

302909

1  
24



**UNIVERSIDAD FEMENINA DE MEXICO**  
**ESCUELA DE DERECHO**

Incorporada a la  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**LOS SERVICIOS PUBLICOS  
MUNICIPALES Y SU  
CONCESION ADMINISTRATIVA**

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**T E S I S**  
**P R O F E S I O N A L**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**Licenciado en Derecho**

PRESENTA:  
**Blanca Rosa Arias Velasco**

México, D.F.

1992





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES Y SU CONCESION ADMINISTRATIVA.**

**I N D I C E**

**INTRODUCCION** ..... I

**CAPITULO I EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

**I.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO. SU CONCEPTO** ..... 2

**I.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO** ..... 5

**I.3. CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS** .....11

**I.4. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO** .....13

**I.5. EJECUCION, CUMPLIMIENTO Y EXTINCION  
DEL ACTO ADMINISTRATIVO** .....15

**CAPITULO II EL SERVICIO PUBLICO.**

**II.1. CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO** .....24

**II.2. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO** .....26

**II.3. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS** ..... 27

**II.4. TEORIAS SOBRE EL SERVICIO PUBLICO** ..... 31

**II.5. EL SERVICIO PUBLICO EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO** .....35

### CAPITULO III LA CONCESION ADMINISTRATIVA.

III.1.	CONCEPTO DE CONCESION ADMINISTRATIVA .....	39
III.2.	NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION .....	40
III.3.	CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES .....	42
III.4.	PRINCIPIOS QUE RIGEN A LA CONCESION .....	44
III.5.	LIMITACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE CONCESIONES .....	51

### CAPITULO IV EL MUNICIPIO EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.

IV.1.	ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO .....	55
IV.2.	CONCEPTO DE MUNICIPIO. EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.....	60
IV.3.	AUTONOMIA MUNICIPAL .....	62
IV.4.	HACIENDA MUNICIPAL .....	63
IV.5.	REGLAMENTACION JURIDICA DEL MUNICIPIO .....	65

**CAPITULO V LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES  
Y SU CONCESION ADMINISTRATIVA.**

V.1. GENERALIDADES .....	68
V.2. AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO .....	72
V.3. ALUMBRADO PUBLICO .....	74
V.4. LIMPIA .....	75
V.5. MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO .....	77
V.6. PANTEONES .....	79
V.7. RASTROS .....	81
V.8. CALLES, PARQUES Y JARDINES .....	83
V.9. SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO .....	86
CONCLUSIONES .....	89
BIBLIOGRAFIA .....	92

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

La prestación de los servicios públicos corresponde a una actividad de gran importancia de la Administración Pública, actividad que hoy en día se encuentra con graves problemas para su desarrollo, como son de eficacia y fundamentalmente económicos, derivados de una sociedad tan compleja en que vivimos en la actualidad.

El Municipio como parte integrante de la Administración Pública, no es ajeno a este tipo de problemas en consecuencia la prestación de los servicios públicos llevados al cabo dentro de la circunscripción del Municipio no son desarrollados eficientemente, y con esto se deja de satisfacer los primordiales servicios precisados en la fracción III del artículo 115 de nuestra Ley Fundamental razón por la cual proponemos que exista una adecuación entre la norma jurídica que regula la prestación de dichos servicios y la realidad social, buscando con ello el beneficio del interés público de los habitantes del Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, razón por la cual me he referido al tema propuesto, en principio se hace referencia a algunas generalidades del acto administrativo, estableciendo su definición y características del mismo.

Asimismo, se hace alusión a la inoperante acepción que se pretendían establecer algunos autores sobre el servicio público, toda vez que en la actualidad se tiene un significado distinto a esta figura.

En el capítulo III, me he referido a la concesión administrativa en términos generales, señalo su concepto, su naturaleza jurídica y los principios que rigen a esta figura, así también precise las limitaciones que impone nuestra Constitución General en materia de concesiones administrativas; de igual manera señalo que la Legislación del Estado Libre y Soberano de México, es omisa respecto a las concesiones administrativas, en virtud de que no hace re-

## II

ferencia a las limitaciones que se imponen en está materia.

En virtud de la importancia que reviste la figura jurídica del Municipio, se hace un estudio especial en el capítulo IV, relativo a los Antecedentes del Municipio, haciendo un breve análisis del nacimiento de esta Institución denominada Municipio.

Por último en el capítulo V, trató el objetivo principal de este trabajo, los servicios públicos municipales y su concesión administrativa, haciendo hincapié a las irregularidades que presenta la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, así como las incongruencias de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, al igual que los Bandos Municipales en lo que se refiere a la concesión y prestación de éstos servicios.

**CAPITULO I EL ACTO ADMINISTRATIVO.**

**I.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO. SU CONCEPTO.**

**I.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

**I.3. CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

**I.4. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

**I.5. EJECUCION, CUMPLIMIENTO Y EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

## I.1. EL ACTO ADMINISTRATIVO. SU CONCEPTO.

Antes de referirnos sobre el concepto de la figura jurídica que analizamos, considero importante comentar, en principio, que hoy en día existen una gran diversidad de actos que se realizan dentro de las tres funciones del estado, la legislativa, judicial y administrativa, que como consecuencia se ha perdido la autonomía de los poderes, por otro lado la propia doctrina administrativista no ha precisado en cuanto a su naturaleza, creando con ella más confusión para establecer una noción más aceptable, al respecto el maestro Acosta - Romero señala acertadamente, " La dificultad para aplicar este criterio estriba actualmente en que la teoría de la división de poderes - en su concepto ortodoxo está en crisis, como ya se comentó anteriormente, y en que, la realidad actual de todos los estados, es que los poderes realizan infinidad de actos distintos a aquellos que, teóricamente les correspondería conforme a esta teoría ". (1)

En efecto, en los tiempos vigentes se realizan dentro de las -- funciones, jurisdiccional y legislativa, actos que se les consideran como administrativos en sentido material, y por otra parte tenemos - actos que, conforme a la teoría aludida les correspondería a los poderes Judicial y Legislativo, y que son llevados al cabo por el poder ejecutivo, formándose con esto un concepto duplo sobre el acto - administrativo, en sentido material y formal.

Ahora bien, como la función administrativa se materializa a través de lo que se conoce como el acto administrativo, trataremos en forma sencilla emitir una opinión sobre su concepto y sus características que a nuestro parecer lo diferencian de los demás actos que se efectúan en los otros dos poderes y que se les ha denominado como administrativos materiales.

Al hablar sobre el acto administrativo el maestro Serra Rojas - señala " El acto no ha sido precisado por nuestra legislación adm--

1. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Editorial Porrúa, México D.F., 1986, 6a. Edición, P. 405.

nistrativa, a pesar de su importante misión. Su conocimiento doctrinal es la base para el ejercicio de la actividad administrativa y de las garantías de los administrados ". (2) Y define al acto administrativo como " Un acto jurídico una declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio, unilateral y externa, concreta y ejecutiva, - que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: La - administración pública, en el ejercicio de una potestad administrati- va, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general ". (3)

Respecto al punto en comento, el tratadista Acosta Romero menciona " No hay conformidad absoluta en los autores acerca del concepto que estudiamos, ya que para algunos, el acto administrativo se caracteriza por una decisión general, para otros es una declaración de voluntad, otros más le agregan la unilateralidad y la concreción a dicha declaración ". (4) El mismo autor define al acto administrativo como " Una manifestación unilateral y externa de voluntad - que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, - modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general ". (5).

Pérez de León, comenta sobre la noción que vemos, " El acto administrativo ha sido objeto de frecuentes discrepancias en cuanto a su concepto ". Y lo conceptúa como " El medio por el cual se manifiesta la actividad de carácter jurídico que realiza el poder público ". (6)

2. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, T.I., Editorial Porrúa, México D.F., 1985, 13a. Edición, P. 222.
3. Serra Rojas, OP. CIT., T.I., P. 222.
4. Acosta Romero, OP. CIT., P. 413.
5. Acosta Romero, OP. CIT., P. 413 - 414.
6. Pérez de León, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, Editorial Porrúa, México D.F., 1986, 7a. Edición, P. 147.

De igual forma, la doctrina extranjera tampoco ha vertido una - definición universal sobre el acto administrativo, así tenemos a Manuel María Díez, tratadista argentino que establece sobre el concepto referido, " Es una declaración concreta y unilateral de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de la potestad pública ". (7)

Por su parte Agustín A. Gordillo lo conceptúa como " La declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa ". \_ (8).

Para el doctrinario español García Oviedo, el acto administrativo " Es una declaración de voluntad de un órgano público preferentemente de un órgano administrativo encaminado a producir por vía de - autoridad, un efecto de derecho para la satisfacción de un interés - administrativo ". (9)

Por lo anterior y a manera de conclusión podemos afirmar que la doctrina administrativa no ha coincidido sobre la noción de la figura jurídica que analizamos, sin embargo de las opiniones ya vertidas es factible señalar las características para definir el acto administrativo, esto es, una manifestación unilateral externa de la voluntad, emitida por un órgano de la administración pública de conformidad con el ordenamiento que regula su actividad, que tiene el carácter de ejecutivo en virtud del interés público que persigue, tiene - como finalidad primordial e inmediata producir situaciones jurídicas subjetivas, ésta última particularidad es la que diferencia al acto administrativo de los que son considerados como tales y que realizan los poderes legislativo y judicial, como lo son el manejo del presupuesto, designación de funcionarios, etc., ya que éstos, desde un --

7. María Díez, Manuel. El Acto Administrativo, Editorial Tipográfica Argentina, Buenos Aires Argentina, 1956, 2a. Edición, P. 131.
8. Gordillo A., Agustín. Tratado de Derecho Administrativo T.I., -- Ediciones Macchi-López, Buenos Aires, Argentina 1960, Unica Edición, Capítulo VIII, P.P. 13 - 14.
9. García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo T.I., Editorial EI SA, Madrid España, 1955, 3a. Edición. P. 266.

punto de vista muy particular, más que actos administrativos, considero que se trata de actos de administración, atendiendo que éstos - últimos se agotan sus efectos dentro del mismo órgano que los emite, y no producen consecuencias de derecho que redunden en forma directa en la esfera jurídica de los gobernados.

Por lo que se refiere a los actos que lleva al cabo el poder -- ejecutivo y que son considerados como formalmente administrativos y materialmente legislativos y judiciales, como es la facultad reglamentaria del poder ejecutivo, así como el de resolver sobre las controversias que se substancien en los Tribunales Administrativos, al respecto estimo que en este sentido es permisible utilizar el concepto duplo que se tiene del acto administrativo, esto es, formal y material, en virtud de las facultades que nuestra propia Constitución General otorga al Presidente de la República.

## I.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Una vez ya vertida la sencilla opinión sobre el concepto del acto administrativo, pasaré a analizar, los elementos esenciales que requiere como especie del genero acto jurídico, y así estar en posibilidades de producir plenamente sus efectos legales.

Se han propalado diversos criterios referente a los elementos - que deba revestir el acto administrativo para su validez y eficacia, sin embargo, consideramos más completa la opinión que al respecto manifiesta el maestro Serra Rojas, quien clasifica a los elementos en-subjetivos, objetivos y formales. (10)

### A) Elementos Subjetivos.

Dentro de los elementos subjetivos encontramos, tanto sujeto activo como al pasivo del acto administrativo, acerca del sujeto activo podemos afirmar que lo es en todo momento la Administración Públi

ca representada por los órganos que la componen de acuerdo al marco de su competencia, el tratadista Gabino Fraga señala respecto a la competencia en el Derecho Administrativo, " Constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la administración ". (11)

Acosta Romero menciona referente a la competencia " ... La competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material ( Ley del Congreso o Decreto del Ejecutivo ). Sin embargo, hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de Acuerdos o Decretos del Ejecutivo ". (12)

Nuestro más alto Tribunal ha sostenido en diversas ejecutorias que las autoridades son competentes para realizar determinadas actividades solamente a través de una Ley del Congreso o de un Decreto del Ejecutivo, así tenemos las siguientes ejecutorias:

#### AUTORIDADES

" Las autoridades sólo pueden hacer lo que la Ley les permite ". (13)

Como tesis relacionadas con la anterior y que se encuentran en el mismo texto, tenemos las siguientes:

#### AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS

" Los actos de las autoridades administrativas, que no estén autorizados por ley alguna, importan violación de garantías ".

11. Fraga Magaña, Gabino. Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México D.F., 1985, 24a, Edición, P. 267.
12. Acosta Romero, OP. CIT., P. 418.
13. Tesis Jurisprudencial Núm. 46, P. 89, del Tomo correspondiente a la octava parte de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1917 a 1975, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, FACULTADES DE LAS.

" Las autoridades administrativas -  
no tienen más facultades que las --  
que expresamente les conceden las -  
leyes, y cuando dictan alguna determi  
nación que no está debidamente --  
fundada y motivada en alguna ley, -  
debe estimarse que es violatoria de  
las garantías consignadas en el ar-  
tículo 16 Constitucional ". (14)

En nuestro sistema jurídico, la Ley Orgánica de la Administra-  
ción Pública Federal es el fundamento legal que establece la compe-  
tencia y atribuciones de los distintos organos que integran el Poder  
Ejecutivo.

La actividad administrativa debe estar reglamentada por un acto  
legislativo o un Decreto del Ejecutivo, sin embargo, encontramos en-  
la práctica, en diversas ocasiones se otorgan facultades a través de  
acuerdos o en circulares, lo que es resultado del desconocimiento de  
las leyes y reglamentos por parte de algunos servidores públicos.

En lo que se refiere al sujeto pasivo del acto administrativo,-  
Acosta Romero señala " Los sujetos pasivos son aquellos a quienes -  
va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo; y que pueden-  
ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el indivi-  
duo en lo personal ". (15)

Tenemos que como resultado de la emisión de un acto administra-  
tivo nace una relación jurídica entre la Administración Pública y --  
por la otra los gobernados, ya que estos últimos serán quienes sean-  
beneficiados o transgredidos en su esfera jurídica.

14. Tesis Jurisprudencial del Tomo correspondiente a la octava parte  
de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Na-  
ción de 1917, Jurisprudencia Común al Pleno y a las Salas.
15. Acosta Romero, OP. CIT., P. 418.

La doctrina ha incluido dentro de los elementos subjetivos la manifestación de la voluntad del Organó de la Administración Pública, y como elemento esencial debe contar con las características que son necesarias para la manifestación de voluntad de los actos jurídicos en general, esto es, debe ser espontánea y libre de todo vicio, sea dolo, error o violencia, que en un momento dado puedan afectar la validez del acto administrativo.

En la mayoría de la doctrina administrativa mexicana plantea otro problema en relación con el punto citado, y que consiste en la expresión del proceso volitivo del sujeto activo del acto administrativo emitido por un órgano colegiado, al respecto, el tratadista Gabino Fraga señala " En relación con este elemento del acto administrativo se puede suscitar el problema relativo a la formación de voluntad cuando se trata de un órgano de la administración. Normalmente, sin embargo, las disposiciones legales que instituyen tal órgano fijan los requisitos para la reunión de los titulares para la expresión de su voto y para la determinación del número de éstos que son necesarios para considerar formada la voluntad del órgano de que se trate ". (16)

Se desprende de interlíneas que para que sea válido un acto administrativo emitido por un Organó Colegiado, debe ser a través de una reunión oficial de los integrantes de dicho órgano.

**B) Elementos Objetivos. a) objeto b) causa c) fin**

a) El objeto se identifica como la materia o contenido del acto (17) la mayoría de los autores coinciden en señalar que en relación al objeto le son aplicables las reglas del derecho común, como son:

1. Debe ser determinado o determinable para que surta plenamente sus efectos, Rojina Villegas nos dice al respecto, del objeto en-

16. Fraga Magaña, OP. CIT., P. 269.

17. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, Editorial LIMUSA, México D.F., 1986, 1a. Edición, P. 174.

general " Se considera que la cosa no es determinada ni susceptible de determinarse cuando sólo se atiende al género, sin precisar la especie y cantidad. La determinación en género, que tiene interés para las ciencias naturales, carece de valor en el derecho por que se considera que cuando la cosa está determinada sólo en cuanto a su género, no es determinable jurídicamente ". (18)

Es decir, la autoridad administrativa debe precisar en su singularidad, el objeto del acto administrativo el cual va a emitir a --- efecto de que surta plena válidez jurídica.

2. Posible, física y jurídicamente. El objeto del acto administrativo es físicamente posible cuando existe en la naturaleza o puede llegar a existir, ésto es, que pueda ser ejecutado por la persona obligada o por otra en lugar de ella.

Nuestro derecho común establece que no puede ser materia de una relación jurídica las cosas que no existen y las que no puedan llegar a existir, será posible jurídicamente en el momento que se encuentren dentro del comercio y sea determinable en cuanto a su especie.

El artículo 725 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de México establece " Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la Ley ". Como complemento, el artículo 726 del mismo ordenamiento señala " Están fuera del comercio por su naturaleza las que no puedan ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y por disposición de la Ley, las que ella declare irreductibles a propiedad particular ".

Debe ser lícito. El objeto del acto administrativo debe realizarse conforme lo disponen los ordenamientos de Derecho Público, buscando en todo momento el buen desarrollo de la función administrativa y por ende la satisfacción del interés público.

18. Rojina Villegas, Rafael. Compendio de Derecho Civil T.III., Editorial Porrúa, México D.F., 1985, 13a. Edición. P. 69.

Es preciso hacer alusión que la doctrina administrativa no ha expuesto una teoría de las nulidades que puedan ser aplicadas a los actos administrativos ilícitos, por lo que se refiere a la legislación administrativa tampoco es clara al señalar la sanción que se asigna a los actos que contravengan las normas de Derecho Público.

b) La causa, también se le conoce como el presupuesto de hecho y el motivo, se encuentra conformado por las circunstancias que la autoridad administrativa toma en cuenta para emitir su acto.

Acosta Romero señala que la causa o motivo no constituye un elemento objetivo, sino más bien se trata de una modalidad del acto administrativo, en virtud de que el presupuesto de hecho es previo al acto, opinión a la cual me adhiero, ya que la autoridad administrativa tiene un lapso previo a la emisión de un acto administrativo por lo que se debe tomar en cuenta el por que de su manifestación de voluntad, que en algunas ocasiones no se llega a conocer en el mundo jurídico.

c) El fin, como último elemento objetivo tenemos en el fin que persigue la emisión del acto administrativo y que en todo momento debe ser la satisfacción del interés público.

Del mismo modo, el fin no es considerado como un elemento objetivo del acto administrativo, sino que éste ha sido clasificado como un elemento accidental, desde un punto de vista particular, considere que si el fin de todo acto administrativo es la satisfacción del interés colectivo, más que un elemento objetivo o una modalidad, el fin es una característica propia de la naturaleza de la función administrativa.

C) Elemento Formal. La forma de la declaración de la voluntad del Organismo Administrativo.

Gutierrez y González conceptúa a la forma como " El conjunto de elementos sensibles que revisten exteriormente a las conductas -- que tienden a la creación, modificación, conservación, transmisión o

extinción de los derechos y obligaciones y cuyos efectos dependen en cierta medida de la observancia de esos elementos sensibles según la exigencia de la organización vigente ". (19)

La forma que debe revestir el acto en materia administrativa es generalmente por escrito dictado conforme a las facultades concedidas expresamente por la Ley Administrativa, observando en todo momento el principio de legalidad que contempla el artículo 16 de la Constitución General, a pesar de esta formalidad, en el órgano de la administración pública existen casos en los cuales se abstiene de externar su manifestación de voluntad y se está en presencia de lo que se conoce como el silencio administrativo que implica una transgresión al artículo 8o. Constitucional.

### I.3. CLASIFICACION DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Otro de los aspectos que consideró importante hacer mención en este trabajo de tesis, lo constituye la clasificación de los actos que se emiten con motivo de la función administrativa, ya que en la época en que vivimos, las exigencias sociales obligan a la Administración Pública a realizar una diversidad de acciones de tal forma que se logren las finalidades que se persiguen con su cumplimiento, a su vez, la doctrina administrativa ha enunciado criterios diversos sobre el punto de referencia, sin embargo, creo que la dificultad para precisar una clasificación universal, se hace consistir en los diversos aspectos y complejidades de las administraciones de los demás países.

Ahora bien para los efectos que se pretenden con esta investigación se pondrá más atención a la opinión de nuestros doctrinarios.

Los más connotados tratadistas de nuestro Derecho Administrativo, han vertido sus opiniones tomando en consideración diversos puntos de vista, utilizaremos por cuestiones metodológicas la clasificación

19. Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, Editorial Cajica. Puebla, México 1976, 5a. Edición, P. 246.

ción que vierte el maestro Gabino Fraga, quien al respecto señala: -- " Los criterios que se usarán para esa caracterización serán a) el de la naturaleza misma de los actos; b) el de las voluntades que intervienen en su formación; c) el de la relación que dichas voluntades guardan con la ley; d) el del radio de aplicación del acto; y e) el de su contenido y efectos jurídicos ". Y que enseguida enunciaremos someramente. (20)

a) Dentro de este grupo encontramos los actos materiales, que -- no producen efectos legales solamente se les considerará como un elemento para la formación de otro acto administrativo; y los actos jurídicos cuya finalidad primordial e inmediata es producir consecuencias de Derecho.

b) Dentro de la función administrativa se producen actos que -- pueden formarse con una sola voluntad o bien necesitan de dos o más voluntades, así tenemos al acto simple que constituye el primero de aquellos; el acto colegiado el cual se formaliza cuando se emite por un órgano compuesto por varios miembros; el acto complejo o colectivo que requiere para su formación las voluntades de varios órganos -- de la administración.

c) En nuestra opinión estimamos que la clasificación que nos -- ocupa en este inciso es donde podemos encontrar la mayoría de los actos administrativos, sobre el acto obligatorio o reglado, es claro, -- puesto que precisamente la actuación de los diversos órganos de la -- Administración Pública esta específicamente señalada en una ley; por otro lado existe lo que se conoce como la facultad discrecional -- entendiéndose por ésta la libre apreciación para actuar o abstenerse -- que la propia ley prevé para la actividad de la autoridad administrativa.

d) Por otro lado es una consecuencia lógica que los actos administrativos, produzcan efectos solamente dentro del órgano que los --

emite, sin embargo encontramos actos que generalmente sus efectos se ejecutan fuera de ese órgano, es decir a la comunidad.

e) Por último, está subclasificación engloba aquellos actos que en primer lugar pueden ampliar la esfera jurídica del gobernado, como lo es la propia concesión; actos tendientes a reducir dicha esfera jurídica, verbigracia la expropiación; actos que únicamente se limitan a dar constancia sobre un hecho determinado.

Como se puede apreciar, es difícil establecer una clasificación única sobre los diversos actos de autoridad administrativa, sin embargo, considero que los enunciados en forma sencilla, agrupa la mayoría de los actos administrativos.

#### I.4. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Una vez que se han conformado los elementos esenciales para la validez del acto administrativo, éste produce una variedad de efectos que se traducen en generar, modificar o extinguir una situación jurídica individual o condicionar para un caso particular, el nacimiento, modificación o extinción de una situación jurídica general. (21).

La doctrina administrativa ha unificado criterios en relación a las características que presentan los derechos y obligaciones que se originan con la emisión de un acto administrativo, esto es, son personalísimos e intransmisibles, sin embargo, los propios tratadistas señalan que en algunos casos, cuando la naturaleza del acto lo facilita, es posible que se realicen actos de derecho privado ( hipotecas, cesiones o enajenaciones ), derivados de un derecho otorgado -- con motivo de la manifestación de un acto administrativo, claro es--ta, siempre y cuando haya autorización expresa de la autoridad administrativa.

Otro de los aspectos que ha interesado de sobre manera a la doc

21. Fraga Magaña, Gabino. OP. CIT., P. 275.

trina administrativa, lo constituye, la naturaleza de los derechos - que se originan con la emisión de un acto administrativo, en virtud, de que se le ha considerado como derechos reales toda vez que pasa a formar parte del patrimonio del gobernado a quien se dirigió el acto administrativo, en mi opinión consideró que es de señalar que en --- efecto el particular obtiene un beneficio con la emisión de un acto-administrativo y en ningún momento se le debe de considerar como un-derecho real, atendiendo al interés que se persigue con motivo de la expresión de un acto administrativo, ahora bien, cabe señalar que -- las relaciones jurídicas que se ocasionan en virtud de un acto de es tá naturaleza, se regula por normas de Derecho Público. mientras la-figura jurídica, Derechos Reales, se norma por reglas de Derecho Pri vado y como señala acertadamente Acosta Romero, " Es una situación- que no tiene cabida en el Derecho Administrativo ". (22)

Siguiendo con los efectos que produce la emisión de un acto ad- ministrativo, es que son oponibles a todo el mundo, respecto a ésta- regla, el maestro Gabino Fraga establece: " Esta regla general se - explica y justifica teniendo en cuenta que en Derecho Administrativo el Estado realiza actos que tienden a la satisfacción de necesidades colectivas, y difícilmente podría llegarse a conseguir ese fin si se exigiera que los actos a él encomendados no pudieran oponerse a to- dos los miembros de la colectividad, estén o no representados en el- momento de la realización del acto. De manera que, mientras en el - Derecho Administrativo lo es la de que los actos tienen una eficacia erga omnes ". (23)

No obstante lo ya señalado, es obligación de la Administración- Pública respetar en todo momento, los derechos adquiridos por los go bernados, ya sea por la emisión de un acto anterior de Derecho Públi co, o por uno de Derecho Privado.

22. Acosta Romero, Miguel. OP. CIT., P. 431.

23. Fraga Magaña, Gabino. OP. CIT., P. 280.

#### I.5. EJECUCION, CUMPLIMIENTO Y EXTINCION DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Ahora bien, una vez que se han conformado los elementos esenciales del acto administrativo y suponiendo su legitimidad, es necesario para su cumplimiento que se de esa conformidad y así poder realizar en forma eficaz la función administrativa.

En principio el cumplimiento de los actos administrativos debe ser voluntario por parte del particular a quien se dirigió el acto, sin embargo cuando éste no sucede, la Administración Pública posee los medios efectivos para su ejecución forzosa conforme lo estatuyen los ordenamientos jurídicos administrativos, al respecto Serra Rojas señala " La ejecutoriedad es la facultad de la Administración Pública para ejecutar los actos que de ella emanan, salvo los casos de excepción de intervención de los Tribunales ". (24)

La regla anterior se justifica en virtud de que así lo requiere la satisfacción de necesidades colectivas, claro ~~esta~~, respetando en todo momento la garantía de audiencia que consagra nuestra Ley Fundamental.

En una simple aseveración, la acción directa de la autoridad administrativa, puede señalarse que en un momento dado deja en un estado de indefensión al gobernado, sin embargo, las propias leyes administrativas proveen los medios de defensa que puede invocar el particular para impugnar un acto de autoridad que le cause un perjuicio - en sus derechos, además de tener la posibilidad de acudir a los Tribunales Federales, en vía de amparo, a efecto de que sea revisado el acto que cause molestia y posteriormente se pronuncie el fallo sobre su legalidad o ilegalidad en su caso.

Por lo que corresponde a los medios por los cuales se extingue un acto administrativo, en mi opinión considero acertada, por cuestiones prácticas, la clasificación que al respecto establece Acosta-

Romero, quien señala " El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios que hemos clasificado, por razones metodológicas, en:

1) Normales y 2) Anormales ". (25)

1) Medios Normales.

El aludido autor en relación con los medios normales, señala -- que el acto administrativo se extingue por la realización de su objeto en forma voluntaria, tanto por los órganos internos de la Administración Pública como por los particulares.

2) Medios Anormales.

Respecto a los medios anormales los ha llamado así en virtud de que no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifica, impiden su realización, o lo hacen ineficaz, y enumera los siguientes medios:

a) Revocación.

En materia administrativa la revocación consiste en la facultad que otorga la ley a la autoridad de emitir un nuevo acto administrativo cuyo objeto es dejar sin efecto, parcial o total, un acto anterior por razones de oportunidad, técnica y por interés público.

La excepción a esta regla la constituye el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación que establece:

**Artículo 36.-** Las resoluciones administrativas de carácter individual favorable a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación -

mediante juicio iniciado por las autoridades.

Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique las resoluciones administrativas de carácter general, estas modificaciones no comprenderán los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución.

b) Rescisión.

Para el autor que se analiza, la rescisión consiste en la facultad que tienen las partes en un contrato de resolver o dar por terminadas sus obligaciones, en el caso de incumplimiento de la otra parte.

Gutiérrez y González al referirse a la rescisión, señala " Es el acto jurídico unilateral el cual se le pone fin, salvo que la ley lo prohíba, de pleno derecho " ipso jure ", sin necesidad de declaración judicial, a otro acto bilateral, plenamente válido, por incumplimiento culpable, en éste, atribuibles a una de las partes ". (26)

En derecho administrativo es aplicable esta figura, cuando se está en presencia de actos administrativos que tengan el carácter de contratos o convenios, así tenemos el artículo 43 de la Ley de Obras Públicas que señala:

**Artículo 43.-** Las Dependencias y Entidades podrán rescindir administrativamente los contratos de obra por razones de interés general o por contravención de los términos del contrato o de las disposiciones de esta Ley.

Por otro lado, hay ordenamientos que utilizan la rescisión como sinónimo del vocablo revocación o lo utilizan para dar por terminado un acto unilateral, verbigracia, el artículo 27 de la Ley Orgánica - del Departamento del Distrito Federal en su fracción IX, que señala:

Artículo 27.- Las concesiones para la prestación de servicios públicos que otorgue el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se sujetarán a las siguientes normas:

Fracción IX.- El Departamento del Distrito Federal podrá, en los casos en que lo juzgue conveniente para el interés público, revocar unilateral y anticipadamente la concesión sin que exista motivo de caducidad o hecho -- grave del concesionario que dé lugar a la rescisión de la misma.

Consideramos que aunque las dos figuras jurídicas a que nos referimos, dan por terminado un acto jurídico, existe una diferencia entre la revocación y rescisión, puesto que la primera es propia de los actos unilaterales como en el caso mismo de las concesiones o en el otorgamiento de una licencia de construcción, la segunda es aplicable en los casos que exista un acuerdo de voluntades, entre la Administración Pública y los gobernados como lo sería en los contratos de Obra Pública.

c) La Prescripción.

El acto administrativo deja de tener efecto por simple transcurso del tiempo, conforme lo dispongan las leyes administrativas respectivas, siendo que los plazos para que opere la prescripción varían según el caso, y la cual deberá ser peticionada a la autoridad administrativa que emitió el acto.

d) Caducidad.

Por caducidad, se extingue el acto administrativo cuando su existencia está sujeta al cumplimiento de ciertas obligaciones a cargo del sujeto pasivo y éste no cumple con ellas durante el tiempo -- que le fue determinado para su realización, por lo general esta figura se aplica en las concesiones y debe ser la autoridad administrativa quien declare que la caducidad ha operado.

En la práctica administrativa se ha confundido a la prescripción con la caducidad y en algunos casos se les utiliza como sinónimos, sin embargo, la prescripción opera por el simple transcurso -- del tiempo, mientras que la otra es aplicable en los casos que se -- contraviene un acto que impone ciertas obligaciones al beneficiario del acto administrativo.

e) Término y la Condición.

El acto administrativo puede dejar de producir sus efectos en -- virtud de llegar la fecha cierta que fue señalada para la vigencia -- del acto, así tenemos el artículo 47 del Bando Municipal para el período de 1988 - 1990, del H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, el cual contemplaba:

Artículo 47.- Las Licencias de Uso de -- Suelo tendrán vigencia mientras subsistían las condiciones y circunstancias -- que motivaron su origen, las cuales deberán revalidarse anualmente.

En efecto, para el supuesto que citamos, las licencias de uso -- de suelo otorgadas por el Municipio que aludimos, tenían vigencia -- por un sólo año.

Existen también casos en que la extinción de un acto administrativo depende de un acontecimiento futuro de realización incierta, como sucede en la misma caducidad de las concesiones, donde será aplicable únicamente cuando se contravengan las obligaciones que consten en ella y puede suceder que en un momento dado no surjan dichas hipó

tesis.

f) La Renuncia de Derechos.

La Legislación Administrativa ha establecido como medio de extinción de los actos administrativos la renuncia expresa de los derechos que otorga este último, renuncia que debe realizarse bajo los siguientes supuestos, que enumera Acosta Romero:

1.- Que se trate de un acto administrativo de tracto sucesivo, - o cuando, se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aun.

2.- Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, - es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.

3.- Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a - la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente -- respecto de los efectos de la renuncia. (27)

Así tenemos el artículo 21 de la Ley General de Bienes Nacionales, que establece en su fracción II:

**Artículo 21.-** Las concesiones sobre inmuebles de dominio público se extinguen por cualquiera de las causas siguientes:

Fracción I .....

Fracción II.- Renuncia del Concesionario.

g) Irregularidades e Ineficacia del Acto Administrativo.

La teoría de nulidades en materia administrativa ha constituido un problema de gran preocupación para la doctrina administrativa en general, en virtud de que no se han establecido las sanciones que co-

27. Acosta Romero, OP. CIT., P. 441.

rrespondería a los actos administrativos en los que no concurren algunos de sus elementos esenciales o requisitos de validez, éste es, será inexistente el acto, será nulo absoluto o tendrá una validez relativa.

En nuestro sistema jurídico, la legislación administrativa tampoco ha sido clara al referirse a la nulidad de los actos administrativos, simplemente hace alusión que los actos que sean contrarios a lo que disponen las leyes de Derecho Público serán declarados nulos de pleno derecho, quizá se deba a lo que establece el artículo Octavo del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de México.

Al respecto Acosta Romero señala " Para nosotros, en Derecho Administrativo, creemos que debe hablarse de irregularidades del acto o de sus elementos; quiere ello decir que el acto no sea perfecto o que alguno de los elementos del acto por alguna causa sea irregular, es decir, que no reúnan los requisitos y modalidades necesarios para que opere con plenitud, y estimamos que la irregularidad del acto o de sus elementos traerá como consecuencia la ineficacia parcial o total de aquél, ineficacia que puede ser inmediata o de aplicación automática, o bien que sea necesario que se declare por parte de la autoridad dicha ineficacia y, por consiguiente, la nulidad o invalidez del acto.

La doctrina no ha sido acorde sobre el particular y consideramos por lo tanto, que estos conceptos están en plena evolución y, en mi particular punto de vista, estimo que en Derecho Administrativo es más propio hablar, como ya hemos hecho mención, de irregularidad del acto administrativo, de sus elementos o de las modalidades y --- circunstancias de éstos, que provoquen ineficacias, o falta de efectos, con la siguiente declaración de invalidez o anulación ". (28)

Ahora bien, se presenta otro problema al establecer que autoridad debe declarar la nulidad de los actos administrativos, en mi opinión estimo que la ley que regula el acto debe preveer los medios de

impugnación que puede invocar el particular o bien pueda acudir a -- los Tribunales Administrativos o a los Tribunales Federales, en Vía de Amparo, a efecto de que se pronuncie que el acto que se impugna -- es nulo.

Pienso que la teoría de las nulidades en Materia Administrativa es un tema muy interesante que requiere de un estudio más profundo -- para establecer con precisión que tipo de nulidades deben aplicarse -- en el Derecho Administrativo.

- h) Extinción por decisiones dictadas en Recursos Administrativos o en Procesos ante Tribunales Administrativos y Federales en Materia de Amparo.

La extinción del acto administrativo puede realizarse a través de las sentencias dictadas en Tribunales Administrativos o en Tribunales Federales, en donde se declaré que es nulo el acto que causa -- molestia, o cabe la posibilidad de que se confirme el acto impugnado.

Como complemento a los conceptos anteriores del maestro Acosta-Romero, cabe hacer mención que otro de los modos de extinción del ag to administrativo lo constituyen la muerte o disolución del sujeto -- pasivo a quien iba destinado, como sucedería con la concesión, ya -- que, al no existir destinatario del acto, éste se extinguiría. (29)

**CAPITULO II LOS SERVICIOS PUBLICOS.**

**II.1. CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.**

**II.2. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO**

**II.3. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.**

**II.4. TEORIAS SOBRE EL SERVICIO PUBLICO.**

**II.5. EL SERVICIO PUBLICO EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.**

## II.1. CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.

En principio debemos señalar que la figura jurídica que nos ocupa, no ha tenido una definición precisa tanto en la doctrina como en la legislación administrativa, ahora bien, se han llevado al cabo -- prolongados debates que lejos de encontrar una noción que sea aceptada universalmente por los tratadistas de la materia, pensamos que la dificultad para establecer un concepto único de la noción en estudio, estriba en las características propias de cada sistema jurídico existente.

Dicho lo anterior, la noción del Servicio Público tiene su origen en la Doctrina Administrativa de Francia, con los precursores de la llamada " ESCUELA DEL SERVICIO PUBLICO " (30), entre los más connotados encontramos a Duguit, Jeze y Bonard, quienes en su época pretendían identificar al Servicio Público como el objeto exclusivo y único del Derecho Administrativo.

Asimismo, la noción clásica de Servicio Público se ha desvirtuado por la doctrina contemporánea, actualmente es inoperante, aceptar que el derecho administrativo sea la única materia referente a la -- prestación de los servicios públicos, tal y como lo sostenían los -- precursores de la noción clásica, sin embargo, en el momento en que se desarrolla la llamada Escuela del Servicio Público imperaban circunstancias sociales, políticas y económicas distintas a las que hoy en día se viven en una sociedad tan compleja como la nuestra.

Aun no ha sido precisada la definición de servicio público, aun cuando la doctrina administrativa moderna a superado en parte a la -- noción clásica, ello se debe a que en el país de origen del concepto que se analiza se encuentra también en crisis, es decir, en el Derecho Administrativo Francés se ha dado auge a las actividades designadas como servicios públicos, así tenemos que existen servicios públicos, comerciales, servicios públicos industriales, servicios públi--

30. Fraga Magaña, OP. CIT., P. 21.

cos sociales, (31), actividades que en su mayoría son llevadas al -cabo por particulares por lo que resulta difícil establecer una definición exacta de la noción en estudio y surge el problema para resolver la dificultad que se presenta para determinar que régimen jurídico debe regular la prestación de los servicios públicos, esto es, normas de derecho público o normas de derecho privado.

García Oviedo y Martínez Useros al referirse a las consideraciones anteriores señala: " La crisis de la noción de servicio público tiene dos causas fundamentales, que operan en sentido contrapuesto pero se complementan; la penetración del derecho privado en los servicios públicos y del derecho público en las empresas privadas ". (32)

Los tratadistas Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas principalmente, han tenido un gran avance al referirse a la teoría del servicio público en la doctrina administrativa mexicana.

El Maestro Fraga, señala sobre el concepto servicio público: "... La doctrina del servicio público, como noción única para fundar la existencia del Derecho Administrativo es inadmisibles y, de acuerdo con Waline, no se puede decir que el Derecho Administrativo sea el derecho de los servicios públicos, como grandes juristas, tales como Duguit y Jézé, lo habían señalado a principios del siglo XX ". (33)

Por su parte Serra Rojas al mencionar sobre la noción servicio público, establece " La noción contemporánea de servicio público comprende una parte de la actividad de la Administración Pública y se realiza en limitados aspectos de los otros poderes ", (34) con ---

31. Peiser Gustave. Droit Administratif, Onzieme Edition Delloz, Paris, Francia 1983, 11a. Edición, P. 119.
32. García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique. Derecho Administrativo. T. II., Editorial EISA, Madrid España 1986, 9a. Edición, P. 211.
33. Fraga Magaña, OP. CIT., P. 23.
34. Serra Rojas, OP. CIT., T.I., P. 48.

este comentario, el maestro Serra Rojas rompe con la noción clásica - de Servicio Público, quien lo identifica como la piedra angular del - derecho administrativo.

Como se desprende de lo anterior, hoy en día podemos afirmar la inaplicabilidad de la noción clásica del servicio público como la materia única del derecho administrativo, luego entonces, debemos concluir que la prestación de los servicios públicos corresponde a una materia más que regula el derecho administrativo, con características bien definidas que lo diferencian de las otras materias que trata el derecho administrativo y que más adelante analizaremos.

## II.2. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.

De acuerdo con las concepciones de los diferentes tratadistas, es posible identificar a los elementos esenciales del servicio público.

1) Es una actividad. Esto es, que no se trata de un órgano ni de un sistema normativo, sino de la acción que realizan los sujetos de la administración pública.

2) General, uniforme, regular y continuo. El servicio debe prestarse a todas las personas que lo soliciten, sin alteraciones de contenido, en las condiciones preestablecidas y sin interrupciones.

3) Realizada por el Estado o por los particulares. Independientemente del interés que el Estado pueda tener en que esta actividad sea llevada al cabo, puede encargarse su realización a los particulares o efectuarla directamente a través de sus órganos.

4) Conforme a las disposiciones legales que la regulan. Para que la actividad constituya un servicio público, debe haber sido considerada como tal por un ordenamiento legal, en el que se establezca sus características básicas y los procedimientos de control respecto de su funcionamiento, en razón del interés que existe para su realización.

5) Para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general. El servicio público se establece para satisfacer las necesidades de la población, pero no todo tipo de necesidades, sino aquellas que al afectarse la población, su atención sea considerada de interés para el Estado.

### II.3. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

En general la teoría administrativa no ha establecido una clasificación única al referirse a los servicios públicos, esto se debe principalmente a las características que imperan en los sistemas jurídicos de cada Estado, asimismo, los tratadistas administrativos -- han pronunciado su clasificación de esta actividad en relación con la legislación de su país de origen o de estudio, por lo que se dificulta establecer una clasificación universal sobre los servicios públicos.

García Oviedo y Martínez Useros (35), clasifican a los servicios públicos de acuerdo a determinadas circunstancias así tenemos, en cuanto a su importancia, pueden ser esenciales o secundarios; por razón de su utilización, obligatorios o facultativos; en razón de su competencia, en exclusivos y concurrentes; de acuerdo a la persona de quien dependen, se dividen en estatales y locales; por razón de los usuarios, se clasifican en generales y especiales; por la manera como satisfacen las necesidades públicas pueden ser directos o indirectos.

Por lo que respecta a Rafael Bielsa (36), clasifican a los servicios públicos como propios e impropios; siendo los primeros los que deben ser prestados por la Administración Pública o por los particulares mediante una concesión administrativa, los segundos se caracterizan por ser prestados por los particulares, el Estado únicamente se limita a su reglamentación, dicha clasificación ha sido criticada en virtud de que en ocasiones los servicios públicos impro---

35. García Oviedo y Martínez Useros, OP, CIT., P. 267.

36. Citado por Serra Rojas, OP. CIT., T.I., P. 113.

prios no persiguen el satisfacer necesidades generales en forma inmediata.

En este orden de ideas, y para el objetivo que se pretende en el presente trabajo, se vertirá la clasificación que señala el maestro Serra Rojas (37), por considerarla acorde a nuestra legislación administrativa, de esta manera podemos clasificar a los servicios públicos de la siguiente manera:

1.- Servicios Públicos Federales. El artículo 124 de la Constitución General determina: " Que las facultades que, no están expresamente concedidas por esta constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados ". Tal separación de facultades nos remite a la prestación de los servicios públicos federales, los que quedarán a cargo de las autoridades federales de acuerdo con el grado de competencia que corresponda a cada una de ellas en los términos del artículo invocado.

El Dr. Serra Rojas subclasifica los servicios públicos federales en:

a) Exclusivos, aquellos que presta la Administración Pública Federal, sin posibilidad de concesionar a los particulares para su prestación, como lo son, el de correos, telégrafos, banca y crédito, y los demás señalados en el artículo 28 de nuestra Ley Fundamental.

b) Concurrentes con los particulares, son aquellos que debiendo ser prestados por la autoridad federal, son susceptibles de atención, bien directamente por la autoridad correspondiente, o en virtud de concesión otorgada por aquella a los particulares, los que ejemplifica el autor citado, como la radiodifusión, telegrafos, etc; pero en todo momento y durante su vigencia estará bajo vigilancia del Estado, de acuerdo con los dogmas de orden público que los rigen.

37. Serra Rojas. OP. CIT., T.I., P. 111.

Como complemento a lo anterior, señalaremos que no sólo los ser vicios públicos federales son susceptibles de concesión, sino que -- dentro de nuestro sistema jurídico cabe la posibilidad de que los -- servicios públicos locales puedan ser concesionados a los particula res con arreglo a los ordenamientos jurídicos que los regula.

c) Concurrentes con las demás entidades, ocurre en aquellos ca sos en los que no concurre la exclusividad de la competencia federal y son susceptibles de prestarse con la participación de las autorida des locales y municipales.

2.- Servicios Públicos Estatales. Son prestados por los gobier nos locales de los Estados, de acuerdo con la separación de competen cia federal y local que determina el artículo 124 Constitucional.

Dentro de esta clasificación pueden ser concurrentes con los -- particulares; esto es, el gobierno local puede concesionar la presta ción de los servicios públicos de su competencia y que en arreglo a las disposiciones jurídicas que regula dicha prestación, así tenemos al artículo 25 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Fede ral, en vigor que señala:

**Artículo 25.-** A fin de que una empresa-particular pueda prestar un servicio pú blico, será necesario que, además de -- darse los presupuestos que prescriben -- los artículos anteriores de este capitu lo, el Presidente de la República, a -- través del Jefe del Departamento del -- Distrito Federal, le otorgue una conce sión en la que se contengan las normas básicas que establece el artículo 27, -- así como las estípulaciones contractua les que procedan en cada caso.

3.- Servicios Públicos Municipales. Son aquellos que por su na

turalaleza van dirigidos a la satisfacción de necesidades colectivas - en relación con el manejo de una circunscripción territorial determinada de acuerdo con los términos del artículo 115 de nuestra Carta Magna, y que más adelante nos referiremos.

Es importante destacar el acierto en que incurre la Constitución General, al establecer en forma precisa, que servicios corresponden al municipio realizar su prestación.

Como se precisó anteriormente, la doctrina administrativista -- aun no ha establecido una clasificación única, respecto de los servicios públicos, por lo que considero, que pueden clasificarse de acuerdo a lo que se conoce como la Tipología Municipal, esto es, atendiendo a las características de cada Municipio, visto desde este punto y en ese orden tenemos la siguiente:

**I.- Servicios Municipales Metropolitanos.** Se caracteriza en principio, por encontrarse en las zonas geográficas de mayor concentración económica y demográfica del país lo que registra un acelerado crecimiento poblacional, un gran número de fuentes de empleo.

Respecto, a los servicios públicos en estos municipios cuentan con agua potable, alcantarillado, alumbrado público y vialidad, por lo que se refiere a escuelas, parques y jardines, aseo urbano, mercados, rastros y panteones se dice que es adecuado y " suficiente ".

**II.- Servicios Municipales Urbanos.** Son aquellos en los cuales se concentran actividades industriales, comerciales y de servicios propios del Estado, en éstos municipios el crecimiento demográfico es menos intenso y al igual que en los municipios metropolitanos, existe una gran necesidad de servicios públicos, se considera que en estos municipios, cuentan con agua potable, alcantarillado y vialidad. Los parques y jardines, mercados, rastros y panteones se puede decir que es suficiente, el aseo urbano es insuficiente.

**III.- Servicios Municipales Semiurbanos.** En principio, en estos municipios se realizan actividades productivas con los sectores-

de una economía de transición entre lo urbano y lo rural, esto es, - agropecuarias, forestales o pesqueros y que se combinan con la pequeña industria, las artesanías, el comercio y los servicios.

En este tipo de municipios existen serias restricciones en materia de servicios públicos, con lo que se quiere decir que cuenta con limitaciones en las redes de agua potable, drenaje y energía eléctrica; no existen instalaciones adecuadas para rastros, mercados y su aspecto urbano es deficiente; sus viviendas y calles, alumbrado, conservan características rurales y su prestación es irregular.

IV.- Servicios Municipales Rurales. En estos municipios es importante destacar que las actividades principales pertenecen al sector primario, sobresaliendo la agricultura, ganadería, pesca y minería. En estos municipios se carece de los servicios públicos más esenciales, de infraestructura urbana e instalaciones para los servicios públicos como calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable, drenaje, mercados, rastros, escuelas y clínicas, de lo que se destaca el bajo desarrollo económico.

#### II.4. TEORIAS SOBRE EL SERVICIO PUBLICO.

Se han emitido diversas teorías en el derecho administrativo -- con el fin de precisar una noción universal sobre el servicio público, atendiendo a diversas características tanto políticas como económicas, mismas que se observan en un régimen jurídico determinado, -- sin embargo, la doctrina ha dicho que la definición de servicio público es quizá la más imprecisa del derecho administrativo, asimismo resulta interesante resaltar el comentario de Basavilbaso, que señala: " Las definiciones de servicio público por otra parte no pueden ser concordantes por cuanto están sujetas a conceptos según los autores, de orden político-jurídico o político-económico, lo que produce indefectiblemente la mayor disparidad de criterios ". (38)

Por lo que hace a los aspectos económicos y políticos influyen-

de sobremanera en el pensamiento de los tratadistas, ya que aquellos conforman el eje sobre el cual se establecen los sistemas jurídicos.

Las teorías para precisar o tratar de definir al servicio público son:

- a) Teorías que identifican al servicio público como toda actividad del Estado.

Entre los seguidores que postulan esta teoría destaca León Duggit, quien al referirse a la noción del servicio público, señala:

" El derecho administrativo es el derecho de los servicios públicos " (39), teoría que ha sido desvirtuada, ya que hoy en día, - el Derecho Administrativo estudia otras figuras.

- b) Teorías que centran su atención al régimen jurídico aplicable a los servicios públicos.

Al respecto señala Jezé, " Asentar que en una hipótesis determinada hay servicios públicos, equivale a decir que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de - derechos públicos ". (40)

Los precursores de esta teoría sostienen que es de mayor consideración para conceptuar al servicio público, el régimen jurídico aplicable, sin embargo, existen legislaciones que establecen un régimen mixto que regulan los servicios públicos, teniendo como causa -- principal la diversidad de actos que son considerados como servicios públicos y que son llevados al cabo por particulares.

La legislación de la materia en nuestro sistema jurídico ha si-

39. Citado por Feiser Gustave. OP. CIT., P. 116.

40. Jezé, Gaston. Principios Generales del Derecho Administrativo, - T. II. Editorial De Palma, Buenos Aires 1949, 3a. Edición P. 4.

do clara al establecer que los servicios públicos serán regulados - por normas de derecho público y en los casos en que la prestación - de dicha actividad corresponda a los gobernados, cabe la posibili-- dad de que las relaciones jurídicas entre los concesionarios y usu-- rios pueden someterse a normas de derecho privado, pero bajo vigi-- lancia del Estado para protección del interés colectivo.

- c) **Teorías que consideran al servicio público como una parte- de la actividad del Estado.**

Los tratadistas Gabino Fraga y Serra Rojas han sostenido esta- teoría y cuyas ideas han sido anotadas en párrafos anteriores.

Como complemento podemos señalar que hoy en día, como conse--- cuencia del crecimiento desmedido de las sociedades, el derecho ad- ministrativo ha tenido que ajustarse a ese desarrollo, realizando - una serie de actividades distintas a los servicios públicos a efec- to de dar una debida satisfacción a las necesidades colectivas.

La doctrina administrativa en general coincide en señalar las- características que debe revestir los servicios públicos, así tene- mos que todo servicio público debe ser:

1) **Continuo.** Esto es, la prestación de esta actividad debe - ser ininterrumpida, en caso contrario repercutiría en perjuicio del interés colectivo, en nuestro sistema jurídico se prevé que en los- casos de la suspensión de un servicio público deberá ser bajo cier- tas circunstancias.

En el supuesto de que la prestación de un servicio público se- encuentre concesionado a los particulares, en caso de interrupción- de dicha actividad, procederá la caducidad del acto concesión, tal- como señala el artículo 28 de la Ley Orgánica del Departamento del- Distrito Federal, que en su fracción I establece:

**Artículo 28.-** La caducidad de las conce- siones será declarada administrativamen- te por el Presidente de la República, a

proposición del Jefe del Departamento - del Distrito Federal en los casos siguientes:

I.- Por que se interrumpa, en todo o en parte, el servicio público prestado, -- sin causa justificada a juicio del Departamento del Distrito Federal, o sin previa autorización por escrito del mismo.

2) Uniforme o igualdad. El servicio tiene que ser dirigido en forma directa e inmediata, a la generalidad sin distinción alguna, -- siempre y cuando se esté dentro de los supuestos que establecen -- las leyes y reglamentos respectivos.

3) Regularidad. Es obligación de la autoridad quien dirige - el servicio público, reorganizar y realizar todas las mejoras necesarias a efecto de que dicho servicio sea prestado en forma eficiente de acuerdo a los ordenamientos jurídicos de derecho público que regulan dicha actividad.

Otros autores señalan como características de los servicios públicos, la gratuidad del servicio, refiriéndose a que la prestación de este servicio debe ser ajena a la idea de lucro, hoy en día por situaciones económicas y de financiamiento, es permisible que exista un beneficio como consecuencia de la prestación de un servicio público, siempre y cuando sea bajo vigilancia del Estado y que en ningún momento sea en exceso dicha utilidad, por estas consideraciones se ha desechado como característica propia de los servicios públicos la gratuidad del servicio.

En virtud de las anteriores consideraciones y para el objetivo que se pretende en el presente trabajo, podemos definir al servicio público como la actividad que conforme a las normas de derecho público, desarrolla la administración pública de acuerdo con la competencia derivada del artículo 124 Constitucional o mediante conce--

sión otorgada a los particulares, para satisfacer en forma continúa, uniforme y regular, las necesidades colectivas.

## II.5. EL SERVICIO PUBLICO EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.

Nuestra legislación influenciada por la doctrina francesa, apartir de la segunda mitad del siglo XIX, ya se refería al régimen de los servicios públicos. Empero su noción se daba a través de dos diferentes acepciones; como prestación de servicios personales de los ciudadanos en favor del Estado, tal y como lo establece la Constitución Federal en los siguientes preceptos:

**Artículo 5o.-** Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento. En cuanto a los servicios públicos--sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta...

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

Asimismo, nuestra legislación identifica al concepto de servicio público como la actividad que en forma constante, el Estado desarrolla para la satisfacción de una necesidad pública, como ejemplo -- podemos citar los siguientes ordenamientos:

Ley General de Bienes Nacionales.

**Artículo 4.-** Los bienes a que se refiere el artículo anterior pasarán a formar -- parte del dominio público cuando sean -- destinados al uso común, a un servicio, -- o a alguna de las actividades que se --- equiparan a los servicios públicos, o de hecho se utilicen en esos fines

A pesar de esta doble acepción del término en estudio, la Ley - Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Dia-- rio Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1970, hoy de-- rogada, ya precisaba y definía al servicio público como: " la activi-- dad organizada que se realiza conforme a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal con el fin de satig-- facer en forma continua, uniforme y regular necesidades de carácter-- colectivo ".

Concepto que se reproduce en el artículo 23 de la Ley Orgánica-- del Departamento del Distrito Federal (41), en vigor que dice:

**Artículo 23.-** Para los efectos de esta - Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice con-- forme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de sa-- tisfacer en forma continua, uniforme, re-- gular y permanente, necesidades de carác-- ter colectivo; la prestación de estos -- servicios es de interés público.

Criterios que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de nues-- tra Nación en diversas ejecutorias que ha pronunciado para definir - al servicio público, así tenemos:

41. Publicado en el D.O.F. el 29 de diciembre de 1978.

" Vías Generales de Comunicación, Ley -  
de Servicios Públicos ".

" ... Y estas operaciones están confir-  
madas por la noción del servicio públi-  
co, que consistiendo éste en la activi-  
dad que se desarrolla para satisfacer -  
una necesidad colectiva de carácter eco-  
nómico o cultural, mediante prestacio-  
nes que por virtud de norma especial --  
del poder público, deben ser regulares,  
continuas y permanentes ". (42)

**Servicio Público. Concepto de, para --  
efectos expropiatorios. ( Legislación-  
de Morelos ).**

" El artículo 2o. de la Ley de Expropia-  
ción por Causas de Utilidad Pública pa-  
ra el Estado de Morelos, en su fracción  
I, textualmente estatuye que " Es de uti-  
lidad pública ... " el establecimiento,-  
explotación, fomento o conservación de-  
un servicio público ... ", ahora bien,-  
es de explorado derecho que el concepto  
vulgar o popular del mismo, éste es, el  
servicio público consiste en una activi-  
dad regular, continúa y uniforme para -  
satisfacer concretamente una necesidad-  
colectiva ". (43)

42. Jurisprudencia No. 547 (Sexta época) P. 908. volúmen 2a., Sala -  
Tercera Parte, Apéndice 1917-1975.
43. Tesis No. 540, P. 378 del Tomo Administrativo, Jurisprudencia, pre-  
cedentes y Tesis sobresalientes por los Tribunales Colegiados de--  
Circuito.

**CAPITULO III LA CONCESION ADMINISTRATIVA.**

**III.1. CONCEPTO DE CONCESION ADMINISTRATIVA.**

**III.2. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.**

**III.3. CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES.**

**III.4. PRINCIPIOS QUE RIGEN A LA CONCESION.**

**III.5. LIMITACIONES CONSTITUCIONALES EN  
MATERIA DE CONCESIONES.**

EE

### III.1. CONCEPTO DE CONCESION ADMINISTRATIVA.

El maestro Gabino Fraga al mencionar el concepto de la concesión administrativa, señala " Es el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado ".(44)

Por lo que hace al tratadista Serra Rojas establece " La concesión es un acto administrativo discrecional por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial ". (45)

Por su parte Acosta Romero, nos dice que la concesión administrativa significa " El acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado o para establecer y explotar un servicio público, dentro de los límites y condiciones que señale la ley ". (46)

Se desprende de las acepciones expuestas, los elementos de la definición de la concesión administrativa son los siguientes:

a) Son otorgadas unilateralmente por el Estado, a través de un acto discrecional, en virtud de que la autoridad administrativa propone y condiciona al concesionario al acatamiento de lo reglamentado y a la sumisión de las disposiciones que el Estado pudiera dictar.

b) Crea en favor de un particular, persona física o jurídica colectiva, un derecho que antes no tenía, las personas físicas o mo

44. Fraga Magaña, OP. CIT. P. 242.

45. Serra Rojas, OP. CIT. T.II., P. 269.

46. Acosta Romero, OP. CIT. P. 469.

rales tienen la opción de pedir, pero al hacerlo han de aceptar con dicionalmente, debiendo cubrir todos los requisitos que para ese -- fin exige la autoridad administrativa, conservando esta ciertos derechos de poder, que son inherentes al Estado como Gobierno, con lo que obliga al concesionario al cumplimiento regular, contínuo y efi ciente de lo concedido.

c) Ese derecho puede consistir en la explotación de un servicio público o en el aprovechamiento de bienes propios de la Nación.

En el Derecho Positivo Mexicano la definición que se analiza - al igual que el servicio público, aun no tiene un concepto univ--ersal y preciso, a sabiendas de que es un elemento necesario por el - que el Estado realiza su función administrativa.

El problema rádica principalmente en los autores y legislaciones administrativas, de las características de los regímenes políticos, como ya se menciona, existen sistemas jurídicos que admiten a la concesión como un acuerdo de voluntades, un acto contractual, otros lo reglamentan como un acto unilateral de la administración pú blica, así visto desde ese punto y para el fin que se persigue, pondremos mayor atención a nuestra doctrina y legislación administrati va.

En el siglo XIX, durante su desarrollo, la administración pública le daba el carácter de contrato a la concesión, sin embargo, - al paso del tiempo y el crecimiento desmedido de la sociedad, el Estado para proteger el interés general, se ha visto en la necesidad de prestar determinadas actividades primordiales para la colectividad, o a través de facultar a los particulares para que asuma en su cargo determinada actividad estatal conforme a las normas de derecho público y de acuerdo al interés general.

### III.2. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.

La naturaleza jurídica de la concesión administrativa es tema de discrepancias, así tenemos que algunos tratadistas la conciben -

como un contrato, por contener cláusulas contractuales; otros la considerarán como un acto reglamentario y la mayoría la admite como un acto mixto.

Así tenemos que en las concesiones administrativas hay clausu-- las o modalidades que así se interpretan, pero nunca dicho acto toma ría la formalidad de un contrato, ya que los requisitos de este últi mo no los reúne la concesión, como a continuación señalaremos:

1.- En el contrato siempre existen dos voluntades o más en ---- igualdad de circunstancias al formalizar el acto, situación que no - ocurre en el acto unilateral de la administración pública, que condi ciona indeterminadamente a los sujetos, pues al convocar a un concu rso, subasta o pliego de condiciones lo esta haciendo a quienes reú-- nen determinados requisitos, pero no específicamente a persona deter minada y mucho menos como lo establezca el particular, es decir, el gobernado no tiene la posibilidad de participar en la elaboración de las condiciones, y mucho menos modificarlas, sino que quedará a lo - establecido por el interés público.

2.- En el supuesto caso de que a la concesión se le diera el ca rácter de contrato, el particular tendría ventaja con perjuicio de - la administración, dicha autoridad administrativa concedente queda-- ría obligada a lo expresamente estipulado, si contratará en igual-- dad de condiciones en consecuencia habría también un detrimento en - el interés público.

3.- Así, tenemos que al celebrar un acto contractual no pode-- mos hablar de un tercero interesado como sucede en la concesión admi nistrativa, teniendo esa denominación los usuarios.

4.- Como último punto, es oportuno precisar que la concesión ad ministrativa, esta estrechamente ligada al concepto moderno de fun-- ción social como lo establece el artículo 27 de nuestra Carta Funda-- mental, así tenemos que si se identificará a la concesión como un ac to contractual existiría la posibilidad que en un momento dado el in terés particular estaría por encima del interés general que es lo --

que se trata de proteger con el otorgamiento de una concesión.

La doctrina administrativa ha mencionado que la naturaleza jurídica de la noción que comentamos, se trata de un acto mixto, en virtud de que hay aspectos contractuales y reglamentarios, lo que se deriva de los derechos que puede originar la concesión en favor del concesionario, empero, estos derechos son mínimos y de carácter económico, aun así, el Estado tiene ingerencia sobre el lucro que pueda obtener el concesionario, de lo contrario habría una ganancia excesiva de este último en perjuicio del interés general, de ahí -- que el Estado vigile el funcionamiento de las concesiones.

Otro aspecto contractual que toman en consideración los tratadistas que sostienen que la concesión administrativa es un acto mixto, es en cuanto al plazo por el que se otorgán, aspectos que ha superado nuestra legislación al manifestar que las concesiones serán otorgadas temporalmente y llegado el tiempo concedido pudiera ser prorrogable conforme al interés general, con esta decisión el Estado evitará concentraciones monopólicas.

### III.3. CLASIFICACION DE LAS CONCESIONES.

Los tratadistas han vertido una infinidad de clasificaciones -- respecto a las concesiones, tomando en consideración diversas características, aun así no se ha llegado a una unificación de criterios por lo que consideró conveniente la clasificación que establece --- nuestro sistema jurídico.

Asímismo, debemos partir de la Constitución General que en su artículo 27 señala que tratándose de la explotación, el uso o aprovechamiento de recursos naturales o bienes de dominio de la Nación, llevadas al cabo por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, sólo podrá realizarse mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal de acuerdo con las reglas y condiciones que dispongan las leyes correspondientes.

Como complemento el artículo 28 en su párrafo nueve del ordena

miento aludido señala:

" El Estado sujetándose a las leyes, podrá en los casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que la misma prevenga. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios- y la utilización social de los bienes, y evitará fenómenos de concentración que -contraríen el interés público ".

El Artículo 28 de nuestra Carta Magna nos establece en su párrafo -ocho que:

**Artículo 28.-** " ... Tampoco constituyen-  
monopolios los privilegios que por deter-  
minado tiempo se concedan a los autores-  
y artistas para la producción de sus ---  
obras y los que para el uso exclusivo de  
sus inventos, se otorguen a los invento-  
res y perfeccionadores de alguna mejora:

Del precepto constitucional citado se desprende que en nuestra legislación hay tres supuestos, que por razones económicas y consecuencias de la crisis financiera que atraviesa nuestro país, el Estado se ve en la necesidad de facultar a los gobernados a realizar actividades propias de la autoridad administrativa observando en to do momento, el beneficio del interés general, en este orden es fac-  
tible dividir las concesiones en tres grandes grupos:

a) Concesión para explotar un servicio público, por medio de la cual el concesionario se encargará temporalmente de su presta---  
ción, bajo vigilancia del Estado.

b) Concesión para explotar bienes del dominio directo o de propiedad de la nación, a través de la cual el particular podrá aprovechar bienes que explote, conforme a los lineamientos que le fijen -- las leyes.

c) Concesión para autores, dentro de nuestro régimen constitucional se origina lo que se denomina concesiones registrales, entendiéndose por estas, aquellas que se conceden a los autores y artistas para la producción de sus obras y las que para el uso exclusivo de sus inventos, otorgue a los inventores y perfeccionadores de mejoras.

#### III.4. PRINCIPIOS QUE RIGEN A LA CONCESION.

El Estado ha emitido diversos principios que aseguren el buen funcionamiento de las actividades concedidas, en virtud, de la importancia que reviste el concesionar actividades propias de la administración pública, si bien dichas actividades no se encuentran detalladas, estas las encontramos en las leyes y reglamentos.

Al estudiar la teoría administrativista estos principios, lo hace en forma vaga y no profundiza sobre algunos de éstos, el doctrinero Acosta Romero (47), congruente con nuestro sistema jurídico en materia de concesiones, enúmera y analiza en forma concreta los principios que rigen a la concesión administrativa.

a) **CAPACIDAD.** De acuerdo al derecho común, solamente podrán ser susceptibles de verse favorecidos con el otorgamiento de una concesión, los mexicanos por nacimiento o por naturalización que tengan capacidad jurídica, en los casos de los extranjeros deberán convenir con la autoridad concedente al no invocar la protección de las leyes de su país en relación con la obligación contraída.

Nuestra legislación exige además de la capacidad jurídica, que tanto el concesionario como las personas que lo auxilien en la pres-

tación de la actividad concedida, tengan una adecuada preparación -- técnica que permita el buen desarrollo de la concesión administrativa, así lo establece la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal; que dice:

**Artículo 27.-** Las concesiones para la - prestación de un servicio público que - otorgue el Presidente de la República - a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal se sujetarán a las siguientes normas:

V.- Los concesionarios estarán obliga-- dos a conservar en buenas condiciones - las obras e instalaciones afectas al -- servicio público, así como renovar y mo-- dernizar el equipo necesario para su -- prestación, conforme a los más recien-- tes adelantos técnicos. El cumplimien-- to de estas obligaciones estará sometido a la vigilancia del concedente.

Por otro lado la autoridad administrativa por causa de interés-público exige además de las señaladas, la suficiente capacidad finan-- ciera que garantice el aspecto económico de la actividad concedida.

b) **PLAZO.** Constituye uno de los aspectos por el que los trata-- distas han tomado en cuenta para identificar a la concesión adminis-- trativa como un contrato, ya que el plazo para la duración de una ac-- tividad concedida podría estar en la posibilidad de un acuerdo de vo luntades.

Actualmente y con el fin de evitar prácticas monopólicas que en determinado momento lesionarían el interés público, la legislación - administrativa faculta a la autoridad concedente, previo estudio eco-- nómico y social de la actividad concedida, determina unilateralmente la duración de una concesión de tal forma que permita al concesiona--

rio recuperar las inversiones que para tal fin realice.

Cabe destacar que dentro de nuestra legislación no existe uniformidad en relación con el lapso de duración por que debe otorgarse una concesión administrativa, empero, ésta obedece a las características propias de la actividad concedida.

c) **DERECHOS DEL CONCESIONARIO.** Estos derechos se refieren -- principalmente a las ganancias económicas que pueda alcanzar el concesionario con motivo de la actividad concedida, en virtud de que -- el otorgamiento de una concesión administrativa genera ciertos derechos que favorecen al concesionario como ya lo señalamos; sin embargo, por cuestiones de interés público el Estado vigila las utilidades que aprovecha el concesionario de tal forma que no acreciente -- en forma excesiva su patrimonio.

De conformidad con nuestro sistema jurídico, el Tratadista --- Acosta Romero precisa que los derechos originados con el otorgamiento de una concesión administrativa generalmente son personalísimos e intransmisibles, ahora bien, es posible que estos derechos puedan transmitirse en los casos y acorde a lo que determinen las leyes administrativas.

Así mismo, es importante destacar que las concesiones no generan derechos reales a favor del concesionario solamente crean derechos administrativos, tal y como lo señala la Ley General de Bienes Nacionales, que establece:

**Artículo 20.-** Las concesiones sobre bienes de dominio público no crean derechos reales; otorgan simplemente flete a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamiento o explotación, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.

d) **OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.** Se han establecido medidas necesarias que aseguren de manera eficiente y continua la prestación de una actividad concedida.

Estas medidas constituyen las obligaciones a cargo del concesionario y que se encuentran diseminadas en las diversas leyes y reglamentos que regulan las concesiones administrativas atendiendo a la naturaleza de la actividad, materia de la concesión y de tal forma que se asegure un tratamiento estricto para mantener la concesión en condiciones favorables.

La doctrina ha sostenido que los derechos y obligaciones originados por el otorgamiento de una concesión administrativa, integran el elemento esencial para considerarla como un acto contractual, podemos señalar que el Estado, tratándose en todo momento de preservar el interés público, vigila que el concesionario cumpla con las cargas que genera la concesión, también cuida el lucro que pueda originar el concesionario, con lo que establecemos que este último no tiene posibilidad en la creación y modificación de las condiciones que tratan sobre los derechos y obligaciones, con lo cual no existe un acuerdo de voluntades en igualdad de condiciones.

e) **RESCATE.** El tratadista Acosta Romero define al rescate como " un acto administrativo mediante el cual, la autoridad administrativa recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública ". " ... El Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado ..." (48)

El Estado tiene plena facultades para dar por terminada una concesión administrativa antes de su vencimiento por el que esta fue otorgada siempre que lo requiera el interés público, y como consecuencia rescatar los bienes afectos a la actividad concedida.

En aquellos casos donde el concesionario sea ajeno a los motivos que tuvo la autoridad para hacer valer el Rescate, tendrá dere-

cho a una indemnización en cantidad suficiente para cubrir los beneficios que no percibirá durante el tiempo que reste de vigencia a la concesión administrativa, así lo prevé la Ley General de Bienes Nacionales:

**Artículo 26.-** Las concesiones sobre bienes de dominio público podrán rescatarse por causa de utilidad pública mediante indemnización, cuyo monto será fijado -- por peritos.

La declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión vuelvan de pleno derecho, desde la fecha de la declaratoria, a la posesión, control y administración del gobierno federal, y que ingresen al patrimonio de la nación los bienes, equipo e instalaciones destinados directa o inmediatamente a los fines de la concesión. Podrá autorizar se al concesionario a retirar y a disponer de los bienes, equipo e instalaciones de su propiedad afectos a la concesión, cuando los mismos no fueren útiles al Gobierno Federal y puedan ser aprovechados por el concesionario; pero, en este caso, su valor real actual no se incluirá en el monto de la indemnización.

En la declaratoria de rescate se establecerán las bases generales que servirán para fijar el monto de la indemnización que haya de cubrirse al concesionario; pero en ningún caso podrán tomarse como base para fijarlo el valor intrínseco de los bienes concesionados.

Si el afectado estuviere conforme con el monto de la indemnización, la cantidad que señale por este concepto tendrá carácter definitivo.

Si no estuviere conforme, el importe de la indemnización se determinará por la autoridad judicial, a petición del interesado quien deberá formularla dentro del plazo de quince días, contados a partir de la fecha en que se le notifique la resolución que determine el monto de la indemnización.

f) **DERECHO DE REVERSIÓN.** Otra de las figuras jurídicas administrativas que encontramos en las concesiones, lo es la reversión consistente en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos, ya sea a la prestación de un servicio público; o a la explotación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de retribución alguna, ya que para el momento en que se efectue la reversión, el concesionario habrá recuperado en forma total las inversiones que haya hecho, en caso de no ser así, considero que el Estado; equitativamente deberá indemnizarlo, de acuerdo con la cantidad no recuperada, aun cuando la ley establece lo contrario, como ejemplo tenemos a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que dice:

**Artículo 27.-** Las concesiones para prestación de servicio público que otorgue el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se sujetarán a las siguientes normas:

I . . . . Al concluir el plazo estipulado en la concesión, los bienes utilizados por el concesionario en la presta

ción del servicio pasarán, a ser propiedad del Departamento del Distrito Federal, sin necesidad de ningún pago.

Más de una vez, se ha confundido a la reversión con el rescate empero, anteriormente, el rescate se da por razones de oportunidad y aquella ópera en los casos en que expira el plazo por el cual fue otorgada una concesión administrativa.

g) EXTINCION DE LA CONCESION ADMINISTRATIVA. Ahora bien, respecto a la extinción de la concesión administrativa esta puede terminarse por diversas causas, sin embargo nuestra legislación administrativa, generalmente se refiere como modos de terminación de -- una concesión, a la llegada del término por el cual fue concedido -- dicho privilegio de igual manera se habla de la caducidad y revocación de las concesiones.

En cuanto al plazo considero que no reviste ningún problema, -- puesto que llegada la fecha señalada para su terminación, la concesión fenece y con ella los derechos y obligaciones que se generan, -- ahora bien, nuestra legislación tomando en cuenta la naturaleza de la actividad concedida, regula la posibilidad de prorrogar la concesión de conformidad con las estipulaciones que señalen las leyes y reglamentos respectivos.

Nuestras leyes administrativas incurren en un error al señalar a la revocación y caducidad como sinónimos a estas dos figuras, lo que resulta ser falso, como más adelante señalaré, al respecto el -- tratadista García de Enterría y Ramón Fernández, al hablar de la ca -- ducidad señalan " Esta medida implica una sanción que la adminis -- tración aplica al concesionario por que éste no ha cumplido las --- obligaciones contraídas de hacer funcionar el servicio de una mane -- ra regular y continúa " y sobre la revocación establecen " Llama -- remos rescate a la revocación de una concesión de servicios públi -- cos, afectada por la administración por razones de conveniencia u --

oportunidad, vale decir, cuando el interés público así lo exija ".  
(49)

Es decir, en la revocación deberá existir un incumplimiento a las obligaciones a que se compromete el concesionario y pueda ocurrir la caducidad, en la otra la administración pública la declara unilateralmente por causa de interés colectivo. En este orden de ideas estimo que debería precisarse las leyes y reglamentos que norman la concesión administrativa.

Otro modo de terminar la concesión., lo es la renuncia por parte del concesionario, éste es, que en un momento dado resulta incosteable para el particular la prestación directa de una actividad administrativa, por lo que la autoridad concedente podrá aceptar dicha dimisión siempre y cuando no vaya en detrimento del interés público, en ese aspecto lo estatuye la Ley General de Bienes Nacionales:

**Artículo 21.-** Las concesiones sobre inmuebles de dominio público se extinguen por cualquiera de las causas siguientes:

**II.- Renuncia del Concesionario.**

Es oportuno mencionar que el deceso del concesionario trae como consecuencia la extinción de la concesión, que como lo señalamos anteriormente, los derechos y obligaciones que se generen con el otorgamiento, generalmente son personalísimos, intransmisibles, salvo en los casos en que las leyes o reglamentos determinen lo contrario.

**III.5. LIMITACIONES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE CONCESIONES.**

Existen actividades de gran importancia que el Estado se ha reservado para el buen desempeño de su función en los ámbitos políti-

49. García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández Tomas. Curso de derecho Administrativo T.I. Editorial Civitas, Madrid España, 1982, 3a. Edición. P. 447 y 450.

cos y económicos de nuestro país, además que en algunas de ellas, - como lo es el otorgamiento de las concesiones administrativas, nuestro régimen constitucional ha sido categorico al establecer diversas restricciones que se imponen en esta materia, es decir, con el objetivo de asegurar el interés colectivo.

Nuestra Ley fundamental en sus artículos 27 y 28 señala las actividades exclusivas del Estado sin posibilidad de concesionarias a los particulares, así tenemos el artículo 27 que dice " Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólido, líquido o gaseoso o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni - contratos, ni subsistirán las que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará al cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde - exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicios públicos. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines ".

Como complemento a lo anterior, el artículo 28 señala cuales - son considerados actividades fundamentales en beneficio de la economía nacional, y que en ningún momento constituyen monopolios, así - lo prevee en su cuarto párrafo que a la letra dice " No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: -- Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía; y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un banco, organismos descentralizados del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el -- Congreso de la Unión ".

El precepto que se analiza al referirse al servicio público de banca y crédito establece que su prestación será exclusivamente a - cargo del Estado y que no será objeto de concesión a particulares.

En virtud, de la importancia que reviste el interés público en materia de concesiones, nuestra Constitución General, ha implantado ciertas restricciones para su otorgamiento, y que principalmente -- van dirigidas hacia los extranjeros, así tenemos la fracción I del artículo 27 de la Ley Fundamental que establece " Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o --- aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, -- por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo.

En una faja de cien kilometros a lo largo de las fronteras y - de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y -- los principios de reciprocidad, podrá a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para - que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los podres federales, la propiedad de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legalidades ".

Nuestra legislación ha adoptado el criterio antes expuesto al señalar en sus preceptos las restricciones que en esta materia se impone a los extranjeros.

La Constitución del Estado Libre y Soberano de México, como - sus leyes reglamentarias y bandos municipales, no son tan congruen- tes con nuestra Constitución General de la República, en virtud, - de que en ningún momento señala en sus preceptos las restricciones que en materia de concesiones se impone a los extranjeros, por lo - que concluimos que es omisa respecto al punto en comento.

**CAPITULO IV EL MUNICIPIO EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.**

- IV.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.
- IV.2. CONCEPTO DE MUNICIPIO. EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.
- IV.3. AUTONOMIA MUNICIPAL.
- IV.4. HACIENDA MUNICIPAL.
- IV.5. REGLAMENTACION JURIDICA DEL MUNICIPIO.

15

#### IV.1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO.

a) **EL MUNICIPIO EN GRECIA.** La figura jurídica del Municipio - se forma por primera vez en la ciudad de Grecia en donde dos factores son determinantes: la configuración geográfica y el culto religioso.

Siendo Esparta y Atenas las dos ciudades que tuvieron mayor influencia en la vida política de Grecia, asimismo, se relata que en Esparta no existía una noción del Municipio, aun cuando se asegura - en la historia que existía un municipio militar, en virtud de su organización se llegó a considerar el primer Estado.

La concepción del Municipio en Atenas aun cuando no es eminentemente jurídica, se considero en su aspecto político y administrativo de la formación democrática de los atenienses lo que dio al demos la intervención en los asuntos relativos a la organización y competencia de los órganos y sus titulares, esta transformación del Municipio sería acogida por los romanos quien a su vez la perfeccionaria.

Así surge el cambio de noción sobre el principio de asociación humana, la nueva idea rectora sobre el gobierno, el cambio en la vida política y en la religión, ello implica el abandono de la vida municipal, decadencia que se atribuye a dos causas fundamentales:

- 1.- De orden Moral o Indirecto: la transformación de la religión.
- 2.- De Orden Material: la conquista romana.

b) **EL MUNICIPIO EN ROMA.** Es en el derecho romano en donde se encuentra por primera vez como institución jurídica a la figura del Municipio, durante el período de expansión, es cuando surge la necesidad de controlar los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno.

El Municipio se desarrolla en el Imperio Romano gracias a la li

bertad local, que se apoya en un sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo, la libertad municipal floreció el imperio, y cuando el despotismo dominó las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consumó rápidamente.

En estos momentos que se considerará para algunos autores la terminación del Municipio en la antigüedad y la caída del último Emperador Romano de Occidente, es así con lo que comienza la Edad Media.

c) **EL MUNICIPIO EN LA EDAD MEDIA.** La Edad Media es un período complejo en el que se realiza la función de varios Estados entre los que se establece una separación entre los católicos y los musulmanes, propiciando así una multiplicidad de formas y estructuras de gobierno municipal.

Resulta imposible profundizar sobre las múltiples formas que adoptó el Municipio en los Estados existentes en la Edad Media, en seguida señalare el estudio del Municipio en España, en virtud, de que son los lineamientos al régimen Municipal en México.

d) **EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.** El origen del Municipio en España al principio de la reconquista del territorio español en manos de los árabes, es entonces cuando el Municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político.

El Gobierno de la ciudad radica en la Asamblea General de Vecinos (Consejo Abierto), que se congregaba a resolver asuntos de interés general.

El carácter democrático que tuvieron, se cambia en aristocrático, naciendo el consejo municipal o agotamiento integrado por los que desempeñaban cargos municipales (Consejo Cerrado), que suplantaba a la Asamblea General de Vecinos.

La tendencia a la centralización y al aumento del poder real -

origina con el renacimiento del Derecho Romano y la afluencia de los letrados, acaba casi con la autonomía municipal. Se consideraban -- que los pueblos estaban mal administrados y en ocasiones los reyes designaban a extraños para su funcionamiento, estos eran distintos a los jueces de fuero; así nacen los corregidores hasta 1835 pasan sus atribuciones a los jueces de primera instancia, y las gubernativas y económicas a los alcaldes, si bien hubo alcaldes - corregidores, --- quienes no tuvieron atribuciones judiciales, ni alcanzaron la importancia de los corregidores antiguos.

A principios del siglo XIII, es de mayor importancia el Municipio como unidad política de gobierno y administración figuraban al frente los jueces Concejiles o Forenses el poder popular directo, es representado por las Juntas o Asambleas Generales de Vecinos.

Más tarde nos señala Juan Rodríguez de Fonseca, verdadero fundador del Concejo de Indias, " . . . establecer como primeros organismos gubernamentales, municipios y audiencias, la primera de estas -- fue la de Santo Domingo en 1510, cuya jurisdicción comprendía las Antillas y la costa de tierra firme y el primer Municipio fue el fundado por Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519 " (50)

e) **EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRECORTESIANO.** El Municipio fue conocido entre los aztecas con el nombre de " calpulli ", el cual -- cumplía con tareas que eran equivalentes a las de los municipios europeos.

Los tratadistas Muñoz y Ruiz Massieu, conceptúan al Calpulli como " un sitio de asentamiento y una corporación unidad por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomo cada linaje o cuadrilla sus pedazos y términos señalados para ellos y sus descendientes" (51)

50. Citado por Rendon Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, 1985, la. Edición. P. 79.

51. Muñoz, Virgilio, y Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídicos -- Históricos del Municipio en México. U.N.A.M. México, 1979, P 25

El Municipio, no fue conocido como forma de gobierno, pero se le concedía importancia a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económica, asimismo percatarse del orden en los trazos urbanos, la armonía, belleza y funcionalidad, que debió tener la ciudad antes de la llegada de los Españoles.

f) EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA. La fundación del primer Municipio, se debe a tres causas fundamentales:

1.- El municipio surge como consecuencia de la legislación vigente en España y que era la que regulaba los actos de Cortés.

2.- El establecimiento del primer Municipio en México se funda en el momento que Cortés había logrado su independencia del poder de entonces gobernador de Cuba, Diego Velazquez quien deseaba fundar un régimen en el cual toda su autoridad se manifestará.

3.- El Municipio se estructura en México, como consecuencia del proceso de colonización y traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la Península Ibérica.

El segundo municipio en nuestro país, es el de Tepenca Puebla, la fundación de León, luego Coyoacán, y así sucesivamente fue definiéndose esta forma de organización en todo el territorio nacional.

Posteriormente en 1767, las reformas dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios en la administración hacendaria, de la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de los cabildos, y de la reducción total de la independencia municipal.

#### g) ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

LA CONSTITUCION DE 1812. También llamada Constitución de Cadiz que se promulgo el 19 de marzo de 1812 en España, y el 30 de Septiembre de ese año en México, por el entonces Virrey Francisco Javier Venegas.

Dicha constitución de breve vigencia es la que con mayor abundancia trato lo relativo al Municipio, y la cual plasmo los siguientes principios:

- 1.- Otorgar a esta institución un fundamento legal más concreto.
- 2.- Puntualizar la función democrática de la administración local; y
- 3.- Sirve de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad.

**DECRETO PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA.** Conocido como Constitución de Apatzingan, por haber sido sancionada el 22 de octubre de 1814, la cual no hace referencia sobre el Municipio.

**LA CONSTITUCION DE 1824.** En ninguna de sus partes hace referencia respecto al Municipio y deja en libertad a los Estados en un régimen interior para adoptar el más conveniente.

Las constituciones federativas olvidan por completo a los Municipios y es en la Constitución Centralistas y los gobiernos conservadores, los que se preocupaban por organizarlos y darles vida.

**LA CONSTITUCION DE 1857.** Tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla, en la cual no se eleva a rango constitucional el régimen del Municipio.

Es en el decreto que reforma a la constitución de 1857, en su artículo 109, donde encontramos por primera vez la idea de Municipio Libre, acogido como uno de los fundamentales postulados de la Revolución de 1910, al lado del principio de no reelección, y de los vocablos de tierra y trabajo.

**LA CONSTITUCION DE 1917.** Despues de haber sido olvidado por completo el Municipio, el Constituyente de Querétaro se preocupó por

llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal. En una de las partes del dictamen se aludía al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados, y así mismo del País. Las diferentes iniciativas de la Comisión en ese entonces, era dejar asentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres siglas que intercala el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y otorgarle personalidad jurídica para que pueda contratar, adquirir, defenderse.

#### IV.2. CONCEPTO DE MUNICIPIO. EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.

Se han vertido diversas nociones sobre la figura que nos ocupa, sin embargo la definición que interesa para los fines que se persiguen con la elaboración de este trabajo es la que establece nuestra Constitución General, pero a efecto de tener una mejor comprensión del punto en comento, anotaremos algunas opiniones de estudiosos de la materia.

Al respecto Ignacio Pichardo Pagaza, señala " El Municipio es base de la división territorial y de la organización política administrativa del Estado Mexicano, ha sido en la historia del país, el fundamento de la actividad política electoral y las libertades individuales.

La ley le otorga autonomía y autarquía, esto es, potestad para elegir y designar a sus órganos de gobierno y capacidad legal para resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad ". (52)

Para Teresita Rendon Huerta Barrera, el Municipio consiste en: " la actividad política-jurídica integrada por una población acenta-

52. Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Funciones y Especialidades, Libro de Texto INAP CONACYT, México, D.F., 1984, 1a. Edición, P. 277.

da en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines ". (53)

Por su parte, Juan Ugarte Cortés, menciona " Es una comunidad asentada en un territorio, que cuenta con capacidad jurídica y patrimonio propios y al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y para auto-organizarse libre y democráticamente ". (54)

Como se desprende de las anteriores opiniones, no existe un criterio uniforme en cuanto al concepto en estudio, pero de esas definiciones coinciden en los elementos esenciales para conceptuar en una sola noción al Municipio, y que más adelante me referiré.

La definición legal la encontramos en el texto del artículo 115 de nuestra Ley Fundamental, la cual en mi opinión resulta entendible para los objetivos que se buscan con este trabajo, así tenemos:

#### TITULO QUINTO

##### DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION

**Artículo 115.-** Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, Conforme...

Concepto que se reproduce en la Ley Orgánica Municipal del Estado

53. Obra Citada por Rendon Huerta., p. 13.  
54. Ugarte Cortés, Juan. Teoría General del Municipio: Fines, Funcionamiento y Estructura. Comentario Publicado en la Gaceta -- Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal, Ediciones INAP, No. 26, 27, 28, abril-diciembre, México D.F. 1987 P.-25.

do de México, en su artículo primero que a la letra dice:

Artículo 10.- El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, investido de personalidad jurídica propia en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto anteriormente, y a manera de conclusión, podemos definir, en mi opinión, que el Municipio es una forma de gobierno reconocida por la Constitución General, aplicable en una demarcación territorial determinada, con personalidad jurídica y patrimonio propios que originán su autonomía, y con las facultades que las leyes respectivas les señalen.

#### IV.3. AUTONOMIA DEL MUNICIPIO.

Los doctrinarios de la materia han expresado que esta característica del Municipio, es contradictoria en la práctica, puesto que la idea de la autonomía pura de esta figura jurídica, es precisamente un sueño; en virtud de que señalan que desde el punto de vista, meramente político, el Municipio depende indirectamente del gobierno estatal, con lo cual hay limitaciones para su cometido.

A pesar de ello, desde un punto de vista muy personal, en principio en ningún grupo social existe una autonomía pura, siempre habrá una interdependencia con otros órganos, sean del mismo nivel o con un superior jerárquico.

En este orden de ideas, podemos apreciar que del texto del artículo 115 de la Carta Magna, que la autonomía del municipio puede ser desde tres vertientes, como sería:

a) Autonomía Política, al respecto la primera fracción del precepto invocado, es clara al establecer la libertad política del

municipio para elegir, en forma popular y directa el ayuntamiento titular de la administración municipal, asimismo en la fracción que -- nos ocupa, se consagra el principio de la no reelección relativa de las autoridades municipales, a efecto de que no podrán ocupar los -- cargos que ostentan en el período inmediato siguiente.

Otros aspectos que compone la autonomía política del municipio -- y que con gran acierto lo estipula nuestra Ley Fundamental, es en aquellos casos en los que se pueden desaparecer los ayuntamientos, de clarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros, al efecto, la Constitución establece un procedimiento que exige a las Legislaturas Locales apegar a derecho -- cuando pretenden realizar algunas cuestiones relacionadas con la desaparición de los ayuntamientos, o suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

b) **Autonomía Financiera.** La fracción IV del artículo 115 de la Constitución actual, es clara al establecer categóricamente, que los municipios tienen la plena libertad para administrar su hacienda, -- puesto que analizaremos más adelante.

c) **Autonomía Administrativa.** Consistente en la libertad que todo municipio tiene en virtud de que podrá manejar su patrimonio con arreglo a la Ley, desde luego el aspecto importante es que cuenta -- con personalidad jurídica propia, lo que hace independiente en relación con el Gobierno Local.

Dentro de este rubro podemos comentar que en forma precisa la -- Constitución General de la República, enumera los servicios públicos que su prestación estará a cargo del municipio, por ser el tema principal de este trabajo, me referiré a ello en el siguiente capítulo.

#### IV.4. HACIENDA MUNICIPAL.

La situación financiera de los municipios ha sufrido diversas -- reformas, en un principio la autonomía financiera se encontraba plagada en la fracción II de la Constitución Federal, la cual estable--

cía en forma generica las bases en que se apoyaba tal libertad, pues señalaba la fracción II; " Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen -- las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales ".

Como podemos ver, tal disposición es muy general y que lejos de procurar una libertad pura para que el Municipio manejará libremente su hacienda, se llegarán a empobrecer un gran número de aquéllas, -- por lo que fue necesario reformar nuestra Ley Fundamental, a efecto de equilibrar las fuerzas políticas y económicas de los Municipios, -- buscando con ello el progreso uniforme de éstos.

A partir de la reforma constitucional en su artículo 115, los - municipios tienen la posibilidad de manejar su erario puesto que ya se establecen las bases para formar su hacienda, así lo expresa la - fracción IV del artículo citado, así tenemos:

**Artículo 115.- ...**

**Fracción IV.-** Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se - formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y en todo caso . . .

En efecto del contenido de la fracción IV, que se menciona, se desprenden los principios que debén regir para que la hacienda municipal cumpla con su cometido, enmarcando cuales son las contribuciones a cargo del municipio, lo que podemos establecer de la siguiente manera:

A) Contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejorá.

B) Las participaciones federales.

C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

D) Todas aquellas contribuciones que le sean asignadas a su favor por las Legislaturas Locales.

Desde 1983, se ha buscado un desarrollo pleno de cada uno de los municipios que existen en nuestro país, sin embargo, el factor humano ha impedido la conservación de tan loable objetivo, y a propósito de la hacienda municipal y su autonomía con la reciente reforma el tratadista Mariano Azuela Guitrón señala " Importante y esencial experiencia la que se ha emprendido a partir de la reforma a un texto Constitucional para perfeccionar la autonomía financiera de los municipios a la que ya se aspiraba el Constituyente de Querétaro. - Autonomía, no entendida como prerrogativa aislada de las grandes metas nacionales sino involucradas en ellas, guardando en justo equilibrio con los programas de las Entidades Federativas y de la Federación. La tarea no es sencilla ". (55)

#### IV.5. REGLAMENTACION JURIDICA DEL MUNICIPIO.

Como todo ente social, el Municipio requiere de la existencia de una serie de ordenamientos legales que permitan que la convivencia gregaria sea más ordenada pues de lo contrario existiría una anarquía y desorganización que seguramente impediría la consecución, de sus objetivos, de ahí que es importante que la norma jurídica aplicable a la Administración Municipal sea acorde con la realidad social.

La Normatividad Legal del Municipio la podemos clasificar en tres niveles, a saber:

55. Azuela Guitrón, Mariano. La Hacienda Municipal, la Reforma Municipal en la Constitución. Editorial Porrúa, México D.F. 1986, 2a Edición, P. 190.

A) Orden Federal: que se encuentra compuesto fundamentalmente por las diez fracciones que componen el artículo 115 Constitucional, en las cuales, en forma clara, se establecen las reglas primordiales para la organización, atribuciones y cometidos del Municipio y su actuación frente a sus gobernados.

B) Orden Local: en donde encontramos las Constituciones Locales que deberán ser acorde con la Ley Fundamental; leyes locales municipales cuya función es regular en forma más detallada; la estructura y funcionamiento del Municipio, las atribuciones de sus órganos que lo componen y las finanzas a su cargo.

C) Orden Reglamentario: que se entiende en la facultad de la expedición de los reglamentos de observancia Municipal, y que nosotros conocemos como Bandos Municipales.

Sobre esta última clasificación y específicamente referente a los Bandos, en mi opinión existen definiciones en dichos ordenamientos en las materias que regulan, que lejos de reglamentar en forma precisa y eficiente crean en su aplicación, confusiones que conllevan a una mala Administración Municipal.

En este sentido y siendo el tema principal de este sencillo trabajo la Concesión de los Servicios Públicos Municipales, encontramos ciertas irregularidades tanto en la prestación o bien en su concesión de los referidos Servicios Públicos, en la reglamentación jurídica que los rige y que mencionare en el capítulo siguiente, sin embargo, desde este momento hacemos la propósición de que se revisen y analicen los Bandos Municipales a efecto de que en forma, los Servicios Públicos a cargo del Municipio cumplan con su cometido, que en todo momento es precisamente satisfacer necesidades primordiales de carácter general.

**CAPITULO V LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES  
Y SU CONCESION ADMINISTRATIVA**

- V.1. GENERALIDADES.
- V.2. AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.
- V.3. ALUMBRADO PUBLICO.
- V.4. LIMPIA.
- V.5. MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.
- V.6. PANTEONES.
- V.7. RASTROS.
- V.8. CALLES, PARQUES Y JARDINES.
- V.9. SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO.

## V.1. GENERALIDADES.

La prestación de los servicios públicos corresponde a una de -- las actividades primordiales a cargo de la Administración Pública Municipal, a efecto de satisfacer en forma continua, permanente y uniforme, necesidades de la colectividad, cometido que en la práctica - administrativa no cumple con su objetivo, debido a dos causas fundamentales, siendo una de ellas la consistente en el factor humano, re firiendome con ello que dentro del Municipio, sin llegar a generalizar, existen servidores públicos que ignorán cuales son los objetivos de su función ya sea por la falta de una preparación adecuada o bien por desconocimiento de la norma legal que le sea aplicada en su actuar público, o en ocasiones anteponen sus intereses personales, - que en algunos casos llegan hacer mezquinos, faltos de toda probidad y honestidad frente a los intereses colectivos, objetivo esencial de la acción administrativa del Municipio.

Por otro lado y como profesionista de la Ciencia del Derecho, - en mi opinión la Legislación que regula la prestación de los servicios públicos municipales, carece de una buena técnica jurídica, que en ocasiones crea confusiones en cuanto a su aplicación, o bien las personas encargadas de la prestación de dichos servicios hacen una - interpretación incorrecta de las disposiciones legales que los regula, lo que trae como consecuencia que no se alcance en su grado más-optimo las metas que se propusieron con la creación de los servicios públicos, en este orden de ideas; en este capítulo haremos referencia sobre los ordenamientos legales más importantes que reglamentan-aquellos.

### CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

Referente a la prestación de los servicios públicos municipales la Constitución Local del Estado de México es omisa en cuanto a la - reglamentación de los servicios públicos a cargo del municipio, pues unicamente se limita a mencionar que el Municipio Libre es la base - del Gobierno Local, sin embargo en ninguno de sus artículos hace referencia a los servicios públicos de competencia municipal, su admi-

nistración, su prestación; las reglas que deben observarse cuando los particulares asuman a su cargo la prestación de los servicios públicos, mediante concesión administrativa, principios que son fundamentales para la optima prestación de los referidos servicios.

Ahora bien, y por considerar que la actividad municipal que se hace consistir en la prestación de los servicios públicos, como la más importante a desarrollar y toda vez que la Constitución General de la República, enuncia que servicios le corresponden al Municipio para su prestación, se hace necesario que la Ley Máxima a nivel Local contemple las bases jurídicas, administrativas y económicas, sobre las cuales se lleva al cabo la satisfacción de necesidades de la colectividad en forma permanente, continua y uniforme, y en esta forma leyes secundarias, podrán desarrollar este cometido tan importante.

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

Es el capítulo tercero del título cuarto del ordenamiento legal en estudio, quien reglamenta en forma general los servicios públicos a cargo del Municipio, acorde con nuestra Ley Suprema de la Nación enuncia los servicios de competencia municipal, así como la posibilidad de concesionar a los particulares la prestación de estos servicios con exclusión de los de seguridad pública, tránsito y de alumbramiento y aquellos que afectan directamente la estructura y organización municipal, y en términos generales de la concesión de los servicios públicos.

En el título septimo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, reglamenta la modalidad en la prestación de los servicios públicos en este sentido consideró que la Ley Orgánica en análisis debería encuadrar en un sólo título todo lo referente a la prestación de los servicios públicos a cargo del municipio; su organización; prestación; reglas a seguir en la concesión, con una técnica jurídica apropiada, pues basta con analizar el capítulo segundo del título septimo que vemos, de donde se desprende la inadecuada reglamentación de la concesión de los servicios públicos municipi-

pales, e inclusive la terminología que utiliza no es la correcta de conformidad con la doctrina administrativa, tal y como lo precisaré más adelante.

En efecto, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su título séptimo contiene la Municipalización de los servicios públicos en los términos del siguiente precepto.

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

- I.- Cuando sea irregular o deficiente su prestación; y
- II.- Cuando su prestación por los particulares cause perjuicio grave a la colectividad.

Lo anterior me parece acertado, pues si concurren cualquiera de las causas ya señaladas, por razones de oportunidad, la autoridad concedente en este supuesto el Municipio debe hacerse cargo de la prestación de los servicios públicos, sin embargo, cuando habla de la reversión no es precisa en cuanto al destino de los bienes afectos al servicio público que se presta, ni tampoco es clara respecto a la situación económica del concesionario, en este sentido, en mi opinión por cuestiones de equidad y de justicia se debe precisar en forma específica los casos en que opera la reversión y la situación del concesionario respecto de los bienes afectos al servicio público.

Por otro lado la Ley Orgánica en estudio, en su artículo 125 señala las causas por las cuales se puede cancelar una concesión de un servicio público, a mí parecer la Ley referida utiliza erróneamente el término cancelación, tomando en consideración que la doctrina administrativa en ningún momento reconoce jurídicamente la figura de la cancelación de una concesión, más bien debería emplearse la revocación unilateral, facultad que tiene la autoridad conceden-

te para aquellos casos en que se vea en detrimento de los intereses colectivos con motivo de la concesión de un servicio público.

Otra de las figuras jurídicas que reglamenta la Ley Orgánica - en comento, en materia de concesiones, es la referente a la caducidad, así tenemos que:

**Artículo 128.-** Las concesiones caducán:

I.- Cuando no se inicie la prestación - del servicio, dentro del plazo señalado en la concesión.

II.- Por la conclusión del término de - su vigencia, y

III.- Porque el concesionario no otorgue las garantías que se le fijen.

Sobre el punto en comento, es de explorado derecho que la caducidad en materia de concesiones administrativas, es una sanción por incumplimiento a las obligaciones a cargo del concesionario por lo que resulta irrelevante la fracción II del artículo citado, en virtud de que llegado el término por el que se concedió la concesión, es una consecuencia lógica de éste acto administrativo con todos -- sus efectos legales.

#### **BANDOS MUNICIPALES.**

Es objetivo de estos ordenamientos el reglamentar detalladamente lo concerniente al régimen, el gobierno y la administración municipal en tratándose de servicios públicos y su forma de prestación, deberá contener las normas específicas para su debida prestación; - su organización; su concesión y aquellas reglas suficientes que permitan alcanzar los mejores logros posibles.

Para los fines que se persiguen en este trabajo y toda vez, -- que la sustentante pertenece a la comunidad atizapense, me referiré en este punto, a los servicios públicos que son a cargo del Municipi-

pio de Atizapán de Zaragoza, en este sentido vemos que el Bando Municipal vigente en el Municipio referido son muy escuetos al reglamentar los servicios públicos y pretende subsanar este error remitiendo unicamente a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, por lo que propongo desde este momento que los Bandos Municipales reglamenten con especificidad y en base a una buena técnica jurídica.

Como consecuencia de las anteriores manifestaciones me he percatado que algunos servicios públicos que se prestán en el Municipio donde resido, son prestados con deficiencias muy notables que hacen dudar de quien se encarga de prestar el servicio como en el de Limpia, adiaro encontramos muladares por todos lados, y pensamos que cuando se harán los servicios de limpieza; otros servicios que requieren su cabal cumplimiento con el objetivo de satisfacer necesidades colectivas son el de alcantarillado; calles, parques y jardines y el de alumbrado, en realidad nos percatamos todos los habitantes de este Municipio que el fin para el cual fuerón creados no es el adecuado.

## V.2. AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.

El Sistema de Agua Potable es uno de los servicios públicos, que el Centro Nacional de Apoyo Municipal lo clasifica dentro de los servicios básicos, en virtud de las necesidades poblacionales, consistentes estas en la satisfacción de consumo humano, industrial, comercial de higiene y en general de toda actividad, que puede ser desarrollada dentro de nuestra sociedad.

Al proporcionar este servicio de agua potable es necesario que la autoridad administrativa encargada de su prestación, conserve en buenas condiciones las redes de distribución; haciendo las reparaciones necesarias, tratándo el agua, llevando el control de consumo poblacional y cobrando adecuadamente y sin abuso el consumo de agua.

El consumo de agua potable, genera ingresos para el Ayuntamiento, mismos que son destinados para el pago de la inversión que lleve la infraestructura, como los gastos de operación y mantenimiento.

to. Asimismo, dicho servicio la comunidad poblacional debe participar en el cuidado procurando con ello, desperdicios que adiarío nos encontramos, es el caso del Municipio de Atizapán de Zaragoza.

El servicio de agua potable es prestado a través de un organismo estatal y la distribución a nivel municipal por una junta municipal ó comité municipal, los cuales están subordinados al organismo estatal. Es el caso del Estado de México, en donde el servicio de dotación de agua se realiza através de organismos descentralizados de carácter municipal.

Siendo dicho servicio de gran trascendencia su regulación deber ser bien específica tal y como lo precisa Teresita Rendon Huerta Barrera al señalar " Es necesario precisar que el agua en general es considerada por el Derecho como res commonis y que la regulación jurídica de su uso, aplicación y aprovechamiento, dependen de la jurisdicción y condiciones de la misma ". (56)

La regulación jurídica de dicho servicio que nos ocupa se encuentra en el artículo 83 fracción I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en la fracción I del artículo 57 del Bando Municipal de Atizapán de Zaragoza.

Dicho servicio podrá ser concesionado en términos y disposiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, la citada Ley en su artículo 84 exceptua que servicios no son concesionables, desprendiéndose de tal precepto que el servicio de agua potable, podrá ser concesionado, estableciendo siempre que no afecten la estructura y organización municipal.

El servicio público de agua potable y alcantarillado, han estado vinculados, por lo que invariablemente se conoce Constitucionalmente como " Agua Potable y Alcantarillado ". Tal servicio de alcantarillado no es otro servicio, sino un complemento del servicio antes descrito, una obra pública constituida por aguas llovedizas o

las inundaciones.

El sistema de alcantarillado debe ser estudiado y planeado técnicamente, en tal virtud, que permita el desahogo del curso natural de aguas pluviales y el desmesurado aumento de aguas negras, las cuales provocan desperfectos en la red, ya sea por tratarse del mal estado en que se encuentran el alcantarillado, como de la mala calidad del material utilizado aunado a ello, el desmedido crecimiento poblacional, saturando, con ello basura y desperdicios materiales, trayendo como consecuencia inundaciones; situaciones muy frecuentes en temporadas de lluvias en los Municipios del Estado de México, tales como Atizapán de Zaragoza, Ecatepec, Naucalpán de Juárez entre otros.

Este servicio de alcantarillado al igual que el de agua potable se encuentra su regulación en el artículo 83 de la Ley Orgánica Municipal, y en la fracción II del artículo 57 del Bando Municipal de -- Atizapán de Zaragoza. Dicho servicio es factible de concesionarse, en términos de los ordenamientos antes aludidos, al respecto el artículo 86 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala:

**Artículo 86.-** Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a particulares, se sujetarán a las disposiciones de esta Ley, a las contenidas en la concesión y a las que determine el Ayuntamiento.

### V.3. ALUMBRADO PUBLICO.

El servicio de alumbrado público o de la instalación de la luz eléctrica, es de gran importancia, en virtud de que es parte de la seguridad y tranquilidad social, ya que permite la visibilidad nocturna y evita el 50% la comisión de delitos. Dicho servicio corresponde -- al Ayuntamiento el mantenimiento de las redes instaladas y el pago -- del servicio, en tanto que la Comisión Federal de Electricidad, organismo descentralizado se encarga de la infraestructura del alumbrado.

Es creada la Comisión Federal de Electricidad en 1933, cinco -- años después se expide la Ley de la Industria Electrica; en 1960 se adquieren las empresas extranjeras generadoras y distribuidoras de energía eléctrica, estos son algunos de los antecedentes, que dieron origen a que se adicionará al artículo 27 Constitucional, la exclusi- vidad del Estado Mexicano, respecto a la generación, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, teniendo como -- principal objeto la prestación de un servicio público no concesiona- ble.

Dicho principio consagrado en la Constitución General de la Re- pública, se encuentra plasmado en el Capítulo Tercero, titulado de - los servicios públicos, en la parte final del artículo 84 de la Ley- Orgánica Municipal del Estado de México, el cual exceptua de ser con- cesionado a personas físicas o morales el servicio de alumbrado pú- blico de carácter municipal.

Los Bandos Municipales, entre ellos el de Atizapán de Zaragoza, consagra en la fracción IV, del artículo 57, el servicio de alumbrado público, y al igual que los demás ordenamientos de su rango, no - hacen referencia específica a que sí es o no concesionable, unicamen- te se límitan a establecer que se este a lo dispuesto a la Ley Orgá- nica Municipal del Estado de México, la cual exceptúa la no conce- sión de este servicio de alumbrado, aun cuando en la actualidad la - prestación del presente servicio es deficiente, toda vez que en los alrededores del Municipio de Atizapán de Zaragoza, el servicio de -- lamparas y alumbrado en parques, jardines y avenidas es totalmente - insuficiente.

#### V.4. LIMPIA.

Este servicio público que por su nombre se traduce en el aseo - de la vía pública, es decir, de calles, avenidas, parques, jardines, plazas públicas, mercados y vías de acceso, entendiendose entre es- tas baldíos los cuales, es muy frecuente en diversos municipios, co- mo es el caso del Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, municipio - en el cual los habitantes de éste, nos percatamos que existe una de- ficiente prestación, en virtud de que estos son convertidos practi-

camente en basureros, de lo que se deduce que no se lleva a cabo el servicio de limpia.

En gran porcentaje, todos los municipios del país, sean estos - rurales o urbanos, sufren el problema del servicio público de limpia en mayor o menor escala pero todos tienen el mismo problema.

El presente servicio es de gran trascendencia, toda vez que es fundamental para conservar y controlar el alto índice de contaminación y proteger la salud de sus habitantes, es necesario llevar campañas a nivel municipal tendientes a la satisfacción de un mejor ambiente, con el fin de evitar la proliferación de focos infecciosos y el mal aspecto que causa la basura, ya que adiarío encontramos tiraderos y nos preguntamos los habitantes del Municipio de Atizapán de Zaragoza, quienes son los encargados de su prestación, adiarío oímos en los medios de comunicación programas destinados a tratar y de alguna forma solucionar el problema de la basura, incluso existen programas directamente destinados a tratar el servicio de limpia o mejor llamado y titulado simplemente Basura, formándose interesantes debates sin resolver el problema del servicio público en comento.

Sin embargo, el servicio público de limpia a nivel municipal es de trascendental interés, toda vez que es obligación del Ayuntamiento su prestación siendo está adecuada y constante, consistente esta en limpia, recolección y transporte de basura.

Existen medios de prestación de los servicios públicos, siendo estos: Por administración directa, es decir cuando el ayuntamiento - se hace cargo de la operación, mantenimiento y explotación del servicio público; Por colaboración cuando intervienen los particulares u otros organismos públicos o privados, conjuntamente con el ayunta--- miento en la prestación del servicio de limpia y otros que a conti--- nuación comentaré; Por concesión cuando el ayuntamiento concede a un particular el derecho de manejar, explotar y aprovechar bienes de do minio municipal para prestar un servicio público.

Este último medio de prestación de los servicios públicos, lo -

es la Concesión y es uno de los medios en virtud, del cual la prestación del servicio puede llegar a la satisfacción de las más elementales necesidades de la población.

Dicha figura jurídica de la concesión, los Bandos Municipales, no la contemplan simplemente la mencionan y remiten para la prestación del servicio público por medio de la concesión a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, de lo que se desprende que los -- Bandos carecen y en particular el del Municipio de Atizapán de Zaragoza de toda técnica jurídica al reglamentar; ya que el mencionado ordenamiento establece que para su prestación de los servicios públicos que contempla el artículo 57 fracción III, se este a lo dispuesto en los términos de la Ley Orgánica Municipal.

Siendo el medio o la forma de solucionar el servicio de limpia, la Concesión Administrativa, ya sea a personas físicas o morales, -- y existiendo en este momento el interés por parte de las empresas en lo que se llama el reciclamiento de la basura. Es pertinente que los municipios lleven al cabo este acto administrativo, toda vez que sería la forma más adecuada de dar cumplimiento a los fines que se persiguen con la prestación de un servicio, el cual se traduce en la satisfacción del interés general, razón por la cual fue creado.

#### V.5. MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.

Algunos estudiosos en materia municipal definen al servicio público que nos ocupa, es el caso de José Villalobos López nos dice: - " . . . se considera que el servicio de mercados se limita a proporcionar las instalaciones donde se encuentren vendedores y compradores para el suministro de alimentos y artículos de primera necesidad ". (57)

Por su parte Teresita Rendon Huerta señala: " . . . los mercados como las centrales de abasto son obras de equipamiento urbano,--

57. Villalobos López. José A. Finanzas y Empresas Públicas Municipales. Editado por CNEM, México, 1986. 1a. Edición. P. 49.

destinado a la actividad comercial ". (58), más adelante en su texto define con precisión lo que debe entenderse por Centrales de Abasto - diciendo que son " . . . generalmente amplias y modernas obras de -- equipamiento urbano, que se destinan a la compra-venta, al mayoreo, - de artículos de primera necesidad, en cuanto a la actividad que desarrollan y a las finalidades que persiguen, son esencialmente lo mismo que los mercados, sólo se diferencian en tamaño, volúmenes que se manejan, lo que se ve reflejado en el precio que comunmente es menor ". (58)

La prestación del servicio público a nivel municipal, de mercados y centrales de abasto; podríamos decir que su prestación es de -- carácter mixto, es decir, en mi muy particular punto de vista la llamaría por colaboración, en virtud de que el Ayuntamiento a través de los regidores encargados del estudio de la prestación del servicio de mercados, su actividad es vigilar que los mercados como las centrales de abasto cuenten con los requisitos de salubridad como lo es; mantener limpios los locales, adecuados para los alimentos y productos que consumen el público; estar atentos a que cuenten con el suministro de agua, luz, sanitarios y listas de precios a la vista.

Algunos estudiosos en materia Municipal, establecen que las Centrales de Abasto en manos del Municipio, esto proporciona un desahogo a la economía de la población, aun cuando los directamente interesados, es decir, los habitantes nos damos cuenta que tanto la prestación de este servicio, como los beneficios económicos de los que se derivan las centrales de abasto es inadecuado, ya sea su prestación - por parte del Ayuntamiento. en cuanto a su mantenimiento es ineficaz, - como el control de precios.

La Administración por colaboración de este servicio, es llevado al cabo por el municipio a través de su Dirección o Departamento de - Mercados de la Tesorería Municipal bajo la vigilancia y atención, como he señalado en interlineas del Regidor del ramo.

En algunos casos dicho servicio podrá ser prestado por particula

res cuando el municipio otorgue la concesión correspondiente en términos del artículo 57 fracción VI y artículo 58 del Bando Municipal de Atizapán de Zaragoza, y en virtud de la falta de técnica jurídica, dicho ordenamiento nos remite para su estudio en materia de concesiones a la Ley Orgánica Municipal, en su capítulo segundo, titulado del otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones.

Sin embargo, el Ayuntamiento para un mejor control de las operaciones de los diversos comerciantes establece un registro de los mismos a través de un Padrón, así como también cuenta con una Dirección de Servicios Públicos Municipales, subdividiéndola para la prestación de los servicios en general y mantener un orden de prestación que cumpla con los fines del servicio público, motivo por el cual fue creado, siendo esta la satisfacción de las necesidades más primordiales de la población.

#### V.6. PANTEONES.

Antiguamente, con las primeras civilizaciones nace la costumbre de enterrar los restos mortales de las personas fallecidas, en un lugar determinado denominado panteón.

La palabra panteón proviene del griego pan todo y de theos --- Dios; siendo el templo que griegos y romanos consagraban a sus dioses, pero actualmente es aplicable al término de los sepulcros colectivos en general al sitio destinado al sepulcro de difuntos.

Esta costumbre tiene total vigencia, por lo que se considerará necesario que los Ayuntamientos cuenten con información actualizada, con el fin de que puedan suministrar el servicio de panteones a la comunidad.

El Ayuntamiento para tal objetivo deberá de disponer de terrenos suficientes en cada localidad, destinada a proporcionar en cada localidad o población el servicio de panteones. Además del mantenimiento, conservación y vigilancia en los panteones municipales, así el Ayuntamiento se encarga de otorgar permisos para la prestación -

de los tres servicios fundamentales que son:

- 1.- Inhumaciones, o sea el entierro;
- 2.- La exhumación, es decir, sacar los restos mortorios principalmente para su traslado a otro sitio, y
- 3.- La cremación, incineración de cadáveres, ya sea por voluntad expresa de los familiares o por motivos de salud pública.

Dicho servicio municipal de panteones es tan indispensable para la población que tenga un lugar donde obtener los servicios funerarios en forma económica, gratuita e inmediata.

Debido al desmedido crecimiento de la población en general y de la urbana en particular, las autoridades municipales deben tener como prioritario este servicio a la comunidad, tan necesario como otros -- servicios públicos deficientes, como por ejemplo, el agua potable, cañales, alumbrado y uno prioritario y de pronta atención el de recolección de basura.

Los permisos que otorga el Ayuntamiento por la prestación de los servicios antes citados, recibe ingresos por el cobro de derechos a la inmediata prestación de estos, lo que permite que además, de recuperare los gastos arrojados por el servicio, deje un remanente en favor del Ayuntamiento.

El servicio público de panteones, es uno de los servicios municipales que se tiene considerado, con la posibilidad de ser concesionable a los particulares para su prestación, claro siempre con la vigilancia del Ayuntamiento, tomando en consideración, siempre que cumplan con las bases a que se refiere el artículo 124 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y que a continuación se traduce:

Artículo 124.- El otorgamiento de las concesiones municipales se sujetará a las siguientes bases:

- I. La determinación del Ayuntamiento so

bre la imposición de prestar por sí -- mismos el servicio, la que deberá hacerse del conocimiento público.

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

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

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

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

VI.- Establecer el procedimiento, para los asuntos que importen reclamación o afectación de los derechos y obligaciones que genere la concesión o el servicio público.

Al estar hablando del otorgamiento de una concesión aun particular, estamos hablando de inversión privada, la que debe contar -- con la anuencia de las autoridades municipales, además de que estas establecen los requisitos mínimos para que queden plenamente garantizados los intereses colectivos de la población a la que ha de ser destinado dicho servicio público.

#### V.7. RASTROS.

El servicio público de rastro se encuentra su fundamento en la

fracción VII del Bando Municipal de Atizapán de Zaragoza.

Dicho servicio se entiende como el conjunto de instalaciones y equipos destinados a la introducción de aves y ganado, su matanza, - almacenamiento y distribución hacia los centros de consumo humano, - en condiciones salubres.

Es necesario que el Ayuntamiento garantice a la población que - la carne que consume y adquiere sea suficiente y reúna las condicio- nes mínimas de higiene, por lo que debe contar con rastros cuyas ins talaciones y equipos sean los necesarios para la prestación del ser- vicio, un rastro sin el equipo suficiente impide al Ayuntamiento --- prestar un adecuado servicio, ya que al ser éste suficiente y con -- controles mínimos de higiene hace que la colectividad que consume -- carne mala y sin la debida inspección sanitaria. Es por ello que la construcción de rastros es uno de los propósitos más importantes que debe emprender el Ayuntamiento, para determinar una de las necesida- des primordiales de los particulares, habitantes del municipio encar- gado de preservar su salud.

Las autoridades municipales, tienen la responsabilidad, de dic- tar disposiciones dirigidas a evitar la existencia de rastros clan-- destinos, ya que estos carecen de personal, instalaciones e instru-- mental adecuado, sino que también carece de toda precaución de higie- ne, lo que genera infecciones a los centros municipales, los rastros clandestinos también repercute al erario municipal, en virtud, de la fuga de ingresos por los derechos que se generan por concepto de al- macenamiento.

Por tales razones la prestación del servicio público de rastros en los municipios, debería al igual que los demás servicios tener -- una regulación bien precisa que garantice el satisfacer las necesida- des más primordiales y que en este capítulo se tratan y que desafort- tunadamente su prestación en su mayoría no alcanzan el grado más op- timo de satisfacción.

## V.8. CALLES, PARQUES Y JARDINES.

En virtud del orden en que se encuentran establecidos y por integrar dicho punto tres servicios su estudio lo efectuaremos por separado.

### CALLES.

Es un servicio que debe prestar el Ayuntamiento a la población, mediante pavimentación y obras destinadas a rellenar baches; nivelar calles y banquetas; emparejar el pavimento por el uso. Los caminos-vecinales son a cargo del Ayuntamiento y los caminos de importancia con la participación de los gobiernos estatales y federales.

La calle es parte de la vía pública y está es todo espacio de uso común. Las calles y demás partes de la vía pública en cuanto a su régimen jurídico, son inembargables, imprescriptibles e inalienables y los particulares no pueden tener sobre las mismas, derechos reales o posesorios en términos de los siguientes preceptos de la Ley de Bienes Nacionales:

Artículo 2o.- Son bienes de dominio público:

Fracción V.- Los inmuebles destinados por la federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;

Artículo 16.- Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y no estarán sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional...

El presente servicio público a nivel local su regulación la encontramos específicamente en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 83, fracción VII; y en el Bando Municipal de Atizapán de Zaragoza, al respecto sólo menciona la pavimentación de lo que se deduce que hace caso omiso, a lo dispuesto por la fracción III, inciso g), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y lo único que establece el Bando de referencia, en la parte final del artículo 58, remitiendo este para su conocimiento a la Ley Orgánica en comento.

Dicho servicio además de carecer de técnica jurídica en cuanto a la regulación de los servicios establecidos, como su prestación es deficiente, en cuanto a los trabajos de pavimentación, guarniciones y bacheo. Del mismo modo los habitantes del Municipio de Atizapán de Zaragoza, nos percatamos que no se cumplen con los fines del servicio público como es el de satisfacer las principales y fundamentales servicios establecidos en nuestra Carta Magna. Además de que en este municipio, en lo que se refiere a las calles, este servicio es llevado al cabo por los particulares, ya que la pavimentación la cubre en su totalidad cada uno de los habitantes, sin que la ayuda del Ayuntamiento llegue aun 10%, de la prestación por colaboración.

Asímismo, y como ya quedo precisado las calles son inembargables, imprescriptibles e inalienables, las arterías principales a las colonias vecinas de este municipio han sido cerradas, por la construcción de fraccionamientos, aunado a ello la destrucción de áreas ecológicas, destruyendo el ambiente que lo rodea y por otro lado, obstruyendo el paso peatonal con tapones viales, y no satisfechos pretenden, continuar cerrando calles, derivandose de dicha situación que prevalece el interés de unos cuantos sobre el interés general, situación quizá por cuestiones económicas.

De las manifestaciones expuestas se intuye que no se cumplen con las características básicas del servicio público como son la continuidad, regularidad y la uniformidad, y que difícilmente se llegarán a cumplir con las disposiciones contenidas en los ordena-

mientos citados. Toda vez que su regulación es raquitica, por otra parte el servicio que nos ocupa puede ser concesionable debido a su ineficacia.

#### PARQUES Y JARDINES.

Son áreas verdes y espacios abiertos, destinados al esparcimiento recreativo y convivió familiar, por lo que es obligación de la administración municipal, crear parques y jardines que cuenten con la limpieza, además de dar mantenimiento y conservación al igual que -- las calles y avenidas del municipio.

En gran porcentaje los municipios urbanos y metropolitanos carecen de espacio suficiente para áreas verdes, es por ello que se debe estimular a los vecinos de los diversos municipios a sembrar árboles y a participar en el mantenimiento de los jardines.

Este servicio al igual que los ya expuestos, su prestación están deficiente en el Municipio de Atizapán de Zaragoza, que las áreas verdes, parques destinados aun fin específico, debería ser como su nombre lo indica, ya que actualmente han sido destinados y -- convertidos en fraccionamientos, con ello el Ayuntamiento a permitido la destrucción de los carentes parques existentes en esta zona, -- aun cuando los habitantes de este municipio han hecho sus manifestaciones, haciendo caso omiso a las mismas, no sólo con ello transgreden los derechos, a los que, los habitantes residentes de este Municipio tienen derecho de gozar, sino que llevan al cabo actos contra la ecología, problema muy discutido y preocupante en los últimos -- diez años.

El Ayuntamiento, no sólo contraviene las propias disposiciones contenidas en su Bando Municipal, como lo es las consistentes en reforestación y conservación de áreas verdes, recreativas y deportivos embellecimiento y remodelación de poblados urbanos; contenidos en el artículo 57 fracción V, y XI, del Bando Municipal de Atizapán de Zaragoza. Sino que vulnera el artículo 83 fracción VII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

**Artículo 83.-** Los Municipios con el Con-- curso del Estado, organizarán y tomarán-- a su cargo la administración, funciona--- miento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose enun-- ciativa y no limitativa como tales, los - siguientes:

**Fracción VII.-** Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas.

#### **V.9. SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO.**

La regulación del presente servicio a nivel municipal la encon-- tramos en la Ley Reglamentaria del artículo 115 de nuestra Máximo - ordenamiento; en el artículo 83, fracción VIII de la referida ley.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en - su artículo 84 la excepción a la no concesión del servicio de segu-- ridad pública y tránsito. En tanto que el Bando Municipal, hace -- mención en su artículo 57, fracción X, precepto que señala, no úni-- camente al servicio de seguridad pública y tránsito, sino también,- hace referencia a los demás servicios señalados en la fracción III, inciso a) al h) del artículo 115 Constitucional. Asimismo el Ban-- do Municipal, aque tantas veces he hecho referencia, señala en el - título décimo cuarto, capítulo I, De la Seguridad Pública, diciendo que el municipio funcionará como cuerpo de seguridad, mediante la - Policía Preventiva Municipal y el Heróico Cuerpo de Bomberos, cuyo- jefe inmediato será el Presidente Municipal quien ejerce el mando a través de un Comandante quienes tendrán a su cargo la seguridad y - orden del Municipio. Del respectivo ordenamiento se deriva que exis-- te como un servicio necesario a la comunidad el de Bomberos, que -- prestará el Ayuntamiento para el auxilio de la comunidad en casos - de emergencias urbanas de toso tipo, como: incendios, derrumbes, -- temblores, inundaciones, ciclones.

Ahora bien, el servicio de seguridad pública y tránsito, son -

dos servicios fundamentales que por su naturaleza, debe prestar el - Estado, en virtud de ser la seguridad la garantía que otorga el Ayuntamiento a sus habitantes para prevenir los actos delictuosos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública de la colectividad- que a su jurisdicción corresponda.

El Ayuntamiento tiene como principal función, la prestación del servicio de seguridad pública municipal, mediante su comandancia dicha autoridad tiene la facultad de ejercer ciertas normas preventivas, para conducir al individuo a respetar los derechos de los demás y contribuir a un mayor bienestar, la población Atizapense. Siendo uno de los fines el proporcionar seguridad pública sobre los bienes, particulares y públicos, conservar el orden y asegurar el respeto a las garantías individuales y a los intereses de la comunidad.

Algunos tratadistas como Rendon Huerta, señalan que desde un -- punto de vista técnico, no es correcto hablar de policía como servicio público, toda vez que nuestra Constitución en el inciso " h " de la fracción III del artículo 115, utiliza el término seguridad pública, ya que la policía técnicamente hablando es una actividad inherente a los entes públicos que en ningún momento puede quedar bajo el - cargo de los particulares. De tal manera que no existe la posibilidad de otorgar la concesión a los particulares. Toda vez que la Seguridad Pública Municipal, se encuentra depositada en la Policía, -- término que por naturaleza impide la concesión de dicho servicio, -- siendo este una actividad propia del Estado, y que a nivel local o - municipal le corresponde al Ayuntamiento, la prestación directa del servicio público de seguridad, con toda eficacia para beneficio de - la colectividad.

#### **TRANSITO.**

El tránsito, es una actividad de orden público, que debe pla---nearse de tal manera que no provoque trastornos a la comunidad ni a las autoridades municipales, dichas autoridades deben llevar al cabo la expedición del reglamento correspondiente de acuerdo a las necesi

dades que día a día vayan surgiendo, además de colocar los señalamientos respectivos en lugares visibles, para que tanto los conductores, como los peatones los conozcan y respeten. Proporcionando así seguridad a los peatones y automovilistas; evitando con ello embotellamientos, tal fin sería muy difícil de alcanzar ya que para llegar a tal meta, tendríamos que hacer conciencia del mal que se ocasiona con ello a la comunidad.

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

- 1.- La función administrativa, dentro de está encontramos las tres - funciones del Estado, la legislativa, judicial y administrativa, motivo por el que se pierde la autonomía de poderes, lo que trae como resultado que los poderes realicen infinidad de actos dis-- tintos a los que les corresponden; así tenemos que la función ad-- ministrativa se materializa a través de la figura jurídica acto-- administrativo, y en mi opinión es una manifestación unilateral-- y externa de la voluntad, emitida por un órgano de la administra-- ción pública de conformidad con el ordenamiento que regula su ac-- tividad, con carácter de ejecutivo, en virtud del interés públi-- co que persigue, teniendo como finalidad inminente producir si-- tuaciones subjetivas.
- 2.- El servicio público como figura primordial dentro de nuestro sig-- tema jurídico aun no se ha definido con precisión tanto en la -- doctrina como en la legislación; así mismo considero que existen una serie de elementos importantes del servicio público, con los cuales se precisaría una noción aceptable de servicio público.
- 3.- La Concesión Administrativa en general, podemos definirla como -- el acto discrecional emitido por la autoridad administrativa, -- dentro de su marco de competencia, con el objeto de facultar a -- los particulares, al cumplimiento de las condiciones que impon-- gan las leyes respectivas, para la realización de aquellas acti-- vidades que originariamente corresponden a la Administración Pú-- blica.
- 4.- Concesión de un servicio público. La concesión de un servicio -- público consistente en el acto discrecional emitido por la auto-- ridad administrativa competente por el que se faculta al particu-- lar a efecto de prestar aquellas actividades que satisfagan en -- forma continua, uniforme y regular, necesidades colectivas de -- conformidad con las disposiciones respectivas.

- 5.- En virtud de lo anterior, y desde mi particular punto de vista, considero afirmar que en la preparación del acto de concesión no participan estipulaciones contractuales, más bien se trata de la presencia de un acto reglamentario.
- 6.- Concepto de Municipio. Atendiendo a la gran importancia de la figura del Municipio y por ser parte integrante de este trabajo, vertí algunas nociones respecto a esta figura, estableciendo mi opinión respecto a que el Municipio es una forma de gobierno reconocida por la Constitución General, aplicable en una demarcación territorial determinada, con personalidad jurídica y patrimonio propio que origina su autonomía, y con las facultades que las leyes respectivas señalen.
- 7.- Autonomía del Municipio, señalando desde un punto de vista político, manifestando que no existe una autonomía pura, en virtud de que el Municipio depende indirectamente del gobierno estatal, con lo que encontramos restricciones para su cometido, dentro de mi particular punto de vista en ningún grupo existe una autonomía pura, es decir, siempre habría una interdependencia con otros grupos.
- 8.- Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, proposición que señalo en virtud de que dicho ordenamiento es omiso en cuanto a la reglamentación de los servicios públicos a cargo del Municipio; por lo que debería establecerse un capítulo especial.
- 9.- Se reforme la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la cual debería señalar en un capítulo específico los servicios públicos municipales, así como su organización y funcionamiento respectivo. De igual forma considero de vital importancia y que a mi parecer es de utilización errónea el término cancelación, y que de acuerdo a la teoría jurídica debe emplearse el término --

aludido por la doctrina administrativa, siendo el más apropiado, el cual se conoce como la revocación unilateral.

- 10.-Se reformen los Bandos Municipales, toda vez que son raquiticos, en cuanto a su reglamentación específicamente tratándose de servicios públicos y sus formas de prestación, que contengan las -- normas específicas para su prestación, organización, concesión, y aquellas reglas suficientes que permitan alcanzar los mejores logros posibles para la satisfacción del interés público.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, D.F. 1980, 6a. EDICION.
- 2.- AZUELA GUITRON, MARIANO. LA HACIENDA MUNICIPAL, LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCION. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, D.F. 1986 2a. EDICION.
- 3.- CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES. FINANZAS Y EMPRESAS PUBLICAS - MUNICIPALES, SECRETARIA DE GOBERNACION, MEXICO, D.F. 1986, 1a.- EDICION.
- 4.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. ELEMENTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL LIMUSA, MEXICO, D.F. 1986, 1a. EDICION.
- 5.- FRAGA MAGAÑA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA MEXICO, D.F. 1985, 24a EDICION.
- 6.- GARCIA DE ENTERRIA, EDUARDO Y RAMON FERNANDEZ, TOMAS. CURSO DE DERECHO ADMINISTRATIVO T.I., EDITORIAL CIVITAS, MADRID, ESPAÑA, 1982, 3a. EDICION.
- 7.- GARCIA OVIEDO, CARLOS. DERECHO ADMINISTRATIVO T.I., EDITORIAL, EISA, MADRID, ESPAÑA, 1955, 3a. EDICION.
- 8.- GARCIA OVIEDO, CARLOS Y MARTINEZ USEROS, ENRIQUE. DERECHO ADMINISTRATIVO T. II., EDITORIAL EISA, MADRID, ESPAÑA, 9a. EDICION.
- 9.- GORDILLO A. AGUSTIN. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EDICIONES MACCHI-LOPEZ, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1975, UNICA EDICION.
- 10.- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. DERECHO DE LAS OBLIGACIONES, -- EDITORIAL CAJICA, PUEBLA, MEXICO, 1975, 5a. EDICION.
- 11.- JEZE, GASTON. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL DEPALMA, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1949, 3a. EDICION.
- 12.- MARIA DIEZ, MANUEL. EL ACTO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL TIPOGRAFICA. BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1956, 3a. EDICION.
- 13.- MUÑOZ, VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU, MARIO. ELEMENTOS JURIDICOS HIS

TORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO. U.N.A.M., MEXICO, 1979.

- 14.- PEISER, GUSTAVE. DROIT ADMINISTRATIF. EDITORIAL DALLOZ, PARIS FRANCIA, 1983, 11a. EDICION.
- 15.- PEREZ DE LEON, ENRIQUE. NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, D.F. 1986, 7a. EDICION.
- 16.- PICHARDO PAGAZA, IGNACIO. INTRODUCCION A LA ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO, FUNCIONES Y ESPECIALIDADES. LIBRO DE TEXTO -- INAP-CONACYT, MEXICO, D.F. 1984, 1a. EDICION.
- 17.- RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA. DERECHO MUNICIPAL. EDITORIAL, PORRUA, MEXICO, D.F. 1985, 1a. EDICION.
- 18.- ROJINA VILLEGAS, RAFAEL. COMPENDIO DE DERECHO CIVIL T.III., -- EDITORIAL PORRUA, MEXICO, D.F., 1985, 13a. EDICION.
- 19.- SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, D.F., 1985, 13a. EDICION.
- 20.- UGARTE CORTES. JUAN. TEORIA GENERAL DEL MUNICIPIO: FINES, FUNCIONAMIENTO Y ESTRUCTURA. COMENTARIO PUBLICADO EN LA GACETA -- MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA, ESTATAL Y MUNICIPAL, EDICIONES INAP, No. 26, 27, 28, ABRIL-DICIEMBRE, MEXICO, D.F., 1987.

## L E G I S L A C I O N

- \* CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- \* CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.
- \* LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.
- \* CODIGO CIVIL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.
- \* LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.
- \* LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.
- \* BANDO MUNICIPAL DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA, ESTADO DE MEXICO.
- \* BANDO MUNICIPAL DE NAUCALPAN DE JUAREZ, ESTADO DE MEXICO.