

125  
2E1



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ARAGON"

"LA NECESIDAD DE AUMENTAR Y  
REGLAMENTAR LOS CONVENIOS  
INTERMUNICIPALES PARA EL  
DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES".

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
NARCISO GARCIA SALAZAR



SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO

1992

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.

## I N D I C E

### LA NECESIDAD DE AUMENTAR Y REGLAMENTAR LOS CONVENIOS INTERMUNICIPALES PARA EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES.

#### TITULO I

	Pág.
1.- INTRODUCCION A LOS CONTRATOS Y CONVENIOS . . . . .	1
1.1. Contratos y Convenios Civiles . . . . .	2
1.2. Contratos y Convenios Administrativos . . . . .	4
1.2.1. Contratos que celebra la Administración Pública . . . . .	8
1.2.1.1. Contratos de Derecho Civil . . . . .	8
1.2.1.2. Contratos de Derecho Mercantil . . . . .	12
1.2.1.3. Contratos de Derecho Administrativo . . . . .	14
1.2.1.3.1. Contratos de Obra Pública y Suministro . . . . .	15
1.2.1.3.2. Convenio o Contrato de De- recho Administrativo con Entidades Federativas con Municipios y con Organismos Internacionales	
1.3. Base Constitucional de los Contratos y Convenios Administrativos . . . . .	27
1.4. Criterios para distinguir los Contratos Administrativos de los Contratos de Derecho Civil . . . . .	31

#### TITULO II

2.- ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA COORDINACION GUBERNAMENTAL . . . . .	36
2.1. Convenios Intermunicipales . . . . .	40
2.2. Convenios Administrativos tributarios Estado-Municipio . . . . .	42
2.3. Convenio en Materia de Administración de Desarrollo Urbano en zonas conurbadas entre Municipio Estado y Federación . . . . .	45
2.4. Convenio Federación-Estado, Estado-Municipio y entre Municipios . . . . .	47

### TITULO III

	Pág.
3.- EL MUNICIPIO EN MEXICO . . . . .	54
3.1. El municipio y sus relaciones con otras esferas de gobierno . . . . .	54
3.2. Orígenes, definición y características del municipio, autonomía municipal, la descentralización de la vida municipal y el municipio.	
- Orígenes del municipio en México . . . . .	56
- Definición del municipio . . . . .	60
- Características del municipio . . . . .	62
- Autonomía municipal . . . . .	64
- La descentralización de la vida nacional y el municipio . . . . .	67

### TITULO IV

4.- CONVENIO ESTADO-MUNICIPIO . . . . .	75
4.1. Convenios municipales sobre prestación de servicios públicos . . . . .	75
4.2. Aspecto tributario . . . . .	84

### TITULO V

5.- PROBLEMATICA DEL MUNICIPIO . . . . .	86
5.1. Alternativas de solución . . . . .	90
5.2. Convenios entre municipios para la solución de sus problemas . . . . .	97
5.3. La necesidad de aumentar los convenios municipales . . . . .	101
5.4. La necesidad de reglamentar los convenios municipales . . . . .	109

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

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

Tenemos hoy una convicción, de nunca terminar de aprender, ni por las enseñanzas que nos brinda la vida, ni por las enseñanzas formales (en las aulas de la pre-primaria hasta la universidad), ni siquiera con la terminación de una carrera profesional o un título de licenciatura podemos afirmar que ya se conocieron todas las materias cursadas o se aprendieron profundamente.

Sin embargo terminar un período profesional es una motivación para seguir aprendiendo y cada día más aumentar el acervo cultural que nos brinda la humanidad.

El derecho como parte de este acervo, es un orden con profundo contenido espiritual en busca de fines comunes, como la -- justicia, la libertad y la seguridad, al escudriñar este orden -- de normas nos permite conocer mejor nuestras leyes, nuestras instituciones jurídicas y los instrumentos de regulación de la organización social, así como la actividad de todos los gobiernos en su administración.

El derecho municipal como parte del derecho Administrativo, hoy cobra entre los juristas gran interés, por haber tenido un -- mínimo avance, por lo que he escogido en mi trabajo de tesis el tema municipal, orientado a los convenios entre éstos, por inclusión natural y personal, pagando de alguna forma el reclamo -- que pesa sobre nuestro origen provinciano.

En lo particular me ha interesado también la vida municipal, por ser el eje principal del sistema político mexicano, por representar a la nación frente a la sociedad local, a la sociedad local frente a la nación, (aspecto doble) y porque el municipio es una estructura u órgano del estado mexicano y una institución de la vida actual, que participa según el principio de legalidad distinta a la sociedad civil.

Hoy en día tiene cometidos, que reemplaza las viejas formas y conceptos caducos, actualizando así su función de planeador y director del desarrollo local.

Estas facultades otorgadas con la reforma a la Constitución de fecha 3 de febrero de 1983, representa gran trascendencia para la vida local, que permite definir formas y mecanismos de - - coordinación y colaboración y acuerdos entre los municipios de - un mismo estado o entre diferentes estados.

Por ello resulta imperiosa la necesidad sentido de muchos - municipios del país de crear una relación más clara y específica de protección, ampliando y reglamentando los convenios, para resolver los innumerables problemas de organización de servicios - públicos y de conurbación, tanto interior como exterior de este primer nivel de gobierno (al lado de los estados y del gobierno federal). Con lo que se logrará mediante estos instrumentos de creación reciente que el municipio adquiera mayor poder, al ejercer estas facultades inscritas hoy en la Constitución.

Por lo que estos convenios municipales hoy están cobrando - nuevas dimensiones en el campo comercial financiero, fiscal, territorial, etc.

Y además permite rescatar a los sectores y regiones marginados con el concurso de todos para incorporarlos al esfuerzo general y brindarles mejores niveles de bienestar.

## TITULO I

## INTRODUCCION A LOS CONTRATOS Y CONVENIOS

Al enunciar el nombre del Estado, sentimos que se encuentra dentro de nuestra vida social y a la vez que formamos parte de -- él, además con otros seres humanos, como una realidad algo que -- existe y que es notorio, sabemos y sentimos que sin él, la vida -- sería muy difícil, desde el ámbito convivencial, viéndolo actuali- mente en muy diversas manifestaciones como:  
El ejército, en la asistencia social, en la administración, etc., y se aparece simbolizado en una bandera, en un escudo.

En el interior del Estado se encuentra el Derecho o a la in- versa, pero siempre que mencionemos uno de manera forzosa hablare mos del otro, si ampliamos estos conceptos diremos que el Derecho es un sistema de normas y desde éste punto de vista coincidimos - también en mencionar al Estado porque éste como lo dijera Kelsen, no es más que un sistema de normas vigentes; porque el Estado es Derecho como una actitud normante y el Derecho es Estado como una situación normada (EL ESTADO ES UN ORDEN ORDENADOR, Y EL DERECHO ES UN ORDEN ORDENADO).

El Estado soberano como un ente colectivo, para expresar la voluntad social, necesita tener órganos de representación y admi- nistración que son los que ejercitan los Derechos y obligaciones inherentes a éstos.

El Gobierno por conducto de la autoridad, crea en Derecho positivo y éste a su vez el Derecho vigente a través de Leyes.

### 1.1. CONTRATOS Y CONVENIOS CIVILES

Las normas pueden ser válidas para un grupo de personas, tanto un número extenso, como reducido y otras son válidas para personas específicas, (Generales, Genéricas e Individuales).

Los contratos por su naturaleza están ubicados en las normas individualizadas, en el grupo de las públicas y privadas. Están en las normas públicas por derivarse de las Autoridades, como son los contratos de ese carácter y de las resoluciones, Judiciales, Sentencias, Concesiones, etc. En las normas privadas por tener la característica de privado se encuentran los contratos privados y los testamentos.

El vínculo contractual no es apropiado para servir de fundamento legal a la sujeción, sino que más bien supone, ya sujeción a la Ley.

La concepción jurídica en relación a los contratos se puede afirmar que estos se obligan hasta donde llegue la voluntad contractual, una concepción distinta a la concepción social.

El convenio se localiza dentro del acto jurídico, bilateral por ser un acto de voluntad para producir efectos de derecho.

En el derecho privado la doctrina y la ley distinguen entre

un convenio y contrato "Convenio es el acuerdo de dos o más personas, para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones"; dispone el artículo 1792 del Código Civil del Distrito Federal y da el nombre de contratos a los convenios que producen o transfieren, las obligaciones o derechos, artículo 1793 del mencionado --ordenamiento. Para el maestro Treviño García explica, la diferencia entre el contrato y el convenio "stricto sensu" "La diferencia fundamental estriba en que al contrato le corresponde la función positiva: crear o transmitir, y al convenio la función negativa: modificar o extinguir". (\*)

Si atendemos a los contratos desde el punto de vista civil -doctrinalmente los elementos de existencia son: el consentimiento y el objeto, y los elementos de validez; capacidad, de las partes, consentimiento sin vicios, la licitud del objeto o fin y la forma.

Para Acosta Romero, son los sujetos, manifestación externa -de la voluntad, el objeto y la forma, la doctrina predominante --aplica los principios de Derecho Civil a los elementos de los Contratos Administrativos, con estos conceptos de carácter civil, se tratan de explicar los actos contractuales que celebra la Administración Pública, en esta forma también aquellos que están sujetos a Derecho Privado y Derecho Público.

El convenio es una fuente "formal" del derecho, porque el --acuerdo debe revestir la forma establecida por la ley, para lle-

(\*) Treviño García Ricardo. "Contratos civiles y sus generalidades", Edit. Font, S. A., Tomo I, Guadalajara, Jal. 1982, --Pág. 42.

gar a ser válido. Es posible que la ley sólo exija en algunos -- contratos "el mero consentimiento" y, en otros formas externas -- complejas "solemnidades" pero en uno y otro caso las normas no -- llegarán a perfeccionarse si no se adoptan a la forma predominada por la ley.

## 1.2. CONTRATOS Y CONVENIOS ADMINISTRATIVOS

El Estado como una parte importante de su actividad realiza actos jurídicos y operaciones materiales, que pueden ser aislados o concatenados entre sí, para el logro de sus objetivos utiliza - innumerables instrumentos jurídicos, abarcando concepciones nuevas y campos hasta hace poco desconocidos, constituyendo también nuevos cometidos estatales y vemos en la actualidad que realiza operaciones financieras, comerciales e industriales, e interviene con los particulares en las más diversas formas.

Se afirma que el Estado para obtener de los particulares los medios económicos y la prestación de los servicios que requiere - para cumplir con sus cometidos, lo hace a través de la vía imperativa, es decir, estableciendo impuestos, servicios obligatorios y gratuitos a particulares, (previstos en el artículo 31 Constitucional fracción IV y V, al mismo tiempo que están limitados).

Ahora bien no siempre el Estado actúa de manera imperativa, sino que solicita de los particulares, ya sean personas físicas o jurídicas colectivas que en forma consciente y voluntaria, concurren a la realización de determinadas obras a la producción de --

bienes y servicios o la prestación de servicios, ya sea personales o servicios públicos, mediante instrumentos jurídicos, que lo constituya convenios y contratos.

En esta forma la satisfacción de las necesidades colectivas son cubiertas mediante estos acuerdos contractuales, dándole estímulo y motivación a la vez, a la iniciativa privada, armonizando el interés colectivo, con el interés particular. Para que se califique la naturaleza jurídica de contrato administrativo, no basta que intervenga el Estado; existen otros elementos. Varían mucho los criterios, desde la equiparación substancial de las -- dos clases de contrato, hasta la negativa de que el llamado admnistrativo, sea realmente un verdadero contrato.

Los contratos administrativos sólo pueden justificarse -- por la circunstancia de que ellos están sujetos a un régimen jurídico exorbitante del constituido por el Derecho Civil.

En nuestra opinión jamás podrá tener una doble personalidad el Estado en el que interviene como poder, porque se destruyría, la misma idea de contrato, El Estado no puede obligar forzosamente al particular a contratar con él, porque tendría una superioridad respecto a su contratante, y en otros una persona jurídica, tendría autolimitada su soberanía.

La diferencia se debe a que los contratos administrativos, - el objeto es diferente a los civiles; que en aquellos los constituyen una obra pública o un servicio público: que es en definitiva, el interés social.

Diremos entonces que el contrato o convenio administrativo, es aquel en el cual una de las partes es el Estado, a través de - un órgano de la administración pública o de los órganos descentralizados, desconcentrados o sociedades mercantiles del Estado.

En estos convenios o contratos, también las dos partes pueden ser personas jurídicas de Derecho Público, como son las que celebra la Administración Pública Federal con los Estados o los - Municipios y con los Organismos Internacionales.

Otro concepto de contrato Administrativo, será el contrato - especial mediante, un órgano de la Administración Pública (Estatal o Municipal), conviene a la adquisición o compra de una cosa, en la construcción de una obra o en un servicio, con el objeto de atender el cumplimiento de alguna finalidad pública, de los que - están legalmente encomendados.

De esta definición y conjuntamente, con la doctrina, obtenemos que los contratos de Derecho Administrativo son; Obra Pública y de Suministro (en sentido estricto), y otra sería de contratos y/o convenios administrativos, que celebra la Administración Pú-

blica, en el desarrollo de su actividad general.

Los típicos contratos administrativos que señala la Doctrina Francesa son: Los Contratos de Suministro, Abastecimiento y el de Obra Pública.

Gastón Jeze<sup>(\*)</sup> establece como elementos del contrato administrativo:

"Que haya un acuerdo de voluntades, entre la administración y un particular, que genere una situación jurídica individual; que la prestación del particular tenga por objeto asegurar el funcionamiento de un Servicio Público."

La doctrina ha considerado que el carácter administrativo y el régimen excepcional relativo, corresponden a los contratos en razón de la finalidad que persiguen, que es una finalidad pública o utilidad Pública o Social.

Ahora bien existe un acto muy especial en el que intervienen varias voluntades que integran un órgano o corporaciones para producir un acto jurídico y todas las voluntades pueden tener la misma finalidad ejemplo:

El que efectúa el Honorable Ayuntamiento, para realizar y -- aprobar una resolución de cabildo y éste por su naturaleza, es un

(\*) Cit. por Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo, 25a, Ed., Edit. Porrúa, S. A., México, 1986, Pág. 398.

acto colegiado en la que con otros actos colegiados dan lugar a los convenios que celebran entre Ayuntamientos diversos.

Este contrato es el motivo principal de nuestra Tesis.

#### 1.2.1. CONTRATOS QUE CELEBRA LA ADMINISTRACION PUBLICA<sup>(\*)</sup>

No existe ninguna Ley en México que regule en forma sistemática y unitaria, ni los contratos que celebra la administración, ni los contratos administrativos.

Así tenemos a los contratos de Derecho Civil, los Contratos de Derecho Mercantil y los propiamente Administrativos.

##### 1.2.1.1. CONTRATOS DE DERECHO CIVIL

Los contratos sujetos al Derecho Civil, pueden ser:

- Los bienes privados de la Federación cuando se transfieren.
- Los bienes de Compra-Venta de inmuebles de dominio privado.

(\*) La Administración Pública se estudia desde dos puntos de vista  
 - orgánico, se la identifica con el poder ejecutivo y todos sus órganos.

(El Presidente de la República, sus Secretarios, etc.)

- Funcional, se entiende como la realización de la actividad o realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. Función Administrativa, se aprecia desde dos puntos de vista Formal, Actividades que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo, Material, Actividad que el Estado realiza mediante el Poder Ejecutivo.

Así tenemos que la transferencia de los bienes de dominio - privado de la Federación, se rigen por normas de dominio privado, con modalidades de Derecho Público, ya que cuando se hace al con tado la Venta, el precio se determinará conforme al avalúo que - practique la Comisión Nacional de Avalúos.

Hay casos en que la Administración Pública adquiere bienes - inmuebles y sobre ese particular no hay normas de Derecho Privado especial que regule esa Compra-Venta, por lo que se someterá a -- normas generales.

La contratación que rija a los particulares conforme al Dere cho Civil.

No siempre la Administración Pública recurre a la expropiación, por causa de utilidad pública, puesto que hay veces que ad quiere inmuebles mediante contratos de compra-venta ordinarios que celebra con los particulares. (\*)

Dentro de los contratos que celebra la Administración Pública de Derecho Civil, tenemos los Contrato de Arrendamiento, de -- Prestación de Servicios Profesionales, los de Comodato o Donación,

(\*) Como en el caso de la Unidad Habitacional de Nonoalco en que adquirió para estos efectos.  
Acosta Romero M. "Teoría General del Derecho Administrativo"  
Edit. Porrúa, S. A., México, D. F., 1981, Pág. 492.

- CONTRATO DE ARRENDAMIENTO (\*) Generalmente en este tipo de contrato no se estipulan cláusulas exorbitantes de Derecho Civil, ni situaciones que caigan dentro del Derecho Público, salvo las derivadas del Código Federal de Procedimientos Civiles. (\*\*)

En la práctica La Administración Pública ha cumplido fielmente sus obligaciones como arrendataria, no obstante la investigación que se hizo no se encontraron casos de conflicto con los particulares. (\*\*\*)

- CONTRATACION DE PRESTACION DE SERVICIOS PROFESIONALES (\*\*\*\*)

En ocasiones la Administración Pública, requiere, de los consejos de la opinión técnica, de profesionistas que estén dedicados al ejercicio de su profesión, y que por diversos motivos no -

(\*) El Contrato de Arrendamiento.- Es un contrato en virtud del cual una parte llamada arrendador se obliga a transferir, temporalmente el uso o goce de una cosa; la otra parte llamada arrendatario, quien a su vez se obliga a pagar por ese uso o goce el precio, cierto y determinado. Perteneció al grupo de "Contratos traslativos de uso y disfrute", nominado principal y bilateral.

(\*\*) Artículo 4o. y 5o. respecto a que la federación y los organismos de la Administración Pública, no se les podrá ejecutar ni ordenar medidas de apremio que se pueden invocar entre particulares.

(\*\*\*) Acosta Romero M., Op. Cit., Pág. 493.

(\*\*\*\*) Contrato de Prestación de Servicios Profesionales. Es aquel en virtud del cual, una parte a la que se designa con el nombre de profesionista, se obliga a realizar un trabajo que requiere preparación técnica, artística, y en ocasiones título profesional para llevar a cabo, en favor de otra persona llamado cliente, a cambio de una remuneración que recibe el nombre de honorarios.

requieren ser empleados o funcionarios públicos, entonces la Administración Pública, para obtener sus servicios profesionales, los contrata, bajo la forma de CONVENIO de prestación de servicios -- profesionales sujeto a normas de Derecho Civil.

CONTRATO DE COMODATO O DONACION (\*) Existen supuestos, en que la Administración Pública con el propósito de ayudar a instituciones o fundaciones de beneficencia pública o privada los cede gratuitamente determinados bienes o les permite su uso también -- gratuito, a estos contratos, se rige por normas de Derecho Civil.

- Adquisiciones.-(\*\*) Las adquisiciones de bienes; así como las reparaciones que no exceden de una cantidad, que las leyes de Derecho Público fijan para permitir flexibilidad en la actuación Administrativa quedan también sujetas al Derecho Civil. (\*\*\*)

(\*) Contrato de Comodato.- Es aquel en virtud del cual una persona llamada comodante se obliga a conceder gratuitamente, el uso de una cosa no fungible, a otra llamada comodatario quien a su vez, se obliga a restituir la cosa individual, es decir la misma cosa prestada.

(\*\*) En la Ley sobre adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y almacenes de la Administración Pública (D.O. 31 dic. 79) se contienen igualmente disposiciones que configuran un régimen para los contratos que con aquellos objetos se celebran y que no es de los contratos de derecho común, sino -- excepcional de derecho público o sea el que los caracteriza como contratos administrativos.

(\*\*\*) Por ejemplo cuando se compran lápices o papel de oficina en cantidades pequeñas, para satisfacer necesidades imprescindibles de estos elementos.

### 1.2.1.2. CONTRATOS DE DERECHO MERCANTIL

Están sujetos a la legislación mercantil, los fideicomisos son aquellos en los cuales actúan como fideicomitentes de Estado, los Parlamentos de Estado, organismos desconcentrados, descentralizados, así como las sociedades mercantiles de Estado y que se constituyan en alguna Institución Fiduciaria autorizada, se rigen por normas de Derecho Mercantil, con algunas modalidades que establece al Derecho Público en estos supuestos son aplicables la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares. (\* )

En los Contratos de Derecho Mercantil, tenemos:

- Emisión de Títulos de Crédito, unitarios y en serie.
- Los contratos de Sociedad.

- EMISION DE TITULOS DE CREDITO UNITARIOS Y EN SERIE.- Cuando la Administración Pública emite títulos de crédito, por ejemplo -- cheques, pagarés, letras de cambio, está Sujeta a normas de Derecho Mercantil. Es muy frecuente por ejemplo que pague a sus empleados con cheques librados a cargo del Banco de México, S. A.

(\* ) Ejemplo: Lo tenemos en el fideicomiso para la habitación Popular del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y el Fideicomiso a través del cual el Banco de México, S. A., maneja el Fondo de Cultura Económica.

Quando la Administración Pública central o descentralizada - emite bonos, para captar el ahorro público, ya sea en el aspecto interno o para colocarlos en el extranjero, estimamos también que se someten a normas de Derecho Mercantil, lo mismo puede decirse en especial de las Instituciones Nacionales de Crédito.

- CONTRATOS DE SOCIEDAD.- (\*) Es cuando la Administración Pública organiza sociedades mercantiles se sujeta tanto para la organización, como su funcionamiento de ellas en normas de Derecho Mercantil.

Hemos visto que frecuentemente, leyes y reglamentos establecen normas especiales para regular contratos privados en la Administración, distintas al Derecho Civil o Derecho Mercantil y ésta solo se aplica en cuanto no contraríen en los principios generales de Derecho Administrativo; por lo que pensamos el Derecho Privado de la Administración, que imponga un régimen jurídico especial para el tratamiento de contratos que celebra, cuya necesidad

(\*) Contrato de Sociedad.- La sociedad es un contrato, en virtud del cual dos o más personas se obligan a contribuir en recursos o esfuerzos, y de una manera que no sea meramente transitoria a la realización de un fin común, lícito y posible de carácter preponderante económico, pero que constituya una especulación comercial. (Se distingue la sociedad civil de la sociedad mercantil en la finalidad que persiguen, es decir será civil, cuando su fin sea preponderantemente económico, pero que no constituya una especulación comercial; será mercantil, cuando la finalidad sea a especulación comercial).

se advierte cada día más, debido a la mutabilidad de las formas - jurídicas a que se someten las nuevas tareas administrativas.

### 1.2.1.3. CONTRATOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO.

Hemos establecido una diferencia dentro de los contratos de Derecho Administrativo, aquellos que considera la doctrina Contratos Administrativos, en sentido estricto que son; el de obras públicas y el de suministro y otra serie de contratos o convenios - administrativos que celebra la Administración Pública en el desarrollo de su actividad general.

#### Contratos Administrativos:

Se ha discutido en la doctrina, la posibilidad del Estado de realizar o de celebrar propiamente contratos administrativos. Para algunos autores es normal que el Estado con su personalidad de Derecho Público, busque la colaboración de los particulares ya -- que estos frente al ente público, no tendrán ninguna garantía, y además para otros autores se considera que el Estado al celebrar contratos, más bien impone a los particulares una obligación.

Diferimos de esta opinión, porque el Estado no puede imponer a los particulares, más cargas y obligaciones que aquellas expresamente contenidas en la Constitución y en las Leyes.

Los Contratos Administrativos, son un concepto relativamente

nuevo, dentro del Derecho Administrativo tradicionalmente, la materia de contratos estaba regida por el Derecho Civil, generalmente el Estado cuando contrataba con los particulares tenía otra -- técnica, se sometía al Derecho Civil, se equiparaba al particular.

Finalmente diremos que será Contrato Administrativo, aquel - en el cual una de las partes sea el Estado a través de un órgano de la Administración Pública, o de los organismos descentralizados, órganos desconcentrados o Sociedades Mercantiles de Estado.

Los tipos de Contratos Administrativos que señala la doctrina Francesa son: Contratos de Suministro o Abastecimiento y de -- Obra Pública.

#### 1.2.1.3.1.CONTRATOS DE OBRA PUBLICA Y SUMINISTRO.

Concepto de Obra Pública.- Es un acuerdo de voluntades por - escrito, mediante el cual la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal por conducto de sus dependencias ordena a un particular la construcción o reparación de una Obra Pública.

En sentido material se emplea con frecuencia el término obra pública, para señalar un puente, una carretera, un camino, etc., construir, regir, ampliar o modificar un edificio para oficinas - públicas, etc.

En sentido amplio será, toda construcción integral o reparación realizada por contratistas o por la propia Administración Pública sobre cosas inmuebles o muebles directamente afectadas al dominio público.

Elementos de obra pública: a) El sujeto activo que construye u ordena la construcción de la obra. b) El régimen jurídico que es generalmente el Derecho Público. c) La obra que es la construcción de determinados elementos materiales de interés público. d) El sujeto pasivo, que es el contratista que la realiza.

El fundamento Constitucional del Contrato de Obra Pública se encuentra en el artículo 134 que a la letra dice, "la contratación de Obra Pública que realizan se adjudicará o llevarán a cabo a través de licitudes públicas mediante convocatoria pública que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar el Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, -- oportunidad y demás circunstancias pertinentes".

En México, la forma más utilizada por la Administración Pública para celebrar el contrato de obra pública es el procedimiento de concurso.

Las normas sobre contratos de obras públicas estuvieron dispersas y no se regularon con metodología. La planeación de las obras públicas deben ajustarse a las políticas y prioridades del

Gobierno Federal, así como en función de las necesidades nacionales y de beneficio público, se deben considerar la tecnología -- aplicable a los recursos humanos.

Para la elaboración de programas, se determinarán los objetivos, metas y acciones a realizar, los recursos necesarios y -- las unidades responsables de su ejecución.

Para llevar a cabo una Obra Pública, (\*) se realizarán investigaciones, asesorías, consultorías, estudios técnicos y preinversiones que se requieran.

Los presupuestos deberán contar los costos de investigación, proyectos, regularización y adquisiciones de terrenos.

La ejecución (costo estimativo), obras complementarias, -- obras de mejoramiento y conservación.

La secretaría de Programación y Presupuesto, llevarán el padrón de contratistas, fijando criterios y procedimientos.

- CONTRATO DE SUMINISTRO.- Es un acto jurídico sujeto a nor-

(\*) A partir del 1o. de enero de 1981, tiene vigencia la Ley de Obras Públicas derogando la ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas, por no ser muy clara. (La Ley de Obras Públicas, pag. 601).

mas de Derecho Público que celebra la Administración Pública con una o varias personas de Derecho Privado o particulares, por medio del cual el contratante de la Administración se obliga a proporcionar determinados artículos, mercancías, bienes, muebles o mantenimientos necesarios, para la satisfacción de intereses generales o para la presentación de servicios que al Estado corresponden durante un término determinado; puede ser plazo fijado o de tracto sucesivo.

1.2.1.3.2. CONVENIO O CONTRATO DE DERECHO ADMINISTRATIVO CON ENTIDADES FEDERATIVAS CON MUNICIPIOS Y CON ORGANISMOS INTERNACIONALES.

En estos Convenios y Contratos encontramos que las dos partes son personas jurídicas de Derecho Público, su fin es coordinar ciertas actividades o realizar obras por cooperación y en todos ellos vemos que el objeto es el cumplimiento de las actividades, de las partes y apreciando siempre el interés general. Celebrándose entre sí, con diversas entidades públicas, organismos -- centralizados y desconcentrados, así como con Sociedades Mercantiles del Estado, y sin faltar con las Entidades Federativas, Municipios y Organismos Internacionales. No se ha apreciado su normatividad, porque no existe un ordenamiento jurídico unitario que los regule, su régimen consideramos que es de Derecho Público y -- su interpretación y cumplimiento por ser entes públicos, las partes casi no crean conflictos.

Sin embargo se creó en 1980 el Sistema de Coordinación intgando unificar los convenios correspondientes. Estos Convenios - de Coordinación que aparecieron inicialmente en el campo fiscal, sanitario, electoral y de readaptación social, se han considerado como la fórmula más generalizada y eficaz de distribuir las competencias entre la Federación, Estados y los Municipios.

Los convenios se concentran en una enorme variedad de acciones y programas que van desde la complementación económica industrial, comercial, financiera, etc., hasta el apoyo para rescatar a los sectores y regiones marginadas con el concurso de todos, para incorporarlos al esfuerzo general y brindarle niveles de bienestar.

Desde que se instituyó el sistema de coordinación, las entidades de gobierno, han venido evolucionando en las normas y asímismo deberá de ser para los gobiernos Municipales en el futuro. El convenio que los unificó en 1977 fue llamado "Convenio Único de - Coordinación (\*)" (paralelamente se creó el "Convenio Único de Desarrollo" que a través de este convenio, se ubican los demás convenios que celebran entre la federación estados (\*\*\*) y municipios,

(\*) También el 5 de febrero de 1981 (Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 1982).

(\*\*) Fue reformado el art. 83 de la Constitución Política del Estado de Guerrero, de modo que autoriza al Jefe del Ejecutivo a celebrar convenios de coordinación con los ayuntamientos para la realización de obras, la prestación de servicios públicos y para cualquier propósito de bienestar colectivo.

la cual forman parte del proceso de descentralización (\* ) de la vida nacional, y la celebran personas jurídicas de Derecho Público, cuyo fin es buscar el consenso de las voluntades para concertar acciones conjuntas. Entre otros beneficios de la misma colaboración amplia, estrecha y permanente entre las autoridades federal, estatal y municipal, han sido la creación de otras figuras - llamadas sistema de coordinación fiscal y el sistema de colaboración administrativa; constituyendo un proceso que ha coadyuvado a disminuir las presiones de las finanzas públicas locales a minimizar el problema de la concurrencia tributaria.

Con la frecuencia en que celebran estos convenios los tres - niveles de gobierno se podrá mejor coordinar las actividades (que podríamos llamar paralelas entre ellas), en materia fiscal, electoral, salubridad, educación, construcción de obras por cooperación, servicios públicos, etc.

De los propios convenios de coordinación fiscal y únicos de desarrollo, los niveles de gobierno estatal y municipal se han allegado recursos para sus programas de desarrollo, principalmente de sus propios sistemas impositivos y de las de la federación, participando además la comunidad en las medidas de sus posibilidades con recursos económicos materiales, o mediante su fuerza de - trabajo.

(\* ) Instrumento integrador que establece las bases para transferir a los gobiernos estatales y municipales, recursos, programas y responsabilidades.

En la actualidad la mayoría de los municipios del país, han concertado convenios con su estado, para que este sea el que administre los impuestos a la propiedad inmobiliaria, encargándose la entidad plenamente de la administración correspondiente, pues los sistemas de control de estos impuestos dependen fundamentalmente de los catastros y la base de información, valores y padrón de predios y contribuyentes; es de tal manera que no pocos son - los municipios que cuentan con la infraestructura y con base de datos correspondientes para la cobranza de los mismos.

Veamos ahora algunas de las actividades que pueden coordinarse por materia:

#### CONVENIO O CONTRATO DE DERECHO ADMINISTRATIVO CON ENTIDADES FEDERATIVAS.

En materia Fiscal, se han celebrado convenios de Coordinación en la. como ejemplo: Los que firmó del Gobierno Federal, representando por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con - los estados de Hidalgo y San Luis Potosí; Tabasco, Campeche, Tlaxcala (\*) Tamaulipas y Morelos; (\*\*) convenios para el cobro de la

(\*) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de Marzo de 1971.

(\*\*) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de Abril de 1971.

tasa especial del 10% (\* ) de la recaudación obtenida, de los -- que a su vez, participarán a los municipios de las entidades en -- un 15%.

Se prevé que estos convenios se realizan para cobro de impuestos; siempre y cuando no haya gravámenes locales incompatibles, la recaudación queda a cargo del Gobierno Federal, y este -- por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cubre a las entidades federativas, en los primeros 10 días de cada mes la parte que le corresponde en la recaudación.

Las partes pueden denunciar el convenio, previa notificación de 60 días de anticipación.

- En Materia Electoral, la federación y las entidades federa tivas han celebrado convenios en 1960, para establecer permanente mente planos de cooperación y colaboración para desarrollar traba jos electorales en las elecciones federales o en la renovación de puestos locales y de los Municipios; estos convenios los celebra la Secretaría de Gobernación con los gobiernos de los estados, -- por ejemplo: el que celebró el Gobierno Federal, con el Estado de Tamaulipas. (\*\*)

(\* ) Impuesto sobre artículos de lujo. Publicado en el Diario -- Oficial de la Federación el 10. de Enero de 1971.

(\*\* ) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de -- Mayo de 1960.

- En materia de Salubridad; hay convenios entre entidades federativas.

Los Municipios y la Federación para prestar los Servicios -- Coordinados de Salubridad, en cada una de las circunscripciones territoriales que corresponden a las entidades y municipios.

- En Materia Educativa hay convenios de coordinación entre la Secretaría de Educación Pública, las entidades federativas y los municipios y para establecer sistemas unitarios y programas únicos, sobre todo en Educación Primaria y Secundaria.

- Convenio para la Construcción de Obras por Cooperación, -- con estados y municipios. Hay obras públicas, por ejemplo carreteras, puentes, obras de alcantarillado, que se llevan a cabo por cooperación entre municipios, las entidades federativas y el Gobierno Federal, aportando cada uno de ellos una parte del costo de la obra y para su realización celebran también convenios que regulan la parte correspondiente de cada uno, el tipo de obra, -- plazo, especificaciones, etc.

- Convenios que celebra el Presidente de la República con los gobiernos de las entidades federativas para la prestación de servicios públicos, ejecución de obras o realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo.

- Convenios que celebra el Distrito Federal con entidades coordinantes (\*) así como con los municipios correspondientes para que los servicios públicos concesionados por el propio Departamento del Distrito Federal pueda prestar a los habitantes de los estados y municipios respectivos, así cuando existe un plan regional de urbanismo o declaratoria de conurbación. (\*\*)

#### CONVENIOS Y CONTRATOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO CON MUNICIPIOS.

En los últimos años al gobierno federal le correspondió asumir la iniciativa, en el proceso de cambio, y el estado desempeñó el papel de la tutelaridad del Municipio, por lo que se convirtió en guía y agente dinámico lo que tendió a concentrar la economía, la cultura, la política, etc.

Con base en nuestro sistema Político Mexicano se ha otorgado al municipio mecanismos idóneos para garantizar el cumplimiento de sus funciones, entre estos mecanismos, se encuentran los convenios entre la federación y el municipio, el Estado y municipios y entre municipios.

(\*) Estados de: México, Morelos, Hidalgo, etc.

(\*\*) Ley Orgánica del Distrito Federal y Ley Federal de Asentamientos Humanos.

En el convenio de la Federación y municipios, diremos hasta ahora: no ha existido convenio alguno entre estas esferas de gobierno y si llegara a existir de manera forzosa, intervienen los estados respectivamente. Por lo que deberán existir sin la intervencción de las entidades federativas.

La legislación mexicana, hasta ahora no se ha ocupado extensamente en relación a este mecanismo singular de los convenios, - sin embargo se ha considerado como una forma idónea de colaborar a la solución de los problemas económicos, políticos, culturales, territoriales de servicios públicos, etc. siendo hoy en día una - necesidad imperiosa.

Con estos mecanismos se amplía la capacidad de autosuficiencia y autonomía y paralelamente la libertad del municipio.

Los convenios se concentran en una enorme variedad de acciones y programas que van desde la complementación económica, industrial, comercial, financiera, hasta el apoyo para rescatar a los sectores y regiones marginadas con el concurso de todos para incorporarlo al esfuerzo general y brindarles mejores niveles de -- bienestar.

**CONVENIO O CONTRATO DE ADMINISTRACION CON ORGANISMOS INTERNACIONALES.**

También para realizar determinados programas, proyectos u -- obras de cooperación y coordinación, se hace a través de convenios administrativos que celebra la Administración Pública con organismos internacionales.

La Administración Pública, acuerda o concierta por conducto de sus órganos correspondientes o bien por entidades descentralizadas y sociedades mercantiles de estado. Así tenemos por ejemplo los celebrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, S. A., con el Fondo Monetario Internacional. La Secretaría de Educación Pública con la Organización de las Naciones Unidas, para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La Secretaría de Agricultura y Ganadería con los organismos de las Naciones Unidas para la alimentación y agricultura (FAO). (\*)

Otros tipos de convenios son los que celebra la Comunidad Internacional, por ejemplo cuando se efectúa la unión de estados pa

(\*) Acosta Romero M., Op. Cit., Pág. 511.

ra un fin determinado, lo hacen a través de un convenio-tratado, y con ello crean juntos el Derecho Internacional particular.

### 1.3. BASE CONSTITUCIONAL DE LOS CONTRATOS Y CONVENIOS ADMINISTRATIVOS.

En la Constitución, cuando se hace uso del término, contrato, es para referirnos a operaciones entre particulares Artículo 5 párrafo 5o., 6o., 7o. y 8o., (\*) artículo 130 párrafo 3o. "(El matrimonio es un contrato civil . . .)"

La existencia en la Constitución del término convenio, viene desde el siglo pasado en los artículos 5o. y 110 de la Constitución de 1857, se utiliza, tanto en su acepción, de acuerdo de voluntades entre particulares, como entre autoridades de los Estados.

- (\*) Artículo 5 párrafo 5o. Constitucional "El estado no puede -- permitir que se lleve a efecto, ningún contrato, pacto o CONVENIO, que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el -- irrevocable sacrificio de la libertad de la persona, ya sea por causa de trabajo, de educación o de voto religioso. Párrafo 6o. "tampoco puede admitirse CONVENIO en que la persona pacte su prescripción o destierro en que renuncie temporal o permanentemente a ejecutar determinada profesión, industria o comercio. Párrafo 7o. "El contrato de trabajo..." Párrafo 8o. "La falta de cumplimiento de dicho Contrato..."

En la constitución actual subsiste idéntico uso en los artículos 5 y 116, también se utiliza el término contrato. (\* )

(\* ) Artículo 116 Constitucional "Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión". De lo anterior resumimos que -- los requisitos indispensables, para que opere el supuesto -- artículo 116, es de carácter amistoso de la solución al problema de límites (de ninguna manera contencioso) y el segundo requisito consiste en que el convenio sea ratificado por el Congreso; la intervención del Congreso es de carácter jurídico y de índole política.

El término salvo el caso del artículo 5o. Constitucional, -- que alude a un acuerdo de voluntades entre particulares o de compromiso entre particulares y autoridades, por lo general se utiliza en el léxico Constitucional. En su acepción de un acuerdo entre entes, con jurisdicción con autoridad; en tal sentido es usado en los artículos 15 y 18, párrafos 3o., 26 y 116. (\*)

Los Convenios entre el Estado y Municipios, lo encontramos en el segundo apartado al mencionar la Constitución, que los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que este se haga cargo de algunas de las funciones, relacionadas, con la administración de los contribuyentes. (artículo 115 fracción IV inciso a, segundo párrafo constitucional).

Siendo evidente que muchos Municipios no cuentan actualmente

- (\*) Artículo 15 constitucional "No se autoriza la celebración de tratados, para la extradición de reos políticos, ni para -- aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos, -- ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren -- las garantías y derechos establecidos por esta constitución para el hombre y el ciudadano".
- Artículo 19 párrafo 3, "Los gobernadores de los estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales, respectivas, podrán celebrar convenios de carácter general para que los reos sentenciados por los delitos de orden común extingan condena en establecimientos dependientes, del Ejecutivo Federal.
- Artículo 26 párrafo 3 "La Ley facultará al ejecutivo para -- que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación, democrática, asimismo determinará los organismos responsables del proceso de planeación y las bases que el ejecutivo Federal coordine mediante convenios, con los gobiernos de las entidades Federativas . . ."

con la infra-estructura administrativa y técnica para administrar de pronto estas contribuciones; y lo importante habrá de ser que en el futuro los Municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones como es la intervención del dictado constitucional.

En la autonomía administrativa, la fracción segunda establece que el municipio cuenta con personalidad jurídica y que podrá manejar su patrimonio conforme a la Ley, "La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de Derecho Público o de IMPERIUM, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales.

"La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de las municipalidades, a aquellas que la población requiere en forma inmediata, para tener un modo digno de vida", (\*) y el párrafo final de esta fracción establece la llamada "asociación de municipios", para la prestación de servicios públicos, figura que ha operado con éxito en otros países. La última de las fracciones, que es la décima del artículo que analizamos, en ella se elevan a nivel Constitucional los llamados convenios de coordinación, entre la federación y los estados o entre los propios estados con sus municipios; los estados estarán facultados, para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

(\*) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (comentada), 1a. Ed., RECTORIA U.N.A.M., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D. F. 1985, Pág. 283.

#### 1.4. CRITERIOS PARA DISTINGUIR LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE LOS CONTRATOS DE DERECHO CIVIL.

##### I.- CRITERIO OBJETIVO E INTRINSECO.

Cuando el Estado acuerda con los particulares, realiza una actividad de interés general y para ello es necesario que se celebre un contrato, Ejemplo:

-Contrato de Obra Pública, para construir una carretera, este criterio objetivo, indica que será un Contrato Administrativo, aquel cuyo objeto vaya íntimamente relacionado con la Administración Pública o con el mismo, - se satisfaga el interés general.

##### II.- CRITERIO RELATIVO A LA JURISDICCION DE LOS TRIBUNALES - QUE SE ENCARGUEN DE CONOCER LAS CONTROVERSIAS SURGIDAS CON MOTIVO DE LA INTERPRETACION Y CUMPLIMIENTO DE LOS - CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

Este criterio es muy influenciado de la teoría y práctica de Francia en donde los Tribunales Administrativos tienen jurisdicción para resolver estas cuestiones.

En nuestro país los problemas derivados de los Contratos Administrativos, se resolvían tradicionalmente por los Tribunales - Federales (Juzgados de Distrito), sin embargo posiblemente con el fin de introducir instituciones Francesas que viene desde 1938, - el legislador reformó al Código Fiscal de la Federación (1961), - para incluir en la Fracción X del artículo 160, de la competencia

de las Salas de dicho Tribunal, para conocer los conflictos a los contratos de obra pública, reforma que fue confirmada otra vez en 1965 y que posteriormente también pasa al Código Fiscal de la Federación a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, competencia sobre las resoluciones que dicten sobre interpretación y cumplimiento - de contratos de obras públicas, por las dependencias centralizadas, pero no abarca los celebrados por las dependencias paraestatales.

Creemos que el artículo 23 fracción VII de la Ley Orgánica - del Tribunal Fiscal de la Federación, ha quedado derogado de - -- acuerdo en el artículo segundo transitorio de la Ley de Obras Públicas de 1980 en relación con el artículo 50, párrafo segundo y que textualmente dice: "Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de esta ley o de los contratos celebrados, será resuelto por los Tribunales Federales".

Consideramos que al hablar de Tribunales Federales, la Ley - de Obras Públicas se está refiriendo a los Juzgados de Distrito - pues aún cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal Federal, la Ley no se refiere especialmente al mismo sino habla de Tribunales Federales, expresión que en nuestro medio, usualmente se entiende referida a los Juzgados de Distrito, por lo - que la Jurisdicción aplicable a los Contratos Administrativos, en nuestro país vuelve a ser la ordinaria de los Tribunales Federales (A partir de 1981).

### III.- CRITERIO DEL REGIMEN A QUE ESTAN SUJETOS LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

A) DE DERECHO PRIVADO

B) DE DERECHO PUBLICO

En México se ha comentado por los tratadistas este punto, -- sin llegar a uniformarse el criterio, pues hay contratos que se aplican, el régimen de Derecho Privado y otros, el régimen de Derecho Público, ejemplo: la venta de inmuebles de dominio privado de la federación, se hace a través de un contrato de Compra-Venta, ante un Notario, otro caso es cuando la federación arrienda un -- edificio para una escuela, en estos casos se aplica el Derecho Civil.

Hay otros contratos que son típicos del Derecho Público como son los de Obras Públicas, sujetos a régimen de Derecho Público.

No hay criterio unitario en este aspecto más que el formal -- que ya se comentó, esto sin dejar de considerar que el Estado también puede celebrar contratos de Derecho Civil exorbitante.

Se nota un avance en la Legislación Mexicana por lo que hace a los contratos de obra pública, ya que la Ley de Obras Públicas (1980), con toda precisión determina que estos contratos se consideran de Derecho Público, en efecto el artículo 50 primer párrafo textualmente dice: "Los contratos que con base en la presente Ley celebran las dependencias y entidades; se consideran de Derecho -- Público".

## CRITERIO DE CLAUSURAS EXORBITANTES.

"Se señala en la doctrina que es típico de los Contratos Administrativos, el que contengan cláusulas exorbitantes, es decir, en las cuales la Administración Pública, tiene una serie de derechos que en cierta forma rompen con el principio tradicional de Derecho Civil, de igualdad de las partes de contrato; estas cláusulas son por ejemplo, en el Contrato de Obras las especificaciones y planos que imponen los contratistas, las de suspensión de obras y modificaciones de las mismas sin indemnización, la cláusula de rescisión unilateral, así como las que establecen la intervención de otros órganos de la Administración Pública". (\*)

Algunos autores consideran que en el Contrato Administrativo, tiene que concurrir típicamente un contrato de adhesión en el cual las cláusulas están previamente determinadas por la autoridad y que el particular únicamente expresa su voluntad, en obligarse sin condiciones. Además se expresa que en este aspecto el Contrato Administrativo se sustrae al régimen ordinario para cumplir con las finalidades que persigue el Estado al realizarlo, -- que son satisfacer el interés público mediante su actividad. Desde luego aún en este aspecto, se necesita el concurso de la voluntad entre las partes. Los efectos de los contratos administrativos no sólo son entre las partes si no afectan a terceros que no han intervenido en la formulación del contrato.

(\*) Acosta Romero M., Op. Cit., Pág. 498.

Lo pactado entre la Administración y el contratante, surte efectos respecto del usuario del servicio y la obra o de los contribuyentes beneficiados con ella según los casos.

Es característico de esta clase de contratos Administrativos, extender sus efectos a personas que no entraron en su formación.

## TITULO II

## 2. ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA COORDINACION GUBERNAMENTAL.

La Sociedad se organiza en forma de Estado y efectúa la Coordinación de sus tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, en cuyos ámbitos sociales y territoriales se distribuyen - las funciones y administración de esta Organización Social, reconocidos por la Ley como Personas Morales. (\*)

Esta Coordinación de los tres niveles de Gobierno se ha dado igualmente en la Administración de cada uno de ellos; contraria a los perjuicios que provoca el centralismo. (\*\*)

La Coordinación se ha dado por el aumento creciente de la población y los negocios que tiene que atender la Administración Pública Federal].

(\*) Artículo 25 del Código Civil del Distrito Federal, en parte relativa dice: Son Personas Morales: 1a Nación, 2.- Los Estados y 3.- los Municipios, II. Las demás Corporaciones de Carácter Público reconocidos por la Ley.

(\*\*) Por la Centralización Administrativa, hace que de todos los puntos del País, los ciudadanos tengan que ocurrir a la Capital, perdiendo tiempo y dinero y hacer largas esperas a - Oficinas Públicas para obtener un Sello o una Firma y a veces infructuosos, además gastados y desilusionados. Está clara la función a que deben concurrir los tres niveles de Gobierno para que no puedan Gobernarse desde las Oficinas de la Ciudad de México.

Para atender los inconvenientes de la centralización se ha recurrido a la delegación de facultades administrativas, primero con las Entidades Federativas y posteriormente con sus Municipios.

El Artículo 115 Constitucional se refiere a los convenios -- que pueden suscribirse, divididos en dos párrafos.

El primero menciona entre la Federación y los Estados poniendo como requisitos para la suscripción de estos que el desarrollo económico y social, lo haga necesario.

El Artículo 22 de la Ley de la Administración Pública Federal, autoriza al C. Presidente de la República para convenir con los Gobiernos de los Estados y Municipios "Satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan", a fin de favorecer el desarrollo integral de los otros dos niveles de gobierno.

De la misma manera por Decreto Presidencial el día 23 de Junio de 1973, se creó dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Dirección de Administración Federal Regional, "Tanto mediante la celebración de convenios con las entidades federativas, como la creación de Dependencias Regionales", con esto se ha procurado acercar la estructura administrativa al lugar mismo

en que se generen los asuntos con beneficio del despacho del ciudadano a quien evita el trato de los mismos, en la Capital de la República, se han venido también desconcentrando facultades mediante los "Convenios Unicos de Coordinación", elevado a rango Constitucional; en Delegaciones Forestales, en Oficinas Regionales de la Secretaría de Programación y Presupuesto y de otras Dependencias del Ejecutivo.

Han sido muy frecuentes los Convenios de Coordinación de los Estados en Materia Fiscal, rigiendo al respecto la Ley de Coordinación en materia Fiscal (Diario Oficial de la Federación, 27 de Diciembre de 1978) en materia Sanitaria, etc.

Por lo que para conocer la división de las competencias entre la Federación y los Estados en nuestro Sistema Federal que -- tendremos que aplicar además el artículo 124 Constitucional y -- los demás preceptos de esta Ley, "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los Funcionarios -- Federales, se entienden reservadas a los Estados", y al meditar-se respecto al problema de esta división de competencias sabremos que ya no se encuentra regulada por la Constitución, sino también por las Leyes y los Convenios.

El segundo párrafo persigue que esos convenios también se -- pueden celebrar entre los Estados y Municipios, pero no se ha dado esta coordinación, como lo hace estrechamente entre la Federa-

ción y los Estados, (\*) muy poco se ha notado a este nivel municipal y el apoyo que le dé la esfera Federal y Estatal, seguramente mejorará, porque hasta ahora este apoyo ha sido mínimo de lo requerido y será necesario tener mejor cuidado en esta Coordinación para evitar dispersión e interferencia de esfuerzos.

El Doctor Carpizo, en su trabajo denominado "Evolución y - - perspectivas del régimen municipal en México", al referirse a los aspectos substanciales de las reformas al artículo 115 Constitucional, manifestó que se establece un criterio general uniforme, pero se reconoce la gran diversidad que en varios aspectos existen entre los Municipios y se crea un sistema flexible para dividir la competencia entre los Estados y los Municipios, el principio de colaboración entre organismos públicos que estructura nuestra Constitución, preside la disposición de que los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos podrán -- coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios Públicos que deben realizar.

(\*) La Coordinación entre la Federación y los Estados ha sido -- tan estrecha, porque las exigencias de la Sociedad hace que la Administración Pública Federal, con el ánimo de resolver su problemática tenga que recurrir a la coordinación, entre la multitud de órganos que la integran, así como de los organismos de otros poderes, acrecentando sus oficinas, agencias y departamentos o unidades administrativas, debido al aumento de la población, avances tecnológicos y científicos, etc.

## 2.1. CONVENIOS INTERMUNICIPALES.

El Convenio Intermunicipal es un instrumento novedoso y requiere de un especial estudio, para poder construir un nuevo marco de corresponsabilidad administrativa que se hace posible con las reformas al citado artículo 115 Constitucional Fracción II en su último párrafo.

Es importante que los Convenios Intermunicipales y los Convenios entre Estado-Municipio, se ajusten estrictamente al régimen Constitucional del Estado, para tal fin es imprescindible que el Tribunal correspondiente tenga competencia para analizar la Constitucionalidad de dichos Convenios.

"Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la Asociación de Municipios por medio de Convenios, es una de las grandes aportaciones en la Administración Pública Municipal, para un promisorio campo de desarrollo". (\*)

Estableciendo la llamada "Asociación de Municipios" Jaré lugar, a las posibilidades ilimitadas de desarrollo en los servicios públicos y además servicios de interés general. Aunque se - tenga poca experiencia al respecto, también debe establecerse - -

(\*) Ponencia presentada en el "Coloquio sobre Reforma Municipal en México", organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., en Mayo de 1985, José Trinidad - Lanz Cárdenas, "Asociación Municipal como un Factor de Desarrollo Regional", Libro 7 Pag. 21.

cuando y en que casos hay prohibiciones de Asociación y Coordinación de los Municipios.

Esta figura ha funcionado con éxito en otros países (En Francia son llamadas Sindicatos de Comunes), tanto Jurídico como Administrativo.

El cual es de gran utilidad esta asociación para coordinar las prestaciones más eficaces de los servicios públicos, como agua potable, uso común de alcantarillado y drenaje, etc.

Se agregan así esfuerzos a las municipalidades en beneficio de sus poblaciones.

Estas asociaciones para efectuarse se requieren acuerdos substanciales de los Ayuntamientos respectivos, sin dejar de considerar las leyes del Estado.

Fracción III del artículo 115 Constitucional prevé que: -- "Los Municipios de un mismo Estado previo acuerdo de sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda".

De éste inicio surgen varios supuestos:

- 1.- La coordinación y asociación debe darse entre los Ayuntamientos y no sólo entre las autoridades administrativas.

- 2.- Esta posibilidad de coordinarse y asociarse deben de estar sujetas a la legislación estatal.
- 3.- Los Procedimientos o condiciones deben de estar sujetos a la legislación Estatal.

Los convenios entre los Municipios, en síntesis pretenden mejorar la realidad de los Ayuntamientos, a través del derecho, ha-cer que las nuevas normas de los convenios propicie un cambio so-cial y político de las comunidades vecinas procurando que a tra-vés del derecho se modifiquen y se destruyan los obstáculos.

Queremos un país mejor en todos los sentidos, en lo económi-co, político y social y cultural y si se logra aplicarlos con ma-yor fuerza, estos convenios influirá necesariamente en los otros niveles de gobierno, para no convertirse en una simple modifica-ción gramatical más, sino en una realidad municipal.

## 2.2. CONVENIOS ADMINISTRATIVOS TRIBUTARIOS ESTADO-MUNICIPIO

En esta parte del estudio nos referiremos al aspecto de la -distribución competencial en el orden tributario desde el punto -de vista constitucional.

Entre los medios actuales existentes, los cuales se canali-zan recursos, a entidades federativas y municipios, destaca uno y

que es el siguiente "Convenios de participación sobre impuestos - fiscales" moda reciente que constituye un hecho irreversible y -- son resultado del esfuerzo continuo. Establece la constitución - que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para - que este se haga cargo de algunas de las funciones con la administración de las contribuciones:

- sobre propiedad inmobiliaria, (fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora).
- Las que establezcan las legislaturas de los estados a su favor.
- Participaciones federales que corresponda al municipio.
- Con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos.

Resaltaremos que la facultad de celebrar estos convenios, -- atribuye la Constitución a los municipios, esto se explica como - un sistema de transición, por virtud del cual el estado administra algunas de las contribuciones, siendo evidente que muchos municipios no cuentan actualmente, con la infraestructura administrativa y técnica para administrar de pronto esas contribuciones.

Lo que señala la fracción IV párrafo segundo, inciso a. del Artículo 115. Constitucional, fue resultado de las reformas y adiciones a la Constitución. porque el municipio durante muchos años tuvo un raquitismo económico y muy endeble, por lo que fue condenado a depender en forma total a las legislaturas de los estados y a la federación.

Con base y otorgamiento del nuevo artículo, se presenta la oportunidad de iniciar un proceso de desarrollo financiero y debe de recibirse con beneplácito.

Esta reforma seguramente había de combatir la evasión de impuestos y acarreará mayores ingresos al municipio, lo que presenta un mecanismo de los muchos de solución a la penuria municipal. Haciendo uso del ejercicio otorgado por la constitución, permitirá superar la crisis financiera de la municipalidad y así ampliar la cobertura de programas de beneficio colectivo, administrando también rigurosamente los servicios públicos.

Por lo que dentro de la descentralización administrativa, el municipio se fortalecerá, cuanto más se le destinen recursos económicos y si se allegan más recursos adquirirá mayor poder. De esta forma el municipio será un apoyo al estado y federación a -- contribuir con las contribuciones--de los impuestos por la ciudadana, (\*) pero lo importante habrá de ser que próximamente los municipios asuman el pleno manejo de sus contribuciones, una vez -- que cuenten con la infraestructura administrativa y técnica, como lo es la intención del dictado constitucional.

(\*) Los contribuyentes declaran bienes e ingresos de acuerdo a su particular conveniencia, sin la debida aprobación, lo cual lesiona el derecho de ingresos de las 3 instancias de gobierno y de manera directa al municipio.

2.3. CONVENIO EN MATERIA DE ADMINISTRACION DE DESARROLLO URBANO EN ZONAS CONURBADAS ENTRE MUNICIPIO, ESTADO Y FEDERACION.

El crecimiento demográfico de cada uno de los municipios del país, (2.378) hacen cada vez más frecuente el proceso de conurbación, a estas situaciones, no pasaron por alto la importante figura de coordinación y asociación de municipios de un mismo estado u otro distinto.

Para regular el proceso de planeación y la acción pública de este desarrollo, se acudió a las modificaciones y adiciones al artículo 115 Constitucional y fue a partir de 1982 con la reforma municipal, y entre otros aspectos importantes de la reforma, está la de otorgar a los municipios facultades expresas para intervenir en materia de zonificación y planes de desarrollo urbano.

La fracción IV del artículo en comentario dice "Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, forman o tienden a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios, respecto en el ámbito de sus competencias planearon y regularon de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apoyo a la ley federal de la materia".

Con éstas reformas hicieron necesaria, una serie también de

reformas y adiciones a la Ley General de Asentamientos Humanos<sup>(\*)</sup> a fin de adecuar a las nuevas disposiciones y a los objetivos - - plasmados en el proyecto nacional.

El Decreto que la reformó permitió que se vieran reflejados en ésta Ley General de Asentamientos Humanos las normas establecidas a nivel Constitucional, en lo que se refiere a competencia y coordinación de autoridades en materia urbana, sobre aprovechamiento del suelo urbano.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a través de la Dirección de Asuntos Jurídicos elaboró un proyecto tipo, de la Ley de Desarrollo Urbano Local con el objeto de asesorar, a los gobiernos de los estados en la materia y así dar cumplimiento al artículo 115 Constitucional y a la Ley General de Asentamientos Humanos.

Este proyecto tiene como finalidad simplificar las dificultades que puedan surgir de la interpretación de la ley general citada, así como facilitar a los gobiernos de los estados la elaboración de las adecuaciones a la legislación local en materia de desarrollo urbano.

Por lo que dentro del contenido del proyecto se establecen -

(\*) Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 - de febrero de 1984. El decreto que la reformó y adicionó.

entre otras -la coordinación y concertación de acciones a las conurbaciones.

-A la forma de distribución de los contenidos de la zonificación, en los planes o programas de desarrollo urbano municipal o de centros de población al derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios, para conseguir predios en zonas de reserva cuando estos vayan a ser objetos de algún acto de -- transmisión.

-Y del derecho de los habitantes, o exigir el cumplimiento - de los planes y programas de desarrollo urbano.

#### 2.4. CONVENIOS FEDERACION-ESTADO, ESTADO-MUNICIPIO Y ENTRE MUNICIPIOS.

##### CONVENIO FEDERACION-ESTADO.

La complejidad de la vida de las sociedades modernas, como - lo es nuestro país, requiere la franca y eficaz cooperación de -- las tres esferas de gobierno, para superar los múltiples problemas que deben resolverse en beneficio del pueblo, propiciando una descentralización efectiva con estricto respeto a la Soberanía de la Federación y los Estados, así como la autonomía municipal, lográndose mediante la figura "Convenio de Coordinación", actualmente elevado a rango Constitucional (última fracción del artículo - 115 Constitucional).

Los convenios de coordinación entre la federación y las entidades federativas han constituido el eje principal del desarrollo y además, la columna vertebral del proceso de descentralización de la vida nacional; para poder perfeccionar estos convenios, se tuvo que efectuar un proceso profundo de depuración, originando en 1980 una expresión pragmática denominado "Convenio Unico de Desarrollo", (\*) logrando con este un desarrollo más equilibrado -- del país en todos sus órdenes.

Los convenios que puede celebrar la Federación y los Estados del contexto Constitucional, pudiera desprenderse, que están sujetos a los siguientes principios:

- 1.- Que tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de -- los estados deben dar dentro de sus respectivas competencias leyes en las que establezcan, las bases que deben tomarse en cuenta por la Administración Pública Federal, como por los Gobernadores respectivamente para celebrar convenios.
- 2.- Que mientras las leyes federales y locales, conteniendo las bases, no se den por parte del Congreso y las legislaturas locales de los Estados, no podrán celebrar convenios.

(\*) Este instrumento es un acuerdo entre los ejecutivos Federal y Estatal y permitió mayor diversidad y amplitud de sus programas, en términos de la estructura porcentual se observa que -- en primer lugar, al gobierno federal le corresponde cerca del 63% de los recursos del convenio, mientras que el estatal participa con el 25%.

- 3.- Tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados pueden dar leyes en las que se expiden las bases generales para todo tipo de convenio, en forma específica dar una ley que consigne simplemente las que deben tomarse en cuenta para un tipo de convenio, respecto de determinada materia.
- 4.- Que son convenios que pueden celebrarse en forma potestativa; teóricamente no es obligatorio celebrarlos en la federación o en los estados.
- 5.- Que si bien la federación puede celebrar un convenio con un estado, no es obligatorio que celebre uno nuevo en idénticos términos con otros estados vecinos.
- 6.- Que al citarse en la Constitución " . . . cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario", se compromete tanto al desarrollo de la Federación como de los Estados.
- 7.- Que los convenios suponen únicamente la intervención de los poderes estatales en funciones, más no supone la situación inversa (salvo el caso expresado en el artículo 18 párrafo tres).
- 8.- Que la intervención estatal puede ser respecto de tres actividades de carácter ejecutivo: ejercer funciones federales, ejecutar obras cuya realización corresponda a los poderes centrales y la cooperación de obras realizadas por el Gobierno Federal.
- 9.- Los convenios únicamente pueden comprender actos de naturaleza ejecutiva que han sido confiados al Presidente de la República

y que se confían por convenio al Gobernador de un estado, la resolución de los conflictos en los que exista interés público, en los que la federación sea parte de los conflictos entre estados, sigue siendo competencia exclusiva del Poder Judicial Federal. (\* )

10.- Es obvio que si el Gobierno Federal, confía en la prestación de un servicio y éste no es prestado en los términos convenidos, existe la posibilidad teórica que por incumplimiento, - la federación lo puede dar por rescindido sin necesidad de - declaración judicial, puesto que se trata de una autoridad. (\*\* )

11.- La federación por virtud del convenio, pierde la facultad -- que constitucionalmente le corresponde, simplemente declina su ejercicio por corto o largo plazo, pero en todo momento - sigue siendo ella la titular.

12.- La federación como titular de la facultad, conserva en todo momento, la facultad de supervisión y vigilancia sobre los - estados, respecto a la materia que es objeto de convenio.

(\* ) La Función Legislativa Federal, no puede ser objeto de convenio; las legislaturas no pueden adquirir jurisdicción adicional en virtud de convenios.

(\*\* ) En último de los casos, sería el pleno de la Corte quien debe resolver cualquier controversia que pudiera suscitarse - (Artículo 104 Fracción III y 105), jurídicamente la facultad de rescindir corresponde a las dos partes contratantes.

Pueden ser objeto de convenio, exclusivamente, las Facultades del Ejecutivo local, pero, cuando menos, a nivel de Constitución General no es factible que los municipios cedan mediante -- los mismos actos, Facultades que les son propias.

"La celebración de los convenios es potestativo, tanto para el gobernador del estado, como para los ayuntamientos". (\*)

En los convenios que celebra la Federación con los estados y que estos, asimismo, mediante convenios cedan a los municipios, la Federación, como titular originario de las Facultades cedidas puede reservarse expresamente el derecho de rescindir éste en -- forma debida y adecuada cuando considera que la actividad no se realiza.

No existe impedimento legal para que la Federación reclame directamente al municipio la rescisión por incumplimiento, a pasar de no ser parte, ya que se trata de una actividad de la que es titular .

Para evitar lo que en derecho Procesal se denomina Falta de interés, la Federación, al celebrar con los estados un convenio,

(\*) Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales, serie Estudios Municipales Sep-oct. 1985, México, D. F., Talleres Gráficos de la Nación, Libro 5, párrafo segundo, Pág. 95.

debe exigir que se incluya una cláusula en virtud de la cual los estados, en los convenios que celebren con los municipios, reconozcan la titularidad y el derecho a rescindir sin contar con la mediación o intervención del estado.

Respecto de la competencia para conocer de posibles reclamaciones por incumplimiento de convenios celebrados entre los estados y los municipios, pudieran apuntarse las siguientes:

- a) Si la reclamación es entre la Federación y los Municipios, - los competentes serán los jueces de Distrito.
- b) Si la reclamación es entre la Federación y el Estado, el competente para conocer, es el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Artículo 104 Fracción IV y 105). (\*)

En el caso de existir convenios entre la Federación y los Municipios, por no existir un principio expreso que diga lo contrario, opera la regla general que se desprende del Artículo 104, Fracción III. "De aquellas en que la Federación fuese parte".

En relación con los convenios, si el conflicto se presenta entre el gobernador y un municipio, por lo general se ha confiado

(\*) Artículo 104 Constitucional Fracción IV, "Corresponde a los tribunales de la Federación: de las controversias que se susciten entre dos o más estados o un Estado y la Federación así como las que de las que surgieron entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un estado.

do su resolución a la legislatura local. (\*)

De conformidad con la Constitución los municipios gozarán de personalidad jurídica. No se establece ninguna limitación a ella.

(\*) Los conflictos que se pueden dar entre el Ejecutivo y los ayuntamientos tienen, por lo general, el carácter de políticos; esa pudiera ser la razón por la que su resolución ha quedado confiada a la legislatura local, o al Tribunal Superior actuando en pleno.

## TITULO III

## EL MUNICIPIO EN MEXICO.

## 3.1. EL MUNICIPIO Y SUS RELACIONES CON OTRAS ESFERAS DE GOBIERNO.

La sociedad se organiza en forma de Estado y el Estado debe concebirse como una persona jurídica superior de Derecho Público.

Dentro del estado federal se localizan las entidades federativas y los municipios.

La federación y los estados aún dentro del territorio nacional no contienen al municipio, sino dichos son a la vez continentes y contenidos. A las entidades federativas, son consideradas como persona pública mayor y esta calidad les permite tener una tendencia constante de limitar la autoridad política municipal.

El Municipio es considerado también como una persona jurídica, y además colectiva, menor, sin que el término minoría disminuya o mengüe su libertad, sino desde el punto de vista de su población y de su territorio.

Desde el ojo municipal, no debe observarse al estado nacional, como una super estructura que apague y aún ahogue el origen municipal, (su base política, social) porque el municipio tiene su propia fisonomía, ni las entidades federativas deben privar su libertad, ni debe ser considerado como un simple integrante de la organización de los estados.

El municipio políticamente es una estructura u órgano del estado, pero se ha caracterizado, como una unidad descentralizada, como una célula básica, cuya afirmación se ratifica constitucionalmente en el artículo tercero "La Educación que imparte el Estado, es decir, la federación, estados y municipios . . .", siendo entonces el municipio un órgano estatal con facultades y responsabilidades, actuando según el principio de legalidad distinta a la sociedad civil. Por lo que se debe revitalizar la empresa política de los Municipios, distribuyendo y descentralizando el poder del Estado (\*) y el Municipio debe buscar mayor independencia política, aún cuando las leyes orgánicas municipales expedidas por las legislaturas de los estados, las organiza detalladamente, las controla y será determinante que la Constitución Federal lo refuerce y lo haga más libre, restringiendo la autonomía estatal.

El municipio ha sido considerado como una institución fundamentalmente de la vida actual, todos los estados altamente centralizados han vuelto sus ojos al municipio, para sacar de él las -- fuerzas y la vitalidad que les está haciendo falta, dejando atrás el viejo concepto que se tenía de ser siempre, una delegación estatal.

Ahora los juristas han puesto gran interés en el municipio y

(\*) Si el estado federal, distribuyera mayor poder a las entidades federativas y éstas a los municipios, lejos de disminuir sus poderes, aumentaría y se complementarían.

en torno a los temas de Derecho Público local por el mínimo avance del derecho local, o doméstico en los últimos años, cuyo derecho se integra con la norma sobre la organización y atribuciones de los poderes públicos locales, las relaciones que guardan entre sí, así como la estructura y atribuciones de los Ayuntamientos.

El maestro Acosta Romero, nos dice: "Tradicionalmente el derecho administrativo, sólo ha estudiado la esfera de competencia federal y las teorías han olvidado la local y la municipal o a estas últimas las estudian como un elemento adherido a la organización federal". (\*)

### 3.2. ORIGENES, DEFINICION Y CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO, AUTONOMIA MUNICIPAL, LA DESCENTRALIZACION DE LA VIDA MUNICIPAL Y EL MUNICIPIO.

#### - ORIGENES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

El 22 de abril de 1519 como acontecimiento de importancia -- singular en la historia, tuvo su origen el Municipio en México, - cuyo génesis fué a través de hechos, ocasionales o fortuitos establecido arbitrariamente, a imágenes del Municipio Español. (\*\*)

(\*) Acosta Romero M. "Teoría General del Derecho Administrativo", Edit. Porrúa, S. A., México, D. F. 1981, Pág. 325.

(\*\*) El Municipio Español sí tuvo un proceso natural de formación y gozaban de una independencia casi completa.

Coincidiendo historiadores que Hernán Cortés lo hizo por servir a sus propósitos personales más a los propósitos coloniales - evangelizadores (creado por un acto de autoridad), por haber sido despojado de cuantos poderes le habían sido atribuidos.

Señalan los biógrafos que Hernán Cortés "Al fundar la ciudad se eligió el ayuntamiento nombrándose: alcaldes, regidores, alguaciles y demás funcionarios . . . y se clavó la picota en el centro de la plaza, en señal de dominio y autoridad". (\*)

Elegido el Ayuntamiento de Hernán Cortés, fingió renunciar el mando que tenía, para elegirse capitán general y justicia mayor; estos hechos explican la fundación del primer municipio (Villa Rica de la Veracruz), así llamada por haber llegado los españoles en viernes de la Cruz, y cuyo plan fue preconcebido por el conquistador para ganarle autonomía, política y jurídica.

Si bien es cierto que cumple a plenitud con los propósitos que estimulan su creación, está viciado de nulidad de origen por la pseudo legalidad y además por constituirse por extranjeros in vasores y usurpar funciones, conceder legitimidad, sería aceptar

(\*) Secretaría de Gobernación, Méx., Centro Nacional de Estudios Municipales. Mayo-Junio 1985, Talleres Gráficos de la Nación, Libro 3, Pág. 76.

que dentro de un estado se constituya otro y siendo que no es legítimo, ni político, ni jurídicamente, tampoco democrático.

Se fundaron después los de Tepeaca, Coyoacán de la Ciudad de México.

Sin embargo, la importancia que tiene en la conquista, sin escatimar méritos es de una importancia inusitada. Ahora como -- institución, deja mucho que desear, sin embargo hay que asentar, que con todas sus peripecias, ha logrado sobrevivir, durante cuatro siglos y medio, y este es un gran triunfo.

Ya entrada en la época colonial, la sociedad novohispana, estaba lastrada en la época colonial, por los vicios y contradicciones que daban lugar al movimiento de Independencia. El Municipio (Concretamente en la época de Vasco de Quiroga), si bien tenía el germen de la democracia, de ninguna manera podría desarrollarse a la sombra de la avaricia, el despojo y la imposición cultural, religiosa e idioma, idea muy clara que estuvo presente en el mencionado Obispo, en sus gestiones como Oidor, Obispo y -- Planificador.

A la injusticia se apareja la ignorancia, a ella la miseria, etc. para constituir el diagnóstico de los más desfavorecidos municipios que han sido relegados del indudable progreso.

Estos acontecimientos ilustran el clima infértil que cubrió al país en los primeros años de vida independiente (\*) y se prolongan a lo largo de muchos años de intervención y acechanzas extranjeras, que a la par han obstaculizado nuestro desarrollo, han mostrado también la fortaleza y la heroicidad de la nación.

Durante las discusiones del constituyente de 1917, se planteó el problema de la Autonomía Municipal y se llegó a la conclusión de que el Municipio debería tener libertad de disposición de su hacienda pero el Congreso local determinaría los ingresos que la integren.

La situación Municipal actual dista de aquella época, no obstante los males acumulados no ha sido fácil erradicarlos.

(\*) En las leyes constitucionales de 1836 se consagró la institución del Municipio, señalándose que existían en todas las capitales de los departamentos, en los poblados que tuvieran más de 8000 habitantes, así como aquellos que en 1808, ya tenían la calidad de Municipios.

- DEFINICION DEL MUNICIPIO

Se ha definido al Municipio, (\*) como una organización social y política (además de lo administrativo), que reúne las características de sentido de comunidad y cooperación, antepuesto a los intereses individuales. Como una institución política de la sociedad donde se organizan las diversas formas sociales que actúan dentro de un territorio determinado y reconocido por la sociedad nacional.

(\*) "Constituye una comunidad, preferentemente de familiar, situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por la relación de la vecindad (García Oviedo, Carlos). Derecho Administrativo, 4a. ed. EISA, Madrid 1957, T.I, p. 553.

Dándose en esta institución la democracia más pura y donde además se puede manifestar y desarrollar la conciencia y la vida política.

Otros lo han concebido como una forma natural y política a la vez de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática el ejercicio total de la soberanía popular.

Por lo que como colectividad organizada tiene validez sociopolíticamente, no importando su jerarquía de pueblo, villa o ciudad, ya urbana, ya rural y en la cual se centran todas las manifestaciones de la vida social (familiar y colectiva) y debe entenderse como una forma esencial e irremplazable de la organización sociopolítica.

### - CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO (\*)

De acuerdo con el artículo 115 Constitucional el municipio tiene las siguientes características:

- 1.- El Municipio es la base de la división territorial y de su organización política y administrativa de los Estados.
- 2.- El Municipio está previsto de personalidad jurídica, le es conferida en la propia Constitución y en las Constituciones locales y también están señaladas las bases de su régimen, además reconoce que es un sujeto activo del crédito fiscal municipal, en el artículo 31 fracción IV, del Código Político, (lo que en nuestra opinión, apoya el criterio unitario de que el Municipio no es un organismo descentralizado dependiente del ejecutivo, aparte de otros razonamientos, ya expuestos anteriormente).
- 3.- Tiene patrimonio.
- 4.- El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado. Impera el principio de no reelección inmediata.

(\*) Artículo 15 "El Municipio que es la base de la organización política del Estado y es capaz por lo tanto de derechos y obligaciones de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Federal", Constitución Política del Estado de México. Artículo 13 "La Administración Pública interior de los Municipios, se ejercerá por los Ayuntamientos y por los Presidentes Municipales o por quienes legalmente los sustituyan" (CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO).

- 5.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, formada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, que en todo caso, serán suficientes para atender -- sus necesidades (Artículo 115 fracción II de la Constitución).
- ( \* )

( \* ) Artículo 147 "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que establezca su ley de ingresos, que oportunamente expedirá la legislatura del Estado y en todo caso, serán las suficientes para atender." Constitución Política del Estado de México.

- AUTONOMIA MUNICIPAL

Como característica del Municipio se indica su autonomía, frente a la administración local y federal, tiene trascendencia política y jurídica, al basarse en un sistema de elecciones democráticas para designar a sus miembros del ayuntamiento, por lo -- que la autonomía debe entenderse como la "Condición de Independencia", "Facultad de Gobernarse por sus propias leyes".

Desde 1917 se intenta dar al municipio una verdadera autonomía política municipal y en este año fue consagrada pero no reglamentada y el texto original del artículo 115 Constitucional de este año consagra ideas o principios fundamentales como la libertad (\*) y autonomía municipal, referida al conocimiento de un ámbito geográfico, pero no se trata de la autonomía económica. Sobre el significado de la autonomía Municipal, tratadistas reconocidos, -- han sustentado la tesis de que en un país como el nuestro de régimen federal, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea los estados y los municipios y consideran como consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región, sin embargo consideramos que nada impide -- la existencia de dos entidades autónomas previsto dentro de la -- Constitución, en países de sistema Federal como el nuestro. Por lo que para que tenga autonomía económica el municipio debe estar

(\*) Decía Heriberto Jara: "No se puede concebir la libertad política, cuando la libertad económica, no está asegurada . . ." El 26 de diciembre de 1914 se expidió un decreto sobre la libertad Municipal. Ochoa Campos, Moisés, La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, -- S. A., México, 1979, Págs. 118 y 119.

garantizado por ingresos propios, que les permita cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales.

Al hablar de autonomía significa también poder y dentro del Ayuntamiento existen varios poderes, poder de decisión, poder de mando y poder de nombramiento.

Hay que hacer una distinción entre la teoría y lo que ocurre en la realidad, por una parte, el municipio es autónomo y libre - como lo menciona la Constitución, estas características son en re lación a la Federación como a la Entidad Federativa. Esto se deduce a las múltiples interpretaciones al artículo 115 Constitucio nal, sin embargo en la realidad es diferente; la mayoría de la ve ces por sí acaso hubiese alguna excepción en el mundo, la Federación adopta una actitud paternalista, con relación al Municipio, después de haberlo abandonado.

El Municipio tuvo que adquirir y allegarse recursos económicos por medio de préstamos hipotecarios con instituciones particu lares, viéndose definitivamente insolvente, incapaz de pagar lo - que adquirió para solventar las necesidades más urgentes.

Sin embargo el Estado por medio de subsidios le quita el car go de encima (Con lo que hace al municipio más dependiente del Es tado) y auto justifica su actitud cuando determina qué bienes se-

rán los que en su hacienda el municipio administre, diciendo que podría ser arriesgado; menospreciando las capacidades de quienes administren al Municipio (Ayuntamientos y Presidentes Municipales), que ellos tengan libre disposición de los ingresos que por diversos conceptos debieran llegar directamente al Municipio (Impuestos, sanciones administrativas, etc.)

En México a partir de las modificaciones a la Constitución - robusteció el principio de la libre administración de su hacienda pública y como exclusividad a los ingresos municipales. Si bien - se entiende que la exclusividad opera en relación con las materias fiscales locales, en razón de la circunstancia estructural del municipio se ha dado un avance notable y significativo.

Podemos resumir que los ingresos municipales son:

- Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria comprendiendo su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.
- Exclusividad de los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo.

De las mismas reformas se modificó la Ley de Coordinación -- Fiscal, con objeto de adecuar algunas de sus disposiciones y son:

- "La Federación está obligada a entregar las participaciones a los municipios por conducto de los estados, 5 días después de aquel en que el estado las reciba y para en caso de demora, se generarán a su cargo intereses a la tasa de recargos correspondientes."

- "Se establecen varias medidas instrumentales para robustecer el principio de que las participaciones se entreguen en efectivo y que los ayuntamientos puedan ejecutar sus programas y presupuestos aprobados."

#### - LA DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL Y EL MUNICIPIO

El Proceso de la centralización que arranca con la monarquía absoluta, que continúa con el estado liberal o burgués, (\*) se -- afianza con el Estado bonapartista y que persiste en nuestros -- días, ha ocasionado que la desigualdad de fuerzas, dada entre el estado y la sociedad, sea una de las causas que generan la crisis estructural del mundo contemporáneo.

(\*) La centralización luchó en contra de las estructuras feudales, para dar lugar a la formación del Estado y la Sociedad, sin embargo en el siglo XVIII y sus postrimerías desatan protestas, irritaciones, iras.

Como necesidad histórica del centralismo, (\*) ha cumplido un papel determinante en la formación del estado moderno y en la construcción de la sociedad civil. Al estado le proporciona los medios, de la dominación política y la dirección administrativa. A la sociedad le encauza, para asegurar su vida civil y privada, frente a relaciones contrarias (servidumbre y vasallaje).

Han sostenido gobiernos monárquicos, Imperios, Repúblicas y Dictaduras, sin embargo ha concluido el tiempo histórico y político de su desarrollo y plenitud.

En la actualidad va teniendo una función, caduca y hasta negativa, porque constantemente tiende a alejarse de la realidad; - por lo que en tiempos presentes es ya considerado como un obstáculo que distorsione la administración y detiene el desarrollo armónico de las diferentes regiones y acentúa la desigualdad en las zonas del país.

(\*) El centralismo tuvo su origen en Inglaterra; y en México, es el proceso que tuvo fuerza después de la Revolución cuyo fin era unificar y emprender el difícil camino de desarrollo. En él se han concentrado los recursos, materiales, financieros y humanos. Existe cuando de manera jerárquica, los órganos se agrupan unos con otros, a la autoridad y central del más alto grado, hasta el más inferior. El poder ejecutivo representa la centralización Administrativa, en nuestro sistema, componiéndose de una estructura mayor que manda y de inferior categoría que obedecen.

La centralización como consecuencia, nos lleva a incidir en otros conceptos similares llamado, descentralización, (\*) y este último permite asegurar el crecimiento económico y el desarrollo social y es el régimen que parcialmente administra asuntos de carácter específico con determinada independencia y autonomía sin dejar de tomar parte del estado, su función es disminuir las actividades de que un sólo órgano (el central), lleve a cabo todas las funciones administrativas, para compartir la ardua tarea de la Administración Pública, por lo que día a día va tomando un -- constante incremento, en la vida administrativa de México. Por ello la sociedad debe organizarse con base en la descentralización política, de este modo los Municipios, fungirán como verdaderos centros de acción gubernamental. Necesitando ser autónomos para salvaguardar la prosperidad y el bienestar de los intereses locales que representa.

Por lo que la descentralización política y económica es inconcebible, sin la participación de los Municipios.

La descentralización, como régimen de la administración pública se considera una parte de la revolución cambiante que lejos de oponerse a la centralización, se complementan en el proceso de desarrollo, es decir, se logra una mejor coexistencia de las actividades del Estado.

(\*) La Descentralización corre paralelamente a la Centralización.

La descentralización Política corresponde a forma de Estado o forma de Gobierno. La descentralización administrativa, se refiere a la organización de los elementos administrativos, exclusivamente a los órganos del poder ejecutivo, ya sea Federal, Estatal o Municipal.

En la descentralización Política existe una autonomía de decisión y actuación y hasta fijación de políticas interiores o dentro del límite territorial ya sea, Estado, Federación o Municipio.

La designación de sus funcionarios político-administrativa - (Poder Ejecutivo y Legisladores), se hace por elección popular directa, en los Estados y Ayuntamientos.

No hay jerarquía directa entre el Presidente de la República y Autoridades Políticas del Gobierno local y la Municipal.

Por lo que el país requiere profundizar la política de descentralización para distribuir los recursos materiales y población; "a todo el largo y ancho de las 53 grandes ciudades y los 2,378 Municipios". (\*)

(\*) En 1970 según estadísticas de la Secretaría de Industria y - Comercio, (Hoy Secretaría de Comercio) al 31 de Diciembre de 1968, según datos del Congreso Económico y Social de las Naciones Unidas, existían 2,385 Municipios y 53 grandes ciudades con una concentración demográfica.

Dentro del estudio de los sistemas de descentralización y la desconcentración, la institución del municipio (al igual que la U.N.A.M.), debe considerarse como un ente descentralizado y sin embargo podemos llamar, que el mismo, desconcentra sus servicios en varias unidades.

El crecimiento constante de la descentralización, de ninguna manera debe de preocuparnos (como la desconcentración), porque si ésta aumenta crece la autonomía municipal.

La jerarquía no debe existir entre el Gobernador y los Ayuntamientos, sin embargo en la realidad, los gobernadores nombran generalmente a los Presidentes Municipales. En relación a esta forma de organización al municipio podemos analizarlo desde dos puntos de vista, administrativo y político. Desde el primer punto el municipio de nuestros días ya no es operante señalarlo como un organismo de la descentralización administrativa por región, - (\*) más bien se diría que es una estructura político-administrativa y no tiene nexos con la organización centralizada federal o local, jerárquicamente desde el punto de vista político, la mayoría de los autores coinciden que la descentralización política se refiere a los Estados que dependen o forman parte de la Federación y también a los Municipios, estando estos sujetos al control,

(\*) Clasificación tradicional por la doctrina francesa, además por ello no quiere decir que no exista coordinación de los municipios, con la Entidad Federativa.

vigilancia y coordinación por el órgano centralizador.

Dentro de las facultades de los Ayuntamientos están entre --  
otras:

- Tener a su cargo, con el concurso de los estados, cuando -  
la ley lo determine los servicios públicos y su capacidad  
se los permita (artículo 115 fracción IV).
- Coordinarse y asociarse con otros municipios para la más -  
eficaz prestación de los servicios públicos (fracción IV -  
último párrafo).
- Celebrar convenios con el estado para que éste se haga car -  
go, de algunas funciones relacionadas con la administra -  
ción de contribuciones (artículo 115 fracción IV párrafo -  
2°.)
- Planear y regular de manera conjunta y coordinada con - --  
otros municipios, el desarrollo de centros urbanos (artícu -  
lo 115 fracción IV).
- Celebrar convenios con el estado a efecto de que los muni -  
cipios asuman la prestación de los servicios o la atención  
a diferentes funciones (artículo 115 fracción X párrafo 2°.)

La centralización y la descentralización se han ideado en --  
otros países, sin embargo en México, son aplicables para regular  
la acción del Estado con el Municipio (Con excelencia la Descen -  
tralización).

A partir de la octava reforma al artículo 115 Constitucional (1982), se destacan los siguientes aspectos de la organización administrativa,

#### Relación Centralizada

- 1.- Cuando jerárquicamente se ordena los órganos municipales a la estructura de los órganos nacionales (clara dependencia).
- 2.- Cuando disminuidos las competencias de los órganos municipales, se amplían las facultades de los órganos estatales, y -- los primeros se convierten en simples ejecutores.
- 3.- Cuando la voluntad popular a través de otros medios integran a los órganos del Municipio.

#### Relación Descentralizada

- 1.- Cuando no existe ordenación jerárquica, ni mucho menos intermediarios entre el Estado y el Municipio.
- 2.- Las facultades de competencia y de decisión son amplias por los órganos Municipales.
- 3.- Cuando expiden y aplican el Bando de la Policía y Buen Gobierno para el ordenamiento y para los propios órganos municipales.
- 4.- El recaer a la voluntad popular, la elección e interpretación de los órganos municipales.
- 5.- La primera de la relación descentralizada para nuestro estudio, es importante porque da lugar a lo que significa libertad de relación jerárquica (ausencia de prefecturas de funes-

ta memoria), el nuevo texto Constitucional no reforma esta parte, pero sí permite la asociación y coordinación entre los Municipios.

## TITULO IV

## CONVENIO ESTADO - MUNICIPIO.

## - CONVENIOS MUNICIPALES SOBRE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS.

La demanda de los servicios públicos se dan constante creciente y hasta apremiante, porque la presión de las demandas no se deriva, únicamente del crecimiento natural de la población, si no a una sobrepoblación que encuentra su base en la migración, o por encontrarse en el seno del municipio una planta productora -- que proporciona trabajo.

La satisfacción de las necesidades municipales de servicios públicos, se ubica en la responsabilidad del ayuntamiento y la -- cantidad de demandas da lugar a dirigir las a las competencias -- correspondientes, es decir, si aumenta por migración será competente el ámbito estatal o federal y no municipal, porque es imposible las decisiones a este nivel ya sea por limitaciones de recursos o porque se trate de obras y servicios públicos de ámbitos estatales o federales.

Sin embargo los municipios pueden combinarse con otras unidades locales o con otros municipios para formar unidades de autonomía local más amplia (superior) de tal modo que su administración de servicios mencionados, no se realice en la más baja, sino en -- la más alta de auto gobierno.

Al darle el rango constitucional a la facultad municipal de celebrar convenios con los mismos niveles de gobierno (homólogos) se va avanzando definitivamente en la prestación de servicios públicos, el aspecto tributario, realización de obras para cualquier propósito de servicios colectivos.

El mismo proceso de urbanización de pequeños poblados en ciudades, muestra el crecimiento demográfico, en algunos municipios; modificando la distribución espacial de los habitantes municipales, así como su organización territorial, a la vez limita las posibilidades de respuesta de los estados a los municipios de las demandas planteadas por la colectividad porque al aumentar la complejidad de demandas disminuye la capacidad para enfrentarlas.

Las nuevas condiciones exigen que haya una mayor vinculación entre las demandas que plantea la población y las decisiones que competen al gobierno municipal.

Así se dará a la población de los municipios una mejor calidad de vida, considerando no como una cuestión meramente técnica sino como un concepto de justicia social.

Respecto a la satisfacción de las necesidades de interés general, a través de los servicios públicos decimos que dos son los principios básicos:

### La Universalidad y la Subsidiaridad.

El primero, se identifica con la obligación de las autoridades de satisfacer todos aquellos requerimientos de sus respectivas comunidades para una vida social equilibrada y armónica.

El segundo se concibe como la prestación de servicios de manera subsidiaria (\*) cuando no sea posible de manera directa, a las autoridades municipales, responder a los reclamos de los ciudadanos.

Los dos conceptos están conjugados, pues, si los ayuntamientos carecieran de recursos o de capacidades para prestar tales servicios, pueden intervenir de manera concursiva los gobiernos de las entidades federativas.

Se prevé la subsidiaridad, al facultarse a los municipios de una misma entidad, para coordinarse y asociarse, de acuerdo con sus propias leyes.

Como lo expresara el Presidente de la República en aquella --

(\*) Subsidiaria. Lo que se da en concepto de ayuda (socorro extra ordinario)  
Párrafo final de la fracc. III del art. 115 Constitucional.

ocasión "El municipio debe de encuadrarse en el Sistema Nacional de Planeación. . . para contribuir más decididamente - en las tareas del desarrollo nacional . . . y no puede ya quedar reducido a la prestación de los servicios públicos tradicionales. . . los gobiernos municipales son los que reciben más directamente las demandas populares . . . también se puede promover los convenios de colaboración intermunicipal . . . Hay inversiones sobre todo, en equipo o en maquinaria, que para un sólo municipio no -- pueden resultar costeables o rentables, pero sí se organiza a nivel de colaboración intermunicipal, ésta limitante se puede superar".

"En el contenido de que ésta problemática no ha sido privada de nuestra nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo, por sus reconocidos resultados positivos, el derecho de los municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia". (\*)

El Senado de la República, al dictaminar sobre la iniciativa en cuestión, expresó: "Dada la multiplicación de municipios en numerosos estados de la República, así como el hecho de que el crecimiento demográfico particularmente urbano, hace cada vez más --

(\*) Ponencia presentada en el "Coloquio sobre la Reforma Municipal en México" organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. mayo de 1985.

frecuente el proceso de conurbación, estas comisiones no pasan -- por alto la importante figura de COORDINACION Y ASOCIACION de municipios de un mismo estado para la más eficaz prestación de los servicios públicos sujetándose, como dice el texto que se propone, a la ley local respectiva . . . es un hecho, el contraste demográfico reflejado en el aislamiento poblacional y en la concentración excesiva de habitantes, extremos ambos que encarecen la prestación de servicios. Una política racional y una administración congruente fuerzan a que, para evitar las consecuencias negativas de estos fenómenos, se promuevan estas formas de coordinación y - asociación . . .".

En torno a las comunidades municipales el texto constitucional expresa que los municipios, siempre y cuando sean el mismo estado y previo acuerdo de los ayuntamientos respectivos, podrán -- coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

En lo relativo a coordinación o asociación de municipios el jurista Savigny" . . . en zonas rurales, el personal municipal está integrado por funcionarios que sirven para todo, mientras que la mancomunidad de municipios permitiría reclutar especialistas - de mayor calificación . . .

Sería pragmática la Reforma Municipal por el hecho de utilizar la fórmula recomendable de los conventos entre varias colectividades locales".

Si se aplicaran con mayor frecuencia estos convenios sería políticamente positivo y se resolvería el problema psicológico de la supresión de municipios, sobre el particular, no obstante los 2,378 municipios de nuestro país no es un problema privativo, - - pues, muchos países han tropezado con la misma circunstancia constatándose en Italia 8,053 municipios, 24,511 en Alemania, 8,000 - en España, etc., y al operar las asociaciones se manifiestan con diversas características, unos como organismos superiores, otros como auxiliares, todos ellos con resultados plenamente positivos.

Estas experiencias observadas en algunos países europeos e - inclusive americanos como Estados Unidos y Canadá.

En este renglón ocupa en la actualidad, un lugar fundamental la posible planeación de coordinaciones o asociaciones entre municipios, a fin de conjuntar sus recursos en aquellas actividades - que son de orden prioritario.

La Constitución faculta a los municipios para concurrir, en términos comunes, a la solución de determinados servicios que no pueden sufragar en lo individual.

Con planeación adecuada puede preverse la posibilidad de la asociación municipal para apoyarse mutuamente como las de vialidad, panteones, mercados, etc.

En pro de la asociación municipal como bien lo han demostrado muchos municipios europeos y americanos constituye: en abandono inteligente de las fórmulas paternalistas; la adopción de la - conjunción de esfuerzos de las autoridades locales, y revitalizan a los municipios en la eficacia administrativa.

Principiaremos por señalar que los convenios son: Pactos -- por los cuales se expresan la manifestación más objetiva de los - derechos y obligaciones de los pactantes.

Constituyen auténticos instrumentos administrativos que nacen de la vida jurídica, gracias al libre consentimiento de los - Presidentes Municipales, estos acuerdos tienen como fin crear, mo dificar y extinguir no sólo la relación jurídica que se origine - en ellos con motivo del convenio, sino también crear, los instrumentos y mecanismos necesarios para poder canalizar los recursos financieros administrativos hacia las obras y servicios que se estipulen en el convenio.

Los elementos esenciales tipo, de convenios municipales son:

- 1) Consentimiento, de dos o más Presidentes Municipales.
- 2) El objeto del convenio, que es la materia sobre la cual va a operar la intención de los pactantes.

La materia es: a) La prestación de servicios públicos.  
b) La ejecución de obras.

- c) Cualquier propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios.

Los convenios para que sean válidos deberán estar firmados - por los Presidentes Municipales y sus Secretarios, debiendo estar consignados los considerandos y las cláusulas en un documento por escrito como elemento básico de formalidad.

De manera similar si el ejecutivo estatal (según la disposición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. -- art. .22) por enfermedades, ausencia u otro por lo cual no puede el Gobernador firmar el convenio, no podrá llevarse a cabo. La - firma del Presidente Municipal también será imprescindible.

Todos los convenios de este tipo deberán llevar siempre la -- firma del Secretario del H. Ayuntamiento en calidad de refrendatario.

Consideramos que un elemento esencial para la validez de estos convenios estriba, en el refrendo del Secretario, en virtud de que este refrendo es esencial para que sea válido, la orden del -- Presidente (en atención a que así lo ordenan el art. 92 de la Constitución, lo mismo acontece para el Presidente de la República para los gobiernos y para el propio Presidente Municipal.)

A efecto de que los Ayuntamientos otorguen con eficiencia y suficiencia los servicios públicos municipales es importante que

los apoyos que requieran se les dé con mayor vigor; que les lle-  
gue la asistencia técnica y la capacitación en forma permanente -  
que se realicen estudios y proyectos para la mejor utilización de  
sus recursos y principalmente tenga acceso a los financiamientos  
oportunos .

La realización de estos apoyos, a través de acuerdos o conve-  
nios con las entidades federativas y la federación, hará posible  
el incremento de la capacidad de acción de los municipios.

#### 4.2.- ASPECTO TRIBUTARIO.

Es Estado para efectuar actividades concretas y atender las necesidades sociales de crecimiento económico, de la seguridad de la construcción de obras públicas, de importación de servicios estatales, ya sean públicos o administrativos, necesita de elementos pecuniarios para producir, obtener y aplicar los satisfactores que vayan a llenar las necesidades sociales.

Estos elementos pecuniarios los obtiene de los contribuyentes mexicanos.

Por otra parte en la división de facultades tributarias entre la Federación y los Estados, nos dice el artículo 124 Constitucional, que las entidades federativas pueden imponer y cobrar toda clase de contribuciones, con excepción de las que los artículos 73 y 131 párrafo primero, concedan a la Federación y las prohibidas por los artículos 117 y 118 de la Constitución Política.

De lo anterior se puede establecer que, salvo las limitaciones anteriores, las legislaturas locales y federales, tienen una competencia tributaria ilimitada de carácter coincidente y el establecimiento de ingresos de los municipios corresponden a las legislaturas de los estados, así se establece en el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, "los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan

a su favor y en todo caso: -párrafo final- los presupuestos de -- egresos (de los municipios) será aprobados por los ayuntamientos, con base en sus recursos disponibles".

La razón deriva de la necesidad que toda contribución debe - ser establecida por la Ley (art. 73 Constitucional) y los Municipios carecen de facultades legislativas por lo que ha sido necesario acudir al órgano inmediato dotado de dicha facultad, como lo es la legislatura.

La Fracc. IV inciso a) del artículo multicitado señala que - los municipios percibirán las contribuciones sobre la propiedad - inmobiliaria, por lo que ésta, ahora es fuente tributaria. Si así fuera deberían de dejar de existir diversas contribuciones federales que gravan la adquisición de inmuebles (traslación). Nada hay sin embargo, en la disposición Constitucional que limite la facultad del Congreso de la Unión, para establecer dichas contribuciones (art. 73 Fracc. VII) "Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto".

Por lo que es necesario que el propio Estado ataque las condiciones, las causas correspondientes y que en un futuro más o menos cercano favorezcan mejor el ingreso municipal y así mejorar - la calidad de vida de los municipios, para ello es necesario aún más la desconcertación financiera y que implica proporcionar a estas fuentes de tributación suficiente para solventar los gastos - locales e impulsar el desarrollo económico.

## TITULO V

## 5.- PROBLEMATICA DEL MUNICIPIO.

Dentro de nuestro particular punto de vista se puede considerar la problemática municipal en diversos grupos como los económicos, sociales y políticos y que surjan de diferentes entidades.

- De la población municipal
- Del municipio propiamente dicho.
- De las entidades federativas
- De la federación
- Hasta de la comunidad internacional.

El problema más fuerte del municipio y que abarcan todas las demás, es el económico, (\*) este ha sido ancestral, de éste se -- originan el desempleo y subempleo por falta de actividad económica notándose por el irregular proceso de industrialización y como -- consecuencia un fuerte movimiento migratorio constante, dando lugar a los irregulares asentamientos humanos por los pobladores de zonas de origen rural más atrasadas del país, las ciudades de expansión han mostrado incapacidad de cubrir las demandas, acrecentadas de empleo, vivienda, servicios públicos, etc., además ha dado a la desigualdad distribución de la riqueza.

(\*) La concentración de la actividad económica en unos cuantos - Municipios implica la concentración de los recursos: Financieros, Materiales y Técnicos.

El problema que aqueja constantemente al país es el bajo nivel de vida de la mayoría de los habitantes; la explicación de dicho proceso se liga directamente en centralización de la actividad económica y de los recursos humanos materiales y técnicos en unas cuantas regiones, lo que a la vez ha dado lugar a el atraso y el abandono de otras regiones municipales, en su mayoría rurales, caracterizado por un desarrollo desigual.

Sin embargo el problema se agudiza en el campo, tanto en los municipios rurales como en los urbanos, existen grandes capas de población cuyas condiciones de nutrición, vivienda, educación y - servicios públicos son deplorables.

La carencia de los servicios (\*) en gran medida se refleja - en la dependencia de las autoridades municipales con respecto a - la federación y a los gobiernos de los estados provocando desinterés de las autoridades municipales.

El problema de la industrialización (\*\*) en la vida municipal no ha sido una garantía del mejoramiento social local, pues única

- (\*) La desnutrición, la contaminación ambiental, la falta de agua potable, el sistema de drenaje, que aquejan a la población mexicana, son el origen de enfermedades gastro-intestinales.
- (\*\*) La concentración de la industria que utiliza alta tecnología y arroja enormes cantidades de desechos no reciclables al medio natural, acciona la contaminación del aire, suelo y agua.

mente los macro-municipios han creado una concentración económica, la cual ha determinado el grado de que se ha afectado la migración del campo hacia los centros industriales, creando en estos -- últimos, polos de desarrollo en las ciudades cuya población en -- busca de trabajo ha llegado en grandes cantidades, la misma indus tria ha desplazado el trabajo vivo al trabajo acumulado, debiéndose se esto a la maquinaria y al dinero, factores indispensables del proceso de producción social.

Por un lado la industria creció a pasos acelerados, mientras que la agricultura se subordinó a aquella empobreciéndose las regiones agrícolas, tanto en su producción, como en su mano de obra, creándose un déficit alimentario tal, que el gobierno se ha visto en la necesidad de importar alimentos vitales para ser consumidos por los mexicanos.

Durante los primeros cuarenta años de este siglo XX, el fenómeno de urbanización tuvo un crecimiento menor al verificado en -- el lapso de 1941-1980, impulso que ha dado al estado mexicano a -- la industria, ritmo, que se ha intensificado en las regiones urba nas.

En el primer periodo la población residente en esta región -- se triplicó (de 1.4 a 3.9 millones de habitantes), en los siguien tes 30 años se quintuplicó, en contraste con la población rural, ésta ha venido disminuyendo a causa de la migración constante del campo a la ciudad.

Todos los problemas que hemos enumerado han sido meditados - detenidamente por los gobiernos de los tres niveles, en la actualidad y no obstante que la satisfacción de la gran cantidad de -- servicios corresponden a estos tres, el Municipio, no se ha quedado esperando que hacen los otros dos gobiernos, ha tomado medidas decisivas, con responsabilidad en base a su necesidad y a las nuevas reformas constitucionales, pero serã entonces que entre otros instrumentos polfticos y Jurfdicos aplique correctamente los convenios para múltiples soluciones; de vivienda, educación, industrialización, contaminación, en la migración, en el empleo, en la agricultura, en la urbanización y en todos los servicios que la -- población requiera para tener un mejor bienestar social y una --- equitativa distribución de riqueza.

### 5.1. ALTERNATIVAS DE SOLUCION.

Hemos visto el planteamiento de los problemas económicos, -- los sociales, los políticos, etc.

En efecto, la falta de actividad económica provoca un desequilibrio en todos los órdenes que van desde el desempleo, migración, hasta la falta de servicios urbanos.

Para revertir esta tendencia es necesario iniciar estrategias de desarrollo:

Descentralizando la economía, desconcentrando los recursos, equilibrando la agricultura y la industria, impulsar la cooperación de la población, evitar la migración, atender mejor la educación, la salud y todos los servicios públicos y además aprovechar con plenitud en nuevo poder mínimo que la ley le atribuye.

Con la descentralización de la economía, el municipio crea empleos dentro de su seno y así paulatinamente adquiere su capaci

dad de organización y participación con la sociedad gobernada.

Desconcentrando los recursos materiales, humanos, técnicos y además se arraiga la población a su lugar de origen, se distribuye, la riqueza, se crean mercados regionales, se ahuyentan intermediarios, se disminuyen los costos de transporte, etc.

Equilibrando la industria con la agricultura, se impulsan, - los trabajos tradicionales, como oficios (\*) y artesanías, mediante estas actividades se atacan directamente el bajo nivel de vida de los habitantes municipales.

Y para no abandonar la gente sus comunidades se debe impulsar una serie variada de actividades que atraigan a la población, e impulsando además la cooperación en una suma de trabajos de beneficio colectivo. (\*\*)

Cuando mayor crece la actividad económica en unas regiones; provoca desempleo y éstos bajos ingresos, dando lugar a una constante migración por lo que se requiere aprovechar las riquezas naturales y materiales mediante este proceso, el descentralizador.

(\*) Talabartería, herrería, cerámica, alfarería, etc.

(\*\*) En una encuesta directa aplicada a cinco mil personas sobre la realidad de 100 municipios entre 1981-82, por los miembros del Instituto Politécnico Nacional de Administradores Públicos, la gente consideró que son los presidentes Municipales los mejores organizadores para estos aspectos.

Con ello se va buscando una mejor independencia política, -- económica y así, se restituirá lo que ha perdido el municipio, adquiriendo nuevamente la toma de decisiones para llevar a cabo lo que se propone, decisiones que aplica dentro del municipio y fuera, mediante convenios.

En relación a la desnutrición y vivienda además servicios públicos, educación. El municipio con los demás niveles de gobierno, deberá planear la modernización de agricultura y creación de instituciones agropecuario, pero que de verdad apoyen al campo, estableciendo condiciones para crear una industria relacionada -- con la agricultura, así como el rescate de la industrialización y comercialización de los productos agrícolas que se encuentran en manos de compañías transnacionales.

La solución a la problemática habitacional, tiene que provenir del interior del municipio y aprovechando las riquezas humanas y materiales con las que cuenta, primero organizando a los habitantes para la construcción de su casa-habitación de los servicios - sanitarios, (organizando y creando; lavaderos, basureros y centros de recreación públicos), iniciando a la vez acciones para frenar la contaminación del agua, aire y suelo, haciendo así una satisfactoria y sana de los habitantes.

En relación a la educación y a los demás servicios públicos entendemos que es la potencia inmediata, la educación, para la so

lución de los agudos problemas de la comunidad, por encontrarse - relacionada con los demás aspectos sociales.

La acción de los gobiernos municipales se vuelve fundamentalmente, al considerarse iniciadores de prioridades de la educación de sus comunidades, esto implica el modificar el control de la federación en cuanto a la política educativa. Y respecto a los servicios públicos, estos son una función primordial de la administración pública (más no los únicos).

La generalización de los servicios básicos desde el agua potable, hasta la seguridad pública y tránsito, han sido muy lenta debido como decíamos al principio a la existencia de problemas -- dentro y fuera del municipio; en el interior del municipio es la escasez de recursos propios y las insuficientes participaciones - estatales y federales, para construir las obras de estos servicios, por el lado externo, la política, seguida por los gobiernos federal y estatal, para dotarlos de servicios a pesar del gran esfuerzo realizado.

Hay un mecanismo de concertación tanto de los gobiernos de - los estados con la de sus municipios que ha atenuado, la penuria de estos servicios y es el llamado "Convenio de Desarrollo Municipal", éste se orienta a la realización de obras pequeñas y mediana infraestructura que se financia a los municipios por ejemplo - en el Estado de México; el gobierno estatal el 60% y 40% los municipios).

Al igual que en el caso del "Convenio Unico de Desarrollo", la inversión prevista en el "Convenio de Desarrollo del Estado de México", se distribuye en términos generales de acuerdo con el -- grado de desarrollo de las regiones. Esta aportación del 40% de los municipios se debe a las facultades fiscales municipales, derivadas de las reformas al artículo 115 Constitucional, para resumir las alternativas a la solución, de los problemas que a los municipios del país podrán ser:

- Asignación de mejores recursos económicos de la federación a los Estados a los municipios. Sobre el particular se ha observado que sus resultados han sido positivos, al haber conseguido un mejoramiento a la situación de los municipios.
- Realización de continuar con la reforma legislativa, es decir, si las reformas y adiciones a la constitución, éstas - no tendrán efectos si las constituciones de los Estados y - las Leyes orgánicas municipales que expidan éstas, no se re forman y adicionan a la vez.
- La organización y coordinación institucional más estrecha - (Federación, Estado y Municipio), para la creación de una - de la coordinación intermunicipal.
- Creación de centros de estudios para mejorar la planifica- ción municipal, este instrumento debe tener las caracterís- ticas y los recursos de los municipios, creados en cada uno de ellos, formados por profesionistas capacitados y sin es- tar sujetos al régimen municipal.

-Creación de oficinas de coordinación municipal, su objeto será dar apoyo técnico a la administración de los ayuntamientos, en coordinación y para celebrar convenios entre -- ellos. (A este respecto se ha señalado la labor de la oficina de coordinación Municipal en el Estado de México) promoviendo el desarrollo de una zona determinada compuesta -- por un grupo de municipios, (\*) con metas compartidas de -- crecimiento económico y beneficios en toda la población, se tratará de un organismo administrativo de gobierno estatal operando independientemente de los municipios, (\*\*) pero pa ra estos, facilitaría la realización de trámites burocráticos que debe llevar a cabo los Ayuntamientos, para la obten ción de sus fines.

-Institución de una oficina municipal atendida por un director, coordinador o regidor, que se encargue de manera exclu siva de: orientar, coordinar, vigilar y suscribir los servi cios generales y la elaboración de convenios entre los muni cipios, sugiriéndose para este aspecto que el Presidente Mu nicipal se reúna periódicamente con este funcionario para -

(\*) Como la estrategia desarrollada en seis municipios del Estado de Guanajuato: León, Manuel Doblado, Purísima, Romita, -- San Francisco del Rincón y Silao; llamado "Inter Muni 6".

(\*\*) Sin llegar al extremo de reconstruir personas jurídicas que se encuentren por encima de los municipios, que la integran, pues sería tanto como subordinar la libertad de éstos.

analizar sobre las cláusulas, materias de convenio y del análisis y reglamento y así resolver los problemas comunes. (\* )

- (\* ) Resulta interesante para ilustrar lo anterior, incluir aquí -- los datos obtenidos, en la encuesta que realizó el Instituto -- Politécnico Nacional de Administradores Públicos a fines de -- 1981, en relación a los Presidentes Municipales, se reunirán periódicamente para discutir problemas comunes. Un 89.4% contestaron afirmativamente, de los cuales el 67.6% dijo que podrán discutirse las carencias comunes de los municipios, mientras que el 21.3% (76), señaló como prioritarios los problemas referentes a las relaciones entre la Federación, Estados y Municipios.

## 5.2. CONVENIOS ENTRE MUNICIPIOS PARA LA SOLUCION DE SUS PROBLEMAS.

No hay día que no concurren un sinnúmero de personas en las oficinas municipales: oficinas o juzgados del Registro Civil, oficinas administrativas, Obras públicas, Comandancia municipal, servicios de limpieza, Agua potable y saneamiento, parques y jardines, etc., a realizar una acción, actividad material o física o gestión determinada, y por la frecuencia con la que ocurren a esta esfera de gobierno, en su desarrollo y cumplimiento en beneficio de la comunidad municipal, no presenta novedad alguna para los servidores públicos (para los trabajadores municipales, funcionarios o autoridades).

Sin embargo tampoco reconocen en ella la transformación y - modificación gradual y constante de la fisonomía de la ciudad, acaso porque las demandas del público son duras y abrumadoras y no tienen momento de respiro, (porque la Administración Pública Municipal, es la parte más dinámica de esa estructura que actúa sin descanso y sin horario).

acaso porque las respuestas innumerables administrativamente no -- obedecen a un plan y orden de desarrollo urbano.

El otorgamiento o negación de licencias, las respuestas genéricas o específicas, la prestación general o selectiva de los servicios municipales son decisiones del Municipio que determinan la transformación de la Ciudad. De aquí que sea necesario y urgente proceder con orden controlado, todos los agentes que lo modifiquen por cada decisión pequeña, o grande debe ser clara para que la comunidad entienda el sentido que tiene en relación al proyecto de ciudad, no obstante que a la comunidad le interesa que haya orden y coordinación.

El Municipio moderno asume un número creciente de tareas, antiguamente señalados a los Gobiernos de los Estados y a la Federación o a los particulares, ésta tendencia se observa por la complejidad de la Administración.

El Servicio Público es un concepto que en su momento constituyó el eje de la Actividad Administrativa y que consecuentemente el objetivo de regulación casi Único del Derecho Administrativo.

Suele decirse que el Municipio es una Empresa de Servicios, pero no, el municipio es mucho más que eso; porque es una Administración Pública; porque en ella el superior interés es el de la comunidad, lo que sí debe afirmarse es, que a nivel municipal, sí

la Autonomía practicadas no se traduzca en una eficacia del servicio Público y la Autonomía se quede en pura ficción.

En tiempos próximos pasados el municipio mexicano se enfrentó a una suma de problemas de diversas índoles y como consecuencia se perdió el dinamismo económico social y político, provocado por el desequilibrio regional y el proceso de descentralización - de acciones y decisiones, crisis económica y agraria, flotación - del peso, etc. Hoy no deja de estar el municipio en penuria, pero ahora se siente más atenuada, se tiene ayuda, aún siendo mínima de los Estados y la Federación, ya no se ve notoriamente debilitado la mayoría de los Municipios del país, ni la pérdida de la confianza de los ciudadanos hacia sus Gobernantes, no obstante -- que sigue la riqueza nacional, en una minoría de regiones.

Sin embargo para superar mejor la situación actual y lograr avanzar en la consecución del bienestar social y de manera específica, en el ambiente Municipal se requiere:

1.- Formular los mecanismos legales y administrativos necesarios con el fin de lograr una eficiente conjunción de voluntades y esfuerzos, entre los municipios de un mismo Estado.

2.- Que estos mecanismos vayan dirigidos a la mejor prestación de los Servicios Públicos.

3.- Mayor participación de los funcionarios municipales en la coordinación y asociación de ayuntamientos para celebrar conveng

nios de coordinaci3n que tengan por objeto; la realizaci3n de --  
Obras y la prestaci3n de Servicios P3blicos.

4.- Legislaci3n y reglamentaci3n de convenios, entre Muni-  
cipios de un mismo Estado o entre Municipios de Estados diferen-  
tes.

### 5.3 LA NECESIDAD DE AUMENTAR LOS CONVENIOS MUNICIPALES.

En la iniciativa a las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional (\*) enunciada por el Ejecutivo Federal al -- Constituyente Permanente destacan dos aspectos sobresalientes -- que son sin duda: el principio de la concertación mediante el -- cual los municipios están facultados para celebrar convenios con los estados y con la misma federación e inclusive con otros muni pios para el cabal desempeño de sus obligaciones.

El segundo aspecto también en materia municipal están -- los servicios públicos, estos considerados como una laguna de -- nuestra constitución; la cual antes de la reforma existía indefi -- nición de estos servicios, esta imprecisión impedía la limita -- ción necesaria de las respectivas esferas de competencia, unida a la incapacidad de algunos Ayuntamientos, auspiciaba la absor -- ción de funciones por los gobiernos locales y federales.

Ambos aspectos, tanto el convenio municipal y los servi -- cios públicos se señalan en el inciso III del mencionado artícu -- lo constitucional que dice:

"Los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su --

(\*) Esta reforma se fundó en los resultados de las consultas po -- pulares en las campañas presidenciales de México de 1981.

cargo los siguientes servicios públicos.

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado Público.
- c) Limpia.
- d) Mercado y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastros.
- g) Calles, Parques y Jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Con las circunstancias que viven actualmente las ciudades del país, algunos con acelerado desarrollo económico e industrial, otras con suficiente potencial de Tierras y de servicios, pero con escasa población y baja economía, ciudades con turismo y ciudades casi desérticas, ciudades dormitorio y otras con - - grandes flujos migratorios frente a ciudades con altas concentraciones permanentes. Sería imperativo intentar buscar un orden a

estas ciudades ubicadas muchas de ellas en los municipios de todo el territorio nacional.

Por lo que las nuevas condiciones de las ciudades actuales exigen que se asegure una vinculación entre las demandas y decisiones y se apliquen, así la figura jurídica que ha sido elevada a rango constitucional, el instrumento de concertación que desarrolla una suma de actividades y que el ejercicio de éste, da lugar a la promoción y colaboración de acuerdos municipales, refiriéndose a los convenios intermunicipales. Por lo que el municipio como institución fundamental de la vida actual que encierra la expresión de orden local, tiene nuevos cometidos que reemplazan las viejas formas y conceptos caducos y debe tomar decisiones firmes para atender todas las demandas de estas ciudades municipales, con lo que se logrará que ahorre energía, recursos y tiempos, aplicando correctamente estos convenios, que tienen plena validación jurídica.

Consideramos que es menester por lo expresado anteriormente, aumentar los convenios intermunicipales, para resolver - - grandes problemas municipales como los siguientes:

- Electorales.
- Sociales
- Culturales
- Conflictos de legislación
- Conflictos de cauces de Ríos por contaminación.

- De obras públicas
- De

#### Conflictos de Límites territoriales.

El territorio municipal<sup>(\*)</sup> como un elemento fundamental del municipio (porque sin él no puede haber municipio) no deja de ser materia de contrato.

El territorio de un estado no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico, llamado estado. Y no comprende únicamente, la superficie terrestre sino el territorio, como un ámbito tridimensional que comprende el espacio situado, - - arriba y abajo del plano terrestre, además de éste.

#### Conflictos de legislación.

Estos son muy variables, porque cada estado tiene su propio sistema de solución, sin embargo podemos generalizar algunas características comunes en sus sistemas normativos.

Casi la totalidad de las legislaciones admiten como una primera forma de solución a este conflicto la vida de los Convenios los intermunicipales.

(\*) Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 9a. Ed. México 1968, pág. 182 y ss.

Si bien es cierto que también la mayoría de las legislaciones locales señalan como requisito de validez de esos convenios su aprobación por el Congreso Estatal, con excepción hecha de la ley del Municipio Libre del Estado de Chiapas, cuyo artículo 16 dice: "Las controversias que se susciten entre los municipios por límites de sus respectivos territorios, se resolverán por ellos mismos y sólo que estos no sean posible, ocurrirán al Congreso para que resuelva en términos de equidad".

"Ahora bien en el caso de que se logre un convenio entre los municipios que intervienen en el conflicto, la solución, la reglamentarán las entidades federativas en dos corrientes que son:

- Que el conflicto sea resuelto por el Congreso.
- Que el conflicto lo resuelva el Tribunal Superior de Justicia".

La Ley Orgánica del Estado de México, en su artículo 4o. señala:

"La creación y supresión de municipios, cambio de residencia de las cabeceras municipales y las cuestiones que se susciten sobre los límites intermunicipales, serán resueltos por la legislatura del Estado".

Así muchos estados siguen este sistema como el Estado de Campeche, en el artículo 21 de la Ley Orgánica Municipal, como --

las leyes Orgánicas de los Estados de Aguascalientes y Morelos, en sus artículos 5o. y 4o. respectivamente que la ley Orgánica - del Estado de México.

#### CONFLICTOS DE CAUCES DE RIOS POR CONTAMINACION.

Entre otros problemas que tienen los Ayuntamientos del país, tenemos ejemplos muy claros como son los siguientes:

El poblado de Yautepec, Estado de Morelos tuvo problemas serios con el municipio de Cocoyoc de ese mismo estado y para contrarrestar la contaminación del río se hizo a través de un instrumento jurídico multicitado, el cual era la única posibilidad, los convenios entre estos dos municipios.\*

#### CONFLICTO DE DESORDEN URBANO

Un ejemplo de este conflicto lo encontramos en el Estado de México con dos municipios conurbados: el Municipio de Metepec con el Municipio de Toluca, a través de los mencionados convenios intermunicipales para resolver problemas de una desenfrenada y desordenada urbanización a la falta de servicio.

#### CONFLICTOS DE CONTAMINACION

Así también podrán existir convenios sobre problemas am-

\* Revista bimestral "Estudios Municipales No. 2" Pág. 122  
Sría. de Gob. 1985.

bientales como preocupación mundial nacional y municipal, porque todas las personas tienen el derecho fundamental de gozar de un ambiente sano, correspondiendo al municipio garantizar el bienestar general a la mayor cantidad posible de personas.

Estos se han dado, el Estado de México con el Distrito Federal, y entre los municipios del Estado de México los convenios han sido muy variados, desde la vigilancia del irracional tala de árboles en la zona hasta medidas contra la contaminación ambiental.

Por lo tanto se observa la importancia y pertinencia -- que se haya introducido este instrumento.

La existencia de este permite asegurar mejor el mantenimiento de la infraestructura y la continuidad en la prestación de ciertos servicios básicos, al igual que permite generar condiciones nuevas, de apoyo común entre municipios, para avanzar en el fomento de su propio desarrollo.

Por su importancia es necesario que el marco general de estos convenios se precise y se desarrolle paulatinamente, además de delinear nuevas políticas estatales y nacionales para que los gobiernos municipales practiquen y ejecuten estos acuerdos colegiados, de ahí que sea necesario que todos los presidentes municipales al igual que sus secretarios, reflexionen mejor sobre estos benignos acuerdos y participen cada vez más en la solución de los

problemas de realización de obras, prestación de servicios p**ú**bli-  
cos y demás actividades.

#### 5.4. LA NECESIDAD DE REGLAMENTAR LOS CONVENIOS MUNICIPALES.

No existe en Derecho Público Mexicano reglas precisas, sobre la competencia de los tres niveles de gobierno, respecto a la - - prestación de los servicios públicos, mucho menos sobre convenios entre municipios.

Por lo que resulta imperativo encontrar las fórmulas legales que reglamenten la participación y competencia de cada uno de estos niveles que la fijen y determinen estos servicios, así como, cuándo y en qué forma se deben de celebrar estos convenios. Y en Derecho Constitucional también se debe precisar la legislación de la actividad de un mismo estado, considerando lo que señala la -- Constitución General, formulando los mecanismos legales y administrativos, con el fin de lograr esta eficiente conjunción de voluntades y esfuerzos entre los municipios de una entidad federativa

y obteniendo así un buen desarrollo regional.

Con la reglamentación adecuada aún con limitados elementos - de capacidad administrativa que pudiera disponerse, se deben precisar y reglamentar los convenios y apoyarse mutuamente los municipios, para la solución de los servicios públicos mínimos, no sólo a nivel de proximidades geográficas, sino aún aquellos municipios distantes unos de otros, pero que se resolvieran necesidades comunes.

No obstante la serie de controles establecidos en las constituciones de los estados y reiterando en las leyes respectivas que significan "Una supeditación" total de los municipios a los órganos centrales, promulgar sus leyes orgánicas, lo hicieron con el criterio jurídico-político en el sentido de encontrar su fundamentación en la tradición y costumbres locales, lo que impide la modificación sustancial del municipio y su ajuste con la velocidad de los fenómenos sociales.

Desde el punto de vista normativo, la reforma municipal destaca varias etapas:

- 1) Expedición de reformas al artículo 115 Constitucional (ya concluida)
- 2) Incorporación de estos nuevos principios a las Constituciones de los Estados (etapa de proceso), así como a sus leyes orgánicas correspondientes.

- 3) Deberá cumplirse llevando a cabo las acciones necesarias para que cada uno de los municipios del país asuman los nuevos -- principios municipalistas en sus propios ordenamientos.

Por lo que para poder ejercer el derecho consignado en la -- Constitución Política, se requiere lograr un régimen municipal en materia de convenios que concuerden con los principios de libertad municipal y así desarrollar una serie de actividades de promoción y aumento de estos convenios que muy poco, nuestra legislación se ha ocupado, resultando así indubitable esta herramienta -- que la misma constitución prevé y constituye una forma adecuada -- para el desarrollo, relativo al ámbito de la comunidad municipal más necesitada.

Se ha señalado por otra parte, que en razón de la gran diversidad de municipios en el país, remotamente se puede pensar en -- una reglamentación tipo, más confines orientadores para todos -- ellos.

Es a través del instrumento legal llamado "Ley Orgánica Municipal" y los "Bandos Municipales", que establecen los derechos y obligaciones tanto del Ayuntamiento y de sus miembros, como de -- los habitantes municipales.

No obstante a que de acuerdo al órgano que lo expide, las Le

yes Orgánicas Municipales (\*) y los Bandos Municipales, son diferentes, es de suma importancia que se logren trascender los modelos legales tradicionales, advirtiendo la diversidad municipal. - En este sentido se debe buscar que las legislaturas y los municipios en particular, al expedir estos ordenamientos, dicten en realidad normas que lo rijan para dar solución a sus problemas y establecer las bases de su propio desarrollo, pero la condición de estas bases, es que sean flexibles para propiciar el desarrollo natural de los municipios, desechando los pretendidos paternalismos que sólo significan absurdos medios de control de los municipios.

Entonces afirmamos que la Ley Orgánica Municipal de cada entidad debe ser genérica y los reglamentos habrán de ser específicos en los aspectos sociales, políticos, económicos y administrativos y en la materia de convenios entre municipios.

Y si no se reglamenta de manera general y específico, estos convenios se destruirán paulatinamente este instrumento novedoso y de gran importancia en las comunidades de mayor necesidad.

(\*) En el periódico "Noticias de Hoy" (que circula en el Estado de México), de fecha 12 de Septiembre de 1991, menciona que el ejecutivo del Estado se comprometió ante 121 Presidentes Municipales de la Entidad, a no promover ningún cambio en la Ley Orgánica Municipal, sin consultar debidamente a los Ayuntamientos.

Un elemento determinante que proviene del párrafo final de la fracción III del artículo muchas veces mencionado, para la celebración de asociación municipales, es que se realice con sujeción a la Ley local respectiva. Esta regulación local puede ser o parte integrante de las Leyes Orgánicas municipales o por medio de leyes especiales que se expidan por las legislaturas locales, pero en ambos casos con el propósito de normar de manera clara y precisa que la asociación de los municipios se efectúe bajo bases sustantivas y adjetivas determinadas.

De manera enunciativa, pero no limitativa, dichas bases podrían ser relativas a:

- 1) Los servicios públicos asociables.
- 2) Limitaciones para la posible asociación.
- 3) Condiciones en que éstas pueden celebrarse.
- 4) Plazos de los compromisos respectivos.
- 5) Procedimientos y métodos a que deberán sujetarse.
- 6) Organos jurisdiccionales a quienes corresponda, resolver los conflictos que pudieran surgir, con motivo de incumplimiento de obligaciones generales por la asociación.

Todos los Servicios Públicos, creemos que pueden ser materia de asociación, (salvo las que las legislaturas de los estados, señale como excepciones).

Los servicios de seguridad, calles, parques, serán la excep-

ción, por su propia naturaleza, salvo en situaciones especiales - de una gran inmediatez geográfica, sólo reportan interés, para -- los municipios en que se encuentran ubicados. El primero de - -- ellos es decir, el de Servicios de Seguridad, por estar estrictamente vinculado con la autonomía, defensa y vigilancia de la institución pública municipal, no puede, ni debe ser materia de asociación, además resulta indispensable para salvaguardar el celo - de los ciudadanos de toda comunidad, respecto a la jurisdicción y ámbitos de poder de sus autoridades locales.

No sucede lo mismo con los demás servicios, pues en estos no solamente es conveniente, sino además, en muchos casos, es necesario que los Municipios se asocien para su mejor prestación. En los servicios de agua potable, para su eficacia, resulta frecuente que se tome la misma fuente hidráulica para surtir a diferentes poblaciones. El alumbrado público, atendido de manera común, puede significar considerables ahorros de energía.

Los servicios de limpia, mercados, panteones y rastros en -- aquellas entidades con gran número de municipios, el poder concurrir a su prestación de manera común, tanto en inversiones como - en equipos, en técnicos y además circunstancias, materiales, puede significar considerables ventajas de las autoridades municipales en aspectos financieros y de recursos humanos, permitiéndoles además lograr con la asociación lo que en muchos casos no puede - obtenerse de manera individual.

Los convenios intermunicipales establecen auténticos derechos y obligaciones para ambas partes y en este sentido su materia está sujeta a REGLAS DE INTERPRETACION:

- 1) Estas partes deberán ser interpretadas de acuerdo con el sentido razonable del convenio en general, aún cuando se encuentren contradicciones en su sentido literal.
- 2) Los términos que se empleen en los convenios, deberán interpretarse de acuerdo al sentido usual a excepción de aquellos términos a los que se les quiera otorgar cierto significado técnico especial.
- 3) Se debe participar de la base de que en ningún momento se pretende obtener una ventaja por parte de alguno de los dos ejecutivos.
- 4) Deberá hacerse referencia a convenios similares, elaborados con anterioridad, a fin de aclarar, las dudas que resulten.
- 5) Si algún concepto de clausura es dudoso, deberá interpretarse de acuerdo al espíritu general del convenio.
- 6) Si en algún convenio, son admisibles para una misma cuestión, los significados, deberá preferirse aquel significado que conceda menor rentador para el ejecutivo que se beneficia.
- 7) Todo convenio tiene como propósito que las estipulaciones que se pacten produzcan efectos administrativos, económicos y sociales, por lo que no es admirable que cualquiera de los ejecutivos, argumente alguna interpretación que vuelva ineficaz alguna de las estipulaciones convenidas.

- B) Otros elementos que puedan servir para la interpretación de un convenio, estriba en aprovechar los estadíos, anotaciones, aclaraciones de prensa, etc. que sirvan de base para preparar los considerandos, el proemio o la cláusula del convenio.

En Derecho Administrativo es indiscutiblemente, entre todos - el más flexible y dinámico que nace de la realidad, de los hechos - económicos y sociales. Este derecho asume la releverante tarea de proporcionar a la sociedad las técnicas jurídicas y que permita a un estado de derecho, ordenar mediante estímulos y limitaciones, - la actividad económica del gobierno y de las particulares, creemos que los convenios, que los Presidentes Municipales celebren, deberán de ser siempre el reflejo fiel de las mejores tesis políticas económicas y sociales y el reflejo también de los más serios avances al Derecho Administrativo Mexicano.

Pueden ser objeto de convenio, exclusivamente, las facultades del Ejecutivo local, pero cuando menos, a nivel de Constitución General no es factible que los municipios, cedan mediante los mismos actos, facultades que les son propias.

Que la celebración de los convenios es potestativo, tanto para el Gobernador del Estado, como para los Ayuntamientos.

En los convenios que celebra la Federación con los estados y que estos, asimismo mediante convenios cedan a los municipios, la

Federación como titular originario de las facultades cedidas, puede reservarse expresamente el derecho de rescindir éste, en forma debida y adecuada cuando considera que la actividad no se realiza.

No existe impedimento legal para que la Federación reclame - directamente al Municipio, la rescisión por incumplimiento, a pesar de no ser parte, ya que se trata de una actividad de la que - es titular.

Para evitar lo que en Derecho Procesal se denomina Falta de interés, la Federación la celebran con los estados un convenio, - debe exigir que se incluya una cláusula en virtud de la cual los estados, en los convenios que celebren con los municipios, reconozcan la titularidad y el derecho a rescindir sin contar con la mediación o intervención del estado.

Respecto a la competencia para conocer de posibles reclamaciones por incumplimiento de convenios celebrados entre los estados (\*) y los Municipios, pidiéranse apuntarse las siguientes:

- a) Si la reclamación es entre la Federación y los Municipios, los competentes serán los jueces de Distrito.

(\*) Art. 104 Constitucional "Corresponde a los tribunales de la Federación de las controversias que se susciten entre dos o más estados o un Estado y la Federación, así como las que sugieren entre los Tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado.

Los conflictos que se pueden dar entre el Ejecutivo y los Ayuntamientos, tiene por lo general, el carácter de políticos, esa pudiera ser la razón por la que su resolución ha quedado confiada a la legislatura local, o al Tribunal Superior actuando en pleno.

- b) Si la reclamación es entre la Federación y el estado, el competente para conocer, es el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (art. 104 fracción IV y 105)

En el caso de existir convenios entre la Federación y los Municipios, por no existir un principio expreso que diga lo contrario, opera la regla general que se desprende del artículo 104 --- fracción III", de aquellas en que la Federación fuese parte:

En relación con los convenios, si el conflicto se presenta - entre el Gobernador y un Municipio, por lo general se ha--confiado su resolución a la legislatura local.

De conformidad con la Constitución, los Municipios gozarán - de personalidad jurídica. No se establece ninguna limitación a - ella.

La mayoría de los municipios del país han concentrado convenios con su estado para que éste sea el que administre los impuestos, a la propiedad inmobiliaria, pues los sistemas de control de estos impuestos dependen fundamentalmente de los catastros.

Valores, padrón de predios y contribuyentes y son pocos los municipios que cuentan con la infraestructura y con la base de datos correspondientes, para la cobranza de los mismos.

Para hacer operante la hacienda Municipal no basta que se haya dado la reforma legislativa y que se le entregue el rendimiento de las participaciones y de los gravámenes de la propia inmobiliaria, es necesario capacitarles, crear infraestructura y permitir en consecuencia importante financiera y responsable.

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

El Estado Mexicano para cumplir con su obligación realiza innumerables actos jurídicos y entre ellos se encuentran los convenios administrativos.

Desde el punto de vista administrativo, los convenios y - los contratos son sinónimos, no obstante que algunos autores señalan que el contrato tiene una función positiva: crear y transmitir; y al convenio una función negativa: modificar o extinguir.

Actualmente no hay una ley que regule sistemáticamente a los convenios y a los contratos administrativos y existen los -- contratos administrativos de derecho civil (prestación de servicios profesionales, comodato o donación y adquisiciones) y de de recho mercantil (emisión de títulos de crédito, de sociedad) y - los propiamente administrativos (obra pública y suministro).

Dentro de los convenios administrativos del Estado, se en cuentran los celebrados a nivel internacional, los que convienen con entidades federativas y los efectuados con los municipios.

Entre más frecuentes celebre convenios la federación, los estados y los municipios se podrá mejorar la asociación y coordi nación, y organizarse en las diversas actividades que le son -- propias. Los contratos administrativos están sujetos tanto al - derecho privado como al derecho público, no hay criterio unifor-

me, pero se ha generalizado que los de obra pública son de Derecho Público y otras que estén consideradas en el Derecho Civil - exorbitante.

La base constitucional de los contratos administrativos, concretamente los acuerdos de voluntades entre las autoridades gubernamentales lo encontramos en el artículo 115 Constitucional Fracción IV Inciso A 2o. Párrafo. Este artículo constitucional se refiere a varios tipos de convenios la Federación con los Estados, entre estado y municipios y muy pocos a nivel intermunicipal.

La celebración de convenios entre la Federación y las entidades federativas han constituido el eje principal del desarrollo. Y columna vertebral de solución de muchos problemas de la sociedad moderna y en la actualidad sigue siendo primordial esta cooperación. Al grado de hoy en día ya están elevados a rango constitucional, la celebración de estos convenios podemos decir que están sujetos a varios principios ejemplos:

- 1.- Sujetos a la legislación local y al Congreso.
- 2.- Mientras estas instituciones no den reglas relativas no podrán celebrarse convenios.
- 3.- Comprenden actos de naturaleza ejecutiva y no legislativa.
- 4.- Que sean potestativos y no obligatorios.

- 5.- Si no se cumple, rescindir el convenio, sin necesidad de declaración judicial, por ser autoridad titular.

#### CONVENIO ENTRE ESTADO Y MUNICIPIO

Un claro ejemplo de este convenio es el administrativo-tributario y tienen su base en la propia constitución al mencionar - el artículo 115 Constitucional "Los municipios podrán celebrar -- convenios con el Estado, para que se haga cargo de algunas de las funciones con la administración de las contribuciones".

También este tipo de convenios son potestativos tanto para el Gobernador del Estado, como para los Ayuntamientos y la competencia para reclamaciones entre estos, por lo general se ha confiado a la legislación local, (casi siempre son de carácter político) y al Tribunal Superior en pleno.

#### CONVENIOS INTERMUNICIPALES.

Son instrumentos novedosos, que sirva mejorar la realidad de los municipios, a través del derecho. Es una de las grandes aportaciones de la Administración Pública y que da posibilidades ilimitadas de desarrollo en el país, en los servicios públicos y servicios de interés general, el cual ha tomado su papel importante, desde la reforma municipal hasta nuestros días.

El municipio como persona jurídica, tiene la calidad de menor, no por su jerarquía, sino por su territorio y población y no es considerado como simple integrante de los estados, sino un órgano del Estado, como una institución fundamental de la vida con facultades y responsabilidades.

Desde su origen fue considerada de una importancia inusitada desde la conquista, y a la fecha ha logrado sobrevivir, esto es un gran triunfo, constitucionalmente es considerado como base de la división territorial y de su organización política y administrativa, con personalidad jurídica y patrimonio, administrado, por un Ayuntamiento, no habiendo autoridad intermedia y teniendo el principio de no reelección, además administrando libremente su hacienda.

Desde 1917 fue considerada la Autonomía Municipal, pero de ninguna manera reglamentada, y tendrá autonomía, desde el ámbito geográfico, pero no autonomía económica, y a partir de la reforma Constitucional se robusteció la libre administración de su hacienda, sin embargo la federación y los estados han adoptado una actitud paternalista.

La autonomía municipal crecerá si aumenta la descentralización, el municipio administrativamente ya no es un organismo de la descentralización administrativa por región, más bien es una estructura político-administrativa y no tiene nexos directos con la organización central federal.

El municipio políticamente se refiere al control, vigilancia y coordinación del órgano centralizador al igual que los Estados. Dentro de las facultades de los ayuntamientos, están las de tener a su cargo los servicios públicos, coordinarse y asociarse con otros municipios, para la más eficaz prestación de estos servicios, ciertamente el municipio es el que más directamente recibe las demandas populares, y tiene que resolverlos para así dar una mejor calidad de vida a los que viven en el seno del municipio.

Sin embargo el municipio tiene problemas muy fuertes de desempleo, migración, irregularidad de industria eficaz, y además refleja clara dependencia de autoridad estatales y federales.

Y aún con sus múltiples problemas el municipio no se ha cruzado los brazos y ha tomado medidas decisivas una de ellas es la mancomunidad de municipio, esta medida constituye abandono inteligente a las formas paternalistas.

#### PROBLEMATICA MUNICIPAL

Al mayor número de problemas municipales, se refleja la dependencia de autoridades municipales, a las estatales y federales; provocando desinterés de las autoridades municipales, siendo el más fuerte problema, el económico. La concentra-

ción económica en unos cuantos municipios ha determinado la emigración del campo a centros industriales, de igual forma cuando la industria crece, la agricultura se empobrece, - pero será entonces entre otras instituciones jurídicas-políticos, aplicar correctamente los convenios entre ellos para múltiples soluciones.

#### ALTERNATIVAS DE SOLUCION.

Serán las siguientes:

- 1).- Descentralizando la economía y adquiriendo poco a poco capacidad de organización.
- 2).- Equilibrando la agricultura y la industria e impulsar trabajos tradicionales.
- 3).- Evitar la migración, creando trabajos de beneficio personal y colectivo.
- 4).- Atender la educación, salud y todos los servicios, buscando mejor independencia política y económica.

La satisfacción de los servicios públicos desde el agua potable hasta la seguridad pública han sido muy lenta, debido a la existencia de problemas dentro y fuera del municipio.

Hay un mecanismo de concertación tanto de los gobiernos - de los estados con la de sus municipios, que ha atenuado la penuria de estos servicios y es el llamado "Convenio de Desarrollo Municipal", en el que se distribuye la inversión, de acuerdo al grado de desarrollo de las regiones. Y las alternativas de este mecanismo será:

- Asignar mejores recursos económicos de la Federación a los estados y de estos a los municipios.
- Continuar con la reforma legislativa.
- Organizar y coordinar los tres niveles de gobierno.
- Creación de centros de estudios para la mejor planeación municipal.

#### CONVENIOS ENTRE LOS MUNICIPIOS PARA LA SOLUCION DE SUS PROBLEMAS.

Cada día se transforma gradualmente la ciudad municipal, mediante un determinado orden y coordinación.

El municipio actual ya no es simplemente empresa de servicios, ahora tiene cometidos que antiguamente eran señalados a -- los gobiernos de los estados y a la federación. En tiempos pasados el municipio se enfrentó a una suma de problemas diversos, - viviendo en una penuria, por la poca ayuda de la federación y el estado; no obstante salió adelante, y aún sigue siendo mínima es

ta ayuda, por lo que se propone para mejorar la situación lo siguiente:

- 1).- Formular mecanismos legales y administrativos necesarios con el fin de lograr una eficiente conjunción y esfuerzos.
- 2).- Que estos mecanismos vayan dirigidos a mejorar la prestación de los servicios públicos.
- 3).- Mayor participación de los funcionarios municipales en la coordinación y asociación de ayuntamientos para celebrar convenios de coordinación.
- 4).- Legislación y reglamentación de convenios entre municipios de un mismo estado o entre municipios de estados diferentes.

En la necesidad de aumentar los convenios municipales, el artículo 115 Constitucional destaca dos aspectos: Servicios Públicos y Convenios Intermunicipales con las circunstancias que vive actualmente las ciudades del país; exigen una vinculación entre las demandas y decisiones y se logra a través del instrumento jurídico de promoción y colaboración de acuerdos municipales; y de esta manera el municipio cumple en lo fundamental, reemplazando las viejas formas y conceptos caducos. Los convenios intermunicipales que pueden suscribirse son: electorales, -

sociales, culturales, conflicto de legislación de territorio, de contaminación, de obras públicas, etc.

Por lo anterior se observa, la importancia de seguir aumentando la suscripción y práctica de este instrumento jurídico reciente; y aunque de antigua creación, práctica muy necesaria en la actualidad.

La existencia de estos convenios, permite asegurar la -- continuidad de servicios básicos y avanzar en su desarrollo pau latinamente por su importancia, dando lugar a que los funcionarios de los ayuntamientos del país, practiquen y ejecuten estos acuerdos colegiados, de aquí que sea necesario que los presidentes municipales y secretarios, reflexionen sobre estos benignos acuerdos y participen cada vez más en la solución de los problemas y de la prestación de servicios públicos.

La necesidad de reglamentar los convenios municipales no existe en derecho mexicano, reglas precisas sobre los convenios entre municipios, por lo que resulte imperativo encontrar las -- fórmulas legales, con la reglamentación adecuada se debe preci-- sar los convenios y así apoyarse mutuamente los municipios y resolver sus problemas mínimos, no sólo a nivel de aproximidades - geográficas sino aquellos municipios distantes unos de otros.

Normativamente podemos señalar: que se incorporen a estos

nuevos principios (convenios intermunicipales) a todas las constituciones de los estados y paralelamente a sus leyes orgánicas municipales correspondientes y cumplirse, estos principios municipales logrando así un mejor régimen municipal en materia de -- convenios estos deben concordar con el principio de libertad municipal. Si bien es cierto que los municipios del país tienen una gran diversidad, pudiera pensarse en la elaboración de una - reglamentación tipo general, dando flexibilidad para que los estados lo adecúen a las circunstancias de su entidad.

Un elemento será el que se realicen con sujeción a la ley local, de ahí su importancia de la incorporación reglamentada de estos instrumentos a las legislaciones locales, enunciaremos algunas bases:

- Qué, servicios públicos deben asociarse.
- Limitaciones y condiciones de la asociación.
- Condiciones, plazo, procedencia y métodos a que deben sujetarse, etc.

Enunciamos también algunas reglas de interpretación:

- 1.- Interpretarse de acuerdo con el sentido razonable del convenio en general.
- 2.- Los términos deberán interpretarse de acuerdo al sentido usual.

3.- Si hay cláusulas dudosas, se deberá interpretar de acuerdo con el espíritu general del convenio.

Pueden ser objeto de convenio las facultades del ejecutivo local, a nivel constitucional no es factible que los municipios cedan mediante los mismos actos, facultades que les son propios es potestativo para ambos la celebración de convenios.

Al celebrar un convenio la federación con los estados, deben incluir una cláusula reconociendo la titularidad de éste (para evitar lo que en derecho procesal se denomina falta de interés).

Si hay reclamación entre la federación y los municipios - los competentes son jueces del distrito y si lo hay entre la federación y el estado competente es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS

- ACOSTA ROMERO MIGUEL Teoría General del Derecho Administrativo, 4a. ED. Edit. PORRUA, S.A. 1981 707 P.P.
- BAENA PAZ GUILLERMINA Instrumentos de Investigación, manual para elaborar trabajos de investigación y tesis profesionales. 12a. Ed. junio de 1984 GA. Reimpresión, abril de 1986 México, D.F. - Editorial Mexicanos Unidos, S.A. 134 P.P.
- FAYA VIESCA JACINTO Administración Pública Federal, 2a. Ed. México, D.F. 1983 Edit. Porrúa, S.A. 196 P.P.
- FRAGA GABINO Derecho Administrativo, 25a. Ed. México, D. F. 1986 Edit. Porrúa, S.A. 506 P.P.
- M E X I C O Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, U.N.A.M. (Instituto de Investigación Jurídica) México, D.F. 1985.
- MEXICO, ESTADO DE MEXICO Constitución Política del Estado Libre Soberano de México, Ley Orgánica Municipal, Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de México. 1a. Edit. Comisión Estatal Electoral. Toluca de Lerdo México abril de 1987.
- MORGAN SANABRIA ROLDANDO Instructivo para elaborar fichas, - bibliográficas, Hemerográficas, Documentales y Legislativas, Estado de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón de la U.N.A.M. 1985 66 P.P.
- OCHOA CAMPOS, MOISES La Reforma Municipal. Ed. Porrúa S.A. 1979, 352 P.P.
- RACASENS SICHES LUIS Tratado General de Filosofía del Derecho. México, D.F., Edit. Porrúa 3a. Ed. 1965. 718 P.P.

- PORRUA PEREZ FRANCISCO Teoría del Estado 9a. Ed. México, D.F. 1976 Edit. Porrúa S.A. 526 P.P
- TENA RAMIREZ FELIPE Derecho Constitucional Mexicano 14a Ed. México, D.F. Edit. Porrúa, S.A. 1976 618 P.P.
- VAZQUEZ PAREDES HECTOR El Nuevo Municipio Mexicano, 1a. Ed 1986, México, D.F. Secretaría de - Educación Pública, Dirección General de Publicaciones y Medios 1a. Ed. Edit. Foro 2000, 204 P.P.
- VILLORO TORANZO MIGUEL Introducción al Estudio del Derecho, 3a. Ed. México, D. F. Edit. Porrúa, S. A., 1978 486 P.P.
- TREVIÑO GARCIA RICARDO Contratos Civiles y sus generalidades, 4a. Ed. Edit. Font, S.A. 1982, Tema 5 566 P.P.
- W.M. LACKSON Diccionario Enciclopédico Quillet Edit. Argentina Aristides Quillet, S.A. Ed. 972 tomo III.

DOCUMENTOS ESTATALES

MEXICO

- El Desafío Municipal  
13. Ed. ICAP. 1982,  
La reimpresión C.N.E.M. 1985-  
México, D.F. Talleres Gráficos  
de la Nación 218 P.P.
- SECRETARIA DE GOBERNACION. CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.

REVISTAS BIMESTRALES

- México, D.F. Secretaría de Gobernación,  
Centro Nacional de Estudios Municipales.
- |       |               |      |          |
|-------|---------------|------|----------|
| No. 1 | Enero-Febrero | 1985 | 161 P.P. |
| No. 2 | Marzo-Abril   | 1985 | 176 P.P. |
| No. 3 | Mayo-Junio    | 1985 | 146 P.P. |
| No. 4 | Julio-Agosto  | 1985 | 156 P.P. |
| No. 5 | Sept-Octubre  | 1985 | 168 P.P. |
| No. 6 | Nov.-Dic.     | 1986 | 162 P.P. |
| No. 7 | Enero-Febrero | 1986 | 218 P.P. |
- LEGISLATIVA