en las

- 
- (119) Venegas Trejo Jorge, "La integración política del Municipio", Estudios Municipales. Política y Gobierno, número 4, julio-agosto, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México 1985, página 33.
- (120) Pereznieto Castro Jorge, "Organos de participación en el Municipio", Estudios Municipales, número 3, mayo-junio 1985, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, página 80 y 90.

funciones gubernativas presta sólo una parte de la población, - aquélla que tiene la calidad de ciudadano y la cual es titular de ciertos derechos políticos y obligaciones que consagra la -- Constitución Federal en los artículos 8, 9 y 35.

Compartimos la opinión de la licenciada María de Lourdes García Ruíz, en el sentido de que "en nuestro sistema democrático representativo es necesario fortalecer paralelamente, - tanto la participación popular como la participación ciudadana, debido a que se complementan una con otra con la finalidad de - lograr el desarrollo integral de la comunidad" (121) Porque no es posible que la comunidad intervenga en la solución de los -- problemas que constantemente la afectan, si las personas que la forman, no tienen conciencia de los derechos que la Constitu -- ción les otorga como ciudadanos y de las obligaciones que les - impone a las autoridades relativas el ejercicio de la función - pública.

#### 4.11.2 EL MARCO JURIDICO DE LA PARTICIPACION - COMUNITARIA

Diversos preceptos de la Constitución Federal de la -- República, hacen referencia a la participación de la comunidad.

El artículo 5 párrafo cuarto..." En cuanto a los servi - cios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos - que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los - de jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y - los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones -- electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuido en los términos de la ley y con las excepciones - que esta señale..."

---

(121) García Ruíz, María de Lourdes, La participación ciudadana en las decisiones político administrativas del Estado Me - xicano, Editorial M.G. Castañón, México 1965, página 18.

El artículo 25 constitucional "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo de una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación o el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución

"y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución".

El artículo 26 Constitucional "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenido en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática.

Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que le señale la ley.

El artículo 27 fracción XX de la Constitución "El -- Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación -- reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público".

El artículo 28 párrafo sexto "El Estado contará con -- los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de -- carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado".

Es necesario hacer notar que el artículo 115 constitucional, expresamente no hace ninguna referencia a la participación de la comunidad en la prestación de servicios, ni en la -- construcción de obras públicas, elaboración de los planes de -- desarrollo urbano municipal, administración de reservas territoriales y regulación de la tenencia de la tierra o urbana, no obstante que la legislación municipal sí regula a las instituciones y organismos de participación comunitaria, por lo que -- sería conveniente que se adicionara dicho precepto constitucional con un párrafo que hiciera alusión a la intervención de la comunidad en las materias antes mencionadas.

La participación de la comunidad se encuentra prevista en otros ordenamientos jurídicos: como la Ley General de Asentamientos Humanos, que incluye la facultad de los tres niveles de gobierno para promover la participación de los distintos grupos sociales que integran la comunidad en la elaboración de planes y programas de desarrollo urbano.

Asimismo, la Ley de Planeación, contempla las bases para promover y garantizar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan estatal, de los planes municipales y de los programas a desarrollar por el Poder Ejecutivo Estatal y los Municipios.

La Ley de Obras Públicas del Estado de Guerrero (P.O. 2o de marzo de 1985): en el capítulo V, se refiere "a la obra pública con participación ciudadana", disponiendo que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos promoverán la participación ciudadana en la construcción de obras públicas.

En el Estado de Guerrero se expidió el 13 de mayo de 1987, la Ley que establece el fomento de la participación de la comunidad, con el propósito de que el gobierno del Estado y los Ayuntamientos promuevan esa participación en el desarrollo social y económico del Estado, en la ejecución de obras y en la prestación de servicios públicos. Comprendiendo cinco áreas de participación ciudadana: 1- Desarrollo y la asistencia; 2- Justicia y Seguridad Pública; 3- Servicios Públicos; 4- Apoyo a la vida municipal y; 5- Desarrollo Municipal.

#### 4.11.3 LAS FORMAS DE PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LA CONSTRUCCION DE OBRAS Y PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS.

La comunidad puede participar en la construcción de obras y prestación de servicios públicos a través de distintas maneras:

a) Aportando su esfuerzo personal- en ocasiones la población únicamente puede colaborar con las autoridades realizando trabajos físicos, o sea, aportando mano de obra;

b) Aportando materiales de construcción- en otros casos la comunidad sólo aporta los materiales de construcción -- abatiendo el costo de las obras cuando se utilizan materiales- propios de la región;

c) Aportando bienes o recursos económicos- la población puede contribuir poniendo a disposición de las autoridades encargadas de la ejecución de la obra, bienes muebles, inmuebles o dinero en efectivo;

d) Efectuando el pago de contribuciones especiales o de mejoras.

Por lo que la comunidad participa en la construcción de obras y prestación de servicios públicos en forma directa o indirecta, es decir, cuando el comportamiento de la población se ajusta al contenido de los incisos a), b) y c) se da la participación directa y cuando efectúa el pago de una contribución especial o de mejoras su participación es considerada indirecta y configura el sistema de obras por cooperación.

La participación directa de la comunidad se encuentra regulada en el Estado de Guerrero por el artículo 55 de la Ley de Obras Públicas, que establece "Los ciudadanos pueden participar en la realización de las obras públicas, aportando su es fuerza personal, materiales de construcción, bienes o recursos económicos. En caso de que los ciudadanos decidan realizar una

obra pública con sus propios medios, la autoridad correspondiente evaluará la conveniencia de su realización y les dará las facilidades necesarias. Siempre que se programe la realización de una obra con la participación ciudadana, se convendrá previamente a su ejecución: I- La forma de participación ciudadana; II- El monto de la aportación y III- Las condiciones y plazos de la aportación".

#### 4.11.4 EL SISTEMA DE OBRAS POR COOPERACION

El sistema de obras por cooperación se remonta a la época de la Colonia (122). La hacienda pública municipal disponía de dos ingresos fundamentales: los propios y los arbitrios. Por ello Ots Capdequi sostiene que fueron fuente de ingresos para las haciendas municipales "los donativos o servicios más o menos voluntarios de los particulares" (123).

Toribio Esquivel Obregón señala que "al fracasar los empedrados en su ejecución directa por los dueños de las respectivas casas el segundo conde de Revillagigedo cambió de método: exigió una contribución de un medio real anual por vara cuadrada de frente de cada casa; dividió a la población en dos secciones al cuidado de un maestro mayor con su cuadrilla de empedradores, y encargó toda la obra al Ayuntamiento" (124).

(122) Cuc Canovas Agustín, Historia Social y Económica de México, 1933, Págs. 110-113.

(123) Ots Capdequi, El Estado Español en las Indias, Fondo de Cultura económica, México, 1985, página 66.

(124) Esquivel Obregón Toribio, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Editorial Porrúa, México, 1984, páginas 421 y 422.

A criterio del Doctor José Gilberto Garza Grimaldo "no existe una normatividad que regule el sistema de obras por cooperación en nuestro país. No hay uniformidad de criterios en las legislaciones estatales; se incluye en leyes de desarrollo urbano, en la ley de hacienda municipal, en la ley de obras públicas y en reglamentos especiales" (125).

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas públicas (126) sugiere que la normatividad del sistema de obras por cooperación, debe estar en la legislación fiscal municipal: tanto en la ley de hacienda municipal como en la ley de ingresos municipal, mediante un apartado denominado, contribución especial para obras por cooperación.

El licenciado Efraín Urzúa Macías define a las contribuciones especiales o por obras por cooperación, como "prestaciones voluntarias, que solamente obligan cuando han sido admitidas por la mayoría de los beneficiados quienes de común acuerdo contribuyen para la realización de una obra material que los beneficia especialmente" (127).

Esta clase de contribuciones son consideradas como uno de los ingresos públicos ordinarios, pero tienen una naturaleza jurídica distinta a los demás ingresos ordinarios (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones de seguridad social, participaciones).

(125) Garza Grimaldo José Gilberto, Democracia Participativa Municipal, Editorial Carsa. S.A., México, 1990, página 197.

(126) implementación del Sistema de Obras por Cooperación en un Municipio, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, INDETEC, México 1983, página 18.

(127) Urzúa Macías Efraín, Derecho Administrativo, Universidad de-Guadalajara, Jalisco, 1971, página 70.

Existe el criterio de que la contribución especial o de mejoras es un tipo particular de impuesto, sin embargo, este criterio no es correcto, por razón de que el impuesto es un tributo exigido por el Estado a un sujeto pasivo en virtud de la potestad tributaria, destinado a cubrir los gastos públicos en forma proporcional y equitativa. No haciendo ninguna alusión a obras y a servicios públicos, por tratarse de una prestación de naturaleza no divisible, en la que el sujeto pasivo no tiene una utilidad previa individualizable. Mientras que en la contribución especial o de mejoras el ingreso que se obtiene es consecuencia de un beneficio patrimonial para un determinado conjunto de personas beneficiadas con la construcción de obras públicas.

Además, el impuesto se diferencia de la contribución especial, en que ésta última no se aplica periódicamente, sino de una sola vez, con motivo de la ejecución de obras públicas que originan el aumento de valor de ciertos inmuebles; y también, en que la carga se distribuye entre todos los propietarios o poseedores beneficiados directamente por la obra y en proporción al beneficio obtenido por cada uno.

#### 4.11.5 LA ADMINISTRACION DEL SISTEMA DE OBRAS POR COOPERACION.

Una vez determinado el marco jurídico de la contribución especial o de mejoras, se puede poner en funcionamiento el sistema de obras por cooperación, por lo que se debe contar con una estructura administrativa adecuada que asegure la confianza de los cooperadores y se garanticen sus intereses, para poder brindarles un eficiente servicio. Existen dos alternativas para administrar el sistema: la primera mediante la administración directa del Ayuntamiento a través de una unidad administrativa facultada para ello; la segunda, a tra-

vés de la delegación de facultades por parte del Ayuntamiento. - para que el sistema sea administrado por el Consejo de Colabora- ción Municipal.

Aunque en la práctica, presenta mayores ventajas la ad- ministración directa por parte del Ayuntamiento, porque permite un contacto más cercano entre la población beneficiada, las au- toridades y además, disminuye los costos de la obra al no inclu- ir gastos de administración.

Por el contrario, cuando el Consejo de Colaboración Mu- nicipal es el que administra el sistema, para cubrir los gastos administrativos del Consejo, es necesario gravar el costo de -- las obras con un porcentaje previamente determinado para ese -- fin; además de que resulta gravoso el pago de los estudios y -- proyectos previos a la ejecución de la obra, por lo que existe -- un mayor costo de la misma, que repercute en los contribuyentes.

Para poder realizar una obra pública a través del sis - tema de obras por cooperación, lo primero que se tiene que ha - cer es un estudio socioeconómico de la zona de influencia de la obra a ejecutar, a fin de conocer las condiciones sociales de -- los habitantes de la zona y poder determinar la capacidad de -- pago de los propietarios. Este estudio es básico para determi - nar la procedencia o improcedencia de la ejecución de la obra - bajo este sistema.

El estudio socioeconómico se efectúa de acuerdo a una - encuesta aplicada en una muestra representativa del total de -- predios comprendidos en la zona de afectación de la obra, de -- biendo obtener la información directamente de los propietarios - o poseedores de los predios seleccionados.

El estudio antes referido, debe ser realizado por el - Ayuntamiento o por el Consejo de Colaboración Municipal, según sea la opción administrativa que se elija, debiendo cargarse -

al costo de la obra las gratificaciones que se otorguen a los encuestadores.

Una vez determinada la capacidad de pago de los propietarios se procede a la realización de los proyectos de ingeniería.

Estos proyectos pueden ser elaborados y ejecutados ya sea por el Ayuntamiento en forma directa, a través de la unidad administrativa correspondiente (Dirección de Obras Públicas Municipales), o bien, se pueden someter a concurso, para lo cual se deberán formular las bases que se requieran para la ejecución de la obra y expedir la convocatoria respectiva.

Para determinar el costo total de la obra, se deben considerar los siguientes aspectos:

a) El importe del anteproyecto y del proyecto, en el caso de que sea otorgado bajo contrato;

b) Importe de todas las erogaciones inherentes a la ejecución de la obra, tales como los costos de asesoría y dirección cuando administre el Consejo de Colaboración Municipal y, en general, pagos por mano de obra, materiales etc.;

c) Pago de intereses y gastos accesorios por financiamiento de las obras;

d) Importe de cualquier otra erogación que sea necesaria para realizar las obras. En este apartado se incluyen todos aquellos gastos directos o indirectos que motiven los estudios y proyectos, como por ejemplo, gratificación a encuestadores.

e) Porcentaje que se cargará a la obra para gastos administrativos de los Consejos de Colaboración Municipal.

Una vez determinados los estudios y proyectos y determinado el costo total, debe realizarse el cálculo de las cuotas

unitarias correspondientes a los propietarios o poseedores de los predios ubicados en la vía pública donde se va a realizar la obra.

Para ese efecto, a través de la oficina de Catastro se realiza la identificación de los predios donde va a realizarse la obra, sus dimensiones, linderos, topografía, nombre de los propietarios, valor de los terrenos y construcciones. Para determinar la cuota unitaria correspondiente a cada propietario o poseedor, se calcula en primer lugar, la cuota por metro lineal, que se obtienen multiplicando el número de metros lineales de frente de cada predio por la cuota correspondiente a cada metro lineal de frente (esto se aplica si se trata de pavimentaciones, guarniciones y alumbrado público).

En el caso de sistemas de agua potable, drenaje o alcantarillado, el efecto de la obra guarda mayor relación con la extensión de cada predio, por lo que se considera más equitativo que se determine la cuota, en función de los metros cuadrados de superficie que posee cada contribuyente.

La cuota unitaria por contribuyente se obtiene multiplicando el número de metros cuadrados de superficie de cada predio, por la cuota correspondiente a cada metro cuadrado de superficie (128).

Por lo general, las cuotas de la contribución especial para obras por cooperación se determinan cuando se termina la obra en tramo que se ponga en servicio, por lo que el Ayuntamiento o el Consejo de Colaboración Municipal, según el caso, requerirán del financiamiento para realizar las obras en cuestión.

---

(128) SISTEMAS DE OBRAS POR COOPERACION. INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LAS HACIENDAS PUBLICAS INDETEC, JALISCO, 1982 p.4.

Es a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, como los Municipios obtienen financiamiento para la construcción de obras y servicios públicos. BANOBRAS exige dentro de los trámites para otorgar financiamiento, que se cuente con el aval del gobierno del Estado, cuando el préstamo va directo a los Municipios; y el aval de los Ayuntamientos, cuando se contrata el crédito por los Consejos de Colaboración Municipal. En ambos casos, el aval se otorga sobre las participaciones que corresponden a los Ayuntamientos, por lo que esta situación debe ser considerada por las autoridades municipales al decidir por la forma de administración del sistema.

La implementación del sistema de obras por cooperación conlleva ventajas que inciden en el ámbito político, social y económico.

En lo político, este sistema tiene por efecto disminuir el paternalismo de las autoridades, creando conciencia ciudadana con un profundo sentido social. Así mismo, fortalece, la confianza de la comunidad en sus gobernantes y en las instituciones. En síntesis proporciona estabilidad política a los Municipios.

En lo social, se obtiene la participación de grupos organizados en las tareas de gobierno; se incorpora a los beneficiados de las obras a su mantenimiento y operación; se despierta el interés de la ciudadanía por organizar y superar sus niveles de vida y se logra el arraigo a sus lugares de origen, al crearse más fuentes de empleo.

En lo económico, coadyuva al fortalecimiento municipal, mediante el apoyo a las haciendas municipales, aumentando la capacidad ejecutora de los ayuntamientos y sus posibilidades de respuesta a las demandas populares.

Además, reduce los costos de las obras y servicios públicos al utilizarse la mano de obra de la comunidad, los materiales de la región y las aportaciones económicas de ésta. Por estas razones, es conveniente que los Municipios no abandonen la instrumentación del sistema de obras por cooperación, porque a través de ese sistema, se puede lograr la recuperación de la inversión pública, obtener la participación de la comunidad y tener a su disposición una fuente inagotable de desarrollo:\*

\* En 1984, el licenciado Alejandro Cervantes Delgado, Gobernador del Estado de Guerrero, puso en operación el Programa Dando y Dando, que funcionó en forma tripartita; al gobierno estatal le correspondía aportar el 50% de la inversión, a los Ayuntamientos el 30% y a las comunidades el 20% restante. Con ese programa se promovió en forma efectiva la participación comunitaria y al mismo tiempo sirvió para fortalecer el régimen municipal al permitir a los Ayuntamientos tener mayor capacidad de respuesta a las demandas populares.

## CAPITULO. 5

## LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES Y SUS ALTERNATIVAS DE ADMINISTRACION.

## 5. ALTERNATIVAS DE ADMINISTRACION.

A continuación procederemos a hacer un estudio de los servicios públicos municipales previstos en la fracción III. - del artículo 115 Constitucional y algunos servicios que las legislaturas locales han considerado como competencia del Municipio, con el objeto de definir las formas de administración que resulten apropiadas para la prestación de cada uno de los mismos.

5.1 AGUA POTABLE- Al consolidarse los primeros gobiernos de la Revolución, la mayor parte de las poblaciones de la república mexicana carecían de agua potable. Se puede decir que es hasta 1933, cuando el Gobierno Federal realiza acciones modestas para resolver este problema, creando el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, encargado de impulsar la primera fábrica de tubería, asbesto-cemento, de América Latina, además de financiar parcialmente el costo de las obras de agua potable.

De entonces a la fecha, el Gobierno Federal ha intervenido en la construcción y abastecimiento de agua potable, a través de diversas instancias que en su momento han jugado un papel primordial para avanzar en la solución del importante problema que representa su suministro. Así por ejemplo, en 1934 se creó el Departamento de Ingeniería Sanitaria, convertido después en Secretaría de Salubridad y Asistencia. En 1946 con la creación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, se fortalecen las actividades para apoyar este servicio. A partir de 1960, las comisiones ejecutivas establecidas en las cuencas hidrológicas de Papaloapan, Tepalcatepec, Grijalva y El Fuerte, avanzan en la solución del problema. Por su parte-

el Departamento del Distrito Federal se responsabiliza del servicio en el área de su circunscripción.

Los servicios de agua potable y alcantarillado en pueblos y ciudades fronterizas fueron responsabilidad de la Secretaría de Patrimonio Nacional, a través de las Juntas Federales de Mejoras Materiales. En 1972, se crea la Comisión de Aguas del Valle de México para atender el suministro del líquido a la zona metropolitana. Asimismo y dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia la Comisión Constructora de Ingeniería Sanitaria participó activamente en la construcción de sistemas de agua potable en el medio rural.

Para dar una idea del esfuerzo realizado en materia de inversión pública canalizada al agua potable y alcantarillado, basta mencionar que entre 1947 y 1971, considerando las distintas instituciones participantes, excepto la Secretaría de Salubridad y Asistencia, alcanzó montos del orden de 17,500 millones de pesos en 1978. Por lo que toca a los sistemas construidos exclusivamente por la Secretaría de Recursos Hidráulicos, -- después convertida en SARH, se puede decir que entre 1972 y -- 1987, se han canalizado poco más de un billón cien mil millones de pesos (129). Actualmente, el servicio de agua potable es uno de los principales retos que a los tres niveles de gobierno en sus respectivas jurisdicciones les corresponde afrontar.

Con el propósito de lograr el desarrollo de la infraestructura hidráulica del país y procurar la distribución adecuada de las aguas nacionales, el Presidente Carlos Salinas de --

(129) Kamel Athié Flores (Director de Programación y Presupuestos de la Sedue). "Papel de la Inversión Pública en el Financiamiento y Administración de los Sistemas Hidráulicos". El Municipio. Revista del Ayuntamiento Mexicano, número 13, Julio 1987 Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, 1987. pág. 214.

Gortari, mediante decreto de fecha 16 de enero de 1989, creó - dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos - un organismo administrativo desconcentrado denominado Comisión Nacional del agua, que tiene las siguientes funciones: Artículo 2-I. Proponer la política hidráulica del país, formular y mantener actualizado el Programa Nacional Hidráulico y ejecutar el Sistema de Programación Hidráulica;

II. Fijar los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a los programas y acciones del Gobierno Federal en materia de agua;

III. Establecer y, en su caso, proponer las bases para la coordinación de acciones de las unidades administrativas e instituciones públicas que desempeñen funciones relacionadas con el agua;

IV. Administrar y regular, en los términos de la ley, las aguas nacionales, la infraestructura hidráulica y los recursos que se le destinen;

V. Programar, estudiar, construir operar y conservar obras hidráulicas y realizar las acciones que requiera el aprovechamiento integral del agua;

VI. Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

VII. Estudiar, programar y proyectar las obras de drenaje, control de ríos y aprovechamiento de los recursos hidráulicos del Valle de México, así como construir las obras de drenaje o aprovechamiento hidráulico y realizar las acciones que para su desarrollo se requieran;

VIII. Asegurar y vigilar la congruencia entre los programas relacionados con el agua y la asignación de recursos públicos para su ejecución; y

IX. Estudiar, proponer y ejecutar, en su caso, las medidas de tipo financiero que permitan el desarrollo de la infra

estructura y los servicios hidráulicos del país".

Asimismo, la Comisión Nacional del agua tiene las siguientes atribuciones: "Artículo 3. I. Las que conforme a la legislación correspondan a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, salvo aquellas que por disposiciones legales o reglamentarias se le atribuyan expresamente al Titular de la Secretaría;

II. Prestar el servicio público de agua en los casos que conforme a la ley compete al Ejecutivo Federal, o que con vengan con otras instancias de gobierno o los particulares;

III. Construir, operar y conservar las obras e instalaciones necesarias para el suministro de agua en las áreas urbanas del Valle de México, en especial el área metropolitana, hasta los sitios en que se convengan;

IV. Ejecutar en la esfera de su competencia, el Programa Lago de Texcoco en la zona federal a su cargo y en la cuenca hidrológica del propio lago, así como realizar los programas y obras para evitar o disminuir tolvaneras;

V. Intervenir, conforme a la ley, en la captación y aplicación de los ingresos originados por la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como por la prestación de los servicios a su cargo;

VI. Administrar los bienes y recursos humanos, materiales, financieros y de informática con que cuente para el ejercicio de sus atribuciones, conforme a la normatividad correspondiente a la materia; y

VII. Las demás que le confieran las disposiciones legales o le señale el Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos".

A partir de la reforma al artículo 115 Constitucional (3 de febrero de 1983), se les otorgó a los Municipios la facultad

tad de intervenir en la prestación del servicio de agua potable, lo que les ha ocasionado serios problemas, pues de los 2379 municipios existentes en la República Mexicana, el 55% no dispone del servicio de agua potable ni del de alcantarillado (130).

Los Municipios en relación al servicio de agua potable desarrollan básicamente las funciones siguientes:

- = Dirección
- = Abastecimiento
- = Distribución y conducción
- = Potabilización
- = Mantenimiento
- = Alcantarillado-Drenaje
- = Medición y;
- = Obras

a) - DIRECCION- El órgano directivo es el responsable del buen funcionamiento del servicio público. En la mayoría de las Entidades Federativas el servicio de agua potable se presta a través de un organismo estatal y la distribución del agua le corresponde al Municipio a través de Juntas, Comités, Patronatos y Empresas. En algunos Municipios como Monterrey, Toluca, Mérida, Acapulco, Chilpancingo\* el servicio de dotación de agua potable se realiza a través de organismos descentralizados municipales, teniendo buenos resultados técnicos y económicos, pues en razón a su autonomía orgánica y técnica, pueden administrar el servicio con mayor fluidez en beneficio de la colectividad.

(130) Sergio Mingram de la Garza. El Municipio. Agua Potable. -- "Lograr la autosuficiencia de los organismos operadores de agua potable. Objetivo de la SEDUE". Revista del Centro Nacional de Estudios Municipales. Número 2. Marzo 1986. Secretaría de Gobernación. México 1986 página 82. \* Decreto de fecha 31 de marzo de 1989 que creo el organismo público paraestatal Sistema Municipal de agua potable y Alcantarillado de Chilpancingo.

Es muy importante que al frente de ese organismo se encuentre una persona con la preparación suficiente para desempeñar el cargo, ya que de lo contrario, se puede incurrir en una deficiente operación que repercute directamente en las finanzas municipales y en perjuicio de los usuarios.

El organismo descentralizado municipal encargado de la prestación del servicio de agua potable, debe cumplir seis funciones básicas: (131)

- 1- Operar y conservar los sistemas de agua potable y alcantarillado;
- 2- Efectuar la administración de apoyo a los servicios;
- 3- Comercializar los servicios;
- 4- Contabilizar y controlar las finanzas;
- 5- Planear y programar la gestión técnica, económica y organizacional de la entidad; y
- 6- Informar a las dependencias e instituciones que corresponda;

Para el otorgamiento de créditos a través de FIFAPA se debe contar con la existencia de un organismo operador de carácter descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas finalidades sean operar, administrar, conservar, planear y contruir obras de agua potable y alcantarillado (132):

Asimismo, la asociación municipal es una figura jurídico-administrativa que puede ser aplicable en la prestación del servicio de agua potable, porque a través de ella los Municipios unen sus esfuerzos para la obtención de financiamientos tendientes a la construcción del sistema así como también para desarro

(131) Manual de Servicios Públicos Municipales. Colección de manuales de Administración y Organización Municipal Conmemorativa del XV Aniversario del Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal. Coedición INAP y BANOBRAS, México, - - 1987, página 73.

(132) Sergio Migram de la Garza, Op. Cit. página 89.

llar las funciones a que hemos hecho alusión en líneas anteriores, relacionadas con el servicio. Además, los Municipios así constituidos tienen la posibilidad de participar en el Consejo de Administración del organismo descentralizado municipal que se constituya para tal efecto, siendo responsables solidariamente con los miembros de dicho organismo de su funcionamiento. Esta forma de administración se ha implementado en los Municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, con óptimos resultados, permitiendo actualizar las tarifas con fundamentos reales, así como también el padrón de usuarios. (133)

b) ABASTECIMIENTO- El abastecimiento comprende las captaciones y los sistemas de conducción de las fuentes de suministro a las redes primarias.

La fuente de abastecimiento, es todo recurso acuífero superficial o subterráneo que puede ser utilizado para su aprovechamiento en las necesidades de una localidad o población y se dividen en: superficiales y subterráneas (134). Entre las superficiales se encuentran: manantiales, ríos, lagos, presas y mares y las subterráneas están constituidas por ríos o corrientes subterráneas. Una vez detectadas las fuentes de abastecimiento y conocidas sus características, se debe proceder a seleccionar aquellas que ofrezcan las mejores condiciones de servicio y el menor costo económico, en cada una de las alternativas de solución planteadas.

(133) Israel Díaz Acosta\* Vicepresidente de la Asociación Nacional de Organismos Operadores de Agua Potable y Alcantarillado. El Municipio. Agua Potable. Revista del Centro Nacional de Estudios Municipales. No.2. Secretaría de Gobernación. Marzo, 1986, página 313.

(134) Manual de Servicios Públicos Municipales. Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal Conmemorativa del XV Aniversario del Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal. Coedición INAP y BANOBRAS. México, 1987, página 75.

c) DISTRIBUCION Y CONDUCCION- La conducción consiste en trasladar el agua desde las fuentes de captación o abastecimiento hasta el punto donde se almacene o alimente a las redes de distribución urbana.

Cuando existen plantas potabilizadoras, se recomienda que la alimentación a redes sea cerrada, para evitar cualquier posibilidad de contaminación.

El objetivo de la distribución o conducción del agua, consiste en que toda la población sea servida de acuerdo a los volúmenes suministrados.

Conforme al criterio sostenido por Luis López Moctezuma (135), al Municipio le debe corresponder únicamente la distribución tanto del agua potable como del alcantarillado- recibiendo el agua en bloque y entregando el agua servida correspondiendo la captación, conducción, potabilización, alojamiento y tratamiento de aguas residuales a la Federación o al Estado, según convengan-. Y la operación, administración y mantenimiento de los sistemas de agua potable y alcantarillado a través de organismos descentralizados municipales, que integren su Consejo de Administración con funcionarios municipales, con la participación del sector social y la representación de la Federación y el Estado".

Estamos de acuerdo con esta opinión, pues los Convenios Administrativos, permiten a la Federación y a las Entidades Federativas, subrogarse en el cumplimiento de parte de las funciones que le corresponde desempeñar al Municipio en la prestación del servicio de agua potable, permitiendo a éste actuar con fluidez en la administración, operación y mantenimiento de dicho

(135) El Municipio. Revista del Ayuntamiento Mexicano. Número 13. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, 1987, páginas 22 y 23.

sistema, así como reducir el pago de pasivo derivado de los financiamientos obtenidos para tal efecto.

d) POTABILIZACION- La potabilización consiste en acondicionar - el agua para el uso y consumo humano, para lo cual se remueven los sólidos, la coloración y las bacterias que pueden contener, dentro de los límites de tolerancia para el cuerpo humano.

Los procesos de potabilización del agua son:

- = Cloración- Es un tratamiento que consiste en añadir cloro al agua para contrarrestar las impurezas;
- = Filtración- Consiste en pasar el agua por filtros especiales para remover sólidos suspendidos;
- = Sedimentación- Consiste en el asentamiento por gravedad de las partículas sólidas contenidas en el agua.
- = Floculación- Es un procedimiento primario por medio del cual se purifica el agua, utilizando algunos elementos floculantes, como el fósforo y fosfato de amonio entre otros.

La selección del proceso de potabilización, se determina en base a la condición natural del agua mediante el resultado de los exámenes físicos, químicos y bacteriológicos que se realicen previamente a la fuente de explotación.

El agua para consumo humano debe ser potable, y en virtud de ello, la dotación del servicio de agua debe hacerse de manera general y equitativa, en el siguiente orden de importancia.

- = Consumo humano
- = Consumo doméstico
- = Para servicios públicos
- = Para servicios comerciales e industriales de índole particular.

No podemos dejar de mencionar la importancia que tiene el reuso o reciclaje del agua, pues es una alternativa para ob tener un uso más eficiente de este recurso y para reducir los costos derivados de su abastecimiento y desalojo.

Diversos países como los Estados Unidos de Norteamérica, Alemania Federal, Unión Soviética, Japón entre otros, han desarrollado sistemas de reciclaje con resultados favorables. Cabe destacar la importancia que en Sud-Africa se le ha dado a la reutilización del agua, debido principalmente a la escasa y errática precipitación pluvial de ese país (136).

Nuestro país no está excluido de recurrir a tecnologías que manejen en forma racional el agua. En México, en el año 2000 la demanda del fluido en las ciudades con más de 300 mil habitantes se duplicará con respecto a 1985, hecho que agudizará los problemas actuales. Si para el año 2000 no logramos un manejo más racional de este recurso mediante su reciclaje, evitaremos tener que duplicar la infraestructura para captar el fluido (137).

e) MANTENIMIENTO- Es necesario implementar programas adecuados de operación y mantenimiento, que tienen como propósito controlar el consumo de los usuarios y eliminar con procedimientos correctivos y preventivos las causas del desperdicio en las redes de agua potable, y el deficiente funcionamiento del alcantarillado.

Al respecto el Ingeniero Sergio Mingram de la Garza, Secretario Particular del Subsecretario de Desarrollo Urbano de

---

(136) Lama Manuel, "Alternativas para el reuso del agua en México", Estudios Municipales, número 18, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1987, página 113.

(137) Ibid.

la SEDUE, en una entrevista que le hizo el Doctor Raúl Olmedo - Carranza en 1986, afirmó "Que de más de 18 mil sistemas de agua potable, la mitad o un poco más, están en desuso porque tienen una falla que es corregible con una pequeña inversión, incluso hecha por la comunidad" (138).

El Gobierno por su parte se enfrenta al problema de continuar con la ampliación de la infraestructura del servicio de agua potable; o bien, conservar los sistemas existentes por medio de su rehabilitación. Desde una perspectiva técnica y financiera es recomendable la segunda vía, ya que puede llegar el momento en que los sistemas existentes dejen de funcionar.

f) DRENAJE Y ALCANTARILLADO- El drenaje es un sistema subterráneo de tuberías por el que se desechan las aguas negras y residuales.

El alcantarillado es una red de colectores para reunir los desechos líquidos sanitarios, industriales y agua de lluvia para ser conducidos al canal del desagüe o a plantas de tratamiento. Este servicio debe cumplir dos funciones fundamentales que son el drenaje sanitario y pluvial.

El sanitario tiene por finalidad la recolección y conducción de las aguas usadas o aguas negras, a lugares de disposición final donde no provoquen efectos negativos para la población, el medio ambiente y otros recursos naturales.

El pluvial tiene por objeto la conducción de agua de lluvia con el fin de evitar inundaciones en la zona urbana y encauzarlas según el escurrimiento. La recolección de aguas pluviales

---

(138) El Municipio. Agua Potable. Revista del Centro Nacional de Estudios Municipales, número 2. Marzo 1986, Secretaría de Gobernación. México, 1986, página 24.

puede hacerse en forma separada de las aguas negras; esto ha originado alternativas para la elección de un sistema combinado, separado o mixto. En todo caso la elección se hace dependiendo de las necesidades sanitarias, condiciones topográficas, hidrológicas y de las condiciones económicas.

Existen sistemas de drenaje alternativos como el SIRDO (Sistema Integrado de Reciclaje de Desechos Orgánicos), desarrollado a partir de 1978, por el Grupo de Tecnología Alternativa (GTA) de Mérida Yucatán, agrupación que fué fundada por la arquitecta Josefina Mena, y que realiza la búsqueda de la tecnología para el reciclado de los desechos orgánicos en las zonas urbanas. El SIRDO (139), no se diseñó únicamente para eliminar basuras y desperdicios, sino como un proceso potencial de actividades laborales productoras de ingresos.

Es un sistema que requiere gran cantidad de mano de obra en todas sus etapas, desde su construcción hasta el mantenimiento y producción. Sus características hacen posible el manejo cooperativo comunitario de su funcionamiento diario. Básicamente el SIRDO funciona de la siguiente manera: cada casa se conecta con el sistema comunitario con dos tubos separados: uno para las aguas grises (provenientes del baño, cocina, lavado de ropa, que contienen detergentes) y las aguas negras que salen del inodoro. Después de filtradas, el ochenta por ciento de las "aguas grises" pueden utilizarse de nuevo como agua de riego. Las "aguas negras" van a un tanque, donde el cieno se separa del agua. El cieno se extiende en una cámara aeróbica de descomposición y se mezcla luego con la basura de la casa. Allí el agua se evapora mediante un proceso de secamiento solar y en el término de un año, lo que resta se convierte en un fertilizante

(139) Manamne Schmint. Administración Comunitaria de Revestimiento de desechos: El SIRDO. Textos Municipales No.8, Centro Nacional y Estudios Municipales, México 1985, página 55.

rico en sustancias nutritivas. Entre tanto, "las aguas negras", adecuadamente tratadas van a dar a los zurcos de las huertas -- donde crecen flores y vegetales. También se les canaliza hacia estanques destinados a la cría de peces. El SIRDO es un sistema único, por requerir un cuidadoso control de varias etapas del -- proceso de descomposición, algo imposible de realizar en un sis tema municipal a grande escala. Por otro lado es demasiado cos- toso para instalarse individualmente en cada casa. De ahí que -- resulte ideal para un manejo de tipo comunitario. Este sistema- se ha implementado con éxito en comunidades urbanas tanto en -- Mérida como en el Valle de México, a través de cooperativas de -- producción que aglutinan en un mayor porcentaje a mujeres, ha -- ciendolas ingresar al proceso productivo de su región.

g) MEDICION- Es necesario que el organismo que administre el -- sistema de agua potable, efectúe una adecuada medición de los -- volúmenes manejados para distribuir el agua potable con el máxi mo caudal que permita la capacidad técnica instalada a la pre -- sión adecuada y conociendo los flujos en el sistema de abaste -- cimiento. Pues la baja cobertura de medición del consumo, hace- que se aplique tarifas bajas que causan -- perjuicios al sis- tema, como la descapitalización del organo encargado de admi -- nistrarlo, así como la destrucción del mismo.

h) OBRAS- Se considera como obra pública municipal todo trabajo que realice la Administración Pública Municipal por sí o por -- medio de terceros, con recursos propios o de manera conjunta -- con otras instituciones públicas, consistentes en construir, -- crear, modificar o conservar bienes inmuebles o instalaciones -- que se utilicen para la prestación de un servicio público muni- cipal o que fomenten el desarrollo económico-social del munici- pio o la región (140).

(140) Manual de Obra Pública Municipal. Instituto Nacional de -- Administración Pública A.C.= BANCO NACIONAL de Obras y -- Servicios Públicos SNC, México, 1987, página 15.

Por lo que respecta a las obras relativas a la construcción, ampliación o rehabilitación de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado, éstas se pueden realizar a través de:

-Administración Directa- El Ayuntamiento puede constituir un comité o utilizar sus propias unidades administrativas para ejecutar determinadas obras públicas, trasladando proporcionalmente su costo a los propietarios o poseedores de los predios beneficiados con su construcción.

- A través de Convenios- Esos convenios pueden implicar una relación jurídica bipartita o tripartita. La primera situación se presenta cuando se celebran entre el Estado y el Municipio y la segunda, cuando se celebran entre la Federación, la Entidad Federativa y el Municipio respectivo;

- Asociación Municipal- La asociación municipal se constituye cuando dos o más Municipios de una misma Entidad Federativa, se unen con la finalidad de desarrollar obras en común, ya sea porque sus recursos económicos son insuficientes para cubrir el costo, o bien, porque representan un beneficio recíproco.

Existiendo cinco vías para el financiamiento de dichas obras:

- 1) Mediante contribuciones que aporten los particulares, derivadas de un convenio o por imposición legal resultante del beneficio que las obras proporcionan;
- 2) Recursos canalizados por la Federación a los Estados y Municipios a través del Convenio Unico de Desarrollo (CUD).
- 3) Recursos canalizados por las Entidades Federativas a los Municipios a través del Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio, así como las aportaciones directas que se reciben por medio de las dependencias

cias de apoyo a los municipios.

- 4) Recursos financieros y materiales que la Administración Municipal destine para tal fin.
- 5) Créditos- Los créditos que por medio del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos se obtienen para la realización de diversos tipos de obras tanto de infraestructura como para la prestación de los servicios públicos municipales.

Son sujetos de crédito todos los municipios de la República Mexicana y hay un techo financiero por el 100% del costo de la obra<sup>(141)</sup> Para tal efecto BANOBRAS otorga créditos a los municipios que por sus características socioeconómicas no tienen acceso al financiamiento bancario a través del Fondo Fiduciario de Fomento Municipal. En este caso los techos financieros varían en función del tipo de obra que se realice, van del 47% al 100% del Costo de la obra<sup>(142)</sup>. Asimismo, este banco administra el Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA); para otorgar créditos para la construcción, ampliación y/o rehabilitación de los sistemas de agua potable, alcantarillado y drenaje para aplicarse a ciudades de tamaño mediano o de más de 50,000 habitantes. Son sujetos de crédito del FIFAPA los gobiernos estatales y municipales directamente o los organismos y empresas que tienen la función de prestar este servicio. Excepto en el área metropolitana de las ciudades de Guadalajara, Monterrey y México.

(141) Manual de la Obra Pública Municipal, Ed. BANOBRAS, Página 68.

(142) Ibid

La facultad de proporcionar el servicio de agua potable llega a convertirse en un problema político cuando no satisface las demandas de la población, por lo que las autoridades municipales deben dedicarle especial atención por ser determinante para el bienestar de la población y para su incorporación en el desarrollo económico regional.

Para el buen funcionamiento del sistema de agua potable es recomendable considerarlo como un problema prioritario que es necesario atender, por lo que se deben tomar las medidas pertinentes para lograr su eficaz funcionamiento por lo que es recomendable que se realicen las siguientes acciones:

Llevar a cabo una adecuada planeación del sistema de -- agua potable (que comprende además el drenaje y alcantarillado), para lograr un manejo más racional del agua en el ámbito urbano. Por lo que también se debe concientizar a la población acerca de la importancia del uso racional de este recurso.

= Contar con los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para el buen funcionamiento del servicio, por lo que se debe contar con personal especializado para llevar a cabo con eficiencia las funciones relativas a la prestación de -- este servicio.

= Lograr un manejo más eficiente del agua a través de -- su reciclaje, con la finalidad de lograr un óptimo aprovechamiento de las aguas grises y de las aguas negras, en actividades agrícolas, industriales, comerciales.

= Evitar la existencia de tomas clandestinas, así como el acaparamiento del agua por grupos económicamente poderosos.

= Aplicación de tecnologías no convencionales para resolver el problema del agua en las comunidades urbanas y rurales.

= Conocimiento de los instrumentos de financiamiento para la construcción, ampliación, rehabilitación de la red de agua potable, drenaje y alcantarillado.

= Aplicación de tarifas justas, tendientes a lograr la recuperación de la inversión realizada en la prestación del servicio. Pues las tarifas bajas causan graves perjuicios a la comunidad, al no permitir que se cubran los costos de operación, rehabilitación y ampliación y además originan la descapitalización del organismo responsable de la administración del sistema\*

= Evitar la utilización de ingresos provenientes de la prestación del servicio de agua potable para subsidiar otros servicios, pues esto trae por consecuencia los mismos inconvenientes señalados en el punto anterior.

## 5.2 ALUMBRADO PUBLICO

En México existen varios antecedentes que denotan la preocupación del gobierno por regular y establecer el servicio de alumbrado público, como por ejemplo la obra de instalación del alumbrado público del Virrey Revillagigedo. Y las disposiciones del Presidente Benito Juárez en materia de producción de energía eléctrica.

Fue en 1881 cuando en la Ciudad de México se constituyó la primera empresa dedicada a producir y vender energía eléctrica, empleada en forma preferente al uso doméstico, a los transportes urbanos y al alumbrado público.

En el período de la revolución (1910-1915) fue muy notable el estancamiento de la industria eléctrica, pero en 1917 se registran avances, como consecuencia de la instauración del nuevo orden constitucional (143).

\* Se considera que en México existen las cuotas más bajas por el servicio de agua potable, comparadas con el resto de los países del continente americano.

(143) Rendón Huerta Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1983, página 238.

En 1926, se expide el Código Nacional Eléctrico y en 1933 se crea la Comisión Federal de Electricidad; en 1938 se expide la Ley de la Industria Eléctrica. En 1960 se llevó a cabo la adquisición de las empresas generadoras y distribuidoras de energía eléctrica, fué entonces cuando se adicionó el artículo 27 Constitucional, para establecer la exclusividad del Estado Mexicano en lo que se refiere a la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, teniendo el carácter de servicio público no concesionable\*

Siendo competencia de la Comisión Federal de Electricidad, lo relativo a la instalación de las redes de alumbrado público; correspondiendo al Municipio intervenir en el sistema reparando, cambiando lámparas y balastras, pintando postes, sugiriendo la adopción de métodos más modernos y adecuados a las necesidades del lugar a iluminar (luz mixta, vapor de mercurio, sodio alta presión, sodio-baja presión, halógena-yodo, cuarzo).

El alumbrado público consiste en establecer un sistema de iluminación por medio de la energía eléctrica en los sitios públicos (calles, avenidas, parques, jardines, plaza etc) permitiendo la visibilidad nocturna y brindando seguridad a la población.

Los Municipios se encargan de: a) Planear, dirigir y suministrar el servicio; b)- Mantener en buen estado el servicio de luz (lámparas, focos, balastras, postes), así como vigilar su conservación y uso adecuado; c)- Dirigir la distribución de la red de alumbrado público; d)- Solicitar la ampliación del

\* En México el servicio de suministro de energía eléctrica corresponde exclusivamente a la Nación, de acuerdo a lo dispuesto por el párrafo VI del artículo 27 Constitucional, que establece: "Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos para dichos fines".

servicio cuando las necesidades de la población lo requieran: - e)- Cobrar y administrar los derechos por el servicio; y f)- Promover la construcción de pequeñas plantas hidroeléctricas en pequeños ríos para dotar el servicio a localidades que lo requieran\*

El servicio de alumbrado público es producto de un desarrollo tecnológico universal, que debido al paso del tiempo ha reunido las siguientes características: a) Es esencial para el desarrollo de la vida comunitaria; b)- Responde a la satisfacción de una necesidad social referida a la seguridad pública. - Se entiende que si una ciudad está iluminada se estará contribuyendo a la prevención de delitos tales como robos, asaltos, violaciones etc; c)- Es un servicio altamente especializado; d)- Su organización y funcionamiento están regulados jurídicamente a través de reglamentos y; e)- Conforman un sistema de iluminación basado en el suministro de energía eléctrica, pero sin desechar otras alternativas como el uso de la energía solar; f)- De su operación depende en gran parte el desarrollo tecnológico; g)- Se presta por administración directa debido al alto costo que implica su introducción, reparación y mantenimiento; h)- Puede ser un complemento de las necesidades de ornato de la ciudad.

\* El Doctor Raúl Olmedo Carranza, afirma "existe desigualdad en suministro, puesto que en zonas urbanas existe ese servicio, mientras que las comunidades rurales carecen de él, por razón que se han construido grandes plantas hidroeléctricas y termoeléctricas destinadas a suministrar energía a las zonas urbanas del país y se han olvidado de las localidades pequeñas, no existiendo una debida planificación en este aspecto. Por lo que deben realizarse estudios para aprovechar los recursos naturales como son los ríos pequeños, instalando pequeñas plantas hidroeléctricas para dotar de ese servicio a las poblaciones rurales, tomando en consideración que México cuenta con una diversidad de ríos susceptibles de aprovecharse para ese fin" ("Problemática de los servicios de agua potable, drenaje-alcantarillado y alumbrado público", Textos Municipales Número 9, Centro Nacional de Estudios Municipales, México, 1985, página 16.

La prestación del servicio de alumbrado público requiere la utilización de recursos humanos, financieros y materiales para su buen funcionamiento. Este servicio debe contar con una alta especialización, porque su introducción en una ciudad o comunidad rural, así como su mantenimiento tienen que hacerse con apego estricto a procedimientos, especificaciones y normas de calidad condicionadas por el desarrollo de la industria eléctrica y por las fuentes suministradoras de energía. Debido a la complejidad y tecnología de este servicio, se requiere de mano de obra calificada, la que por cierto es escasa en el mercado local de trabajo. Por otra parte, los bajos salarios que los Ayuntamientos pagan al personal contrastan con los que asigna la Comisión Federal de Electricidad a sus trabajadores.

Lo tradicional o normal, es que en el presupuesto municipal se asigne una partida destinada a la prestación de este servicio, sin embargo, esta práctica se dificulta debido a los altos costos de operación que ocasiona.

Los principales factores que integran el costo de este servicio son:

a) INSUMOS ELECTRICOS- Proviene de un mercado especializado y la gama de artículos para alumbrado público es muy variada. Ello implica que la persona responsable de administrar el servicio debe ser lo suficientemente calificada en el ramo de electricidad y debe conocer el mercado de artículos eléctricos. El cuidado en la selección del personal es garantía para la adquisición de modelos y tipos de lámparas, balastros, postes y otros insumos en razón de su menor precio y calidad de producción.

b) CONSUMO DE ENERGIA ELECTRICA- Para el servicio de alumbrado público se aplica la tarifa 5, cuyo precio es subsidiado. No obstante, esta tarifa tiene un incremento ascendente

cada mes (D.O 31 de diciembre de 1985). De acuerdo con esta tarifa, el costo kilowatt hora en enero de 1987 ascendió a \$29.27. Una luminaria, en condiciones normales, dependiendo de sus características, tiene un consumo promedio de 250 watts, equivalente a un consumo de tres kilowatts en doce horas que permanece encendida; lo que representa un costo de \$ 113 pesos diarios y al mes \$ 3,900 por luminaria. Se desprende que una ciudad cuyo sistema de alumbrado público tenga de diez a veinte mil luminarias, tendrá que enfrentar un gasto de 39 y 78 millones de pesos al mes por consumo de energía eléctrica, independientemente del incremento en precios.

c) MANO DE OBRA CALIFICADA- Debido a la naturaleza de este servicio se requiere de personal especializado en el ramo de la electricidad, que en todo tipo de Municipios es escaso e inadecuadamente remunerado.

d) EQUIPO MOVIL- Se requiere contar con suficientes vehículos equipados para facilitar los trabajos de mantenimiento del sistema de alumbrado público. El número y tipo de unidades dependerá de las características técnicas y de la capacidad instalada del sistema. Además de facilitar las tareas de los trabajadores, el equipo móvil cubre otras funciones como la seguridad para los propios trabajadores, para los peatones y para el tránsito vehicular en la ciudad durante el tiempo que duren las maniobras en la vía pública. La falta de equipo y las improvisaciones, a la larga, son más costosas y redundan en la mala calidad del servicio en perjuicio para la población.

En virtud del elevado costo que para los Municipios implica la prestación de este servicio, éstos deben buscar alternativas de financiamiento sin depender demasiado de sus propios recursos, por lo que es recomendable.

1) PROPICIAR EL AHORRO INTERNO- Se trata de administrar

y operar el sistema de alumbrado con criterios de economía y eficiencia. Se deben llevar a cabo programas de reparación y mantenimiento preventivo, antes de corregir los desperfectos ocasionados por el abandono de las instalaciones. Asimismo, el cuidado que se preste en la adquisición, mantenimiento y reparaciones menores ayudan a encontrar importantes ahorros internos.

2) RACIONAR EL SERVICIO- Es decir alternar el encendido de luminarias en ambas aceras de la calle; encender una luminaria y dejar otra apagada, alternar los horarios de encendido por circuitos zonales, colocar lámparas de menor consumo etc. Cualquiera de estas formas de ahorro tiene sus repercusiones en la eficiencia del servicio y por consecuencia, en la seguridad de las personas y sus bienes como principal finalidad del alumbrado público.

3) CAPACITAR A LOS USUARIOS- Es cierto que esto no implica financiamiento institucional, pero puede considerarse -- como un género de ahorro, porque si la población sabe usar el servicio de alumbrado público, se evitan gastos innecesarios de conservación y mantenimiento.

Las autoridades municipales deben fomentar la cooperación vecinal para la introducción, reparación y mantenimiento del servicio, pues por regla general la población muestra interés y en algunos casos interviene en la introducción del sistema, pero se desinteresa del mantenimiento.

En los municipios metropolitanos y urbanos es recomendable que los habitantes de las zonas residenciales, comerciales e industriales, sean motivados por las autoridades municipales, para brindar su cooperación para la instalación y mantenimiento del sistema, con lo que resultarán beneficiados ellos y los habitantes de las colonias populares.

5.3 LIMPIA- El servicio de limpia comprende la recolección de la basura de las casas, comercios, fábricas e instituciones públicas, así como la limpieza de las calles, parques, mercados, vías de acceso a la ciudad y lotes baldíos, así como el tratamiento final que se le da a la basura, misma que deberá seleccionarse de acuerdo a las necesidades y recursos de cada municipio.

Los municipios se encargan de prestar este servicio, -- por lo que tienen las siguientes atribuciones:

- a) Utilizar y organizar los recursos humanos y materiales para mantener limpio su municipio;
- b) Mantener limpios todos los espacios públicos;
- c) Planear las rutas de las unidades de recolección de basura en las poblaciones;
- d) Determinar sobre los métodos a emplear para la disposición final de la basura;
- e) Planear la reutilización y comercialización de la -- misma;
- f) Reglamentar el funcionamiento del servicio de limpia.

Con el propósito de asegurar que la prestación del servicio de limpia sea permanente y se preste adecuadamente, es -- importante que las autoridades municipales cuenten con los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para ello. Respecto a los recursos humanos, se necesita personal con la capacidad para desempeñar sus labores y con vocación, es decir, -- personas que les guste su trabajo y que estén dispuestas a responder a las necesidades de la población.

Se requieren además, recursos materiales, tales como -- instalaciones, edificios, camiones, tractores, barredoras mecánicas etc.

Los recursos determinantes para la prestación de este servicio son los financieros, ya que sin ellos no podría funcionar la organización. Si el Municipio cuenta con escasos recursos, es necesario obtener financiamientos adicionales, siempre y cuando estén encaminados a la adquisición o renovación de maquinaria o equipo, así como para ampliar el servicio para satisfacer las demandas de la comunidad.

La acumulación de la basura representa un mayor problema para los municipios metropolitanos y urbanos debido al incremento demográfico, los hábitos de consumo, el nivel socio-económico, la climatología, las principales actividades de la localidad y el desarrollo tecnológico. Por lo que los Municipios deben decidir acerca del tratamiento que deberá darse a los desechos orgánicos e inorgánicos para lograr su mejor aprovechamiento.

Los métodos más recomendables para utilizar en el servicio de limpia son:

- a) Incineración
- b) Composta y reciclaje
- c) Pirólisis

a) Incineración- La incineración es un método de tratamiento que consiste en eliminar la mayor parte del volumen de los residuos mediante su combustión o quemado, a través del cual se facilita su transformación en gases y cenizas para disminuir su volumen.

La Secretaría de Salud del Gobierno Federal a través de la Ley General de la Salud, establece que los hospitales cuenten con un incinerador de sus residuos a fin de evitar el contagio de las enfermedades transmisibles y salvaguardar la salud de la comunidad. Sin embargo, son muy pocos los hospitales que cuentan con incineradores debido al alto costo que representa su adquisición y operación.

La incineración como método de tratamiento de residuos sólidos, no considera la incineración a cielo abierto, ya que puede contaminar el ambiente y cuando no se controla debidamente puede extenderse provocando incendios.

Las ventajas de contar con una planta incineradora de basura son las siguientes:

- = Se pueden establecer estratégicamente en las afueras de las poblaciones;
- = El sistema no es contaminante, no produce malos olores, consume poca energía y no produce mucho ruido.
- = Es posible generar energía eléctrica

Las desventajas de la incineración es que la energía producida no se puede almacenar por mucho tiempo, ni se distribuye fácilmente a puntos donde su valor económico represente una mayor ventaja para el sistema; asimismo, ocasiona una contaminación del aire, requiere de personal especializado y sus costos de operación son algo considerables.

b) Pirólisis- Se denomina pirólisis a la descomposición de los elementos orgánicos contenidos en los residuos sólidos, los que se someten a altas temperaturas, en ausencia de oxígeno. Durante el proceso de descomposición, la materia orgánica se convierte en gases, líquidos y demás residuos que representan la mitad del volumen inicial.

Aunque todavía se encuentra en estado de experimentación, la pirólisis es un método muy prometedor para ayudar en la solución de conservación de energéticos.

En la pirólisis, los productos que se obtienen son el petróleo (de baja calidad) y el gas para calefacción (también de baja calidad), se pueden almacenar indefinidamente y distribuir sin restricción y la ventaja de este método, es el control

que se puede tener de los gases emitidos, y las desventajas son: los altos costos de operación, además de que si los residuos es tan húmedos, se requiere de gran cantidad de calor para secar los antes de someterlos a la pirólisis.

c) La composta y el reciclaje- La composta y el reciclaje, se refieren a las plantas industrializadoras de la basura, que tienen por finalidad la producción de un mejorador de suelos conocido como "composta" y que se a tratado de comercializar como un fertilizante de gran calidad.

La composta se obtiene mediante la fermentación de las materias orgánicas contenidas en los residuos sólidos; se produce en presencia de aire por la acción de gran cantidad de bacterias. Tiene por un lado el carácter de abono, ya que contiene elementos fertilizantes como nitrógeno, fósforo y potasio, que, aunque sus porcentajes son bajos, existen en una proporción equilibrada; por otro lado, representa un buen elemento regenerador y mejorador de suelos.

Antes de elegir la aplicación de este método, es conveniente hacer un estudio de factibilidad, tomando en consideración estos datos:

- = Cantidad que se obtendría por subproducto en el Municipio;
- = Conocer los subproductos similares que existen en el mercado, ya que si los compradores no se encuentran cerca, el precio de venta será mayor;
- = Analizar las implicaciones económicas y administrativas que tienen para el municipio;
- = Estimar los ingresos que pueden ser obtenidos por la venta de subproductos.

La aplicación de este método requiere una separación previa de los materiales, a fin de identificar su procedencia y

su probable reutilización, pues se pueden vender y con ello generar ingresos para el Municipio.

Algunos materiales reutilizables son:

- = Vidrio- Se utiliza para fabricar botellas;
- = Fierro y lata- Pueden venderse para ser fundidos nuevamente;
- = Plástico- Puede utilizarse en la fabricación de recipientes;
- = Trapo- Se puede utilizar para la limpieza de maquinaria;
- = Madera- Se utiliza para la fabricación de cimbra y palillos;
- = Cartón y papel- Se utiliza para producir empaques, cajas y -- bolsas comerciales.

El procedimiento que sigue una planta de tratamiento de composta consiste:

- 1) La basura se recolecta y transporta hasta la planta- se descarga en fosas de recepción, en donde se acumula y movi- liza para su proceso;
- 2) Posteriormente la basura se moviliza hacia la planta mediante una banda que se encuentra en el fondo de la fosa;
- 3) La basura transportada se recibe en una sección don- de los desechos de mayor volumen y con características desea -- bles se clasifican manualmente, como un ejemplo, papel, cartón, aluminio, vidrio, plástico, trapo etc;
- 4) El residuo no seleccionado de basura pasa por unas - bandas a uno o varios molinos de martillo, donde se muele hasta lograr homogenizar el tamaño de las partículas;
- 5) La basura molida pasa por un vibrador para separar - el material ferroso que hubiese quedado, con el fin de que sólo la materia orgánica quede para el composteo.

Existen dos procedimientos para la elaboración de com - posta: la terminación natural y la fermentación acelerada.

En la terminación natural, la materia orgánica se riega y se coloca en pilas durante tres meses. En el primer mes se remueven cada diez días y una vez al mes durante los dos meses siguientes.

Otros métodos de disposición final de los residuos sólidos son: los tiraderos municipales y el relleno sanitario.

Los tiraderos municipales es el sistema que más se utiliza, aunque es poco recomendable, pues aunque es muy económico también tiene grandes desventajas como: olores nauseabundos y gases tóxicos, proliferación de roedores e insectos, los gases que generan pueden provocar incendios, provocan la contaminación del agua (superficial y subterránea), obligan a las autoridades municipales a utilizar terrenos que podrían destinarse a otros fines (zonas habitacionales, granjas etc.), atraen la presencia de pepenadores, quienes por una bajísima suma de dinero utilizan la basura como fuente de ingreso, por lo que es un problema social poco agradable para el centro urbano.

El relleno sanitario consiste en depositar la basura diariamente en un área especial que se cubre con capas de tierra en camadas de 20 a 30 centímetros; si el terreno destinado para relleno se satura, se deberá cubrir la superficie con una capa de tierra de 20 a 60 centímetros, llamada cubierta final.

El método de relleno sanitario es higiénico y permite convertir un terreno inútil en un área con múltiples aplicaciones, ya sea para zonas habitacionales, parques deportivos, áreas verdes etc. Además de que este procedimiento acaba con el grave problema de los tiraderos a cielo abierto, que provocan la contaminación del ambiente.

Las condiciones ideales para su establecimiento se llevan a cabo, estriban en la localización de un terreno adecuado y establecer los mecanismos jurídicos para su adquisición. El te-

reno debe estar en un lugar de fácil acceso para los camiones-recolectores y que no propicie el rechazo de la población.

En las ciudades pequeñas que no dispongan de maquinaria apropiada, se debe buscar un lugar que permita su operación con utensilios manuales y maquinaria agrícola de fácil adquisición. Se puede localizar una pequeña depresión natural (secá) en la cual se vacie el residuo sólido y se nivelen las superficies superiores y laterales. Al final del día se cubre la tierra esparciéndola con el auxilio de carretillas de mano, palas y azadones.

Para que el servicio de limpia se preste en forma adecuada a la población, las autoridades Municipales deben realizar -- las siguientes actividades:

= Expedir el reglamento del servicio de limpia, el cual deberá contener los derechos y obligaciones de las autoridades municipales y de los usuarios, las sanciones aplicables a éstos últimos, el sistema o sistemas para el tratamiento de la basura etc.;

= Realizar una adecuada planeación del servicio de recolección de basura, pues el problema que predomina en todos -- los municipios es su desigual prestación, pues mientras que en las zonas residenciales es regular, en las colonias populares -- la basura se acumula por semanas sin que pase el camión recolector.

= Implementar las alternativas de financiamiento que -- permitan al Municipio tener los recursos humanos, técnicos y -- financieros necesarios para la eficaz prestación del servicio.

= Aplicar el método que más se ajuste a las condiciones socioeconómicas del Municipio respectivo, para la aplicación de la tecnología apropiada para el aprovechamiento de los recursos provenientes de la disposición final de la basura;

= Evitar que el servicio sea gratuito. En la mayor parte de los Municipios del país el servicio de limpieza no se cobra a los usuarios, lo que repercute directamente en el salario de los empleados encargados de proporcionarlo y en la falta de mantenimiento de las unidades que se utilizan para brindarlo a la población.

= Implementar nuevas formas de administración de este servicio; por regla general, este servicio es prestado directamente por los Municipios, lo cual va en detrimento de los ingresos municipales. Pudiéndose otorgar concesiones, constituir empresas paramunicipales y fideicomisos, con el objeto de que los particulares participen en su administración invirtiendo capital para que el servicio sea prestado eficientemente.\*

\* En el Municipio de Monterrey, existe el Fideicomiso de Inversión y Administración para la limpieza en Monterrey, (FIDELIMO), organismo que capta aportaciones de empresas y diversas organizaciones públicas y privadas, que generan importantes derechos que proporcionan recursos para mantener limpia la ciudad.

## 5,4 MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO-

Los pósitos y las alhóndigas fueron instituciones correspondientes a la época colonial en la Nueva España, que fortalecieron la comercialización entre la población, y por consecuencia, se encuentran considerados como antecedentes del servicio de mercados y centrales de abasto en México.

Los pósitos desde el siglo XVI se establecieron en la Nueva España, teniendo como principal objetivo funcionar como centros provisorios que almacenaban semillas y alimentos con el fin de que en caso de que se presentara pérdida de cosechas -- por mala temporada, plagas etc. u otra calamidad pública, pudiera echarse mano de este fondo que estaba administrado por el Ayuntamiento y el cual estaba constituido por compras de -- trigo, maíz, cebada u otros granos que eran adquiridos en la época del año en que fuesen más abundantes, vendiéndose cuando pudiesen obtenerse mayores beneficios para el fondo, o bien, -- cuando la necesidad pública, en los casos señalados, lo ameritaba. El depósito era administrado por una junta integrada por -- un alcalde, un regidor y un depositario, coordinándose bajo el mecanismo tradicional del arca de tres llaves (este mecanismo consistía en que a tres individuos se les otorgaba una llave, -- siendo condición para tener acceso a cierta caja de seguridad -- la reunión de los tres" .

Las alhóndigas empezaron a tener vigencia en la Nueva España, a partir de las ordenanzas de 1581 y en toda América -- a partir de 1583, bajo la determinación de Felipe II. Su actividad principal consistía en funcionar como un centro de abas -- to o de acopio, que concentraba provisiones tales como: trigo, -- harina, cebada etc., con el fin de comercializar esos productos a precios accesibles a la población, para evitar el inter -- mediarismo de las mercancías en donde muchas veces la reventa -- (Ibid).

encarecía los productos y provocaba la especulación (144).

Mercado es todo lugar o espacio económico, definido para un bien, un servicio o un capital, por el encuentro del conjunto de las ofertas y vendedores y las demandas de compradores de aquéllos, que se ajustan a un cierto precio. Es una manera de confrontación de oferta y demanda para el intercambio de productos, servicios y capitales (145).

El mercado municipal representa un instrumento de distribución donde se establece una relación más directa con las economías familiares y donde se manifiestan las virtudes o defectos del sistema comercial. Por esa razón, es conveniente una organización adecuada donde las personas interesadas puedan realizar cómodamente sus compras, con una garantía de calidad de los productos que adquieran y donde el abastecimiento sea permanente.

Las principales funciones de los mercados municipales son las siguientes:

- Concentrar el comercio de la localidad al menudeo;
- Abastecer y distribuir al detalle los productos básicos;
- Organizar dentro de un local a pequeños comerciantes y consumidores a través de cooperativas;

El establecimiento de mercados favorece a los consumidores por las razones siguientes:

- 
- (144) Salazar Medina, Julián, Elementos Básicos de la Administración Municipal, Colección de Textos y Apuntes número 9, México, 1987, páginas 40 - 41.
- (145) Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo VI-L-O, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1984, pág. 176.

- Permite la adquisición de productos diversos en un mismo lugar.
- Permite seleccionar los productos a precios más accesibles, por razón de que la concentración de comerciantes provoca la competencia comercial que favorece el equilibrio de los precios\*.

La central de abasto es una unidad comercial de distribución de productos alimenticios que proporciona a la población el abastecimiento de productos básicos al mayoreo, a través de instalaciones que permiten concentrar los productos provenientes de los diferentes centros de producción, para surtir de éstos a comerciantes detallistas. Sus principales actividades consisten en la recepción, exhibición y almacenamiento especializado, así como la venta de productos (146).

Las funciones de la central de abasto como instrumento moderno para la comercialización de alimentos, son:

- = Almacenar de la mejor manera posible los productos para su adecuada conservación;
- = Abastecer a los comerciantes mayoristas;
- = Surtir en cantidades suficientes productos perecederos a comerciantes detallistas.

Preferentemente las centrales de abasto deben ubicarse en áreas urbanas con más de 500 mil habitantes. En poblaciones-

---

\* El mercado debe localizarse en poblaciones mayores a 3,500 habitantes, dado que este límite se considera como el mínimo para tener suficiente número de puestos que ejerzan atracción sobre la población y no se propicie el desplazamiento hacia centros de comercialización mayores.

(146) Guía Técnica número 17, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, México, 1981, página 15.

menores es preferible crear módulos de abasto, que tienen las mismas funciones que las centrales, pero cuentan con instalaciones más sencillas.

El establecimiento de las centrales de abasto tiene las siguientes ventajas:

- = Permite un mayor acercamiento de los productores con los comerciantes de productos alimenticios;
- = Propicia la organización y coordinación de particulares en la comercialización entre productores, transportistas, distribuidores y consumidores; y
- = Disminuye la intermediación excesiva en el intercambio y manejo inadecuado de productos.

Las principales características de los mercados y centrales de abasto son la competitividad y la funcionalidad.

La competitividad significa que deben propiciar el incremento de oportunidades de la competencia comercial. Permitiendo el libre acceso a los productores tanto individualmente como agrupados; considera la incorporación de nuevas formas de comercialización, así como modernas técnicas de conservación y condicionamiento. Al darse el comercio al mayoreo y menudeo, se ofrecen una gran variedad de productos, evitando que la población realice desplazamientos que le ocasionen mayores costos.

La funcionalidad consiste en que las centrales de abasto permiten el aumento de la productividad y la disminución de costos de manejo de los productos. Para ello deben estar provistas de los servicios necesarios para la distribución de los productos alimenticios, tales como frigoríficos, bodegas adecuadas etc.

El servicio público municipal de mercados y centrales de abasto, es importante para los habitantes del municipio, por que además de permitir una adecuada distribución de alimentos básicos dentro de su territorio, logra principalmente:

- = Articular las fases de la comercialización que son tres: producción, distribución y consumo;
- = Realizar la comercialización al mayoreo y al detalle, de acuerdo con la producción de la región y a precios accesibles para la mayoría de la población;
- = Fomentar el abasto oportuno de productos básicos; e
- = Incrementar la disponibilidad de productos, conservando sus características originales y propiedades nutricionales.

Existen a nivel federal, estatal y municipal, un conjunto de disposiciones jurídicas que respaldan la operación y funcionamiento de estos servicios públicos. En el nivel federal se encuentra el artículo 115 Constitucional, fracción III, que señala entre los servicios públicos a cargo del municipio los mercados y centrales de abasto.

Por otra parte, el Código Sanitario en su título undécimo, capítulo primero, establece que la Secretaría de Salud, -llevará el control sanitario de los alimentos, bebidas, tabacos, medicinas, productos de perfumería y aseo entre otros.

En los mercados y centrales de abasto, los que ejerzan el comercio o presten sus servicios deberán contar con la autorización de dicha Secretaría para poder funcionar.

Por su parte, la Ley de Planeación, establece las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus acciones con las entidades federativas y dentro de éstas con los municipios, entre las que se encuentran las referentes al Sistema Nacional para el Abasto y el Programa Nacional de Alimentación.

La Ley General de Asentamientos Humanos, establece como una facultad de los municipios, la ordenación y regulación de su desarrollo urbano. Dentro de ese contexto, se pueden realizar las obras y los servicios públicos que sean necesarios para el equipamiento urbano, entre los que se encuentran los mercados y las centrales de abasto.

En el Decreto que crea el Plan Nacional de Desarrollo, se establece que a través de los Convenios Unicos de Desarrollo, la Federación convendrá con las Entidades Federativas y con la participación de los municipios, la ejecución de acciones en las entidades federativas; entre éstas se derivan las relativas al Programa Nacional de Alimentación y las del Programa para la Estructuración, Operación y Desarrollo del Sistema Nacional para el Abasto. Este último considera dentro de sus elementos para la distribución a los mercados y centrales de abasto municipales.

En el nivel estatal, la Constitución Política de la Entidad Federativa respectiva y la Ley Orgánica Municipal, hacen referencia al artículo 115 Constitucional, señalando que el servicio público de mercados y centrales de abasto estará a cargo de los municipios.\*

La Legislación relativa al Desarrollo Urbano, regula la ordenación de los espacios urbanos, entre los que se encuentran los destinados al comercio. Asimismo, establece ciertas normas para la construcción y ampliación de las instalaciones dedicadas a la prestación de servicios públicos; por esta razón, las autoridades municipales deben apegarse a lo dispuesto por esta ley, para realizar la construcción o remodelación de

\* En el Estado de Guerrero con fecha 30 de junio de 1989, se expidió la Ley de Regulación y fomento de Mercados y Tianguis Populares, que establece las bases para la construcción, organización, funcionamiento y operación de los Mercados y Tianguis Populares, que deberán observar el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, para la atención del interés colectivo y el impulso a las actividades productivas de locatarios y tianguistas.

mercados, procurando el equilibrio de la infraestructura urbana del municipio.

En el régimen municipal, la Ley Orgánica del Municipio-- Libre de cada una de las Entidades Federativas, considera al ser vicio de mercados y centrales de abasto como de la incumbencia del Municipio. El Bando de Policía y Buen Gobierno, enuncia los servicios públicos a cargo del Ayuntamiento, comprendiendo entre éstos al de mercados y centrales de abasto y atribuye la facultad al Ayuntamiento para reglamentar todo lo concerniente a la organización, funcionamiento, administración, conservación y explotación de los servicios públicos, procurando que éstos se presten equitativamente a toda la población.

El reglamento de mercados y centrales de abasto regulatodo lo concerniente al funcionamiento de este servicio público. Contiene disposiciones que establecen los horarios, licencias y permisos para su funcionamiento, los derechos, obligaciones y prohibiciones, tanto de los prestadores del servicio como de los particulares y determina las sanciones de que serán objeto las personas que infrinjan dicho reglamento.

El reglamento de construcciones establece las características y especificaciones que deberán satisfacer la construcción o remodelación de inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos y faculta al Ayuntamiento a intervenir en los proyectos de construcción y reconstrucción de los mercados y centrales de abasto.

En la gran mayoría de los Ayuntamientos del país, exis ten mercados municipales que representan un costo para el Ayuntamiento y donde los comerciantes establecidos en aquéllos abu san notoriamente del público, como consecuencia del bajo volu men de ventas que realizan cada uno de ellos. Aunado a lo ante rior, los locatarios forman grupos de presión que exigen servi cios, negándose a cubrir los costos de los mismos.

Respecto a las centrales de abasto, aún son muy pocos los Ayuntamientos que cuentan con las mismas, pero es evidente que de continuarse con esa tendencia el problema que actualmente presentan los mercados a través de sus locatarios, será aún mayor, por el poder económico de los mayoristas que ocupan las centrales de abasto.

Por regla general, los Ayuntamientos son los encargados de la construcción, conservación y mantenimiento de los mercados y las centrales de abasto, así como también de: coordinar y dirigir sus actividades, prestar los servicios necesarios para su funcionamiento (agua potable, drenaje, alumbrado etc.), cobrar los derechos de alquiler de locales y pisos, promover la comercialización de los productos locales y/o regionales, vigilar que los productos alimenticios que lleguen al mercado cumplan con los requisitos sanitarios, así como ejercer el control sanitario de las instalaciones, distribuir a los comerciantes y prestadores de los servicios en los locales y puestos de manera ordenada.

Por lo que la prestación de estos servicios por parte de los Ayuntamientos es una tarea ardua, principalmente debido a la falta de recuperación de la inversión realizada y a las continuas fricciones que existen entre autoridades, comerciantes y usuarios.

De ahí la importancia de llevar a cabo una adecuada reglamentación de este servicio, donde no solamente se establezcan los derechos y obligaciones de las autoridades responsables de la administración de estos servicios, así como de los comerciantes y consumidores, las sanciones aplicables a los infractores, sino que exista una adecuada regulación de las formas de administración de estos servicios municipales.

Los servicios de mercados y centrales de abasto, generalmente son administrados mediante: Administración directa,-

## Arrendamiento y Concesión.

Existen opiniones en el sentido de que los mercados y centrales de abasto sean auspiciados en su construcción por -- los Ayuntamientos y que sean vendidos en copropiedad o en condominio a los comerciantes, conservando el Ayuntamiento el derecho de vigilar el funcionamiento de los mismos.\*

No compartimos este criterio, pues los mercados y centrales de abasto, si fueran propiedad de los comerciantes perderían la naturaleza de servicios públicos municipales, además de que se propiciaría aún más el abuso por parte de los comerciantes al ser propietarios de las instalaciones y el Ayuntamiento perdería fuerza para organizar la prestación de esos -- servicios.\*

La administración directa, el arrendamiento y la concesión son las formas más idóneas para la prestación de dichos servicios municipales, pues permiten al Ayuntamiento obtener -- ingresos por esos conceptos, y recuperar la inversión realizada en la construcción de las instalaciones para el funcionamiento de los mismos. Sin embargo para que dichas formas de -- administración operen con eficiencia, deben contener precios y tarifas acordes con la realidad económica regional y estar debidamente regulados ya sea en la ley o reglamento respectivos.

Asimismo, sería conveniente que las autoridades municipales para combatir las fricciones que se susciten entre -- comerciantes y consumidores, organicen la constitución de sociedades cooperativas de producción y de consumo y también -- fomenten la participación de la comunidad, a través de la for

---

\* La Ley de Regulación y Fomento de Mercados y Tianguis Populares del Estado de Guerrero (P.O 30 de junio de 1989), en el artículo 18 establece como formas de administración de -- estos servicios públicos: el condominio, la copropiedad, el arrendamiento y la concesión. Sin embargo, no reglamenta el ejercicio de cada una de ellas.

mación de Comités para la construcción, conservación, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de los mercados y centrales de abasto.

#### 5.5 PANTEONES.

La palabra panteón proviene del Griego pan todo y Theos Dios. En la antigüedad fué el templo que los griegos y los romanos consagraban a sus dioses, pero actualmente es aplicado a los sepulcros colectivos y en general a los sitios destinados al enterramiento de difuntos. (147)

Los panteones municipales son muy necesarios para que la población tenga un sitio donde obtener servicios funerarios y se preserve la salud, porque si un poblado carece de él, sus habitantes tienen el peligro de contraer infecciones epidémicas; además el control de las defunciones contribuye a evitar entierros clandestinos derivados de hechos delictuosos.

De acuerdo a lo dispuesto por la fracción III del artículo 115 Constitucional a los municipios les corresponde la prestación del servicio público de panteones, por lo tanto, -- están facultados para reglamentar su prestación, así como también para:

- Planear su ubicación con la finalidad de proteger la salud de la población y de no intervenir en zonas -- susceptibles para la realización de actividades productivas o comerciales;
- Procurar su mantenimiento, conservación y vigilancia;
- Otorgar permisos para la inhumación, exhumación y -- cremación, tanto para los cementerios municipales -- como para los pertenecientes a la iniciativa privada, recaudando los derechos correspondientes.

(147) Rendón Huerta Teresita, op. cit. página 276.

Para que pueda establecerse un panteón municipal, es necesario que se cumplan ciertos requisitos (148).

- Acuerdo de Cabildo
- Permiso o licencia de la Secretaría de Salud
- Que el lugar destinado a dicho servicio tenga una superficie mínima de 2 hectáreas, o la que se considere necesaria de acuerdo a la densidad de la población;
- Que su ubicación o localización observe una distancia de 4 o 5 kilómetros fuera de los límites del poblado o ciudad. Sólo se pueden establecer cementerios en las zonas que al efecto se determinen de acuerdo al plan municipal de desarrollo urbano y a los reglamentos vigentes en la localidad;
- Que el plano respectivo esté aprobado por la dirección, departamento u oficina de obras públicas del Municipio y por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El establecimiento de panteones está sujeto a la Ley General de Salud y a lo que disponga la Ley Estatal de Salud, la Ley Orgánica Municipal, el Bando de Policía y Buen Gobierno, el reglamento de panteones y las demás normas legales y técnicas que resulten aplicables en esta materia. Por tal razón, los panteones deberán reunir las condiciones que fije el reglamento respectivo y estarán sujetos a la inspección de la Secretaría de Salud.

Para fundar un panteón es necesario que el poblado -- cuente con un mínimo de 1,500 habitantes, según lo prescribe

---

(148) Manual de Servicios Públicos Municipales. 6a. Edición, - INAP-BANOBRA, México, 1987, página 123.

la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en caso de que las poblaciones no cumplan este requisito se sugiere que realicen sus inhumaciones en panteones cercanos que se encuentren a una distancia no mayor de 4 kilómetros.

Este servicio requiere para su funcionamiento de personal administrativo y técnico que le permita funcionar eficientemente. Por ello, debe contar con personal calificado, cuyos conocimientos y aptitudes les permitan desarrollar su trabajo adecuadamente.

Asimismo, se requiere del equipo indispensable, el que debe responder a las capacidades económicas y necesidades del Municipio y a las características de la infraestructura del panteón. Obviamente en un panteón moderno, el equipo y maquinaria será más sofisticado que en un panteón tradicional.

En los panteones se prestan tres servicios fundamentales: la inhumación, o sea, el entierro, la exhumación, que estriba en sacar los restos mortuorios principalmente para su traslado a otro sitio, o bien por determinación judicial, y la cremación, que consiste en la incineración de cadáveres, ya sea por voluntad expresa o por motivos de salud pública. Para proceder la incineración es muy importante que se efectúe de acuerdo a la orden que expida la oficina del Registro Civil y previa la autorización sanitaria de los órganos competentes a nivel federal y local.

Generalmente la incineración se hace en un horno crematorio especial al que se introduce el cadáver; si los restos van a ser cremados dentro del ataúd, debe procurarse que sea de un material de fácil combustión, siempre que no rebase los términos permitidos en materia de contaminación ambien-

tal (149). Los municipios metropolitanos y urbanos atendiendo a su capacidad económica deben procurar adquirir hornos crematorios para brindar el servicio a las personas que lo requieren, pues este servicio los beneficia, atendiendo al ahorro de espacio y a que es más higiénico que la inhumación:

Las formas de administración aplicables a este servicio varían de acuerdo al tipo de municipio de que se trate; - en los municipios rurales y semiurbanos el servicio es proporcionado directamente por el Ayuntamiento, sin intervención de los particulares, representando una fuente considerable de ingresos que se ve compensada por los gastos que origina su vigilancia y mantenimiento.

En los municipios metropolitanos y urbanos los panteones son administrados directamente por el Ayuntamiento, o - - bien, concesionados a empresas privadas. Para esta clase de - - municipios es preferible que este servicio sea concesionado a particulares para que su administración sea eficiente.

Las autoridades municipales deben procurar que los derechos que deba cubrir la empresa concesionaria reporten a la hacienda municipal utilidades respetables, tomando en cuenta que esta clase de cementerios obtienen ganancias considerables.

#### 5.6 RASTROS

El servicio de rastro es el medio sanitario por el cual se controla la introducción de aves y ganado, la matanza-

---

(149) Manual de Servicios Públicos Municipales, op. cit. - -  
página 97.

y distribución de las carnes y sus derivados destinados al consumo de la población.

Los rastros constituyen un servicio público que tiene, como objetivo principal proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de animales mediante los procedimientos más convenientes al consumo de la población.

Gracias al servicio de rastro, la población dispone de carne y sus derivados en la cantidad suficiente a la demanda, con la garantía de que se encuentra en condiciones higiénicas; el funcionamiento del rastro evita la existencia de mataderos clandestinos y evita focos de infección; también sirve para regular los precios al realizarse una adecuada comercialización y suministro de carne para consumo humano, permiten al Ayuntamiento obtener ingresos por el cobro de derechos de manutención, corral y almacenamiento.

Este servicio le corresponde prestarlo a los Municipios, por lo que están facultados para:

= Expedir y aplicar la reglamentación municipal en materia de rastros;

= Disponer de terrenos adecuados para su instalación y para que pueda realizarse la comercialización de los productos avícolas y ganaderos de la localidad o región.

= Dicho lugar deberá estar ubicado en las afueras del centro de población y lejos de las áreas insalubres y peligrosas. Debe contar con abastecimiento de agua, energía eléctrica, sistemas adecuados para la evacuación de los desperdicios y suficientes vías de comunicación.

= Observar las disposiciones sanitarias determinadas-

por la Secretaría de Salud; para la matanza, procesamiento, refrigeración y transporte sanitario de la carne;

= Supervisar el cuidado de los animales que estén dentro del establecimiento;

= Mantener el registro de entrada, procedencia y rechazo del ganado;

= Cobrar los derechos de corral, matanza, almacenamiento y mantener en buen estado las instalaciones;

= Mantener en condiciones higiénicas las instalaciones y equipos;

El servicio de rastro, comprende básicamente las siguientes funciones:

= Matanza o sacrificio del ganado;

= Evisceración de animales;

= Distribución de carnes;

= Servicios extraordinarios (esquilmos y desperdicios)

El rastro como servicio público, debe cumplir las siguientes características básicas:

- 1) Legalidad- en cuanto a que garantiza la sana procedencia de los animales que ahí se sacrifican;
- 2) Sanidad- tanto del ganado destinado al consumo humano como de las instalaciones y el personal que interviene en los diferentes procesos;
- 3) Comercialización- permite comercializar la carne en las cantidades requeridas por el público, con el peso, calidad y precio justo, logrando un mejor aprovechamiento de los subproductos derivados del sacrificio de animales.

Los rastros deben contar con un reglamento y un adecuado sistema de cuotas y tarifas, que bien aplicados permitan -- operarlo y mantenerlo en buenas condiciones para asegurar su -- efectivo rendimiento. El éxito del rastro depende en gran parte de la adecuada reglamentación y de las tarifas establecidas, para lo cual deben tomarse en cuenta las características y condiciones propias del Municipio.

El reglamento municipal de rastros, debe comprender -- básicamente lo siguiente:

- = Disposiciones Generales;
- = De la administración del rastro;
- = De los usuarios del rastro;
- = Del servicio de corrales;
- = De la introducción de carnes frescas o refrigeradas;
- = Del sacrificio del ganado;
- = De los mercados de canales y vísceras;
- = De la refrigeración de las carnes;
- = Del anfiteatro, horno crematorio y pailas;
- = Del servicio de vigilancia;
- = Del transporte sanitario de carnes;
- = Sanciones
- = Recursos
- = Transitorios

Los rastros se clasifican de acuerdo al tipo de actividades que realizan, por equipamiento y la finalidad para la que fueron creados. Los más comunes son los rastros tipo inversión federal (TIF) y los rastros tipo inspección de la Secretaría de Salud (TSS).

Los rastros tipo inspección de la Secretaría de Salud (TSS) son los que se conocen comúnmente como rastros municipales. Se caracterizan porque el equipamiento y servicios que

proporcionan son muy elementales, así como por el tipo de inspección que lleva a cabo la Secretaría de Salud, que consiste en el control sanitario de la carne.

Los servicios que comprende son:

a) Matanza- en ella se realiza el degüello y la evisceración de animales, corte de cuernos, limpia de pieles y lavado de vísceras;

b) Manejo de canales- que consiste en el corte de las carnes;

c) Comercialización directa- se expenden los productos derivados del sacrificio del ganado;

Las autoridades municipales deben promover el establecimiento de este tipo de rastros, para evitar la matanza clandestina de animales; así también, deben vigilar su operación y funcionamiento en coordinación con las autoridades sanitarias, con el objeto de que los habitantes del municipio consuman carne sana a bajos precios.

Los rastros tipo inspección federal son aquéllos que además de prestar los servicios básicos que proporcionan los TSS, permiten una industrialización de los productos derivados de la carne.

La ventaja de los rastros TIF, es que el animal es mejor aprovechado, favoreciendo con ello un mejor rendimiento y abaratamiento de la carne en beneficio de la economía familiar. Sin embargo, su operación requiere necesariamente de instalaciones y maquinaria especializada, cuyos costos son bastante elevados, por lo que antes de establecer este tipo de rastro, se deben hacer los estudios de factibilidad técnico-económicos, para garantizar su funcionamiento y evitar el dispendio de recursos.

Esté tipo de rastro opera fundamentalmente para que sus productos se destinen a la comercialización en grandes centros-urbanos y a la exportación, razón por la que la inspección sanitaria se realiza además de en las carnes en los procesos de industrialización.

Las funciones y actividades que se realizan en el rastro TIF, son las que a continuación se señalan:

- = Matanza;
- = Manejo de canales (corte de carnes);
- = Empacadora de carnes en la que se realizan embutidos como jamón, salchichas, salami, así como chorizos y patés;
- = Sutura clínica- donde se producen hilos para cerrar heridas;
- = Industrialización de esquilmos, que consiste en el aprovechamiento de los desechos cárnicos para la producción de harinas y comprimidos, destinados a alimentos de animales.

En el mayor número de regiones ganaderas del país se autoriza la instalación de rastros TIF, en los que la matanza cumple con todos los requisitos sanitarios; permanentemente -- existe la presencia de médicos, el volumen de ía matanza, el aprovechamiento integral de los animales y su control permite bajar los costos y que el producto llegue con un menor margen de utilidad del rastro a los expendedores de carne. Algunos de estos rastros son propiedad de asociaciones ganaderas, con lo que las ganancias de los intermediarios dejan de cargarse al producto.

Existen opiniones en el sentido de que es de esperarse que a largo plazo el mercadeo de los productos proveniente de esta clase de rastros, cubran las necesidades de las poblaciones pequeñas, eliminando este servicio a cargo del Ayunta-

miento (150).

El funcionamiento de los rastros municipales en el país generalmente deja mucho que desear, debido a que las actividades de matanza en ellos ocasionan a los Ayuntamientos gastos superiores a los ingresos que reciben por derechos de matanza y han sido fuente de corrupción y monopolio de matanceros e introductores de ganado. Además de que la gran mayoría de los rastros municipales presentan condiciones sanitarias totalmente inadecuadas, porque no cumplen con los requisitos y disposiciones para el manejo sanitario de los animales que son sacrificados; asimismo, es frecuente que en dichos lugares se carezca de un control médico sanitario que elimine la venta de animales enfermos que a pesar de ello son sacrificados.

Para solucionar esos problemas, las autoridades municipales están obligadas a ejercitar las facultades que se derivan de la prestación de este servicio público, y de las cuales ya hemos hecho referencia en este trabajo. Por lo que con sensibilidad política deben establecer la concertación con los usuarios, para lograr obtener su participación en ese servicio, por lo que es recomendable la constitución de empresas de participación municipal, que se encarguen de organizar y administrar dicho servicio.

En este aspecto, la empresa paramunicipal tiene la ventaja de que se puede implementar en cualquier tipo de Municipio, pues por estar vinculadas a ciertas actividades correspondientes al sector primario (avicultura y ganadería), pueden operar inclusive en Municipios pobres en los que la mayoría de la población se dedique a esta clase de actividades.

Aunque también este servicio se puede proporcionar mediante Administración Directa del Municipio, por concesión o a través de organismos descentralizados municipales (como es el caso del Rastro y Frigorífico de Acapulco, Guerrero).

(150) Ibid.

## 5.7 CALLES, PARQUES Y JARDINES

Calle es el área dominial que debe tener un nombre, -- número o cualquier otro indicador que permita su identifica -- ción o localización, y que está destinado al tránsito urbano -- (151).

La calle (del latín callis, senda, camino) es la parte de la vía pública y ésta es todo espacio de uso común, así como el conjunto de las redes de infraestructura, que por su propia naturaleza, por el fin a que esté afecto o por disposición legal se ha destinado al libre tránsito y se utilice además, -- para dar acceso vehicular o peatonal, dar iluminación, asoleamiento o ventilación a construcciones y demás sitios públicos -- o privados. Este espacio está limitado por la superficie engendrada por la generatriz vertical, que implica el alineamiento -- oficial o lindero de la vía pública (152).

Las calles y demás partes de la vía pública en cuanto a su régimen jurídico, son inembargables, imprescriptibles e -- enalienables y los particulares no pueden tener sobre las mis -- mas, derechos reales o posesorios.

La apertura o construcción de calles, puede estar a -- cargo de la Federación, el Estado o el propio Municipio, accio -- nes que deberán sujetarse a los planes de desarrollo urbano.

Tradicionalmente se ha considerado como parte de la -- competencia municipal, la reparación de las calles, banquetas -- y guarniciones por medio de bacheo, repavimentación, nivela --

(151) Teresita Rendón Huerta Barrera, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1985, página 244.

(152) Ibid.

ción, compactado o empedrado. Asimismo, las autoridades municipales ordenan la colocación, reposición y mantenimiento del mobiliario urbano, o sea, el conjunto de bienes muebles u objetos, que colocados en diferentes sitios públicos cumplen -- una función requerida por los servicios municipales, las re -- des de infraestructura y las actividades diversas del equipamiento urbano (medidores y tomas domiciliarias de agua potable, postes de alumbrado público, áreas de plantas de bombeo, casetas de teléfonos, semáforos, parquímetros, tomas contra incendio etc.).

El uso de la vía pública, ya sea para el estacionamiento de vehículos, para actividades mercantiles u ocasionales, -- ha sido fuente de ingresos para la gran mayoría de los Ayuntamientos del país, siendo estos más importantes en las grandes -- ciudades, pero sin que dejen de recibirlos las pequeñas poblaciones.

Los parques y espacios libres son áreas destinadas a -- la recreación, en donde la población puede estar en contacto -- con la naturaleza, realizar paseos vespertinos, dominicales, -- excursiones campestres y todas esas actividades de libre esparcimiento.

Las áreas para espacios de juego se han basado durante casi los últimos cuarenta años en una norma empírica de -- 2.43 hectáreas para zonas infantiles (153).

En este servicio público deben participar activamente -- la comunidad, cuidando las plantas e instalaciones, realizando -- las campañas de limpieza y reforestación, guardando orden y -- sobre todo, teniendo plena conciencia de la importancia de --

---

(153) PERIN, GERRY Y THIMOTHY COCHRANE. PARQUES Y ESPACIOS -- ABIERTOS. SECCION 5 MANUAL DEL PASAJE URBANO, página -- 127.

esos espacios para la preservación ecológica que redunda en su beneficio.

Los jardines son las áreas verdes, donde se cultivan las plantas y flores, que tienen como función principal darle belleza a las ciudades y poblaciones.

A diferencia de los parques, los jardines se instalan con fines estéticos, así como para purificar el medio ambiente, la realización de actividades cívicas, artísticas, culturales etc., mientras que los parques son destinados a la recreación, esparcimiento y convivio de la población.

El gobierno municipal debe mantener los jardines limpios; vigilar que no falte el agua, podar y fertilizar la vegetación, construir andadores etc. Así como procurar el mobiliario urbano, colocando bancas, juegos infantiles, recipientes para la basura, quioscos etc.

Uno de los instrumentos indispensables para el funcionamiento de los servicios de calles, parques y jardines, es que cuenten con la reglamentación necesaria.

Es recomendable que el reglamento respectivo, comprenda:

- = Disposiciones generales;
- = Derechos y obligaciones de las autoridades responsables;
- = Bases para el mantenimiento y conservación de parques, jardines y áreas verdes;
- = Derechos y obligaciones de los usuarios;
- = Formas de participación comunitaria en la conservación y mantenimiento de los mismos;
- = Sanciones; y
- = Transitorios.

Los recursos necesarios para la prestación de este servicio público son el personal, equipo y maquinaria básica para llevarlo a cabo.

En cuanto a los recursos de personal, este servicio demanda mano de obra calificada con características especiales y personal práctico con bases elementales de jardinería y de apoyo a labores de asfalto y bacheo.

El equipo y maquinaria se requiere para las obras de relleno de baches, nivelación de calles y banquetas, reparación de pavimento. También es necesario tener en buen estado las plantas, flores y prados de las áreas verdes del Municipio.

Entre los recursos materiales necesarios para estos servicios están palas, picos, máquinas podadoras, mangueras bombas, equipo de riego, uniformes, equipo de fumigación etc.

Dadas las características y el alto costo de la maquinaria pesada que se requiere para mantener en buen estado las calles, parques y jardines, es recomendable que las autoridades municipales soliciten el apoyo de las autoridades estatales y de la iniciativa privada, para que en calidad de préstamo o renta mínima, proporcionen este tipo de maquinaria al Municipio.

Generalmente los Municipios semiurbanos, urbanos y metropolitanos, disponen de una unidad administrativa responsable de la atención de los servicios municipales e incluso dentro de ésta, puede existir un departamento responsable de las calles, parques y jardines. Por lo que en consecuencia, prevalece la administración directa de estos servicios públicos.

Para el financiamiento y atención técnica de ellos, los Ayuntamientos se ven precisados a celebrar Convenios de colaboración en los que intervienen autoridades federales y

estatales. Además de llevar a cabo programas de fomento de la participación ciudadana para la construcción de las obras correspondientes, a través de los cuales la comunidad aporta mano de obra, materiales de construcción, equipo o dinero para su financiamiento.

En los municipios Metropolitanos y Urbanos la pavimentación de calles, podría realizarse a través de una empresa constructora de participación municipal.

#### 5.8 SEGURIDAD PUBLICA

El mantenimiento del orden público es una de las múltiples funciones que al Estado le incumbe desarrollar, y también es conocido con el nombre de régimen de policía.

La función de policía es sin duda, una de las primeras que ha realizado el Estado a través de sus órganos de gobierno para asegurar su existencia en el orden interno.

En el dominio más restringido del derecho administrativo, el concepto de policía designa el conjunto de servicios organizados por la administración pública con el fin de asegurar el orden público y garantizar la integridad física y aún moral de las personas, mediante limitaciones impuestas a la autoridad individual y colectiva de ellas (154).

El orden público está integrado por tres elementos: tranquilidad, salubridad y seguridad pública.

---

(154) Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, Sexta Edición, Tomo IV, Editorial La Ley, Buenos Aires 1965, páginas 1 y 2.

La tranquilidad pública está destinada a eliminar ciertos hechos que son perturbadores del orden y que pueden ocasionar desgracias y calamidades públicas. Mantener la tranquilidad pública es una ardua tarea de los gobernantes ante las manifestaciones actuales de la población, como la violencia de grupos políticos, el impulsivismo de sus dirigentes y demás peligros a que está sujeta la sociedad.

La salubridad pública es la prevención de cualquier mal que perjudique la salud, impidiendo la propagación de epidemias, combatiendo males sociales y estimulando la realización de obras que eviten las enfermedades.

La seguridad pública es considerada como un servicio público que deben proporcionar los tres niveles de gobierno; siendo competencia de las autoridades administrativas intervenir en su organización a través de diversos organismos específicos, como la policía fiscal, aduanal, sanitaria, bancaria, de caminos, de precios, judicial, preventiva, etc.

En el régimen municipal la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, considera a la seguridad pública como un servicio público municipal.

En la mayoría de los municipios del país este servicio lo prestan los Ayuntamientos directamente, o sea, a través de una dirección o departamento específico, que se encarga del funcionamiento y organización de la policía preventiva o policía municipal, que según el Doctor Andrés Serra Rojas "es la primera línea de batalla en contra del desorden, la que detiene al delincuente in fraganti, que huye, al ebrio que escandaliza; la que sigue a las manifestaciones públicas para evitar daños sociales o excesos, la que impide los accidentes de los niños que imprudentemente juegan en las calles y la que recibe directamente las críticas de los gobernados, la que tiene a su

cargo la difícil tarea de la administración pública de mantener los tres elementos de la convivencia social: la tranquilidad, la seguridad y la salubridad pública" (155).

En consecuencia la policía preventiva tiene como principales funciones: a)- Mantener el orden y la tranquilidad pública en el municipio; b)- Prevenir la comisión de delitos y proteger a las personas en sus propiedades y derechos; c)- Observar y hacer cumplir el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos municipales; d)- Auxiliar a las autoridades judiciales y administrativas cuando se necesite; e)- Aprender a los delincuentes en los casos de flagrante delito y en los de notoria urgencia, cuando se trate de los que se persiguen de oficio y que por razones de horario, del lugar o de la distancia no haya autoridad judicial que expida la orden de aprehensión y exista temor fundado que el presunto responsable se sustraiga de la acción de la justicia; f)- Coordinarse con otras corporaciones para prestarse auxilio recíprocamente; g)- Realizar acciones de auxilio a la población en caso de siniestro o accidentes en coordinación con los programas estatales y municipales de protección civil.\*

En el estado de Guerrero el servicio de seguridad pública se rige por la Constitución Política (artículo 47 fracción VI), por la Ley Orgánica del Municipio Libre (artículo 61 y 177) y por la Ley de Seguridad Pública Estatal (P.O 29 de enero de 1988), que dispone que este servicio podrá prestarlo concurrentemente el Poder Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos, y no podrá ser objeto de concesión a particulares.

(155) Serra Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Editorial Porrúa, página 436.

\* Artículo 11 de la Ley de Justicia en materia de faltas de policía y Buen Gobierno del Estado de Guerrero.

El artículo 4 de dicha ley establece "El Ejecutivo -- del Estado podrá asumir la prestación del servicio de seguridad pública en forma total, cuando exista manifiesta imposibilidad de algún Ayuntamiento de hacerse cargo del mismo, sea por razones económicas o por incapacidad administrativa, previa aprobación del Congreso, debiendo efectuar para el caso el convenio correspondiente".

Por lo que respecta a la forma de administración de este servicio, por regla general es prestado directamente por el Ayuntamiento, excepto cuando carezca de capacidad técnica y financiera para brindarlo, en este caso, el Ayuntamiento -- celebrará el convenio de colaboración con el Gobernador del Estado, para el efecto de que éste se haga cargo de su prestación.

#### 5.9 TRANSITO

El servicio de tránsito implica la regulación normativa del libre traslado de personas por los medios conocidos de transporte y la vigilancia para que los movimientos vehiculares y peatonales se desarrollen con base en principios de máxima seguridad para la integridad física de las personas y la prevención de posibles trastornos en los vehículos y objetos transportados.

Este servicio implica para las autoridades encargadas de su prestación, la obligación de proporcionar la seguridad vial a la población que es una imperiosa necesidad cívica de la época moderna, si se considera su constante aumento y el desarrollo cada vez más intenso de la industria de transporte.

El principal objetivo que se debe alcanzar a través de la seguridad vial, es crear en el individuo una conciencia

de seguridad, es decir, que entienda que la seguridad vial rinde resultados inmediatos en la prevención de accidentes.

Por lo que, por seguridad vial se entiende el conjunto de conocimientos y normas de conducta, que tienen por objeto preparar a niños, jóvenes y adultos en general, para que sepan conducirse correctamente con mayor responsabilidad para su vida y bienes materiales como peatones, pasajeros y conductores en la vía pública.

La prestación del servicio de tránsito es competencia de las autoridades municipales, en atención a lo dispuesto en el inciso h) de la fracción III, del artículo 115 Constitucional, así como también en la legislación estatal y municipal correspondiente.

Las leyes y reglamentos de tránsito establecen las condiciones mínimas de seguridad que deben reunir los vehículos y las prevenciones generales para su conducción, así como el cuadro de infracciones y sanciones para los casos en que se infrinja.

Este servicio adquiere mayor importancia en los Municipios que tienen una gran densidad demográfica y un elevado nivel de desarrollo económico, pues representa para ellos una necesidad inminente que deben satisfacer para lograr la convivencia pacífica de la población.

La situación socioeconómica de los Municipios es un factor determinante en la forma de prestación de este servicio que se adopte por las autoridades gubernamentales, en el que por cierto no intervienen los particulares a través de la concesión administrativa o de las empresas de participación municipal; Los Municipios desarrollados, entre los que se encuentran los metropolitanos y urbanos, organizan este servicio a través de la

administración directa así como también al celebrar con el Poder Ejecutivo Estatal por conducto del Gobernador del Estado, convenios de colaboración administrativa, para brindarles apoyo en diversas actividades, tales como: a) proporcionando a los miembros de ese cuerpo policiaco capacitación y adiestramiento para el eficaz desempeño de sus funciones; -- b)- suministrándoles uniformes y equipo de trabajo; y c)- -- Realizando el pago o liquidación de las percepciones salariales y prestaciones que se les otorguen.

Con el propósito de desconcentrar atribuciones que permitan fortalecer a los Municipios en donde radican los poderes estatales, el Poder Ejecutivo Estatal puede celebrar convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de delegar el mando de la policía preventiva y de tránsito al Ayuntamiento respectivo, que lo ejerce por conducto del Presidente Municipal conforme a las leyes y reglamentos de la materia\*.

Resulta muy conveniente esa transferencia para los Municipios que tienen la capacidad necesaria para efectuar la prestación de este servicio, por ser considerablemente -- redituable para ellos intervenir en la recaudación y concen-

---

\* Esta clase de Convenio lo suscribió el C. José Francisco Ruiz Massieu, Gobernador del Estado de Guerrero con el Ayuntamiento de Chilpancingo de los Bravo, en el mes de enero de 1990.

tración de los derechos y contribuciones accesorias tales como expedición de licencias de conducir, refrendo de las mismas, expedición de tarjetas de circulación, multas por infracciones a las leyes y reglamentos respectivos etc.), pues esta clase de operaciones robustecen la hacienda municipal.

## 5.10 OTROS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

### 5.10.1 EDUCACION

En el artículo 115 Constitucional, no menciona al servicio público de educación no obstante que la función educativa del Municipio siempre ha existido. El insigne municipalista Juan Pérez Abreu, considera que ese servicio no se incluyó en el artículo 115, en virtud de estar contemplado en los artículos 3 y 31 fracción II de la Constitución Federal; manifestando al respecto "la importancia práctica de incluir a la función cívico-educativa del municipio en el texto del artículo 115 radica, principalmente, en que en ese texto se ha manifestado la voluntad política nacional en relación a lo que -- debe ser el nuevo municipio mexicano y su no inclusión podría significar la eliminación de dicha materia en los que la nación entienda que sean las nuevas tareas municipales; incluso podría aparecer como pérdida de importancia y actualidad de las fundamentales y tradicionales responsabilidades educativas establecidas para el municipio por los mencionados artículos 3 y 31 fracción II". (156)

Por regla general, el Municipio participa en la prestación del servicio de educación, a través de relaciones de coordinación con las autoridades educativas federales y estatales, para dar satisfacción a los requerimientos de la población.

(156) Pérez Abreu Juan, "Primer paso". Conocimiento del nuevo texto del artículo 115 Constitucional", Textos Municipales, número 10, Centro Nacional de Estudios Municipales, página 2.

ción.

La Ley Federal de Educación en el artículo 29, establece la posibilidad de que el municipio celebre convenios -- con la federación para coordinar o unificar los servicios educativos.

#### 5.10.2 SERVICIO DE SALUD

En el campo específico de la salud, el Municipio comparte la responsabilidad de cuidar la salud de sus habitantes, pues en la esfera de su jurisdicción constituye una autoridad sanitaria y tiene encomendadas diversas facultades de salubridad local y colabora de manera importante en programas federales o estatales de atención médica, salud pública y asistencia social (157).

Se considera al Municipio como un nivel de gobierno, cuya cercanía y contacto directo con el pueblo le permite conocer de cerca las aspiraciones sociales.

El objetivo es convertir al Municipio en promotor de su desarrollo y con ello del desarrollo nacional. Es por ello, que se ha involucrado al régimen municipal en las tareas de prevención, cuidado y restauración de la salud de sus habitantes. Aunque este proceso involucra a los tres órdenes de gobierno y está inmerso en el marco de descentralización de los servicios de salud.

La descentralización de los servicios de salud fue -- una de las prioridades de la administración del Presidente -- Miguel de la Madrid; en ese período de gobierno se reformó --

---

(157) Ruíz de Chávez Manuel, "Salud y Municipio", Estudios Municipales. Política-Gobierno. Derecho-Administración, número 17, Año III, Septiembre-Octubre 1987, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, página 49.

el artículo 4o Constitucional, que reconoce el derecho de protección de la salud y distribuye la salubridad general entre la Federación y los Estados. De dicha reforma se derivó la Ley General de Salud, norma que procedió a detallar dicha distribución. El Plan Nacional de Desarrollo, conceptuó un Sistema Nacional de Salud de carácter descentralizador. El Programa Nacional de Salud, definió la descentralización como una estrategia instrumental, cuyo objetivo es crear sistemas estatales de salud; se expidieron diversos decretos y acuerdos administrativos para regular este proceso y se suscribieron con los gobiernos de los Estados varios convenios y acuerdos de coordinación específicos en la materia<sup>(158)</sup>.

El Programa Nacional de Salud, estableció la necesidad de realizar esfuerzos para que los servicios y programas se descentralizaran a los Municipios, atendiendo a la naturaleza de ellos, a las facultades de los Ayuntamientos, a las características de prestación de los servicios, a las condiciones socioeconómicas y administrativas de cada Municipio etc.

El propósito del proceso de descentralización, consiste en el acercamiento de las instituciones estatales que realizan acciones que inciden en la salud con los Municipios, -- para llevar a cabo esfuerzos conjuntos especialmente a través de acciones preventivas y de salud pública, que contribuyan a mejorar las condiciones reales de salud de la población.

En el marco del Convenio Unico de Desarrollo, los estados de la república han suscrito con la Federación acuerdos de coordinación para descentralizar los servicios de salud, -

---

(158) De la Madrid Miguel, et al. "La descentralización de los servicios de salud: el caso de México", Editorial Porrúa, México, 1986, página 74.

que tienen entre otros como finalidad, definir las directrices para la descentralización de los servicios en cada entidad a -- sus municipios y hacerlos participar en las decisiones a realizarse por la Federación y los Estados para avanzar cualitativa y cuantitativamente en los servicios de salud y en la integración funcional de los mismos.

### 5.10.3 ASISTENCIA SOCIAL

La asistencia social implica "el conjunto de acciones tendientes a convertir en positivas las circunstancias adversas que puedan impedir al hombre su realización como individuo, como miembro de una familia y de la comunidad; así como la protección física mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad o minusvalía, en tanto se logre una solución satisfactoria a su situación" (159).

En los municipios este servicio recae en el DIF Municipal, que está encargado de procurar su prestación a los grupos sociales desamparados, promoviendo el desarrollo integral de la familia y de la comunidad municipal.

Este sistema tiene entre sus objetivos:

- Operar los programas de asistencia social en el ámbito municipal;
- Impulsar el sano crecimiento físico y mental de la niñez;
- Detectar a personas minusválidas ya sea físicamente o mentalmente, que requieran los servicios de rehabilitación;

---

(159) Guía Técnica número 15. La Asistencia Social Municipal, Centro de Estudios de Administración Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1986, -- página 4.

- Proporcionar servicios asistenciales a menores y ancianos desamparados, así como a personas de escasos recursos;
- Incorporar a minusválidos a la vida productiva;
- Prestar asesoría jurídica a la población, preferentemente a los ancianos, menores y minusválidos.

Para operar el servicio de asistencia social el Ayuntamiento puede crear por acuerdo de Cabildo el órgano administrativo responsable de ejecutar los programas asistenciales.

Bajo esta perspectiva, el Ayuntamiento puede constituir las siguientes figuras jurídico-administrativas:

a) Unidad Administrativa - El sistema DIF Municipal -- como unidad administrativa se crea por acuerdo de Cabildo y -- depende directamente del Presidente Municipal, por lo que forma parte de la estructura orgánica de la administración municipal.

El sistema funciona con un titular que designa el Presidente Municipal y con el personal y recursos que para el -- efecto se le asignen. Requiriendo la autorización de éste -- para llevar a cabo las acciones y programas de asistencia social.

b) Órgano desconcentrado - La desconcentración implica la transferencia de funciones de un órgano central de la administración municipal a órganos distribuidos en diversas comunidades del municipio, los que dependen de la autoridad municipal que les transfiere dichas funciones.

El órgano desconcentrado se crea mediante acuerdo de Cabildo, dependiendo jerárquicamente de un órgano administrativo municipal y cuenta con estructura orgánica propia.

La desconcentración tiene como propósito tener un mayor acercamiento entre las autoridades municipales y la población a efecto de proporcionar bienes y servicios de manera -- eficaz. Sus principales características son: a)- Se crea por acuerdo de Cabildo; b)- Se le confieren ciertas funciones de autoridad; c)- Cuenta con estructura orgánica propia; d)- Forma parte de la estructura de la administración municipal y -- está jerárquicamente subordinado a ella; y e)- Se le transfieren recursos y apoyos administrativos.

c)- Organismos descentralizados- Como organismos descentralizados los sistemas son creados por decreto del Poder Ejecutivo, o por ley expedida por el Congreso Local a iniciativa del Ayuntamiento, de acuerdo al régimen jurídico de cada entidad federativa. Y tienen además las siguientes características: a) Son órganos independientes de la estructura administrativa del Ayuntamiento; b)- Tienen personalidad jurídica y patrimonio; y c)- Gozan de autonomía respecto de la administración municipal.

#### 5.10.4 REGISTRO CIVIL

Curiosamente, en la mayoría de las Entidades Federativas, el servicio de registro civil, es administrado por los gobiernos estatales, a excepción de los Estados de Hidalgo -- (artículo 84), San Luis Potosí (artículo 76) y Oaxaca (artículo 80), sus respectivas leyes municipales que lo consideran -- como un servicio municipal.

Es muy importante que los Municipios participen en la prestación de ese servicio, porque a través del cobro de los derechos respectivos, aumentan considerablemente su hacienda. Además de que permite simplificar los tramites administrativos en beneficio de los usuarios. Aunque para que la intervengan

ción de las autoridades municipales sea eficaz, el personal encargado del servicio debe recibir continuamente el apoyo técnico y la capacitación necesaria por parte del Poder Ejecutivo Estatal.\*

#### 5.10.5 ESTACIONAMIENTOS PUBLICOS

Los estacionamientos públicos permiten descongestionar las principales áreas de circulación de automóviles en una Ciudad, por lo que es un servicio público indispensable en los -- Municipios que tienen un elevado índice demográfico.

Este servicio puede ser administrado por los municipios de manera directa, por ser redituable; pues no requiere de una elevada inversión; para su funcionamiento únicamente es necesario que el Ayuntamiento cuente con el terreno apropiado y con el personal debidamente capacitado, el que por cierto no debe ser muy numeroso.

Cuando el Ayuntamiento no posea o no pueda adquirir un local apropiado, puede concesionarlo a los particulares que -- tengan los elementos necesarios para su funcionamiento; pero -- debe procurar que las cantidades que pague el concesionario -- guarden una estrecha proporción con los ingresos que éste recibiera, para que el servicio concesionado sea redituable para la -- hacienda municipal.

Las leyes municipales que atribuyen a esta actividad -- la naturaleza jurídica de servicio público, son las que corresponden a los Estados de San Luis Potosí (artículo 76 Ley Orgánica Municipal), Guanajuato, (artículo 39 Ley Orgánica Municipal) y Sinaloa (artículo 73 Ley Orgánica Municipal).

\* Durante el año de 1979 el Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, transfirió este servicio a los 75 Ayuntamientos.

### 5.10.6 TRANSPORTE

El servicio público de transporte es el que proporciona la administración pública a un particular o usuario, mediante el pago de tarifas autorizadas y por concesión o permiso.

Este servicio público puede ser de pasajeros, de bienes o mixto. Asimismo, puede tener el carácter de federal cuando interviene la Secretaría de Comunicaciones y Transportes en el otorgamiento de la concesión o permiso, y se realice en una carretera o vía de comunicación federal; urbano y suburbano, cuando se proporciona dentro de las entidades federativas y municipios, por lo que en este caso le corresponde al Poder Ejecutivo Estatal y/o a los Ayuntamientos intervenir en la expedición de su normatividad y en su prestación.

Conviene señalar, que este servicio público puede ser competencia de las autoridades municipales por disposición de la ley (Constitución Local y Legislación Municipal) o por transferencia que el Poder Ejecutivo Estatal realice a favor del Ayuntamiento de que se trate. Por lo que las autoridades municipales intervienen en su prestación de manera directa, a través de concesiones a favor de particulares, o bien constituyendo empresas de participación municipal y organismos públicos descentralizados.\*

\* Decreto número 344, por el que se crea el organismo público descentralizado Sistema Municipal de Transporte Urbano y Suburbano "Chilpancingo 2000", en Gaceta Municipal, 17 de febrero de 1989, página 3 a 5.

ALTERNATIVA DE ADMINISTRACION DE  
LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

|  |   |
|--|---|
| AGUA POTABLE<br>DRENAJE-ALCANTA-<br>RILLADO. | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">ORGANISMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">ASOCIACION MUNICIPAL</div>  |
| ALUMBRADO PUBLICO                            | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">ADMINISTRACION DIRECTA</div>  |
| LIMPIA                                       | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">CONCESION MUNICIPAL</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">EMPRESAS PARAMUNICIPALES</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">FIDEICOMISOS MUNICIPALES</div>   |
| MERCADOS Y<br>CENTRALES DE ABASTO            | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">ADMINISTRACION DIRECTA</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">ARRENDAMIENTO</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">CONCESION</div>  |
| PANTEONES                                    | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">ADMINISTRACION DIRECTA</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">CONCESION</div>  |
| RASTROS                                      | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">ADMINISTRACION DIRECTA</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">EMPRESAS PARAMUNICIPALES</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">CONCESION MUNICIPAL</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS</div> |
| CALLES PARQUES Y<br>JARDINES                 | <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">ADMINISTRACION DIRECTA CON LA<br/>PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px;">EMPRESAS PARAMUNICIPALES</div>  |

## 6. INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS Y FINANCIEROS PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES.

Para comprender la crisis económica que afecta a la gran mayoría de los municipios del país, es imprescindible remontarse a los antecedentes que se suscitaron en el Congreso Constituyente 1916-1917, en torno al problema económico fiscal del Municipio, pues en los votos minoritarios de los constituyentes se encuentra la explicación de la solución que debería ser considerada por parte de las autoridades gubernamentales para fortalecer el régimen municipal.

Cuando se turnó a la segunda Comisión de Constitución, el proyecto del artículo 115 elaborado por el señor Venustiano Carranza, ésta emitió el siguiente dictamen:

"Teniendo en cuenta que los Municipios salen a la vida después de un largo período de olvido de nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y de independencia, condición de su eficacia" (160).

A consecuencia de este dictamen se inició una fuerte discusión por parte de un grupo de diputados constituyentes que deseaba que la Constitución garantizará el fortalecimiento de la Hacienda Municipal y otro que consideraba que esa cuestión era de la competencia de los Poderes de las Entidades Federativas, a fin de no vulnerar el principio de autonomía o de "soberanía" en lo concerniente a su régimen interior".

Los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, se pronunciaron por la primera postura, pues en sus votos categóricamente afirmaban "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente"... Por su parte, los diputados Machorro-Narváez y Arturo Méndez, suscribieron un voto particular que proponía para la fracción II del artículo 115 Constitucional, el siguiente texto: "II- Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda y ésta se formará de lo siguiente:

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

2o. Una suma que el Estado reintegrará al Municipio y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

3o. Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la organización municipal, pasen a ser del resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base la de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios (161).

En el seno del Congreso constituyente existía un cierto consenso acerca de la necesidad de fortalecer la hacienda municipal, aunque los votos particulares de los diputados Jara, Medina, Machorro y Méndez, contenían ciertas deficiencias, como convertir a los municipios en simples partícipes de los rendimientos de algunos tributos estatales, pero sin embargo trataron de proteger constitucionalmente el desarrollo del municipio, al asignarle fuentes exclusivas de ingreso

(161) Ibidem.

sos en función de los servicios públicos que debe satisfacer.

Desafortunadamente, la mayoría de los diputados por temor de invadir la competencia de los gobiernos locales, se manifestaron a favor del proyecto presentado por el diputado Ugarte, al que corresponde en esencia el texto vigente; y al que se considera como el responsable de la difícil situación financiera que afecta al régimen municipal, por haber entregado a las Entidades Federativas el destino económico de los municipios, por lo que éstos no han alcanzado auténticamente la libertad que les corresponde.

El texto actual de la fracción IV del artículo 115 -- Constitucional es el siguiente:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones b). Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas, morales, ni de institucio-

nes oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

Lo anterior literalmente significa que la hacienda pública municipal se encuentra en manos de las entidades federativas, mismas que se encuentran facultadas para fijar el monto de los presupuestos de ingresos de sus municipios. En otras palabras, el municipio no cuenta con más fuentes gravables que las que le parecen convenientes al Poder Legislativo del Estado a que pertenece, por lo que se encuentra a su merced.

Las formas de financiamiento, son el conjunto de mecanismos, tanto institucionales como de colaboración vecinal, mediante las cuales el ayuntamiento obtiene ingresos adicionales que le permiten subsanar las deficiencias financieras de su hacienda.

Los instrumentos que posibilitan a los Ayuntamientos para proporcionar los servicios públicos, provienen de los ingresos tributarios y de los ingresos financieros. Los primeros surgen de manera exclusiva de la relación jurídico-fiscal, es decir, se trata de aportaciones económicas de los gobernados -- que, por imperativos constitucionales y legales, se ven forzados a sacrificar una parte proporcional de sus ingresos, utilidades, rendimientos para contribuir a los gastos públicos. Los ingresos financieros son los que provienen de diversas fuentes de financiamiento que los ayuntamientos utilizan para el cumplimiento de sus atribuciones; en este caso, para el efectivo suministro de los servicios públicos a su cargo.

Los ingresos tributarios que integran la hacienda municipal son los siguientes:

- a) impuestos
- b) derechos
- c) Contribuciones especiales o de mejoras
- d) Contribuciones accesorias (multas y recargos)

Los ingresos financieros provienen de los siguientes mecanismos de financiamiento:

- a) Convenio Unico de Desarrollo Federación-Estado
- b) Convenios Estado Municipio
- c) Convenios de colaboración administrativa
- d) Convenios inter-municipales
- e) Convenios de coordinación fiscal
- f) Participaciones federales
- g) Productos
- h) Créditos
- i) Subsidios

A continuación haremos un somero análisis de estos instrumentos de financiamiento a los que los Ayuntamientos acuden para la prestación de los servicios públicos municipales.

**IMPUESTOS.**- El municipio como sujeto activo de la relación jurídica-fiscal, se encuentra facultado para intervenir en la determinación, liquidación y recaudación de los créditos fiscales (artículo 31 fracción IV de la Constitución Federal). Uno de ellos son los impuestos, que son definidos por la fracción I del artículo 2o. del Código Fiscal vigente "impuestos son las contribuciones establecidas en la ley, que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II y III de este

artículo". Concepto que resulta impreciso si lo comparamos con el relativo al Código Fiscal anterior de 30 de diciembre de 1966, vigente hasta el 31 de diciembre de 1982), que expresaba, "Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos"; - porque omite señalar lo siguiente: a) indicar que los impuestos constituyen una prestación, y que por lo tanto derivan de una relación unilateral de derecho público que se da entre el fisco y los contribuyentes. Es decir, que los impuestos configuran un acto de manifestación de la soberanía del Estado; - b) -- Señalar que los impuestos pueden pagarse indistintamente en dinero o en especie; c) - Hacer referencia específica a los principios de generalidad y obligatoriedad que por mandato constitucional deben regir a todo tipo de contribuciones; d) - Establecer el principio fundamental de que los impuestos deben estar destinados a sufragar los gastos públicos.

El Código Fiscal número 152 del Estado de Guerrero, recoge esos principios al expresar: "Son impuestos, las prestaciones en dinero o en especie que el municipio fija unilateralmente y con carácter general y obligatorio, a todos aquellos sujetos cuya situación coincide con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal para cubrir los gastos públicos".

El municipio interviene en la recaudación de los siguientes impuestos:

a) Impuestos de carácter territorial- Son los relativos a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles (artículo 115 fracción IV inciso a de la Constitución Federal), entre --

los que se encuentran el impuesto sobre adquisición de inmuebles que gravan la traslación de la propiedad, tales como la compraventa con reserva de dominio, la promesa de compraventa, la cesión de derechos, el impuesto predial entre otros.

b) Impuestos especiales sobre diversiones y espectáculos, rifas, loterías y toda clase de juegos permitidos; gastos de bebidas alcohólicas, anuncios y casas de asignación;

c) Impuestos sobre determinadas actividades laborales, generalmente no gravadas por ser de difícil gravación por parte de la Ley del impuesto sobre la renta, como billeteros, boqueros, cargadores, vendedores ambulantes, fijadores de anuncios, transportistas de carga por medio de vehículos de tracción no mecánica;

d) Impuestos sobre la industria y el comercio que no sean materia del impuesto al valor agregado (iva), o de tributos estatales, como: puestos ubicados en la vía pública o en los mercados públicos; maquila de nixtamal, venta de determinados productos agrícolas, ganaderos o pesqueros.

B) DERECHOS- Los derechos en algunos países de América Latina reciben el nombre de tasas o contribuciones retributivas.

El artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, los define como "Las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del Estado".

El Código Fiscal Municipal del Estado de Guerrero (P.0 30 de diciembre de 1987), los define como " las contraprestaciones requeridas por el Municipio conforme a la ley en pago de servicios".

El licenciado José a Villalobos López (162) define a -- los derechos afirmando que "son las contribuciones que una instancia gubernamental exige al contribuyente por la prestación de un servicio público o cuando se ha provocado una actividad específica de la administración pública".

Los derechos tienen las siguientes características legales:

a) El servicio debe prestarse a petición del usuario, - petición que debe ser espontánea y no impuesta por la ley, - - pues si ésta es la que impone al particular la obligación de - pedir la prestación de un servicio administrativo, ya no se -- está en presencia de esta figura jurídica, sino de la contribu ción especial;

b) El servicio debe prestarlo la administración activa o centralizada, ya que los derechos como contraprestaciones -- que se pagan por la prestación de servicios administrativos, - son contribuciones destinadas a sufragar los gastos públicos - del Estado, así sólo sea en la parte que corresponda al costo - de tales servicios;

c) El pago del precio es obligatorio; si bien es voluntario para el particular solicitar el servicio, una vez soli - citado y recibido éste, el pago del precio es obligatorio y la obligatoriedad del pago del tributo proviene de que el particu lar al solicitar y recibir el servicio, se coloca dentro del - supuesto normativo y da nacimiento al crédito fiscal.

(162) Villalobos López José, Finanzas y Empresas Públicas Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1986, página 75.

e) Debe ser proporcional y equitativo-Esto se desprende de lo establecido por el artículo 31 Fracción IV de la Constitución Política del país. La justificación del pago de derechos consiste en que debe ser equivalente al costo del servicio recibido, por lo que debe ser proporcional al costo del mismo para que pueda considerarse como tal.

Los derechos presentan algunas semejanzas con los impuestos por estar establecidos en la ley, por ser obligatorio su pago para los contribuyentes y porque el cobro debe ser efectuado por las autoridades fiscales en forma proporcional y equitativa, sin embargo también ambas figuras jurídicas difieren en lo siguiente:

a) Los impuestos se utilizan para cubrir servicios públicos generales o indivisibles, en cambio los derechos para cubrir servicios públicos particulares o divisibles. Cuando el Estado obliga a través de una ley, que los particulares que exploten determinada actividad o sean propietarios o poseedores de ciertos bienes, reciban continua o periódicamente la prestación de un servicio público, a cambio del cual pagarán un precio, estaremos en presencia de un servicio público general divisible. Cuando el usuario sea el que provoque la prestación del servicio se tratará de un servicio público particular o divisible.

b) Los impuestos pueden ser a cuota fija, proporcional, progresiva etc.; los derechos son proporcionales a la extensión del servicio y excepcionalmente a cuota fija; y

c) Los impuestos se aplican también para satisfacer otros servicios que no son indivisibles, los derechos únicamente satisfacen las necesidades de los particulares.

En el régimen municipal, en algunos casos, después de los impuestos los derechos representan la segunda fuente de in-

gresos propios del Municipio; mientras que en otros los derechos se ubican hasta en primer lugar en relación con los impuestos municipales.

El uso de los derechos es uno de los capítulos financieros que debe tener mayor aplicación en el campo municipal, ya que existe una relación estrecha entre los servicios de estos gobiernos y sus comunidades. Los derechos correctamente aplicados son más justos que los impuestos, porque existe una correlación entre el pago y el servicio prestado (163).

Dentro del campo de los derechos se agrupan los ingresos provenientes de los servicios públicos fundamentales. Entre los derechos principales encontramos los siguientes: agua potable, drenaje, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, restos, expedición de licencias mercantiles e industriales, certificaciones y expediciones de documentos oficiales, constancias y legalizaciones, registro civil, licencias de construcción, alineamientos y números oficiales, ruptura de pavimentos, estacionamientos etc.

Las licencias mercantiles e industriales es un rubro de los derechos que mayores ingresos deja a los gobiernos municipales. Las licencias o patentes de industria y comercio se gravan porque los negocios requieren obtener un permiso del ayuntamiento correspondiente para operar en la jurisdicción municipal, las actividades que generalmente deben contar con la licencia de funcionamiento municipal son: restaurantes, hoteles, almacenes de alimentos, salones de belleza, expendios de bebidas alcohólicas.

La dotación de agua potable, es otro de los rubros de los derechos que mayores recursos deja a los ayuntamientos del

(163) Villalobos López, José. Op. cit. página 64.

país. El pago por el servicio de agua potable se hace en relación directa al consumo de ese líquido. Como ya lo hemos expresado en este trabajo, este servicio de preferencia debe prestarse por un organismo descentralizado municipal, como sucede en Guerrero, Toluca, Monterrey y Mérida, para acabar con el subsidio que se necesita para operar el servicio y para terminar con el despilfarro de ese vital líquido; el derecho de drenaje y alcantarillado, se relaciona directamente con el servicio de agua potable y se calcula sobre bases tan diversas como el consumo de agua, el número de tomas y el valor catastral del predio o un recargo extra por la limpieza de las coladeras conectadas a las redes de agua cercana a los domicilios.

Por lo que respecta a los mercados, el Ayuntamiento está en la posibilidad de cobrar derechos a los mercados particulares, centrales de abasto y asociaciones de comerciantes para aumentar los ingresos municipales.

El registro civil es uno de los servicios administrativos típicos que presta el Municipio a la población. Los derechos que se cobran por las actas de nacimiento, matrimonio y defunción, constituyen recursos fundamentales con que cuentan los gobiernos municipales.

En opinión de José A. Villalobos López<sup>(164)</sup> en cuanto al rubro de los rastros es imprescindible que se regularice la situación de los rastros tipo inspección federal (TIF), que el gobierno central ha venido autorizando a empresas particulares, ya que en estos casos no se cubren derechos municipales. El rastro municipal debería manejarse a través de una empresa pública municipal, ya que los derechos pagados en ocasiones son insuficientes para dotar de los servicios municipales a los establecimientos.

(164) Op. Cit. Página 78.

A consecuencia de la reforma realizada en 1983 al artículo 115 Constitucional, los Ayuntamientos cobran derechos a los panteones municipales en lo referente a la apertura, fraccionamiento y traslado de dominio de lotes. De igual manera los Ayuntamientos tienen la posibilidad de incrementar sus ingresos, vía derechos por licencias de construcción en todos sus tipos.

El servicio de tránsito involucra las concesiones de transporte, la vialidad, la vigilancia del tránsito de vehículos, la expedición de licencias para conducir, tarjetas y placas de circulación, servicios que también generan una fuente importante de ingresos para el Municipio.

Resulta conveniente señalar, que en la XIV reunión Nacional de Funcionarios Fiscales celebrada en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas en 1981, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público planteó en el seno de esa reunión la conveniencia de establecer la coordinación en materia de derechos, lo que implicaba triplicar el Fondo de Fomento Municipal e incrementar el Fondo General de Participaciones, para aquéllas entidades que se adhieran a esta área de coordinación. Este planteamiento fué incorporado en el paquete de reformas fiscales para 1982, por lo que para abrir la perspectiva de la coordinación opcional para los Estados en materia de derechos (esto quiere decir que en caso de que no deseen adherirse continuarán dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal) se adicionó la Ley de Coordinación Fiscal en los artículos 10 A y 10 B.

Conforme a los artículos 10 A y 10 B de la Ley de Coordinación Fiscal, los Estados pueden optar por coordinarse mediante el sistema de Declaratoria por la Federación y no mantener en vigor derechos estatales y municipales con excepción de licencias de construcción, licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes de agua y alcantarillado, licencias para fraccionar y lotificar terrenos, licencias para con-

ducir vehículos, expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos (artículo 10 fracción I); Registros o cualquier -- acto relacionado con los mismos, a excepción de los siguientes: Registro Civil, Registro de la Propiedad y del Comercio (ar -- tículo II 10 fracción II). Así como también el uso de las vías -- públicas o la tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo -- cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios..

La Ley de Coordinación Fiscal señala que el gobierno federal y las entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, comprendiendo: registro federal de contribuyentes, recusación, fiscalización y administración que serán ejercidos por las autoridades fiscales de los estados y de los municipios.

El 18 de septiembre de 1987, se expidió el Decreto por el que se aprueba la incorporación del Estado de Guerrero y sus -- Municipios al sistema de coordinación fiscal en materia de derechos. Conforme al artículo segundo del mismo, se suspendie -- ron en el Estado de Guerrero y sus Municipios el cobro de dere -- chos por:

"I- Licencias y en general concesiones, permisos o autorizaciones, inclusive los que resulten como consecuencia de -- permitir o tolerar excepciones a una disposición administrativa, tales como la ampliación de horario, con excepción de las si -- guientes:

- a) Licencias de construcción;
- b) Licencias o permisos para efectuar conexiones a las redes -- públicas de agua y alcantarillado;
- c) Licencias para fraccionar y lotificar terrenos;
- d) Licencias para conducir vehículos;
- e) Expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos.

II- Registro o cualquier acto relacionado con los mismos a --  
 excepción de:

- a) Registro Civil
- b) Registro de la propiedad y del Comercio

III- Uso de las vías públicas o tenencia de bienes sobre la --  
 misma, incluyendo cualquier tipo de derechos, por el uso --  
 o tenencia de bienes sobre la misma, incluyendo cualquier  
 tipo de derechos, por el uso o tenencia de anuncios...etc."

### C) CONTRIBUCIONES ESPECIALES O DE MEJORAS

El jurista argentino Rafael Bielsa, (165) expresa --  
 "puede definirse la contribución de mejoras como un tributo es  
pecial impuesto en virtud de un beneficio especial aportado a  
 algún bien del patrimonio del contribuyente por una obra públi  
ca que realiza la administración pública (sea directamente, --  
 sea por concesionario)"... agregando" esta contribución se jus  
tifica por razones de equidad y de justicia, concurriendo en --  
 ella dos supuestos: 1o. implica para la administración pública  
 un gasto o erogación causado por la realización de la obra pú-  
 blica; 2o. para el particular produce un beneficio especial: --  
 el incremento de valor de la cosa mejorada".

El Código Fiscal Municipal número 152 del Estado de --  
 Guerrero, no regula dentro de los ingresos ordinarios a esta --  
 clase de contribuciones, por lo que las leyes de ingresos muni  
cipales la consideran dentro del rubro de derechos por coopera  
ción para obras públicas. Lo que estimamos incorrecto, por tra  
tarse de una figura jurídico-fiscal distinta a ellos. Pues esta  
 contribución se utiliza para cubrir los servicios u obras --  
 de interés general y de carácter divisible que benefician a --  
 toda la colectividad, pero en forma específica favorecen a de-

(165) Bielsa Rafael, Derecho Administrativo, Sexta Edición, --  
 Editorial, la Ley, Buenos Aires, 1965, página 651.

terminados individuos, cuando por ejemplo los particulares cooperan para la ampliación y pavimentación de las calles, avenidas y mejoramiento de los servicios públicos municipales. Diferenciándose de los derechos, porque éstos se cobran indefinidamente durante el tiempo en que los usuarios voluntariamente o coactivamente utilizan los servicios públicos, mientras que -- las contribuciones especiales se liquidan en una sola exhibición o a través de cuotas que no tienen relación con el uso de la obra.

#### D) CONTRIBUCIONES ACCESORIAS O APROVECHAMIENTOS

Conforme a lo dispuesto por el artículo 2 fracción -- IV, último párrafo del Código Fiscal de la Federación, las contribuciones accesorias son "Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución a que se refiere el antepenúltimo párrafo del artículo 21 de este Código, son accesorios de las contribuciones y participan de la naturaleza de éstas. Siempre que en este Código se haga referencia unicamente a contribuciones no se entenderán incluidos los accesorios, con excepción de lo -- dispuesto en el artículo 1o."

Ese concepto fué elaborado en forma excluyente, debido a la dificultad de definir a las contribuciones accesorias -- utilizando términos genéricos o globales que proporcionan una idea abstracta de ese ingreso ordinario, por lo que se optó -- por eliminar los demás tributos que si son definibles de manera conceptual, con el propósito de enunciar los rubros que deben ser considerados como contribuciones accesorias.

El concepto regulado en el Código Fiscal de la Federación, ha sido criticado por el licenciado Adolfo Arrijoja Viscaino (166), pues este autor estima que en el ordenamiento fis --

(166) Arrijoja Viscaino Adolfo, Derecho Fiscal, Editorial Themis, Quinta Edición, Editorial Themis, México, 1989, Pág. 280.

cal también se debieron considerar dentro de las contribuciones accesorias a "los honorarios por notificación de créditos" lo que debido al fortalecimiento de la acción fiscalizadora de la hacienda pública federal, en la actualidad a cobrado una relevante importancia.

En la mayoría de las Legislaciones fiscales municipales del país se utiliza el sistema de exclusión para definir este tipo de ingresos tributarios, con la salvedad de que muchas legislaciones los denominan "aprovechamientos" y no contribuciones accesorias, como lo hace el Código Fiscal en vigor.

El artículo 10 del Código Fiscal Municipal del Estado de Guerrero, de manera residual o excluyente considera como -- aprovechamientos a las multas, los recargos, los rezagos, los reintegros o indemnizaciones por daños a bienes municipales y los demás ingresos de derecho público no clasificables como -- impuestos, derechos o productos".

En opinión de la licenciada Margarita Lomdlí Cerezo, -- la multa tiene un fin primario de represión de la violación cometida y de amenaza o intimidación para los demás sujetos a la misma obligación. Su contenido pecuniario que beneficia indudablemente al Fisco, es una característica de carácter secundario. Efectivamente, las multas no se establecen con el propósito -- principal de aumentar los ingresos del Estado, sino para castigar las transgresiones a las disposiciones legales<sup>(167)</sup>.

El licenciado Adolfo Arriola Viscaíno<sup>(168)</sup> afirma que las multas persiguen un doble objetivo: a) constituir la sanción directa aplicable a todo causante que incumple sus deberes --

(167) Lomdlí Cerezo Margarita, Derecho Fiscal Represivo, Editorial Porrúa, México, 1979, página 197.

(168) Op. Cit. páginas 283 y 284.

res tributarios y b) Servir como instrumento del poder de coacción o coerción que la ley otorga al Estado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Las multas que aplican los Ayuntamientos, son de dos tipos: a) Multas Fiscales- Que se aplican a contribuyentes morosos por la falta de cumplimiento de sus obligaciones fiscales, siempre y cuando exista notificación y requerimiento de pago, quedando a juicio de la Tesorería Municipal, la calificación correspondiente; b)- Multas Administrativas- Son sanciones aplicadas por el Ayuntamiento a ciudadanos que transgreden lo establecido en el Bando de Policía y Buen Gobierno y demás reglamentos municipales, así como las que se aplican a los servidores públicos municipales por infracción al reglamento interno.

Entre los ingresos financieros que utilizan los Ayuntamientos, se encuentran los siguientes:

A) CONVENIO UNICO DE DESARROLLO FEDERACION-ESTADO (CUD)- Este es un instrumento jurídico y financiero de coordinación intergubernamental que tiene por objetivo central fortalecer a las entidades federativas y a los municipios a través de los recursos financieros. Uno de los objetivos de este convenio es fomentar y apoyar la participación de los municipios para la obtención de su autosuficiencia financiera, así como la instrumentación de programas para el óptimo aprovechamiento de su riqueza potencial, al permitir la canalización de recursos hacia los municipios, para que puedan cumplir sus atribuciones a través de la instrumentación de diversos programas, entre ellos los concernientes a la prestación de los servicios públicos.

B) CONVENIO UNICO DE DESARROLLO ESTADO- MUNICIPIO  
(CUDEMUN).

El Convenio Unico de Desarrollo Estado-Municipio, es un instrumento o mecanismo para el otorgamiento de recursos -- financieros por parte del gobierno federal y el estatal para lograr el desarrollo municipal, siendo el medio de enlace entre el gobierno federal con los gobiernos municipales ante la imposibilidad de celebración directa de convenios entre la Federación y los Municipios, de acuerdo al contenido de la fracción I del artículo 115 Constitucional, que establece "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

C) CONVENIOS DE COLABORACION ADMINISTRATIVA

Los convenios de colaboración administrativa se encuentran previstos en el primer párrafo inciso a) de la fracción III del artículo 115 Constitucional que establece". Estos convenios abarcan dos rubros: la administración de contribuciones municipales y la prestación de servicios públicos -- municipales. A través de estos convenios los Municipios reciben apoyo económico del Poder Ejecutivo Estatal en materia de las operaciones relacionadas a la administración de las contribuciones municipales, que también les permiten obtener recursos económicos para la realización de las obras concernientes a la prestación de los servicios públicos.

D) CONVENIOS INTERMUNICIPALES.

Otro mecanismo de financiamiento es el que proviene de la concertación que se establece entre los propios Municipios de una misma Entidad Federativa, al celebrar los convenios previstos en el último párrafo de la fracción III del --

artículo 115 Constitucional, que expresa "los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo de sus Ayuntamientos podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponde."

Estos convenios persiguen diversos objetivos, tales como:

- = Prestación de servicios públicos;
- = Inversión para dotación de infraestructura básica;
- = Conservación y explotación de recursos materiales;
- = Fomento Industrial, agropecuario, turístico etc.

#### E) CONVENIOS DE COORDINACION FISCAL

Las entidades federativas para recibir las participaciones federales necesitan adherirse al sistema nacional de coordinación fiscal mediante la celebración de convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estos convenios tienen las siguientes características:

- 1) Su celebración debe ser aprobada por la legislatura local;
- 2) Deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico oficial del Estado.
- 3) La adhesión al sistema es integral y no comprende solamente algunos ingresos federales;
- 4) El Distrito Federal queda incorporado al sistema;
- 5) Las entidades federativas pueden optar por coordinarse mediante el sistema de declaratoria por la Federación y no mantener en vigor derechos estatales y municipales, con excepción de las licencias de construcción, licencias y permisos para efectuar conexiones a las redes de agua potable y alcantarillado, licencias para fraccionar y lotifi-

car terrenos, licencias para conducir vehículos, expedición de placas y tarjetas de circulación de vehículos (artículo 10 fracción I de la Ley de Coordinación Fiscal), así como registros o cualquier acto relacionado con esa materia, excepto de los siguientes: registro civil, registro público de la propiedad y del comercio. Así como también el uso de las vías públicas o la tenencia de los bienes sobre la misma, incluyendo cualquier tipo de derechos por el uso o tenencia de anuncios.

La Ley de Coordinación Fiscal, señala que el gobierno federal y las entidades adheridas al sistema nacional de coordinación fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia de administración de ingresos federales, comprendiendo: registro federal de contribuyentes, recaudación, fiscalización y administración, que serán ejercidos por las autoridades fiscales de los estados y de los municipios.

En dichos convenios se especificarán los ingresos federales objeto de la administración, las facultades y limitaciones y las percepciones que reciban los estados y municipios.

F) PARTICIPACIONES FEDERALES- Las participaciones federales son los recursos financieros que obtienen las entidades federativas y los municipios como resultado de compartir la recaudación de impuestos federales (169).

Las participaciones federales se encuentran reguladas por la fracción IV inciso b) de la Constitución Federal, así como por la Ley de Bases, Montos y Plazos, que expide la legislatura local.

La tercera parte de los ingresos de los Municipios - - proviene de estas participaciones y sólo el 20% se deriva de - - impuestos y derechos. La dependencia de los municipios, respec-

(169) Villalobos López José, Op. Cit. página 85.

to de las participaciones federales, se acentúa en caso de los grandes Ayuntamientos, llegando a representar el 50% o más de los ingresos. Por el contrario, los impuestos en estos mismos municipios tienen escasa relevancia, pues significa del 4 al 12% de los ingresos totales (170), la coordinación fiscal creó para fortalecer las haciendas locales un sistema de participaciones a partir de 1980, con un esquema diverso al que se venía manejando, esto es, con una idea de compartir con los Estados y Municipios el rendimiento total de la recaudación federal proveniente de impuestos y de los derechos sobre extracción de hidrocarburos y minería, a cambio de que las entidades establecieran límites a la facultad legislativa en materia tributaria, ya fuera que derogaran o suspendieran aquéllos gravámenes en que había múltiple tributación interna en el país; fundamentalmente aquéllos referentes al comercio, industria, agricultura y ganadería; para tales efectos se suscribieron convenios de adhesión y diversos anexos en la materia, que necesariamente fueron motivo de aprobación por parte de las legislaturas locales (171).

La Federación cubre por conducto de los Estados las participaciones a los municipios, que se entregan a través de tres fondos: a) Fondo General de Participaciones; b) Fondo Financiero Complementario de Participaciones; y c) Fondo de Fomento Municipal. La ley de Coordinación Fiscal, establece los procedimientos de integración de esos fondos.

El Fondo General de Participaciones, se constituye:

- Con el 13.0 % de los ingresos federales totales anuales por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos

(170) Alarcón Robledo Sabás, "Alternativas de financiamiento Municipal con recursos propios", Estudios Municipales, número 9, mayo-junio 1986, Secretaría de Gobernación, México, 1986, página 14.

(171) E. Beyer de Roalandini, "La legislación hacendaria municipal y la coordinación fiscal", Estudios Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985, página 24.

ros, por la extracción del petróleo, gas natural y los de minería;

- Con el porcentaje de la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso;

- Con el 0.5% de los ingresos federales totales anuales por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos y minería.

Por lo que respecta a la integración del Fondo General de participaciones, los porcentajes que señala la Ley de Coordinación Fiscal han sido incrementados en diversas ocasiones después de su entrada en vigor en 1987, en virtud de los convenios celebrados entre la Federación y las Entidades Federativas, llegando a sumar en la actualidad un 16.985 de los ingresos totales anuales de la Federación por concepto de impuestos y de los derechos a que se refiere la ley en cuestión. Disponiendo ese ordenamiento que el porcentaje se incrementará en un 5% adicional, por cuanto a las entidades federativas que se hayan coordinado en materia de derechos al celebrar el convenio de coordinación fiscal respectivo.

El Fondo Financiero Complementario de Participaciones se constituye:

- Con el 0.50% de los ingresos federales totales anuales por concepto de impuestos y derechos sobre hidrocarburos, por la extracción de petróleo crudo y gas natural y de minería.

- Con el 3% del Fondo General de Participaciones;

- Con cargo de la Federación una cantidad equivalente a la que representa el 3% del Fondo General de Participaciones.

Adicionalmente las entidades participarán en los re -

cargos sobre impuestos federales, en las multas por infracciones a las leyes federales, en los productos de la federación relacionados con los bienes inmuebles y bosques nacionales o de la explotación de los terrenos y bosques nacionales (artículo 2 de la Ley de Coordinación Fiscal).

Por lo que respecta al Fondo de Fomento Municipal los Municipios participan:

- Del 95% del derecho adicional sobre hidrocarburos y en su caso, del impuesto adicional del 3% sobre el impuesto general de importaciones de petróleo crudo y de gas natural y sus derivados.

La tercera parte se distribuirá: el 10% a los municipios en donde se encuentran aduanas fronterizas y marítimas -- por las que se efectúe la exportación y el 90% al Fondo de Fomento Municipal.

- Las otras dos terceras partes formarán parte del Fondo de Fomento Municipal y corresponderán sólo a las cantidades coordinadas en materia de derechos.

El fondo se distribuirá entre los estados con una cantidad igual a la del año inmediato anterior. El incremento que tenga el fondo se distribuirá con base a las reglas aplicables al Fondo Financiero Complementario de Participaciones.

Si el monto del Fondo de Fomento Municipal fuera inferior, se distribuirá entre los estados en las mismas proporciones que les hubiesen correspondido ese año. Los estados entregarán íntegramente a los municipios los recursos del fondo de acuerdo a lo que establezcan las legislaturas locales.

Las legislaturas de las entidades federativas, expi-

den una ley relativa a las bases, montos y plazos de entrega de las participaciones a los municipios. En la entrega de esos recursos interviene la entidad federativa de que se trate a través del poder ejecutivo. Sin embargo, esas leyes dejan a los municipios en un estado de indefensión, al no dotarlos de medios para pedir a la legislatura local el establecimiento de las bases, -- montos y plazos de entrega de las participaciones federales; al carecer de instrumentos legales para lograr que los criterios de distribución sean proporcionados a sus necesidades para poder -- exigir la entrega de las participaciones en los plazos estipulados en las propias leyes.

Por lo que la legislación en materia de participaciones federales debe procurar que exista fluidez en la percepción de -- su ingreso, la periodicidad mínima para la entrega de esos recursos y sobre todo, que las bases de cálculo sean transparentes y adecuadas a la realidad económica y social del conjunto de municipios que integran cada estado. Es por ello, que la normatividad de las bases para la distribución de las participaciones, es indispensable para contar con proyectos de desarrollo y planificación que permitan a los municipios presupuestar sus egresos en función a los recursos disponibles.

G) PRODUCTOS- El último párrafo del artículo 3 del Código Fiscal de la Federación, establece: "Son productos las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus -- funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovecha -- miento y enajenación de bienes del dominio privado".

Por su parte el artículo 9 del Código Fiscal Municipal del Estado de Guerrero establece: "Son productos los ingresos -- que percibe el Municipio por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público, sino -- por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Los productos se dividen en dos clases: a) Ingresos - para actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público; e b) Ingresos para la explotación de sus bienes patrimoniales.

Para comprender el significado del primer supuesto, - debemos señalar que la administración pública no siempre actúa a través de órdenes o imposiciones a los ciudadanos, sino mediante convenios en que se obliga en la misma forma en que lo hacen los particulares. Por lo que la administración puede actuar como sujeto en relaciones jurídicas de derecho privado, - por lo que puede celebrar convenios y contratos de esta naturaleza. Así como también puede concertar convenios y contratos - de derecho público.

Los contratos de derecho público o administrativos se caracterizan cuando la administración se reserva en el contrato ciertos privilegios, o los concede; estos privilegios son inherentes a la noción de gobierno y no pueden figurar en los contratos de los particulares porque son contrarios al principio de igualdad de las partes, o de que el contrato es ley para ellas y no puede ser modificado sin su consentimiento. En - cambio, hay contrato de derecho común cuando la administración renuncia a los privilegios que tiene y se somete a la ley civil como los particulares, inhibiéndose así para modificar uni lateralmente el contrato o para otorgar privilegios (172) .

Por lo que los productos comprenden los ingresos provenientes de contratos civiles celebrados por el Ayuntamiento con los particulares, tales como compraventas, arrendamientos, inversiones financieras en instituciones nacionales de crédito.

---

(172) Vidal Perdomo Jaime, Derecho Administrativo General, - - Editorial Temis, Bogotá, 1966, página 401.

Asímismo, se consideran productos aquellos ingresos - que percibe el Municipio derivado de la explotación de sus bienes.

La ley de Ingresos Municipales, del Estado de Guerrero, determina con precisión las actividades que pueden generar productos, entre las que se encuentran: arrendamiento, explotación o venta de bienes muebles e inmuebles, uso o aprovechamiento de la vía pública, corral de consejo y corraletas, actividades empresariales (transporte, venta de gasolina, baños públicos, restaurantes, cinemas, fábricas de blok y tubo, centrales de maquinaria agrícola, asoleaderos, talleres de ropa, materiales de construcción, artículos deportivos etc.); adquisiciones para venta de apoyo a las comunidades (fertilizantes, alimentos para ganado, insecticidas, fungicidas, pesticidas etc.); venta de esquilmos, contratos de aparcería, desechos de basura, objetos decomisados, venta de formas impresas para juego y venta de leyes y reglamentos.

H) CREDITO- El crédito municipal ha existido desde -- hace mucho tiempo sobre todo en las Ciudades Europeas. En los -- inicios del capitalismo, entre los siglos XV y XVI, los poseedores de dinero preferían hacer préstamos a las ciudades -- municipio que ofrecían mayor seguridad que el soberano -- terrateniente, en virtud de que el Municipio como entidad política y -- administrativa no era perecedero y además los ciudadanos tenían -- más posibilidades de solventar la deuda (173).

El crédito constituye un ingreso por concepto de préstamos que obtienen los gobiernos de los Estados y Municipios --

---

(173) José A Villalobos, Finanzas y Empresas Públicas Municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1986 Página 115.

para el cumplimiento de sus funciones.

Debido a la falta de capacidad económica de los Gobiernos de los Estados y Municipios para realizar inversiones, obras y prestación de servicios con recursos propios, estos utilizan el crédito.

Generalmente, los Ayuntamientos realizan obras trascendentes, recurriendo a los préstamos o empréstitos; pero lo más difícil para cualquier Ayuntamiento es el prestigio y el crédito para poder colocar títulos de deuda pública municipal.

Aunque es necesario señalar, que en nuestro país de acuerdo al mandato constitucional, los municipios no pueden contraer obligaciones de deuda externa. Además el artículo 117 constitucional establece: "Los estados y municipios no podrán contraer obligaciones y empréstitos sino cuando se destinan a inversiones públicas productivas".

Para el financiamiento del desarrollo urbano municipal, se pueden usar dos tipos de bonos o de documentos de crédito afines siendo estos: bonos de ingresos y bonos de contribución especial de mejoras.

Se conoce como bono de ingreso a la obligación para financiar una empresa productiva o autofinanciera que cubrirá con los ingresos derivados de su producción el capital y los intereses de la deuda. (174)

Los servicios públicos que se pueden financiar con bonos de ingreso son agua potable y conducción de aguas residuales, alumbrado público, estacionamientos, mercados, panteones, etc., los ingresos de esos servicios que se financian

con bonos de ingreso, deben cubrir tres aspectos fundamentales; A) Cubrir los costos de operación, conservación y obligaciones de la deuda; B) Proporcionar un margen confortable de capital de trabajo y; C) Obtener y conservar un margen pequeño de ganancia para casos de emergencia o para cubrir situaciones de baja percepción de ingresos.

José A. Villalobos López, (175) considera que la contabilidad de los bonos de ingreso se debe llevar por separado de la contabilidad municipal y además someterse a una auditoría de un organismo federal o estatal de su incumbencia, para que de esta manera los acreedores cuenten con una información verídica de la situación que guarda la deuda pública municipal. (176).

Los bonos de contribución especial de mejoras se pueden utilizar para allegarle recursos a los municipios en forma adelantada, descontando tiempo después el importe que tendría que pagar el propietario de un predio que resultase beneficiado con una obra pública divisible.

The International City Managers Association (177) plantea que existen los bonos de contribución especial de mejoras generales y especiales. Los primeros son los que representan cargo contra la solvencia y crédito del municipio, si la recolección del rubro del ingreso ordinario de contribución de mejoras es insuficiente para hacer frente a los gastos de operación y de servicio de la deuda. Los segundos, no representan cargos contra el municipio, siendo sólo pagaderos con lo recaudado en el rubro de ingreso ordinario de contribución especial de mejoras contra la propiedad beneficiada.

(175) José A. Villalobos López, Op. Cit. página 99.

(176) Ibid

(177) Citado por José A. Villalobos López, página 100.

La diferencia entre los bonos de contribución especial generales y especiales, radica en que los primeros pueden ser vendidos directamente al público, pueden obtenerse intereses y las casas de bolsa pueden estar dispuestas a venderlos, mientras que los segundos, sólo pueden venderse por contratistas y no se puede negociar con ellos.

Para emitir bonos de deuda en cualquiera de sus formas es necesario que los municipios sean solventes, es decir, que sean sujetos de crédito, capaces de generar recursos para pagar el monto y los intereses de la deuda.

Para los municipios que no estén en condiciones de emitir títulos de deuda pública, es conveniente que recurran a los organismos financieros con que cuenta el gobierno federal, como responsables, el caso del Banco Nacional de obras y servicios públicos (Banobras).

Actualmente son las legislaturas locales las que pueden decidir si los municipios son susceptibles de contra obligaciones a mediano y largo plazo. Si la deuda es a corto plazo, o dura menos que la administración municipal trianual, los Ayuntamientos pueden hacer uso del crédito público.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, tiene como antecedente el Banco Nacional Hipotecario creado en 1933 por el Presidente Abelardo L. Rodríguez, cuyo objetivo principal, era el financiamiento a estados y municipios.

En 1934, el Presidente Lázaro Cárdenas, expidió una Ley que tuvo como fin garantizar el flujo crediticio hacia las poblaciones del país con menores recursos económicos, para la ejecución de obras públicas indispensables.

Durante el Régimen del Presidente Miguel Alemán, se dió preferencia a los renglones de habitación popular y financiamien-  
to a contratistas, de obras públicas, con lo que se consideraba-  
como actividad de segundo orden el financiamiento a estados y --  
municipios.

En 1966, el Banco modificó su denominación a la de Ban-  
co Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) y en ese --  
mismo año se transforma en institución de banca múltiple.

Los objetivos de Banobras de acuerdo a su ley orgánica-  
son los siguientes:

- 1.- Promover y financiar obras y servicios públicos de  
interés social;
- 2.- Actuar como agente financiero de los gobiernos de --  
la Federación, del Distrito Federal, Entidades Federativas y Mu-  
nicipios;
- 3.- Realizar operaciones fiduciarias; y
- 4.- Efectuar operaciones propias de banca múltiple.

Dentro de las facultades del Banco Nacional de Obras -  
y Servicios Públicos, se encuentran las de concertar créditos -  
del exterior, captar recursos internos y canalizarlos al muni-  
cipio vía crédito.\*

Banobras capta recursos en los mercados de dinero in -  
ternos y externos. La captación externa la realiza como agente-  
del gobierno federal ante organismos privados o multinacionales,  
como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco In -

\* Una característica importante de los créditos que otorga di-  
cha institución nacional de crédito, es que son "blandos" --  
porque el interés que se paga es menor al que otros bancos -  
cobran y los plazos de recuperación del crédito son bastante

ternacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), organismos bilaterales como el EXIMBANK y otros; así como por la colocación de bonos en el extranjero.

La captación interna la logra a través de sus ventanillas en la división de banca comercial, o sea, mediante la emisión de valores o a través de cuentas de ahorro y de cheques.

En el área fiduciaria cuenta con tres fondos financieros de apoyo a estados y municipios:

A) El fondo Fiduciario de Fomento Municipal (FM) -Fideicomiso constituido el 26 de julio de 1972, y modificado en enero de 1977, que tiene como finalidad otorgar créditos para obras de equipamiento e infraestructura urbana a largo plazo (de 5 a 20 años) y con tasa de interés preferencial.

La máxima autoridad del fideicomiso es el Comité Técnico, integrado por 5 miembros: dos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dos representantes de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, y un representante del propio banco (delegado fiduciario).

Los sujetos del crédito de dicho fondo son las entidades federativas, municipios y organismos estatales y municipales que cuenten con la garantía del gobierno federal.

Los requisitos para el otorgamiento de los créditos son:

1). Se da prioridad a los municipios de escasos recursos, con población de 25 a 100 mil habitantes, que requieran de un plazo largo para su recuperabilidad;

\* amplios. Las pequeñas localidades reciben un trato preferencial en el cobro de intereses. Los créditos obtenidos a través de recursos propios del municipio tienen tasas de interés y plazos de amortización variables, dependiendo del tipo de obras y características socioeconómicas del municipio.

2). Los proyectos deben enmarcarse en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y ser sancionados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología;

3). No deben existir atrasos en el pago de deudas anteriores;

4). El proyecto debe ser autofinanciable y asegurar el pago de los gastos administrativos y amortización del crédito;

5). Se debe contar con el aval del gobierno federal o estatal, para que en caso de insolvencia, Banobras afecte como fuente de pago las participaciones del estado en impuestos federales.

B) El Fondo de Inversiones para agua potable y alcantarillado (FIFAPA) - Este fondo se creó en 1976, mediante convenio de fideicomiso entre el Banco Internacional de Reconstrucción y fomento (Banco Mundial) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banobras como Fiduciario y los Estados y Municipios en calidad de Fideicomisarios.

El FIFAPA, tiene como finalidad otorgar créditos necesarios para la prestación del servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado; considerando la construcción, ampliación y mejoramiento de los sistemas establecidos.

C) El fondo para habitaciones populares (FONHAPO) - - - Este fondo lo constituyó el gobierno federal el 13 de mayo de 1981, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el cual el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, actúa como institución fiduciaria.

FONHAPO Constituye el principal instrumento financiero del gobierno federal en materia de vivienda para los grupos sociales de escasos recursos económicos.

La Presidencia del Comité Técnico recayó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de igual forma están representadas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como el Banco de México como fiduciario del Fondo de operación y descuento Bancario (FOVI) y Banobras.

El objetivo principal de FONHAPO, consiste en otorgar financiamiento para acciones habitacionales a los sectores populares principalmente no asalariados, cuyos ingresos sean inferiores a 2.5 veces el salario mínimo vigente.

Los sujetos de crédito de FONHAPO son los siguientes:

- A). Organismos del Sector Público Federal;
- B). Los gobiernos de entidades federativas y municipios;
- C). Instrucciones Bancarias;
- D). Sociedades Fiduciarias;
- E). Grupos legalmente constituidos (no otorga créditos directamente a los usuarios).

I) TRAMITACION DE CREDITOS a ESTADOS Y MUNICIPIOS a TRAVES DE BANOBRAS.

Banobras apoya con créditos a los Estados y Municipios para llevar a cabo obras y servicios públicos municipales a través de su oficina central y de sus delegaciones regionales.

La solicitud de crédito la pueden suscribir: El Gobernador del Estado, el Presidente Municipal, el Director del Organismo que proporciona el servicio para el cual se solicita el crédito. Esta solicitud se dirige a la Oficina Central o a la Delegación que corresponda pudiendo incluirse:

- - - - Prestamo para que se elabore el proyecto o prestamo para que se realice la obra o se adquiera el equipo;

- - - - Se debe especificar la obra o el servicio para la cantidad aproximada que se necesite.

La solicitud de crédito debe ir acompañada del "cuestionario de solicitud de crédito", que Banobras proporciona al solicitante a través de la oficina central o de la delegación respectiva. Mediante este cuestionario, Banobras trata de conocer;

- Los datos más importantes de la población a beneficiar con la obra o el servicio;
- La situación o necesidades de los servicios públicos de la ciudad o pueblo en donde se realizará la obra;
- Los ingresos y egresos del organismo solicitante;
- Las necesidades que se van a atender;
- La explicación de la obra que se va a realizar.

A través de la información proporcionada en el cuestionario de solicitud de crédito, Banobras podrá conocer exactamente en que consisten las necesidades planteadas y así determinar las posibilidades para aceptar la solicitud.

La aceptación se le hace saber al petionario por escrito, mediante correo certificado y se le comunica también si se decidió por la realización de un estudio socioeconómico, -- comunicando el plazo de entrega del proyecto técnico, consistente en un paquete de documentos técnicos en donde se detallan las características de las obras que se desean realizar, -- generalmente estos se componen de:

- Planos;
- Memorias; (que describen los cálculos de ingeniería que se hacen).

- Estudios Técnicos cuando tiene que analizarse particularmente algunos de los componentes de obra;
- Especificaciones, en cuanto al tipo de materiales -- que se van a usar y la calidad de los mismos;
- Programas de actividades para ejecutar la obra;
- Calendario de pagos;
- Presupuesto.

Todos estos requisitos se tienen que preparar y entregar por quien realice el proyecto, para lo cual Banobras proporciona la asesoría correspondiente.

Banobras también proporciona asesoría para la integración de los datos sociales y económicos de la zona a beneficiar con la realización de la obra y para la preparación de los documentos legales necesarios para obtener el crédito, siendo estos los siguientes:

- a) Contrato firmado;
- b) Acta de cabildo;
- c) Decreto del Congreso Local;
- d) Documentación comprobatoria de la publicidad de la obra;
- e) Contrato o convenio de obra;
- f) Presentación del recibo de desembolso para hacer uso del crédito.

Una vez satisfechos los requisitos anteriores, Banobras comunica al solicitante que ha depositado en su cuenta de cheques el dinero para que empiece a ejecutar la obra.

La etapa de ejercicio del crédito, se divide en las siguientes actividades:

a) Acto de inicio de la obra- Se trata de la organización y realización de un acto en donde se da inicio formal a la construcción de la obra;

b) Evaluación de los avances de la obra- Se refiere a los avances y documentación comprobatoria que presenta el acreditado sobre los avances de la realización de la obra y su importe, a fin de comprobar el ejercicio de los desembolsos que conforme al calendario de pagos autorizados, el Banco le ha hecho entrega;

c) Acto de terminación de la obra- Se trata de la organización y la realización de un acto donde se formaliza la realización de los trabajos.

Terminada la etapa de ejecución de la obra y de acuerdo a los términos que se hayan establecido en el contrato de crédito, se inicia la etapa de pago del mismo. Este se puede hacer en cualquier Sucursal del Banco, de acuerdo a los estados de cuenta que mensualmente son enviados por dicha Institución Nacional del Crédito.

J) SUBSIDIOS- Los subsidios significan cualquier donación o aportación gubernativa de dinero a entidades federativas y municipios. Tiene como principales objetivos: el aumento de ingresos extraordinarios y se destinan como recursos para cubrir desequilibrios o pérdidas de operación, capacitar a las autoridades locales en la obtención o prestación de un servicio por abajo del precio corriente <sup>(178)</sup> En sí los subsidios pueden ser

(178) Martínez Almazán Raúl, Las Finanzas del Sistema Federal - Mexicano, Libros de texto, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1988, página 179.

federales o estatales, son aportaciones del Estado o federación en apoyo de los municipios con el fin de promover el desarrollo o para el cumplimiento o ampliación de los servicios públicos y de beneficio municipal.

Las relaciones financieras intergubernamentales dieron origen también a una política de subsidios, entendiéndose como tales: las asignaciones otorgadas por los niveles superiores de gobierno a los niveles inferiores de gobierno y a las empresas públicas o privadas con la finalidad de compensar el déficit o las pérdidas de operación como consecuencia de la política del gobierno, encaminada a asegurar el cumplimiento de sus obligaciones (179).

Existen diversos criterios para la asignación de subsidios:

- Subsidios para los gobiernos de los estados y municipios que no puedan equilibrar sus presupuestos corrientes manteniendo un fuerte déficit.

- Subsidios de carácter general que el nivel superior de gobierno otorga al inferior para que éste lo aplique a su mejor juicio.

- Subsidios de carácter específico para la realización de una obra, proyecto o para prestar un servicio.

Existen opiniones en el sentido de que la solución al

---

(179) Ibidem.

problema municipal radica en que se fortalezca su hacienda, estamos de acuerdo con el criterio de la licenciada Tere - sita Rendón Huerta Barrera (180) de que ello es tan sólo - parte de la solución; en el caso de que se llegase a fortalecer la hacienda municipal ¿de que servirían tantos ingresos pecuniarios si se continúa con la improvisación, el escepticismo, la falta de planeación y de funcionarios capaces para desarrollar tan delicadas funciones?. En efecto, debe emprenderse una acción paralela que propicie la formación, capacitación y en general, la educación integral de los titulares del poder público municipal.

---

(180) Ibid.

## CONCLUSIONES

PRIMERA- En el siglo XIX, tanto la práctica como la doctrina del derecho administrativo se ocupó de la actuación del Estado en la realización de sus fines, desconociendo el servicio en sí como síntesis de actividades administrativas con su peculiar fisonomía y sus procedimientos especiales.

SEGUNDA- Es necesario que se adecúe el artículo 16 de la Constitución Federal de la República, para que de esa forma la requisición administrativa sea regulada adecuadamente, para que pueda determinarse con exactitud la competencia de las autoridades para ordenarla y ejecutarla, sus modalidades, objeto, duración y procedimiento.

TERCERA- El factor planeación es muy importante para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales, pero se vé obstaculizada por la debilidad hacendaria, la desorganización administrativa y la falta de participación de la comunidad.

CUARTA- De acuerdo a la legislación municipal mexicana, los servicios públicos pueden proporcionarse a la población mediante administración directa, concesión, arrendamiento, asociación municipal, organismos descentralizados, fideicomisos públicos, convenios de derecho público, así como con la participación directa de la comunidad; sin embargo, estas figuras jurídico-administrativas no se encuentran debidamente reguladas ni en leyes municipales ni tampoco en los reglamentos.

QUINTA- Corresponde a las leyes municipales regular la estructura, organización y funcionamiento de los órganos de la

administración paramunicipal, por el hecho de que predomina un vacío legal en ese aspecto, lo que ha repercutido negativamente en el desarrollo y fortalecimiento de los municipios de la república mexicana.

SEXTA- El artículo 115 de la Constitución Federal de la República, no hace ninguna referencia a la participación de la comunidad en la prestación de los servicios públicos, ni en la construcción y ejecución de obras públicas, no obstante que la legislación municipal sí regula a las instituciones de participación comunitaria, por lo que sería conveniente adicionarlo -- con un párrafo que se refiera a dicha participación.

SEPTIMA- La mayoría de las leyes municipales mexicanas, no exigen a los particulares que solicitan una concesión para prestar servicios públicos o para explotar bienes municipales, la comprobación de su capacidad técnica y financiera, requisitos que son fundamentales para su otorgamiento, siendo preciso que se legisle en ese sentido.

OCTAVA- El fenómeno de la conurbación tiene repercusiones directas en la esfera municipal, principalmente en materia de desarrollo urbano y servicios públicos, por lo que es indispensable reformar el último párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, para permitirles a los municipios de un mismo estado o de estados diferentes, coordinarse y asociarse para organizar esos aspectos, procurando no vulnerar la autonomía de las entidades federativas ni de los municipios asociados.

NOVENA- Los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado se deben administrar a través de organismos públicos-

descentralizados, porque dada la autonomía que poseen, pueden administrar esos servicios con mayor eficiencia. Además, para su financiamiento es indispensable que los Ayuntamientos cuenten con esa clase de organismos. Siendo también posible su administración por medio de la asociación municipal, con el objeto de reducir la inversión que implica su operación.

DECIMA- El servicio de alumbrado público generalmente es administrado en forma directa por los Ayuntamientos, debido al alto costo de su instalación y mantenimiento. Para resolver el problema las autoridades municipales deben implementar ciertas medidas, tales como propiciar el ahorro de la energía eléctrica, racionalar el servicio y brindarles capacitación a los usuarios.

DECIMAPRIMERA- En los municipios suburbanos y rurales el servicio de limpia generalmente lo proporciona directamente el Ayuntamiento, por no ser redituable para la iniciativa privada ni para el sector social. En los municipios metropolitanos y urbanos existe la posibilidad de que se administre a través de concesiones, empresas y fideicomisos municipales.

DECIMASEGUNDA- En los servicios de mercados, centrales de abasto y estacionamientos públicos, las autoridades municipales utilizan la figura jurídica del arrendamiento al que consideran como un contrato privado. Lo que es incorrecto, porque por sus características es un contrato administrativo, en razón a la superioridad de la administración municipal frente al co-contratante y también a su finalidad, que consiste en salvaguardar el interés público.

DECIMATERCERA- A través de la administración directa, el arrendamiento y la concesión los Ayuntamientos proporcionan los servicios de mercados y centrales de abasto. Para que estas

formas administrativas operen adecuadamente deben ajustarse a precios y tarifas acordes con la realidad económica regional, además de reglamentarse debidamente.

DECIMACUARTA- En los municipios metropolitanos, urbanos, suburbanos y rurales, predomina la administración directa del servicio de panteones, existiendo la posibilidad de concesionarlos a los particulares, cuando se trate de municipios con un elevado nivel de desarrollo económico.

DECIMAQUINTA- El servicio de rastro es susceptible de administrarse a través de empresas paramunicipales, al vincularse ese servicio a actividades que corresponden al sector primario, dichas empresas inclusive pueden operar en municipios pobres.

DECIMASEXTA- Atendiendo a la finalidad de preservación del orden público que persiguen los servicios de seguridad pública y tránsito, se proporcionan directamente por los Ayuntamientos y por consecuencia no son susceptibles de concesionarse a particulares. Cuando los Ayuntamientos carecen de capacidad económica, pueden convenir con el Poder Ejecutivo Estatal y para que éste se haga cargo de su organización.

DECIMASEPTIMA- Los municipios participan en la prestación del servicio público de educación a través de relaciones de coordinación con las autoridades federales y estatales para satisfacer los requerimientos de la población.

DECIMAOCTAVA- En el marco del Convenio Unico de Desarrollo, las entidades federativas han suscrito con la federación acuerdos de coordinación para descentralizar los servicios de salud hacia los municipios, con el propósito de hacerlos participar en los programas respectivos.

DECIMANOVENA- El servicio de asistencia social es prestado en los municipios por el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF municipal, pudiendo organizarlo a través de administración directa, desconcentración y descentralización administrativa.

VIGESIMA- En la mayoría de los municipios de la república mexicana, el servicio de registro civil lo proporcionan el Poder Ejecutivo Estatal, sin embargo, es muy importante que los municipios participen en su prestación, para que por medio del cobro de derechos puedan fortalecer su hacienda.

VIGESIMAPRIMERA- El servicio de transporte es competencia de las autoridades municipales por disposición legal o por transferencia que el Poder Ejecutivo Estatal realice a su favor. Por lo que los Ayuntamientos participan en su administración de manera directa, mediante concesiones otorgadas a favor de particulares o por medio de empresas de participación municipal.

VIGESIMASEGUNDA- Los instrumentos que posibilitan a los Ayuntamientos para proporcionar los servicios públicos municipales son los ingresos tributarios y los ingresos financieros. -- Entre los primeros se encuentran los impuestos, derechos, contribuciones especiales y contribuciones accesorias. Y los segundos, están compuestos por el Convenio Unico de Desarrollo Federación- Estado, Convenios Estado-Municipio, Convenios de Colaboración Administrativa, Convenios Intermunicipales, Convenios de Coordinación Fiscal, participaciones federales, productos, créditos y subsidios.

VIGESIMATERCERA- Para que en México pueda lograrse el cabal desempeño de las atribuciones de los municipios en la - -

prestación de los servicios públicos, es indispensable que de manera paralela exista un marco jurídico que los regule de acuerdo a las necesidades de la población; que las actividades que desempeñen las autoridades municipales se encuentren debidamente planificadas; que exista eficacia en la administración y asignación de los ingresos tributarios y financieros; se persista en la formación y capacitación de los servidores públicos municipales; y se obtenga la participación de la comunidad en la construcción de obras y en la administración de los servicios públicos.

B I B L I O G R A F I A .

ACOSTA ROMERO MIGUEL  
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO  
SEXTA EDICION, EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1985.

ALARCON ROBLEDO SABAS,  
"ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO  
MUNICIPAL CON RECURSOS PROPIOS",  
ESTUDIOS MUNICIPALES, No. 9,  
MAYO-JUNIO 1986,  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1986.

ALBI FERNANDO  
DERECHO MUNICIPAL COMPARADO  
DEL MUNDO HISPANO,  
EDITORIAL AGUILAR,  
MADRID, 1985.

TRATADO DE LOS MODOS DE GESTION  
DE LAS COOPERACIONES LOCALES,  
EDITORIAL AGUILAR,  
MADRID, 1960.

ARELLANO ELIAS FERNANDO  
"LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS  
PUBLICOS MUNICIPALES",  
PONENCIA, FORO DE CONSULTA POPULAR  
PARA LA REFORMA MUNICIPAL,  
TOMO II, DE LA MEMORIA,  
MEXICO, 1985.

ARRIOJA VISCAINO ADOLFO,  
DERECHO FISCAL, QUINTA EDICION,  
EDITORIAL THEMIS,  
MEXICO, 1989.

ATHIE FLORES FAMEL,  
"PAPEL DE LA INVERSION PUBLICA EN EL  
FINANCIAMIENTO Y ADMINISTRACION DE LOS  
SISTEMAS HIDRAULICOS",  
EL MUNICIPIO,  
REVISTA DEL AYUNTAMIENTO MEXICANO, No.13,  
JULIO, 1987.  
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES,  
MEXICO, 1987.

BATIZA RODOLFO,  
EL FIDEICOMISO  
TERCERA EDICION,  
EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1976.

BERTHELEMY  
DROIT ADMINISTRATIF,  
HUITIEME EDITION,  
LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU,  
PARIS, 1916.

BEYER DE ROALANDINI E.  
"LA LEGISLACION HACENDARIA MUNICIPAL Y  
LA COORDINACION FISCAL",  
ESTUDIOS MUNICIPALES,  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1985.

BIELSA RAFAEL,  
DERECHO ADMINISTRATIVO,  
TOMO I, EDITORIAL LA LEY,  
BUENOS AIRES, 1964.

BURGOA IGNACIO,  
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO,  
QUINTA EDICION  
EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1984.

CARRILLO CASTRO ALEJANDRO Y  
SERGIO GARCIA RAMIREZ,  
LAS EMPRESAS PUBLICAS EN MEXICO,  
EDITORIAL MIGUEL ANGEL PORRUA,  
MEXICO, 1983.

CASO LOMBARDO ANDRES,  
CUATRO ENSAYOS DE POLITICA,  
ADMINISTRACION Y EMPRESA PUBLICA,  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION  
PUBLICA,  
MEXICO, 1968.

CURSO SOBRE EL PAPEL DEL MUNICIPIO EN  
EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL  
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO DE LAS  
HACIENDAS PUBLICAS INDETEC, MEXICO, 1982.

DE LA PEZA JOSE LUIS,  
"EL FIDEICOMISO EN MEXICO",  
Y SU VIABILIDAD EN ESPAÑA,  
IMPRESIONES GRAFICAS NILO,  
MADRID, 1979.

DE LEON MOJARRO,  
"EL MUNICIPIO Y EL DESARROLLO RURAL  
INTEGRAL",  
GACETA DE ADMINISTRACION PUBLICA  
ESTATAL Y MUNICIPAL, INAP  
JUL-DIC. 1983, MEXICO.

DE LA MADRID MIGUEL ET AL,  
"LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS  
DE LA SALUD: EL CASO DE MEXICO",  
EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1986.

DIAZ ACOSTA ISRAEL,  
"EL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO",  
EL MUNICIPIO, No. 2,  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1986.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA,  
DECIMA SEXTA EDICION,  
MADRID, 1947.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO,  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS,  
UNAM MEXICO, 1983.

EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL  
Y LAS NUEVAS ATRIBUCIONES MUNICIPALES. PRIMER DOCUMENTO,  
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, SECRETARIA DE  
GOBERNACION,  
MEXICO, 1984.

ENTRENA CUESTA RAFAEL  
CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,  
TERCERA EDICION,  
EDITORIAL TECNOS,  
MADRID, 1955.

ESQUIVEL OBREGON TORIBIO,  
APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO  
EN MEXICO,  
EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1984.

FAYA-VIESCA JACINTO,  
"LA COOPERACION INTERMUNICIPAL  
COMO UNA DIMENSION FUNDAMENTAL  
DEL FENOMENO DE LA CONURBACION",  
TEORIA Y PRAXIS ADMINISTRATIVA,  
VOL. 1, No. 2, ABRIL-JUNIO DE 1987,  
INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA  
DE NUEVO LEON A.C.

---

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL,  
EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1979.

FIORINI BARTOLOME A.  
MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO,  
II PARTE, EDITORIAL LA LEY,  
BUENOS AIRES, 1968.

FRAGA GABINO,  
DERECHO ADMINISTRATIVO,  
DECIMA EDICION,  
EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1981.

GARCIA OVIEDO,  
DERECHO ADMINISTRATIVO,  
TOMO I, OCTAVA EDICION  
MADRID, 1962.

GARCIA SANCHEZ JOSE,  
EL MUNICIPIO. SUS RELACIONES  
CON LA FEDERACION,  
EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1986.

GARRIDO FALLA FERNANDO,  
TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,  
TOMO II, SEPTIMA EDICION,  
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS,  
MADRID, 1976.

GARZA GRIMALDO JOSE GILBERTO,  
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA MUNICIPAL,  
EDITORIAL CARSA, S.A.  
MEXICO, 1990.

GASCA PLIEGO AGUSTIN,  
"EL MUNICIPIO Y LOS AVANCES DE LA  
REGLAMENTACION MUNICIPAL",  
ESTUDIOS MUNICIPALES, No.13,  
AÑO III, ENERO-FEBRERO DE 1987,  
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS  
MUNICIPALES,  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1987.

GUIA TECNICA No.15,  
LA ASISTENCIA SOCIAL MUNICIPAL,  
CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION  
MUNICIPAL,  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA,  
MEXICO, 1986.

GUIA TECNICA No.17,  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA,  
MEXICO, 1981.

GUIDE CHARLES,  
CURSO DE ECONOMIA POLITICA,  
TRAD. CARLOS DOCTEUR, SEXTA EDICION,  
EDITORIAL EL ATENEIO,  
BUENOS AIRES, 1972.

HAURIUO ANDRE,  
LOS PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO  
ADMINISTRATIVO,  
TRADUCCION ESPAÑOLA,  
MADRID, 1947.

IMPLEMENTACION DEL SISTEMA DE OBRAS  
POR COOPERACION EN UN MUNICIPIO,  
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO  
DE LAS HACIENDAS PUBLICAS, INDETEC,  
MEXICO, 1983.

INOSTROZA FERNANDEZ LUIS,  
"EMPRESAS PARA MUNICIPALES"  
GACETA DE ADMINISTRACION PUBLICA  
ESTATAL Y MUNICIPAL, No. 21-32,  
JULIO-DIC., INAP,  
MEXICO, 1988.

JELLINEK JORGE  
TEORIA GENERAL DEL ESTADO  
EDITORIAL ALBATROS,  
BUENOS AIRES, 1971.

JEZE GASTON,  
PRECIS DE DROIT ADMINISTRATIF,  
NOVENA EDICION,  
PARIS 1919.

KRIEGER EMILIO,  
MANUAL DEL FIDEICOMISO MEXICANO,  
BANOBRAS,  
MEXICO, 1976.

LAMA MANUEL,  
"ALTERNATIVAS PARA EL REUSO DEL AGUA EN MEXICO",  
ESTUDIOS MUNICIPALES No. 18,  
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES,  
MEXICO, 1987.

LANZ CARDENAS JOSE TRINIDAD,  
"LA ASOCIACION MUNICIPAL COMO  
FACTOR DE DESARROLLO REGIONAL",  
ESTUDIOS MUNICIPALES, ENERO-FEBRERO  
1986, CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS  
MUNICIPALES,  
SECRETARIA DE GOBERNACION  
MEXICO, 1986.

LOMELI CERESO MARGARITA,  
DERECHO FISCAL REPRESIVO,  
EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1979.

LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO  
A TRAVES DE SUS CAMARAS DE DIPUTADOS  
XLVI LEGISLATURA TOMO VIII,  
ED. MEXICO, 1967.

MANUAL DE OBRA PUBLICA MUNICIPAL,  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA A.C.  
BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS SNC,  
MEXICO, 1987.

MANUAL DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES  
COLECCION DE MANUALES DE ADMINISTRACION  
Y ORGANIZACION MUNICIPAL CONMEMORATIVA  
DEL XV ANIVERSARIO DEL FONDO FIDUCIARIO  
FEDERAL DE FOMENTO MUNICIPAL,  
COEDICION INAP-BANOBRAS,  
MEXICO, 1987.

MARIA DIEZ MANUEL,  
DERECHO ADMINISTRATIVO,  
VOL. III, BIBLIOGRAFICA OMEBA,  
BUENOS AIRES, 1978.

MARTINEZ CABANAS GUSTAVO,  
LA ADMINISTRACION ESTATAL Y  
MUNICIPAL DE MEXICO,  
EDITORIAL INAP-CONACIT,  
MEXICO, 1985.

MARTINEZ ALMAZAN RAUL,  
LAS FINANZAS DEL SISTEMA FEDERAL  
MEXICANO,  
INSTITUTO NACIONAL DE LA EDUCACION PUBLICA,  
MEXICO, 1988.

MARTINEZ SILVA ALVARO,  
"PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD  
EN LOS PLANES DE DESARROLLO  
MUNICIPAL",

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES,  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1988.

---

LAS FINANZAS DEL SISTEMA FEDERAL  
MEXICANO,  
INAP MEXICO, 1979.

MARTINEZ LA CLAINCHE ROBERTO,  
CURSO DE TEORIA MONETARIA,  
UNAM,  
MEXICO, 1968.

MINGRAM DE LA GARZA SERGIO,  
"LOGRAR LA AUTOSUFICIENCIA DE LOS  
ORGANISMOS OPERADORES DE AGUA POTABLE:  
OBJETIVO DE LA SEDUE",

EL MUNICIPIO, No. 2,  
MARZO DE 1986,  
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES,  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1986.

MORALES HERLICH,  
"EL MUNICIPIO EN EL PROCESO  
DE DESARROLLO",  
INDAP, SAN JOSE COSTA RICA, 1979.

MORENO TOSCANO ALEJANDRA,  
"CONVENIOS INTERMUNICIPALES",  
ESTUDIOS MUNICIPALES, No. 21

MARZO-ABRIL 1983,  
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1983.

OCHOA CAMPOS MOISES,  
LA REFORMA MUNICIPAL,  
EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1955.

MUNICIPALIZACION DE LOS SERVICIOS  
PUBLICOS", SEMESTRE MUNICIPAL,  
PRIMER SEMESTRE DE 1981,  
AÑO 1 VOL. I No.1,  
MEXICO, 1981.

OLIVERA TORO JORGE,  
MANUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO,  
CUARTA EDICION,  
EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1976.

OLMEDO CARRANZA RAUL,  
"PROBLEMATICA DE LOS SERVICIOS  
DE AGUA POTABLE, DRENAJE-ALCANTARILLADO  
Y ALUMBRADO PUBLICO",  
TEXTOS MUNICIPALES, No.9, CENTRO NACIONAL  
DE ESTUDIOS MUNICIPALES,  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1985.

ORTIZ DIAZ JOSE,  
"LIBERTAD DE EMPRESA,  
MUNICIPALIZACION DE SERVICIOS",  
TRIMESTRE FISCAL, AÑO 3, No.14,  
JULIO-SEPTIEMBRE,  
MEXICO, 1982.

ORTIZ URQUIDI RAUL,  
DERECHO CIVIL,  
PARTE GENERAL,  
EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1977.

OTTO MAYER,  
DERECHO ADMINISTRATIVO ALEMAN,  
TOMO IV. EDICIONES ARAYU,  
BUENOS AIRES, 1954.

OTS CAPDEQUI,  
EL ESTADO ESPAÑOL EN LAS INDIAS,  
FONDO DE CULTURA ECONOMICA,  
MEXICO, 1985.

PEREZ ABREU JUAN,  
"PRIMER PASO. CONOCIMIENTO DEL  
NUEVO TEXTO DEL ARTICULO 115-  
CONSTITUCIONAL",  
TEXTOS MUNICIPALES No. 10,  
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS  
MUNICIPALES.

PEREZ NIETO CASTRO JORGE,  
"ORGANOS DE PARTICIPACION EN  
EL MUNICIPIO",  
ESTUDIOS MUNICIPALES No. 3,  
MAYO-JUNIO  
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS  
MUNICIPALES,  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1985.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1989-1994  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1989.

PLAN DE GOBIERNO 1981-1987,  
DEL ESTADO DE MEXICO.

PLAN DE GOBIERNO 1987-1992,  
DEL ESTADO DE GUERRERO.

R. POINSETT JOEL  
NOTA SOBRE MEXICO,  
EDITORIAL JUS,  
MEXICO, 1956.

RENDON HUERTA BARRERA TERESITA,  
DERECHO MUNICIPAL, EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1985.

RUIZ DE CHAVEZ MANUEL,  
"SALUD Y MUNICIPIO",  
ESTUDIOS MUNICIPALES, No. 17,  
AÑO III, SEPTIEMBRE-OCTUBRE, 1987,  
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES,  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1987.

RUIZ PONCE ESTEBAN  
"EL METODO EN EL ESTUDIO JURIDICO  
DEL MUNICIPIO",  
SEMESTRE MUNICIPAL,  
BANOBRAS. MEXICO, 1981.

RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO, . . . . .  
"CONTROL JURISDICCIONAL DE LA EMPRESA  
PUBLICA", PONENCIA.  
SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE  
REGULACION DE LA EMPRESA PUBLICA,  
UNAM, NOVIEMBRE DE 1979.

---

ESTUDIOS JURIDICOS SOBRE LA NUEVA  
ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA,  
EDITORIAL LIMUSA,  
MEXICO, 1981.

---

ESTUDIOS DE DERECHO POLITICO DE  
ESTADOS UNIDOS Y MUNICIPIOS,  
SEGUNDA EDICION, EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1987.

SALINAS DE GORTARI CARLOS,  
"CONSIDERACIONES ECONOMICAS ACERCA  
DE LA REGULACION DE LA EMPRESA PUBLICA",  
CULTURA JURIDICA,  
MEXICO, 1987.

---

ASPECTOS JURIDICOS DE LA  
PLANEACION EN MEXICO,  
EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1981.

SALAZAR MEDINA JULIAN,  
ELEMENTOS BASICOS DE LA ADMINISTRACION  
MUNICIPAL, COLECCION DE TEXTOS Y APUNTES,  
No. 9, INAP,  
MEXICO, 1987.

SERRA ROJAS ANDRES,  
DERECHO ADMINISTRATIVO,  
TOMO I, DECIMA EDICION,  
EDITORIAL PORRUA,  
MEXICO, 1981.

SERRADA PRATS ANTONIO, . . . . .  
"LA PROBLEMATICA DE LA EMPRESA  
MUNICIPAL" TRIBUNA  
ENERO-MARZO DE 1987.

SISTEMA DE OBRAS POR COOPERACION  
INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TECNICO  
DE LAS HACIENDAS PUBLICAS INDETEC,  
JALISCO, 1982.

SCHIMINT MANAMNE,  
ADMINISTRACION COMUNITARIA DE REVESTIMIENTO  
DE DESECHOS: EL SIRDO.  
TEXTOS MUNICIPALES No. 8,  
CENTRO NACIONAL Y ESTUDIOS MUNICIPALES,  
MEXICO, 1985.

URZUA MACIAS EFRAIN,  
DERECHO ADMINISTRATIVO,  
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA, JALISCO,  
1971.

VEDEL GEORGES,  
DERECHO ADMINISTRATIVO,  
TRAD. JUAN RENDON JURADO,  
BIBLIOTECA JURIDICA, AGUILAR,  
MADRID, 1980.

VENEGAS TREJO JORGE,  
"LA INVESTIGACION POLITICA  
DEL MUNICIPIO",  
ESTUDIOS MUNICIPALES, No. 4,  
JULIO-AGOSTO,  
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS  
MUNICIPALES,  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1985.

VIDAL PERDOMO JAIME,  
DERECHO ADMINISTRATIVO FEDERAL,  
EDITORIAL THEMIS,  
BOGOTA, 1966.

VILLAREAL RENE,  
MITOS Y REALIDADES DE LA EMPRESA  
PUBLICA,  
EDITORIAL DIANA,  
MEXICO, 1968.

VILLALOBOS LOPEZ JOSE,  
FINANZAS Y EMPRESAS PUBLICAS MUNICIPALES,  
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES,  
SECRETARIA DE GOBERNACION,  
MEXICO, 1986.

WITKER JORGE ET AL.,  
"ASPECTOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS  
DE LA EMPRESA PARA-ESTATAL",  
REGULACION JURIDICA DEL INTERCENCIONISMO  
ESTATAL EN MEXICO,  
UNAM-FCE- SEMIP- SIDERMEX,  
MEXICO, 1988.

L E G I S L A C I O N .

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE GUERRERO.  
CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.  
CODIGO FISCAL DEL ESTADO DE GUERRERO  
CODIGO FISCAL MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUERRERO.  
CODIGO MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.  
CÓDIGO PARA LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DEL ESTADO DE NAYARIT  
LEY DEL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS  
LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE GUERRERO.  
LEY DE PLANEACION DEL ESTADO DE GUERRERO.  
LEY GENERAL DE PLANEACION.  
LEY DE JUSTICIA EN MATERIA DE FALTAS DE POLICIA Y BUEN -  
GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO.  
LEY DE OBRAS PUBLICAS DEL ESTADO DE GUERRERO.  
LEY DE REGULACION Y FOMENTO DE MERCADOS Y TIANGUIS POPULARES  
DEL ESTADO DE GUERRERO.  
LEY FEDERAL DE PLANEACION.  
LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO DE -  
GUERRERO.  
LEY GENERAL DE SALUD  
LEY GENERAL DE DESARROLLO URBANO.

LEY GENERAL DE TITULOS Y OPERACIONES DE CREDITO.  
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.  
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE GUERRERO.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA SUR.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE CHIAPAS.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE GUERRERO.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE HIDALGO.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE JALISCO.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACAN.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE OAXACA.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERETARO.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSI.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE SINALOA.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE TABASCO.  
LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE VERACRUZ.  
LEY QUE ESTABLECE LAS BASES PARA EL FOMENTO DE LA PARTICIPACION  
DE LA COMUNIDAD DEL ESTADO DE GUERRERO.