

19
2Ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGON"**

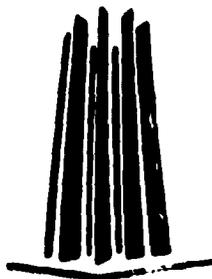
**LA NECESIDAD DE DESCENTRALIZAR EL SERVICIO
DE AGUA POTABLE MUNICIPAL**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

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

ASESOR: LIC. MARTHA ALICIA SALAZAR LOPEZ



MEXICO, D. F.

1996

**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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

**A DIOS: Por darme la oportunidad de
la vida y a quien le debo
todo lo que fui, soy y seré.**

**A mis padres: La señora María de la Luz
Juárez Lugo, quien por su
cuidado, esmero y cariño
pude lograr el objetivo
trazado. Al señor Clemente
Hernández Ortega, valuarte
de enseñanza y sinceridad,
en donde quiera que se
encuentre, gracias a ambos
los quiero.**

A ella: Por su paciencia, alegría y
amor, mujer en todos los
sentidos, tu linda, el más
grande regalo que he tenido,
te amo.

A mis hermanos: Margarita, Dinna, Clemente,
Hortensia, Bibiana, Jaime,
Rubén y Jesús, por sus con-
sejos y apoyo moral en toda
mi vida, mi más sincero agra-
decimiento.

A la Lic. Martha Alicia

Salazar López: Quien tuvo a bien dirigirme
el presente trabajo, consi-
derandola por sobre todo
una excelente persona. Por
su ayuda desinteresada, gracias.

I N D I C E

PAGINA

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO

ESTUDIO PRELIMINAR DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	1
1.1. LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION COMO PRINCIPALES FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.	1
1.1.1. CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.	2
1.1.2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.	7
1.1.3. DIFERENCIAS ENTRE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.	10
1.2. LA DESCENTRALIZACION EN LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO.	13
1.2.1. ANTECEDENTES.	13
1.2.2. CONCEPTO.	14
1.2.3. CARACTERISTICAS.	15
1.2.4. NATURALEZA JURIDICA.	19
1.2.5. MARCO CONSTITUCIONAL	22
1.2.6. OBJETIVOS Y FINALIDADES.	23

CAPITULO SEGUNDO

LA DOTACION DE AGUA POTABLE COMO SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL	25
-------------------------------------------------------------	----

	PAGINA
2.1. NOCIONES GENERALES Y FUNDAMENTOS LEGALES	
DEL MUNICIPIO	25
2.1.1. DEFINICION.	25
2.1.2. NATURALEZA Y PERSONALIDAD JURIDICA.	27
2.1.3. AUTONOMIA.	37
2.1.4. EL SISTEMA FEDERAL Y EL MUNICIPIO.	39
2.1.5. MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.	41
2.2. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES Y LA	
DOTACION DE AGUA POTABLE.	47
2.2.1. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.	47
2.2.1.1. DEFINICION.	48
2.2.1.2. PRINCIPALES SERVICIOS PUBLICOS MUNICI-	
PALES.	54
2.2.2. FORMAS DE ADMINISTRACION DE LOS SERVI-	
CIOS PUBLICOS.	66
2.2.2.1. DIRECTA.	67
2.2.2.2. INDIRECTA.	70
2.2.3. EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE COMO SER-	
VICIO PUBLICO.	72
2.2.3.1. LA DOTACION DE AGUA POTABLE MUNICIPAL.	73
2.2.3.2. LAS PROBLEMAS DEL SERVICIO DE	
AGUA POTABLE.	75
2.2.3.3. EL SISTEMA ACTUAL DEL SERVICIO DE AGUA	
POTABLE EN LOS MUNICIPIOS.	77
2.3. LA LEGISLACION Y EL SERVICIO PUBLICO DE	
AGUA POTABLE MUNICIPAL.	79
2.3.1. REGULACION EN EL ARTICULO 115 CONSTITU-	
CIONAL.	80
2.3.2. REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.	82

	PAGINA
2.3.3. REGULACION EN OTRAS LEYES.	84
CAPITULO TERCERO.	
LA DESCENTRALIZACION DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE MUNICIPAL.	88
3.1. PRINCIPALES PROBLEMAS QUE IMPLICA LA CENTRALIZACION DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE.	90
3.2. LA NECESIDAD DE DESCENTRALIZAR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE.	98
3.2.1. SOLUCION AL PROBLEMA DE LA CENTRALIZACION	102
3.3. PROPUESTA DE ADICION AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.	105
3.3.1. PROBLEMA DE PRECISION NO PREVISTO.	106
3.3.2. LA CREACION DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES PARA LA DOTACION DE AGUA POTABLE.	109
CONCLUSIONES.	
BIBLIOGRAFIA.	

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

Toda vez que genera un interés público enorme, traduciéndose en una importancia colectiva, por su propia naturaleza el agua potable constituye el principal servicio público, no sólo municipal, sino incluso nacional. Por tal motivo, requiere de una buena administración para suministrarlo a la sociedad. Así los Municipios, en su mayoría, actualmente realizan el abasto de agua por medio de un régimen centralizado, siendo muy ineficaz el Ayuntamiento en este aspecto. Por tanto la necesidad de un cambio en la organización administrativa del sistema de agua potable, es urgente, ya que día a día se recrudece la situación y afecta directamente a todos los usuarios de este servicio público.

De esta manera, la presente investigación tiene como objeto brindar una propuesta para solucionar esta dificultad que repercute en el agua potable, siendo necesario, para dicho estudio abordar aspectos globales tales como; la centralización y la descentralización, su concepto, características, objetivos, finalidades, personalidad jurídica, constitucionalidad, etc.; además observaremos puntos medulares del Municipio como esfera gubernamental y como entidad

prestadora de servicios públicos, analizaremos los servicios municipales establecidos en la Constitución General y concretamente el agua potable; los sistemas de prestación de ésta; las problemáticas que implica el régimen central en el suministro; la legislación que sustenta el servicio público en cuestión; para finalmente proponer una adición al artículo 115 constitucional en su fracción tercera, en el sentido de crear organismos descentralizados de carácter municipal para abastecer del vital líquido a la población de los Municipios, con lo que se solucionarían muchos problemas que tiene el actual sistema de prestación.

Por último, el estudio y análisis de esta situación jurídica tiene también como finalidad, hacer del conocimiento de la colectividad en general el dilema y el resultado que arrojaría, de hacerse realidad tal propuesta.

CAPITULO PRIMERO

ESTUDIO PRELIMINAR DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

1.1. LA CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION COMO PRINCIPALES FORMAS DE ORGANIZACION ADMINISTRATIVA.

Desde épocas atrás, las diferentes sociedades se han enfrentado a la necesidad de conformar una Administración Pública, la cual es "la acción del Estado encaminada a concretar sus fines"¹, y realice sus objetivos, actividades tendientes a la satisfacción de las situaciones que va exigiendo el interés público, es decir, al ejercicio de una de las atribuciones estatales. Para lograr tal finalidad, el Estado se ha dado a la tarea de organizar la Administración Pública mencionada, moldeandola con las formas más eficientes, que le permitan cumplir con los cometidos que le son propios.

Estas formas de organización administrativa, con el correr del tiempo se han modificado, debido principalmente a los cambios socioeconómicos y poblacionales, por tanto, se siente cada día con mayor urgencia, la necesidad de reformar el complejo aparato administrativo para que responda de una manera más eficiente a la realidad social a la que está sometido.

1. SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décimo sexta edición. Editorial Porrúa. México 1994. p. 519.

Por otra parte, hay que dejar bien claro que al referirse a las formas de organización administrativa, estamos hablando de la Administración Pública, esto es, uno de los poderes de la unión; El ejecutivo como responsable de la función administrativa. De esta manera, la organización administrativa "es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependan del poder ejecutivo directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado."²

Es indudable que la organización administrativa constituye una parte del Derecho Administrativo, por lo que podemos afirmar que las formas de organización administrativa son aquellas estructuras de los órganos funcionales de la Administración Pública, sus atribuciones, sus facultades y sus obligaciones.

Las formas de organización administrativa más comunes e importantes para el estudio que se realiza son:

1. Centralización.
2. Descentralización.
3. Desconcentración. Esta como una modalidad de la centralización, ya que es parte y se encuentra dentro de la misma.

1.1.1. CENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La centralización administrativa es una de las principales

2. ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Novena edición. Editorial Porrúa. México 1990. p. 113.

formas de organización administrativa, en sentido gramatical significa reunir toda la autoridad en el gobierno supremo. Encuentra su base jurídica constitucional en el artículo 90 al establecer: "La Administración Pública Federal será centralizada y parastatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso...

Asimismo, no podemos dejar de señalar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como sustento legal de la centralización administrativa, a raíz de que se establece desde un punto de vista jurídico, material y formal gran parte de las atribuciones que tiene la multicitada forma de organización administrativa.

De tal suerte que cuando los diversos órganos administrativos se encuentran vinculados entre ellos, en un plano de jerarquía que parte de un superior hasta el de menor categoría, estaremos en presencia de la centralización, lo cual toma su nombre de la circunstancia de que a partir de un centro se derivan los demás órganos que la integran, siempre subordinados y dependientes de aquel.

El Dr. Serra Rojas la define como "el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas".³

Para Galindo Canacho Miguel "la centralización consiste en la relación de subordinación que existe entre los órganos superiores y los inferiores, respecto al principio de jerarquía de

3. Op. Cit. p. 527.

los mismos".⁴

Jorge Olivera Toro señala, "la centralización administrativa es la estructura en la cual los órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden en el que el impulso y dirección la llevan los centros superiores o directivos y la ejecución los subordinados o inferiores".⁵

De acuerdo con las distintas concepciones que se tienen de la centralización, se puede advertir con facilidad, que dicha forma de organización se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los de mayor rango de la administración, lo cual es de gran importancia pues para que se de una verdadera centralización administrativa es necesario, y así tenemos que existe un acomodo de subordinación entre los diversos órganos que la componen, frente al poder ejecutivo. De tal forma la relación jerárquica es el orden o grado que guardan entre sí los distintos órganos de la Administración Pública, establecida a través de un vínculo jurídico entre ellos, para determinar figuras superiores e inferiores, mediante el ejercicio de los poderes que implica la propia relación y que son puestos en práctica por los titulares de los mismos, es decir, por los superiores jerárquicos. Sintetizando, se puede señalar que es el nexo que guardan entre sí los servidores públicos del poder ejecutivo consistente en la subordinación de las decisiones, mando, disci-

4. Derecho Administrativo. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1995. p. 101.

5. Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición. Editorial Porrúa. México 1988. p. 288.

plina de los inferiores para con los superiores y que implica lealtad y obediencia para el titular que los nombró o designó.

La relación jerárquica en el régimen centralizado implica una serie de poderes o facultades que le son propios, característicos y que el superior posee frente al subordinado, a efecto de permitir la unidad de la administración a pesar de la variedad de órganos que la forman. Tales poderes a saber son los siguientes:

- a) Poder de decisión.
- b) Poder de Nombramiento.
- c) Poder de Mandato.
- d) Poder de revisión.
- e) Poder de vigilancia.
- f) Poder disciplinario.
- g) Poder para resolver conflictos de competencia.

a) Poder de decisión. Es la potestad de señalar un contenido a la actividad de la Administración Pública. Esta facultad implica que el superior puede tomar resoluciones para indicar en que sentido habrá de actuar el órgano o funcionario, ante dos o más posibles caminos por elegir.

b) Poder de nombramiento. Es la facultad que tiene el titular del poder ejecutivo para designar a sus colaboradores, dicha prerrogativa impone al nombrado obligaciones de lealtad y obediencia hacia dicho titular, estos es, el superior puede valorar la aptitud de los candidatos a un empleo y seleccionar al que considere más capaz. Este poder de nombramiento es el principio que establece el punto de partida de la relación jerárquica.

c) Poder de mando. Es la potestad de ordenar a los inferiores

res jerárquicos cómo deben conducirse en algún asunto para la realización de la función administrativa, en el ámbito que la ley señala su intervención. Esta facultad la ejercen normalmente los superiores a través de órdenes, instrucciones y circulares.

d) Poder de revisión. Es la examinación de los actos del subalterno por parte del superior jerárquico, a efecto de encontrar fallas que puedan llevar a la revocación, modificación o confirmación de los mencionados actos. Es importante aclarar que la revisión se puede hacer por propia voluntad o a través de la promoción de algún recurso. En otras palabras, la propia autoridad puede iniciar la revisión o bien el ciudadano al hacer válido un medio legal para ello.

e) Poder de vigilancia. Consiste en que el superior jerárquico supervise si sus empleados y colaboradores cumplen eficazmente con las órdenes que se les han dado, inspeccione si desempeñan fielmente su trabajo, para que haya garantía de la buena marcha de la Administración Pública y verifique que su actuación sea conforme a derecho para evitar caer en responsabilidades.

f) Poder disciplinario. Es la facultad que tiene por objeto principal, imponer las sanciones correspondientes a los funcionarios y empleados que no cumplan con su deber en el ejercicio de la función pública.

El incumplimiento de sus deberes trae como consecuencia una responsabilidad que puede ser de tres tipos: civil, penal y administrativa. En el caso de esta última la sanción que se le impone recibe el nombre de corrección disciplinaria, la cual obviamente la impone el superior jerárquico.

Las sanciones administrativas son clasificadas según la gravedad de la falta en:

1. El apercibimiento verbal.
2. La amonestación por escrito.
3. La multa.
4. La privación del derecho de ascenso.
5. El descenso.
6. La suspensión temporal del empleo.
7. El cese del trabajo.

g) Poder para resolver conflictos de competencia. Este tiene aplicación cuando existe duda en algún asunto para determinar cuál es el órgano o funcionario con facultad para atenderlo y despacharlo. En este caso el superior jerárquico tiene potestad para resolver a cuál de ellos le corresponde.

Finalmente, en México, la Administración Pública Centralizada se encuentra latente en las tres esferas de gobierno: federal, en el que el jefe supremo es el Presidente de la República y sus subordinados se reflejan en las secretarías, departamento y procuraduría; estatal, siendo el Gobernador la máxima autoridad central; y municipal, en donde el Presidente Municipal tiene a su cargo el poder ejecutivo y por ende la función administrativa.

1.1.2. DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

La expresión descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia. Esta forma de organización administrativa cada día toma mayor fuerza

y empuje, pues en primer lugar, toda centralización de poder resulta incómoda y fastidiosa a los gobernados y enseguida, porque los órganos descentralizados no guardan respecto al poder central ninguna relación de subordinación, sino solo una vinculación de tutela, permitiendo una mejor Administración Pública. Es necesario advertir que algunos autores opinan que dichos entes descentralizados sí son en cierta forma manejados por el Ejecutivo dándose la relación de jerarquía, fundándose en que el poder de nombramiento, principalmente, es evidente entre los organismos descentralizados y el titular del poder administrativo. No obstante, me inclino por creer que sí hay cierta distancia entre uno y otro, ya que si bien es cierto que se da la facultad de nombramiento en algunos entes de esta naturaleza, la relación existente es de manera indirecta, pues no están supeditados a las órdenes del poder central, pudiendo actuar los organismos descentralizados de una forma autónoma por tener personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio, como quedará precisado más adelante.

La descentralización administrativa existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado o que es de interés público. Por ello, esta forma de organización administrativa tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos personificados, desvinculados, en mayor o menor grado, de la Administración Pública Centralizada.

Surge principalmente la descentralización, con motivo del crecimiento desorbitado de las necesidades de carácter público, que actualmente tiene obligación de satisfacer el Estado y lo

cual no hace en su totalidad, así que por medio de esta forma de organización, se intenta cumplir realmente con los requerimientos que presenta la sociedad moderna buscando dos cosas fundamentales, la primera es la de aligerar al Estado de las cargas que le impone hasta nuestros días la colectividad y la segunda la satisfacción de ciertas necesidades de manera pronta y eficaz, a través de diversos entes, que por su carácter localista o por su especialización técnica, estarán capacitados para hacerlo, naturalmente, se está haciendo referencia a los organismos descentralizados.

En cuanto a la clasificación de las formas descentralizadas encontramos lo siguiente:

a) Descentralización por región. La figura clásica de este tipo de descentralización es el Municipio, con lo cual no estoy de acuerdo, pues en todo caso sería una descentralización política y no administrativa, ya que atañe a la forma en que se estructura un Estado, lo que quedará mayormente expresado con claridad en el rubro correspondiente.

b) Descentralización por colaboración o cooperación. Estas son organizaciones de particulares que conyuvan con el Estado - esto es, por medio de organismos privados se ejerce una función pública, colaborando de esta forma con el Estado - y se da cuando a la Administración Pública se le presentan problemas para cuya resolución se requiere de una preparación técnica y de la cual carece, así que, para tal efecto, se autoriza a organizaciones privadas su cooperación, haciéndolas participar en ejercicio o en la actividad de la función administrativa.

c) Descentralización por servicio. Esta es la forma más pura

de la descentralización administrativa y la cual es motivo del presente estudio, aunque es vital precisar que para ser considerado como un organismo descentralizado, es necesario que se reúnan todas las características específicas de estos y que además se enunciarán en un tema por separado.

Así, es posible afirmar que la descentralización administrativa es una forma de organización que adopta la Administración Pública, ya sea federal, estatal o municipal, para desarrollar dos puntos: actividades que competen al Estado y/o actividades que son de interés general en un momento determinado, a través de organismos creados especialmente para ello y que son dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio.

1.1.3. DIFERENCIAS ENTRE DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA.

Antes de señalar las diferencias entre una y otra es importante saber qué es la desconcentración administrativa.

Para el Maestro Miguel Acosta Romero, "es una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado por medio de un acto materialmente legislativo (ley o decreto) determinadas facultades de decisión limitadas y un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior".⁶

Galindo Camacho por su parte comenta, "la desconcentración administrativa consiste en un acto jurídico por medio del cual el

6. Op. cit. p. 317.

titular del órgano ejecutivo o de uno de sus órganos derivados, a través de una ley o un acuerdo, faculta a un órgano secundario creado por él mismo o una agencia de la administración central, para que lleve a cabo una serie de actos de procedimiento, trámite o decisión, para que en su nombre realice las funciones propias de su competencia, otorgándole la autonomía técnica necesaria para el eficaz y pronto cumplimiento de sus tareas".⁷

Con las dos nociones anteriores, se desprende que la desconcentración administrativa es una especie de modalidad de centralización, que nace para ayudar a realizar los objetivos de esta última, pero sin otorgarle una personalidad jurídica, lo cual significa que todas las actuaciones que tenga el ente desconcentrado se harán a nombre del poder central.

A continuación se analizan las primordiales distinciones entre las formas de organización desconcentrada y descentralizada, esto para tener una mayor conciencia de lo que es cada una de ellas y poder establecer las características propias de ambas figuras. De esta manera principiaremos con la desconcentración señalando:

El Organismo Desconcentrado:

1. Es un órgano inferior subordinado, ya que no le es otorgada personalidad jurídica y por tanto depende de un órgano central.

2. La explicación de que carezca de personalidad jurídica es porque el organismo central sólo le cede una pequeña parte de su competencia, siendo innecesario crear un nuevo ente jurídico.

7. Op. cit. p. 115.

3. Tiene facultades limitadas y específicas dictadas por la propia centralización administrativa.

4. Es un organismo que, inevitablemente, se encuentra dentro de la centralización.

5. Tiene autonomía técnica consistente en la capacidad de elegir por sí las normas técnicas para su adecuada gestión.

6. Existe el nexo de jerarquía sin duda, pues se trata de un ente que depende directamente del ejecutivo (centralización administrativa).

En cambio, la descentralización implica que un órgano:

1. Es autónomo y cuya dependencia con el ejecutivo, es de forma indirecta.

2. Tiene personalidad jurídica, otorgada al momento de su creación para una mejor realización de sus fines.

3. Sus facultades son propias del organismo, pudiendo hacer uso de ellas en forma ilimitada de acuerdo con la ley para el mejor resultado de su objeto.

4. Es un órgano fuera de la centralización administrativa.

5. Tiene autonomía técnica como orgánica, esto es, tiene la capacidad de estructurarse y dictar sus propios ordenamientos reguladores y además las normas de carácter técnico, que considere más adecuadas para una mejor gestión.

6. El nexo de jerarquía se borra, ya que el órgano descentralizado no está supeditado a las órdenes del poder central, sino solamente a una tutela en cuanto a su buena marcha.

No obstante que tanto la descentralización como la desconcentración administrativa se presentan como tendencias de distribución de competencias que tiene la Administración Pública, re-

visten muchas diferencias, como se especificó con anterioridad, de tal forma se concluye que surge la desconcentración si el reparto de competencias se hace dentro de la misma persona jurídica, en cambio, emerge la descentralización cuando la distribución de competencias supone personas jurídicas diversas.

1.2. LA DESCENTRALIZACION EN LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL ESTADO.

1.2.1. ANTECEDENTES.

La descentralización como forma de organización administrativa, nace a la vida de la necesidad de imprimirle una mayor dinámica a determinadas acciones del gobierno, mediante el ahorro de pasos que requiere el ejercicio del poder jerárquico propio de los entes centralizados. En su surgimiento influyó la incursión del Estado dentro de las actividades industriales, financieras y comerciales, las cuales implicaban conferirle un matiz de empresa privada a las organizaciones encargadas de esas tareas.

A nivel internacional la descentralización administrativa tiene su origen y desarrollo teórico en Europa y más específicamente en Francia, a través de la institución denominada "Establecimiento Público Descentralizado" y que obedecía a la necesidad práctica de atender un servicio público, con personal técnico especializado con independencia presupuestaria, que diera flexibilidad a las necesidades económicas del servicio y libre de los factores y problemas que impone la burocracia centralizada, ya que, de acuerdo con esas ideas, el personal tenía un estatuto ju

rídico y además era distinto del de la burocracia.

Por otra parte, siendo Francia el sitio donde emerge la descentralización, se empieza a extender la escuela de ese país a otros de la misma Europa, tal es el caso de Bélgica, España, Italia e Inglaterra entre otros. En América se tiene el antecedente de Estados Unidos, creando el organismo descentralizado de nombre Comisión para el Servicio Civil en el año de 1883. Finalmente, en un plano nacional, por iniciativa de Lucas Alamán, nace en 1830 el primer órgano de naturaleza descentralizada: El Banco de Avío, siendo en el período de consolidación de la Revolución Mexicana (1921-1938) cuando proliferan este tipo de entes, principalmente dentro de los ramos de las finanzas, los energéticos y las comunicaciones.

1.2.2. CONCEPTO.

Debido a que la administración descentralizada se ve personificada a través de organismos descentralizados, se precisan las definiciones de ambos, la primera como forma de organización administrativa y el segundo como órgano estructural y base de la descentralización misma.

Acosta Romero señala, "la descentralización administrativa, es una forma de organización que adopta, mediante una ley, la Administración Pública, para desarrollar actividades que competen al Estado o que son de interés general en un momento dado, a través de organismos creados para ello y dotados de personalidad patrimonial y régimen jurídico propios".⁸

8. Op. cit. p. 557.

Mientras tanto, Rafael I. Martínez Morales opina "la descentralización administrativa, es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas".⁹

El Maestro Gabino Fraga dice, "la descentralización administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin dejar de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de poder".¹⁰

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Así, es importante subrayar que no sólo en el ámbito federal se dan los organismos descentralizados, pues en diversos Estados de la República y aún a nivel municipal, es muy común en nuestros días que dichos gobiernos descentralicen algún determinado servicio para una mejor administración, traduciéndose en un beneficio para la sociedad.

1.2.3. CARACTERÍSTICAS.

Toda vez que existen infinidad de organismos descentraliza

9. Derecho Administrativo. Segunda edición. Editorial Harla. México 1994. p. 127.

10. Derecho Administrativo. Trigésimo tercera edición. Editorial Porrúa. México 1994. p. 165.

dos y que resultaría imposible precisar las características de cada uno de ellos, se estudiarán de una manera conjunta, analizando aquellas que son genéricas a tales entes.

De tal forma, considero que las características que determinan a los organismos descentralizados son:

- a) Personalidad jurídica.
- b) Patrimonio propio.
- c) Tienen un régimen jurídico que los rige.
- d) Denominación o nombre propio.
- e) Sede y ámbito de competencia.
- f) Tienen órganos de dirección, administración y representación.
- g) Cuentan con una estructura administrativa interna.
- h) Régimen fiscal.
- i) Objeto u objetivos.
- j) Finalidad.

a) Personalidad jurídica. Esta deriva de una ley del Congreso o decreto del ejecutivo, pues como ya se ha dicho, el Estado reconoce u otorga personalidad a ciertos agrupamientos sociales o colectividades y mediante esa ficción un organismo es sujeto de derechos y obligaciones. De esta manera, los organismos descentralizados poseen por disposición legal, una personalidad jurídica propia y que es distinta de la del Estado, la cual les permite alcanzar su objeto y finalidades.

Los organismos descentralizados son distintos al Estado, jurídicamente hablando, pero como realidad política y sociológica, están ubicados dentro del gobierno y es aquí cuando surge la necesidad de una tutela por parte de la administración central, es decir, al señalar a la descentralización como una unidad gubernamental.

mental, se refiere al hecho de que los organismos descentralizados efectivamente son creados por el poder central y por tanto sugiere necesariamente una tutela de este hacia aquellos, más no una subordinación como algunos autores indican al disponer que la relación de jerarquía está latente, a lo cual me opongo, debido a que el ente descentralizado no está supeditado a lo que ordene el centralizado, existiendo la posibilidad incluso de normarse y estructurarse por sí mismos.

b) Patrimonio propio. En sentido estricto, es el conjunto de bienes y derechos con que cuentan los organismos descentralizados para el cumplimiento de su objeto. Contar con un patrimonio les implica adquirir, administrar y disponer de bienes y derechos, además, dentro de este encontramos a los inmuebles como bienes de dominio público, al subsuelo y plataforma continental, al conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de derecho privado y los que pueden manejar con libertad, finalmente por los ingresos propios de su actividad, es decir, a los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce.

c) Régimen jurídico. Los organismos descentralizados están regulados, de manera específica, por la ley o el decreto que los crea. En ese instrumento jurídico, se expresan que son personas morales y se señala su patrimonio, sus órganos de gobierno, su objeto, denominación, su actividad y además, la autorización para que expidan su reglamentación interna cuando sea el caso.

d) Denominación. Es la palabra o conjunto de palabras en idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales fijadas en la ley o en el decreto que los ha creado y por regla general alude a su objeto y finalidad.

e) Sede y ámbito de competencia. El domicilio de los organismos descentralizados será el que le señale su reglamentación, pudiendo contar con sucursales, por lo que se dice que la sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección. Por su parte, la competencia es el territorio o lugares donde actúa el organismo descentralizado.

f) Órgano de dirección, administración y representación. El órgano supremo de un ente descentralizado recibe diversos nombres de acuerdo con su particular instrumento de creación. Así, puede llamarse junta de gobierno, consejo directivo, de administración, junta directiva, comité ejecutivo, etc., pero en todo caso se trata de un cuerpo colegiado que es el que decide sobre asuntos trascendentales e importantes de la actividad y administración del organismo descentralizado.

La tarea de ejecución y representación está a cargo de un funcionario designado por el órgano colegiado de gobierno o por el titular del poder ejecutivo federal, estatal o municipal, el cual es denominado director o gerente general. Este directivo tiene entre otras funciones las siguientes como más fundamentales:

1. Cumplir las decisiones del cuerpo colegiado.
2. Representar al organismo en todos los órdenes, teniendo facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados.

Es importante resaltar que aunque no existe subordinación o nexo de jerarquía entre descentralización y centralización, a nivel interno el organismo descentralizado si tiene una escala de mayor a menor, esto quiere decir, que hay superiores e inferiores y por tanto una subordinación de estos últimos hacia los primeros.

g) Estructura administrativa interna. Esta depende de la ac

tividad a que está destinado el organismo y a las necesidades de división del trabajo. Generalmente, existen sectores o áreas de actividad con sus respectivos órganos de carácter inferior.

h) Régimen fiscal. La mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, no pagan impuestos federales, locales y municipales. Se estima que en aquellos casos en que el organismo descentralizado realiza una actividad que corresponde al Estado y éste le ha dado personalidad, patrimonio y régimen jurídico propios, -en el supuesto de que obtuvieran beneficios, ya que no siempre los tienen,- estos podrían acrecentar el patrimonio de la institución o bien, ingresar al patrimonio del Estado como contribuciones.

i) Objeto u objetivos.

j) Finalidades.

Estas dos últimas características se abordarán en un rubro por separado, pues considero que son de vital importancia y además porque son el fundamento o justificación de la creación de los organismos descentralizados.

1.2.4. NATURALEZA JURIDICA.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se observa, sin ninguna dificultad, la forma en que pueden ser creados los organismos descentralizados, así tenemos que será por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal. No obstante, las discusiones en contra no han dejado de parar, a raíz de que se considera que el ejecutivo no debe ser creador de entes descentralizados, principalmente porque a nivel constitucional no se le otorga tal facultad.

De tal forma, la naturaleza jurídica de los organismos se da a través del poder legislativo, como del ejecutivo, por lo siguiente: sin duda que a través de ley del Congreso no hay ningún problema y existe una aceptación general, ya que sigue todo un proceso legislativo que le da fuerza normativa establecido en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna.¹¹

Por otra parte, considero que el titular del poder ejecutivo en la práctica y viéndolo desde un punto de vista muy real, es el que se encarga de darle vida jurídica a los órganos descentralizados y por tanto, de hecho, también es una base de su naturaleza, sin embargo, hago hincapié de que no está regulado en la Constitución de manera expresa.

Así, me uno a la idea de que el ejecutivo no debe crear entes descentralizados y también apoyo el que se repunte anticonstitucional este acto unilateral. Es claro que aunque no haya fundamento, el decreto presidencial creador del órgano se da como válido en el Estado Mexicano, debido al evidente exceso presidencial de poder.

Siguiendo otra línea de ideas, la mejor manera de que salga a la luz del mundo jurídico un organismo descentralizado, es a través de una ley del Congreso siguiendo todo el proceso legisla-

11. Estos dos artículos revisten una importancia increíble, ya que consagran el proceso legislativo de iniciativa y formación de leyes, que comprende un conjunto de actos que van desde la presentación de una iniciativa a cualquiera de las dos cámaras según sea el caso, pasando por la revisión y aprobación del proyecto, así como por la facultad del ejecutivo para ejercer el derecho de veto, la publicación y finalmente la iniciación de la vigencia de la ahora nueva ley. Es oportuno señalar que en este proceso intervienen los poderes ejecutivo y legislativo.

tivo de creación de las leyes, principalmente por dos cosas: la primera, tiene sustento constitucional, por lo que no hay mayor dificultad para aceptar la fundamentación del organismo; y segunda, como consecuencia de lo anterior tiene toda validez de hecho y de derecho, pues posee toda la legalidad que puede otorgarle la Constitución General, sin embargo lo común es la creación por medio de decreto presidencial.

Es prudente señalar el artículo 71 fracción primera, en el cual se establece el derecho de iniciar leyes o decretos por parte del Presidente, es decir, de proponer iniciativas de ley al Congreso de la Unión, pero invariablemente esto se trata sólo de una gran facultad del Ejecutivo, ya que una vez presentada tal iniciativa, debe seguir todo el proceso legislativo al que se ha hecho alusión con anterioridad. Lo mismo ocurre con el artículo 89 fracción primera de la Constitución, en el que se indica la potestad y obligación del Presidente de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, que no es otra cosa, que el acto solemne que tiene el Jefe de Estado Mexicano de ordenar se publique y se haga cumplir la nueva ley que sale al círculo jurídico del derecho.

De esta forma, ninguno de los dos artículos que anteceden, le da la posibilidad al ejecutivo de crear organismos descentralizados por medio de decreto presidencial y por tanto se puede recalcar la anticonstitucionalidad de los multicitados entes, a través de este acto.

Por último, expongo que los organismos descentralizados, a pesar de surgir la mayoría de ellos en forma contraria a la Constitución, son parte de la Administración Pública teniendo personalidad jurídica reconocida y consecuentemente, con la capacidad de

ser portadores de derechos y obligaciones. Por tal motivo, siendo la ley del poder legislativo la mejor manera de emerger al orden normativo los entes en cuestión, no se puede negar que también tienen una naturaleza de carácter administrativa, en cuanto se leen a la esfera del derecho por la vía del Ejecutivo.

1.2.5. MARCO CONSTITUCIONAL.

La constitucionalidad de los organismos descentralizados se establece con firmeza en el artículo 90, el cual dispone: La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Siguiendo la misma idea, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, precisa en su párrafo segundo: Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

De conformidad con lo citado, podemos afirmar que, toda vez que los organismos descentralizados se encuentran inmiscuidos en

la Administración Paraestatal, no deja lugar a dudas que dichos entes se apoyan en la disposición constitucional referida.

1.2.6. OBJETIVOS Y FINALIDADES.

Primeramente se indicará con la mayor claridad posible el objeto de los órganos descentralizados, para poder explicar las finalidades que persiguen los mismos, las cuales son, a mi parecer, los motivos que permitieron la existencia de aquellos.

De acuerdo con la doctrina del Maestro Acosta Romero, el objeto de los organismos descentralizados se supedita a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación,¹² pudiendo abarcar en términos amplios lo siguiente:

a) La realización de actividades que corresponde al Estado cubrir.

b) La prestación de servicios públicos.

c) La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado.

d) La prestación de servicios administrativos.

e) La realización coordinada de actividades federales, estatales o locales y municipales; o con organizaciones internacionales, de actividades asistencia técnica y desarrollo económico y la producción de servicios o de procesos industriales.

f) La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.

12. Op. cit. pp. 368 y 369.

De una u otra forma, el objeto de los descentralizados consiste en realizar determinadas actividades en las que auxilian en menor o mayor grado a la función administrativa del Estado, pues es bien sabido por todos, que este último se encuentra imposibilitado para satisfacer de una manera decorosa todos los servicios que va requiriendo la colectividad, de ahí que el objetivo primordial al crear los organismos descentralizados, sea la de apoyar en todo lo posible al aparato administrativo.

De acuerdo con el objeto de los descentralizados, se puede establecer que fundamentalmente sus finalidades son dos:

a) Satisfacer el interés de la colectividad, mediante la realización de la función administrativa y por su conducto, cumplir ciertas obligaciones que son propias del Estado, es decir, promover a la sociedad del objeto propio de su creación. Esto no es más que satisfacer a la generalidad de todas sus necesidades en forma rápida, idónea y eficaz; y

b) Aligerar con su auxilio las cargas que tiene el Estado, en cuanto a servicios y obligaciones se refiere.

Es de vital importancia planear que el fenómeno descentralizador se presenta también en los gobiernos locales y municipales propiciando la creación, surgimiento y funcionamiento de organismos descentralizados en muy diversas ramas, que desde luego siguen los principios generales de este tipo de órganos.

CAPITULO SEGUNDO

LA DOTACION DE AGUA POTABLE COMO SERVICIO PUBLICO MUNICIPAL

En México, el Municipio constituye la base de la división política, administrativa y territorial de los Estados y estos a su vez, de la Federación, siendo aquí donde resalta la gran importancia que representa en nuestros días, para una mayor y mejor satisfacción de las necesidades públicas. Por otra parte, a los Ayuntamientos se les otorga la realización de determinados servicios públicos a nivel constitucional, entre ellos el del agua potable, que generalmente se vincula con el de alcantarillado. De esta manera, se analizarán primeramente, aspectos globales del Municipio y los servicios públicos a su cargo, enfocando la situación administrativa que guardan, así como el desarrollo adecuado de los mismos, y posteriormente, se particularizará el agua potable y la forma en que se realiza el suministro a la población, para verificar el grado de beneficios o bien, de deficiencias que aporta la Administración Pública Municipal hacia la generalidad en este tipo de servicio, inminentemente necesario y vital.

2.1. NOCIONES GENERALES Y FUNDAMENTOS LEGALES DEL MUNICIPIO.

2.1.1. DEFINICION.

Debido a que actualmente la mayoría de los tratadistas en Derecho Administrativo lo señalan como una simple forma de organización administrativa y es poco tratado el tema, no se tiene un concepto específico de lo que es el Municipio, por lo cual se

establecerán sólo algunas de las definiciones más completas y básicas para el estudio en cuestión.

Aef, Reynaldo Pola sostiene "el Municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hallan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento".¹³

José Gamaz Torruco por su parte dice "el Municipio es una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, disponiendo de una esfera particular de competencia, sin embargo el Municipio no está separado del Estado, sino por el contrario, integrado a su estructura".¹⁴

Para Robles Martínez "el Municipio Mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior".¹⁵

El artículo 115 de la Constitución del Estado de Hidalgo nos da un concepto de lo que debe entenderse por Municipio, seña

13. Cit. por ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio. Segunda edición. Editorial Porrúa. México 1993. p. 140.

14. Cit. por RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADES, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1983. p. 193.

15. Op. cit. p. 143.

lando: El Municipio es una institución, con personalidad jurídica política, con territorio determinado, en el que se encuentra el núcleo de población, dotado de autonomía, para atender a sus necesidades, para lo cual manejará su patrimonio conforme a la ley y elegirá directamente a sus autoridades.

La nota característica de las concepciones que anteceden, es sin duda la de resaltar el elemento humano reflejado en la población, el territorial de acuerdo con la situación geográfica de cada Municipio y por último, una normatividad capaz de gobernarlos eficazmente.

2.1.2. NATURALEZA Y PERSONALIDAD JURIDICA.

Muchas son las corrientes tendientes a explicar la naturaleza jurídica del Municipio, sin que exista hasta el momento uniformidad de opiniones, no obstante se tratará de buscar la esencialidad del mismo, a través de una diversidad de posturas que van desde considerarlo un ente autónomo, hasta tenerlo sometido al poder estatal y al federal, de esta manera, se exponen las siguientes teorías, tendientes al análisis propio de su naturaleza jurídica.

A) El Municipio como una forma de organización administrativa (La descentralización por región).

Esta es la clásica teoría que trata de demostrar la naturaleza jurídica del Municipio principalmente por la enorme influencia que tiene en México, a través de los ilustres Maestros Gabino Praga y Andrés Serra Rojas, exponiendo la teoría francesa, la cual señala al Municipio como un organismo descentralizado por región de carácter administrativo, sin embargo, estoy en to

tal desacuerdo con tal tesis y sostengo que no se debe considerar al Municipio como un ente descentralizado, fundamentalmente por lo que a continuación señalo:

a) El Municipio es una forma de descentralización, pero no administrativa, sino política, ya que deriva de la estructura y organización misma del Estado, plasmado en la Constitución General; en cambio la descentralización administrativa deriva del ejecutivo o bien de una ley del Congreso.

b) Al organismo descentralizado, el ejecutivo lo crea y le otorga una parte de su competencia; en tanto, el Municipio es libre y tiene su propia esfera competencial, sin que ésta le sea otorgada por algún órgano federal o estatal, sino por la Constitución.

c) Los organismos descentralizados pueden desaparecer en el momento que considere necesario el Ejecutivo, toda vez que su creación fue para auxiliarlo en su actividad, por lo que una vez reorganizado puede suprimir la alternativa del ente descentralizado; el Municipio, en contraparte no puede desaparecer ni por conducto del Ejecutivo, ni por una ley ordinaria del Congreso.

d) Los organismos descentralizados pueden figurar en la esfera federal, estatal e incluso municipal, por lo que no puede ser este último nivel de gobierno un órgano de tal naturaleza.

e) La personalidad y patrimonio propios del organismo se los otorga el Ejecutivo o bien una ley creada para tal efecto; por su parte el Municipio es la misma Constitución General quien le da tal personalidad y así mismo su patrimonio.

f) El Presidente Municipal es electo en forma popular a través del voto; en tanto en el ente descentralizado casi por regla general, el director o gerente es designado por el Ejecutivo.

Es aquí, donde se debe abandonar la idea del organismo des centralizado por región, pues las diferencias con el Municipio son evidentes, además este último reviste una gran importancia en México, ya que es a mi manera de ver las cosas, la piedra angular de todo nuestro sistema, debido a que es la forma en que se organizan los Estados, pilares básicos de la Federación.

B) El Municipio como un ente soberano.

Esta teoría considera al Municipio como un poder público de la misma jerarquía que el estatal y el federal, partiendo de la idea que la autonomía se ve reflejada a nivel constitucional al señalar como características municipales las siguientes:

a) Los Municipios tienen personalidad jurídica propia.

b) Poseen patrimonio propio.

c) No existen vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos, mucho menos con la Federación.

d) El Municipio administra libremente su hacienda.

e) Tienen facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.

f) El Ayuntamiento es electo popularmente.

Es obvia la verdadera intención que se tiene de derecho pa ra el Municipio, al otorgarle todas estas facultades, ya que la doctrina en cuestión tiene su sustento en la autonomía que debe dársele, sin embargo, realmente se observa que el Municipio no es en su totalidad, autónomo, debido a las intrusiones que le son hechas por parte de los gobiernos estatales y el federal.

C) El Municipio como un ente natural.

Esta corriente afirma que el Municipio nace en forma espon

tánea, a través de las necesidades que va teniendo el hombre, es decir, surge de acuerdo al interés general que va requiriendo una determinada sociedad, señalando que debe ser respetada la existencia y funcionamiento del mismo, por parte del poder nacional como si se tratara de cualquier derecho individual.

D) El Municipio como un órgano que ejerce poderes concesionados.

Aquí, lo importante de resaltar, es que la concesión en nuestro derecho sólo tiene dos modalidades: la concesión por servicios públicos y la concesión para la explotación de bienes del Estado.

Así, tomando en cuenta que la concesión "es un acto de derecho público, mediante el cual el Estado delega a un particular o una empresa privada una parte de su autoridad y de sus atribuciones para la prestación de un servicio de utilidad general"¹⁶, se puede advertir que al Municipio no le delegan facultades ni atribuciones la Administración Pública Federal o la Estatal para realizar determinados servicios públicos, ya que la Constitución Política es la que verdaderamente le otorga tal potestad en el artículo 115, además para dejar fuera en forma total esta teoría, en la concesión siempre existen determinados actos o trámites y la voluntad unilateral del Estado de otorgarla, cosa que no ocurre en el Municipio.

E) El Municipio considerado como un ente autárquico territorial.

La palabra autarquía deriva del griego autárkia que es la

16. OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliastra. Argentina 1978. p. 143.

condición del ser que no tiene necesidad de otro para su subsistencia o desarrollo.

Para el análisis de esta teoría tomaremos la doctrina de Teresita Rendón Huerta Barrera, la cual nos dice "El término autarquía se concibe en dos criterios, la autarquía como autosuficiencia o independencia que es el significado original de la palabra; y como denotativo de dependencia o vinculación jerárquica.

Por tal motivo la naturaleza jurídica del Municipio en México es autárquica, entendiendo este concepto en su segunda connotación, esto es como dependencia y subordinación jerárquica exclusivamente en el campo político y autosuficiencia en la esfera administrativa"¹⁷ de acuerdo con lo siguiente:

a) No tiene delimitada una competencia privativa, en virtud de que tanto las leyes federales, como locales invaden a las materias que de origen corresponden al Municipio.

b) Carece de potestad legislativa plena; pues sus leyes tributaria y la orgánica municipal, las dicta el poder legislativo local, dejando sólo la posibilidad de expedir reglamentos internos y sobre policía y servicios.

c) No obstante que el Municipio tiene un patrimonio propio no puede de hecho y de derecho, administrarlo con libertad.

d) El poder central federal y estatal subordina al municipal en todos los sentidos, ya que entre otras cosas, determina los ingresos y egresos, controla la actuación de los funcionarios municipales y en general predomina esta actitud en todos los órdenes del Municipio.

17. Derecho Municipal. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1985. p. 127.

De esta manera, la autarquía territorial municipal se da precisamente por ese grado de dependencia que existe casi de manera impositiva de parte de los gobiernos federal y estatal. En otro orden de ideas, no hay que olvidar que de acuerdo con el origen del término autarquía, se le da un significado opuesto al que en realidad tiene, debido fundamentalmente a que los doctrinarios le han otorgado ese sentido y el cual ha sido retomado para el comentario sobre esta ideología del Municipio.

F) El Municipio considerado como un nivel de gobierno.

Esta corriente se basa en la diversidad de disposiciones que contiene la Constitución General, separando a la Federación, Estados y Municipios, es decir, expresa que nuestro texto legal de mayor jerarquía señala varios niveles de gobierno, los cuales deben desarrollar y ejercer la Administración Pública. Así, el artículo 40 constitucional establece: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Se puede advertir que en el precepto anterior existen dos niveles de gobierno que son el federal y el estatal, al disponer que el Estado Mexicano es un Estado compuesto, integrado por Entidades Federativas, sin embargo, tenemos que aludir al artículo 115 del mismo ordenamiento para saber que estas a su vez se dividen en Municipios, los cuales constituyen el tercer nivel de gobierno.

El artículo 115 señala: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su

organización política y administrativa el Municipio libre.

Una afirmación válida de esta doctrina es que en nuestro país existen tres niveles de gobierno; el federal, estatal y municipal, con la convicción de que tanto el artículo 40, como el 115 sólo son el fundamento sólido de esta teoría, dejando la posibilidad comprobada de que existen más disposiciones constitucionales que se refieren a estos tres niveles de gobierno, citando sólo algunas para una mejor comprensión.

El artículo tercero, dice en el primer párrafo: La educación que imparta el Estado-Federación, Estado-Municipios, tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano...

El artículo 31 en su fracción cuarta afirma la obligación de todos los mexicanos para contribuir a los gastos de la Federación, Estados y Municipios.

Y el artículo 27, fracción sexta abunda un poco, especificando: Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

g) El Municipio como ente político-administrativo territorial (Constitución Política de 1917).

Esta es la última teoría, en cuanto a la naturaleza jurídica, encontrándose asentada en la Constitución General y más concretamente en el artículo 115, pues como ya se mencionó, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados que componen la Federación. Por tanto, los Estados están obligados a estructurarse de esta forma por mandato constitucional y además porque es la ne-

jer manera de satisfacer las necesidades del interés público.

Por otro lado, esta corriente resalta que la situación que guardan los Municipios con los Estados no es de jerarquía de estos últimos y de subordinación de los primeros, sino únicamente existe una relación o están sujetos a un poder de tutela que ejercen los congresos locales, esto es, el hecho de que las Entidades Federativas tengan que dividirse en Municipios, no implica una subordinación, pues definitivamente, no tienen los Estados otra alternativa de estructuración, ya que la propia Constitución lo señala.

Si bien es cierto que todas las teorías referidas tienen en algunos puntos un determinado grado de verdad, solamente me adhiero a dos de ellas: a la que señala al Municipio como un nivel de gobierno y a la que lo acepta como un ente político-administrativo territorial basado en la actual ley fundamental, ya que ciertamente, anterior a la Carta Magna de 1917, existía la figura municipal, y aún si nos remontamos tiempo más atrás, se daba esta institución, pudiendo adecuarla a la doctrina del ente natural, pues toda situación jurídica para verse reflejada es necesario una iniciativa por parte de la sociedad, sin embargo de conformidad con el artículo 115 del máximo ordenamiento jurídico, se observa claramente que el Municipio, efectivamente, encaja en la corriente del ente político-administrativo territorial. De tal suerte, siendo el Municipio base estructural de los Estados sin olvidar que estos lo son de la Federación, resalta la importancia que reviste en la actualidad.

Partiendo de esta ideología, afirmo que el Municipio constituye un nivel de gobierno, en primer término porque la ley y la doctrina unifican sus criterios y aceptan la división Federa-

ción, Estados, Municipios y en segundo, porque en nuestra realidad política jurídica se han dado cambios sustentando esta teoría en el sentido de admitir o imponer tres niveles gubernamentales, siendo el más palpable el suscitado el 3 de febrero de 1983, en el que se da una mayor autonomía y competencia al Municipio y la cual se analizará con más énfasis en un tema por separado.

Siguiendo esta línea de comentarios, no puedo dejar de mencionar la corriente que señala al Municipio como un ente soberano, fundándose en la serie de características que le son otorgadas por el orden jurídico, no obstante en la actualidad se tiene otra realidad, pues no tiene la oportunidad para conducirse por sí mismo, toda vez que los gobiernos estatales y el federal se entrometen en los asuntos propios del Municipio, teniendo como consecuencia la degeneración de esta teoría.

La autarquía territorial, como idea tendiente a explicar la naturaleza jurídica del Municipio, tiene muchos puntos aplicables pero no considero que constituya la doctrina más pertinente, ya que todas las situaciones que encuadra son las deficiencias causadas por la demasía de poder federal y estatal contra el municipal. De esta manera, reafirmo que la verdadera naturaleza jurídica del Municipio de hoy en día, es la de encausarlo como un nivel de gobierno y enmarcarlo como ente político-administrativo territorial, surgido de la Constitución General, a la cual todos debemos estar sujetos y cumplir sus disposiciones.

Una vez delimitada la naturaleza jurídica del Municipio, nos avocaremos a la personalidad jurídica del mismo. Respecto a esta, es importante recalcar lo que establece el artículo 115 fracción segunda párrafo primero de la Carta Magna vigente que a la letra indica: Los Municipios estarán investidos de personali-

dad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Ahora bien, tomando en consideración que "la personalidad jurídica es la aptitud de ser sujeto de derechos y obligaciones"¹⁸, sin duda se reconoce que el Municipio es una persona jurídica de derecho público con la capacidad necesaria para realizar los actos jurídicos de su competencia, de tal forma que puede manejar su patrimonio con libertad para la consecución de sus objetivos y finalidades.

Debido a que la personalidad jurídica de los entes colectivos es muy cuestionada y a raíz de que el Municipio es señalado como una persona de esa naturaleza, sería demasiado extenso precisar todas las teorías que se han hecho a expensas de ella, por lo que recurrimos a la Constitución General para interpretarla y afirmo que se le debe atribuir dicha personalidad jurídica por el simple hecho de contemplarlo en la normatividad mencionada, además como realidad concreta, nos es fácil apreciar que efectivamente el Municipio realiza actos encaminados a satisfacer sus tareas con la mayor eficacia posible, no debiendo ser una complicación y un gran problema determinar la personalidad de nuestra institución.

Por otra parte, siendo el Municipio una persona jurídica, debe tener ciertos atributos fundamentales que a mi parecer son: el nombre, la capacidad y el patrimonio.

En cuanto al nombre, es la palabra o conjunto de palabras que se emplean para identificar y diferenciar a un Municipio; la capacidad es la facultad para ser titular de derechos y sujeto de obligaciones, lo cual es propio del Municipio, aunque se debe

18. ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. Op. cit. p. 158.

tener cuidado, pues existen casos en que le es restringido principalmente por la intromisión del Estado o Federación; por último, el patrimonio se puede conceptualizar como "el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y que posee a título de dueño o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cargo o a la realización de sus fines".¹⁹

2.1.3. AUTONOMIA.

"La autonomía es la potestad que dentro del Estado pueden gozar Municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios".²⁰ Obviamente, el concepto hace alusión a una autonomía administrativa, la cual tiene el Municipio frente al gobierno estatal y federal, pues cuenta con sus propios órganos de administración que desarrollan sus acciones con total independencia.

Siendo la autonomía una característica del Municipio, tiene trascendencia política y jurídica, debido a que se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento y por tal motivo, no existen órganos intermedios entre la administración municipal y la estatal o federal, además la citada autonomía se refiere exclusivamente a la región urbana

19. BUSTAMANTE, Eduardo. Cit. por Rendón Huerta. Op. cit. p. 159.

20. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, Editorial Porrúa U.N.A.M. México 1983. p. 275.

o rural que comprenda la superficie territorial de cada Municipio. Esto es, a pesar de que el Congreso local expide la Ley Orgánica Municipal, no significa que el Municipio no tenga una ligera autonomía, ya que tomando en cuenta tal normatividad y sin menoscabo de sus lineamientos, el gobierno municipal puede en un momento dado establecer sus propias estructuras, su organización y sus leyes, tal es el caso del Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno entre otras. A mayor profundización, será necesario resaltar que la población municipal es la que determina quiénes serán sus representantes a través del voto en las elecciones en dicha esfera gubernamental, como se ha mencionado en líneas precedentes.

La ley fundamental en el artículo 115, reconoció la existencia del Municipio libre y declaró su autonomía frente a los gobiernos de los Estados y la Federación, sin embargo no previó la forma de asegurar su eficacia y en la práctica las legislaturas y Ejecutivos locales, así como los federales la transformaron en letra constitucional o en una autonomía restringida principalmente por tres situaciones:

a) La tendencia estatal y federal a someter a los gobiernos municipales.

b) El hecho de que el Municipio carezca de poder legislativo y los Congresos locales regulen la actividad municipal a través de la ley orgánica.

c) La penuria económica en que vive la mayoría de los Municipios, por la falta de renglones tributarios convenientes a sus necesidades.

No obstante que el Municipio tiene una limitada autonomía, puede en determinados aspectos actuar ejerciéndola, pues también

un exceso de poder represivo de los niveles de gobierno superiores (federal y estatal) no dejaría administrar de una forma más o menos regular al gobierno municipal.

2.1.4. EL SISTEMA FEDERAL Y EL MUNICIPIO.

Al referirse a un sistema federal se está haciendo énfasis al régimen imperante en México, así, el Estado Federal es "una forma de Estado basada en una organización política, donde cada Estado miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y contribuye a la formación de la voluntad del Estado Federal".²¹

La finalidad de establecer la ubicación del Municipio en el sistema federal es la de tener una mejor idea de como repercute en todos los ámbitos del país esta figura jurídica, además de precisar con más detalle algunos aspectos concretos, como el de ser titular de una autonomía respecto de los gobiernos de los Estados y la propia Federación.

Es de suma importancia señalar lo que indica el artículo 40 constitucional el cual es el fundamento sólido del régimen federal: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental. De acuerdo al texto legal se puede advertir que el Estado Federal es todo un complejo formado de va-

21. SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Decimo primera edición. Editorial Porrúa. México 1993. p. 621.

rias Entidades Federativas, las cuales poseen la característica de ser libres y autónomas o independientes en cuanto a su régimen interior, pero unidas a través de un pacto federal. Esto quiere decir que todos los Estados de la Federación están sujetos a los lineamientos establecidos en la Constitución General, sin embargo, no significa que las entidades no puedan tener su propia ley fundamental, pero con la salvedad de que deben apogarse siempre al máximo ordenamiento legal.

A través del tiempo, se ha observado una tendencia hacia el federalismo, teniendo el Municipio una íntima relación en esto, por lo que la Constitución Política que actualmente nos rige es la que viene a otorgar a éste un punto esencial, que no es otra cosa que ser la base de la Federación misma, debido a que el Estado Federal realiza una descentralización de carácter político por medio de las Entidades Federativas y a su vez éstas por mandato constitucional deben estructurarse y administrarse por la institución del Municipio.

Es de tomarse en consideración que el Municipio le da vigor al régimen federal, pues propicia que en su esfera de acción, exista una mayor intervención por parte del ciudadano, lo que provoca que los gobernantes se preocupen permanentemente - por lo menos así debería ser - , por interpretar de una manera fiel el pensamiento de los gobernados, esto es, realicen sus tareas para el beneficio de la comunidad, a efecto de que ésta sea dotada de todos los servicios públicos o al menos, los más indispensables.

De esta manera, estando la población más entrelazada y con un mayor acercamiento con el Municipio, este puede proporcionar un alto número de servicios públicos que conlleven calidad y además correspondan a las necesidades propias de la misma comunidad,

trayendo como consecuencia una mejor Entidad Federativa y sin duda, un Estado Federal con mejores y más óptimos resultados, ya que a fin de cuentas, por eso se escogió este tipo de régimen, el cual se pensó y se cree en la actualidad, que es la forma más adecuada para satisfacer a la colectividad.

De tal suerte, no se puede concebir un Estado miembro de la Federación sin Municipios, pues definitivamente el gobierno estatal carecería de la relación que puede tener un Ayuntamiento con los individuos, siendo contraproducente para la generalidad y para el desarrollo mismo del régimen federal.

2.1.5. MARCO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.

El sustento jurídico constitucional del Municipio se encuentra enmarcado en el artículo 115 en el que se señalan de una manera amplia sus características, facultades, obligaciones y formas de regirse, para el mejor desarrollo municipal. Así, el texto legal dispone:

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

Este primer párrafo es el que apunta la manera en que han de estructurar y organizar las Entidades Federativas.

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los

Ayuntamientos , electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esas cargas, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

La fracción primera habla de la administración del Municipio, expresando que los representantes de cada uno de ellos se-

rán elegidos por el sistema democrático de elecciones a través del voto ciudadano. Posteriormente, señala una serie de limitantes a los presidentes municipales, regidores y síndicos, todo esto en claro beneficio de la propia comunidad municipal. Finalmente, regula la facultad por parte del poder legislativo local para poder declarar la suspensión o desaparición del Ayuntamiento por alguna causa grave que la propia legislatura considere de esa naturaleza. En definitiva, este párrafo tiene un singular interés, pues en un momento dado las legislaturas de los Estados pueden utilizarlo para otros fines contrarios a la misma ley, ya que con esta posibilidad cualquier situación podría considerarse grave y por tanto traería como consecuencia el que desapareciera el ayuntamiento, aún cuando previamente se haya elegido en forma democrática.

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Esta segunda fracción otorga un patrimonio y una personalidad jurídica propios al Municipio, además les deja la viabilidad de poder legislar, al expedir el Bando Municipal y algunos reglamentos y disposiciones administrativas, pero siempre dentro de los límites que le marca la propia ley local.

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y 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.

La fracción tercera señala que servicios públicos son de la competencia exclusiva de los Municipios, de esta manera debo resaltar el inciso "a", debido a que es uno de los puntos esenciales de nuestro estudio y que además se analizará con mayor frecuencia con posterioridad.

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de las personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

La cuarta fracción indica la libertad que tiene el Municipio para administrar su hacienda, la cual se integra por los bienes municipales y por las contribuciones que reciba, por los servicios públicos prestados, además de todas aquellas que la propia Entidad Federativa establezca a su favor.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar

y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en las jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

Las fracciones quinta y sexta se refieren a la competencia municipal en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano

y ecología.

La fracción octava establece el sistema de representación proporcional para todos los Municipios, sin consignar mínimos poblacionales. El último párrafo sustenta una mayor seguridad en las relaciones de los Municipios con sus trabajadores.

2.2. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES Y LA DOTACION DE AGUA POTABLE.

Generalmente, la preocupación por las funciones gubernamentales encuentra su referencia sustantiva en los servicios públicos. En efecto, el ciudadano común en muchas ocasiones no se cuestiona sobre las grandes orientaciones de la política nacional, pero si se encuentra conciente de las deficiencias o aciertos de políticas públicas concretas que le permiten contar con mejores satisfactores. Así, las actuaciones de los Ayuntamientos sobre la vida de los gobernados se percibe directamente en la cobertura y calidad de los servicios que presta. De tal suerte, en este rubro se desarrollará un análisis profundo de los servicios públicos municipales, en cuanto a su conceptualización, elementos o caracteres, clasificación y formas de prestarlos. Enseguida se estudiará el agua potable como uno de los más fundamentales servicios públicos, no solo municipal, sino incluso a nivel nacional, considerando también que dentro de los servicios que marca el artículo 115 Constitucional, juega un papel principal y preponderante.

2.2.1. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Es notable hoy en día, que el centro de atención de las

autoridades administrativas municipales se ve reflejado en los servicios que presta a la comunidad, pues debido a que los hombres tenemos necesidades que debemos forzosamente satisfacer, es prudente que exista una inclinación especial para ello. De esta manera, al asumir la administración pública en forma directa y reglamentada, la responsabilidad de proporcionar servicios a los administrados surge lo que se denomina servicio público, llamándose así por su doble carácter de satisfacer una necesidad colectiva y de estar atendida por el propio Estado.

De tal suerte, no hay que profundizar demasiado para entender la relevancia que tienen los servicios públicos en toda organización administrativa, ya que es imperante cubrir las exigencias que va originando el interés público y además es determinante el fomento de esta actividad en las distintas esferas gubernamentales (Federación, Estados, Municipales) por la trascendencia que representa en todos los individuos.

Es inobjetable lo determinantes que resultan los servicios públicos en toda sociedad, pues de ellos depende que la generalidad tenga un desarrollo adecuado en todos los ámbitos de su existencia.

2.2.1.1. DEFINICION.

Es primordial indicar que no hay unanimidad en las diversas concepciones que se han utilizado para el servicio público, por lo que se establecerán algunas emitidas por los más ilustres tratadistas y otras que se señalan a nivel municipal, las cuales son base elemental de este tema.

Es prudente apuntar, que debido a las necesidades de los

individuos, que son cambiantes dependiendo de aspectos económicos, políticos y culturales. Consecuentemente, las nociones del servicio público tienden también a modificarse y a observarse desde distintas perspectivas, sin embargo, todas las opiniones que se han vertido sobre el servicio público tienen algo en común, traduciéndose en la inclinación tendiente a satisfacer las exigencias de la sociedad, viéndose reflejado en un mayor bienestar colectivo.

Desde el punto de vista de Andrés Serra Rojas, el servicio público: "Es una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".²²

Acosta Romero señala "El servicio público es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares".²³

Por su parte, Ernesto Gutiérrez y González establece, "Servicio público es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya sea por sí directamente, ya indirectamente por medio de una persona empresa, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesi-

22. Derecho... Op. cit. p. 102.

23. Op. cit. p. 737.

dad ya general, ya colectiva, mientras esta subsista".²⁴

Finalmente "el servicio público, es una actividad técnica que de manera general, uniforme, regular y continua realiza el Estado por sí o a través de los particulares concesionados, conforme a las disposiciones legales que la regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general".²⁵

Se han recogido estas concepciones debido a que todas ellas regulan al servicio público en forma muy semejante, pues todos los autores se unen, indicando que se trata de una actividad técnica, prestada por el Estado o particulares para la satisfacción de necesidades generales y sujeta a una regulación. De esta forma, me uno a esta idea, señalando que el servicio público municipal se traduce en una actividad técnica, regular, continua y uniforme del gobierno municipal que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica cultural, pudiendo ser prestada por los particulares y además, normada por un régimen de derecho público.

Al expresar que se trata de una actividad de carácter técnico, es porque se puede exigir a quien lo preste, tenga una aptitud y preparación suficiente que puede ser una profesión u oficio; el que los particulares puedan participar en la realización de servicios públicos, se puede explicar por medio de las figuras de la concesión y la privatización; acto seguido invariablemente los servicios públicos tienen que estar dirigidos a satisfacer exigencias sociales reflejadas en las necesidades de interés ge-

24. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1991. p. 739.

25. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1994. p. 317.

neral y por último tiene que existir una regulación por parte del derecho público para una mejor prestación de los mismos.

Es importante reafirmar lo que se entiende por servicio público municipal, por lo que se toma la idea de Roberto Ortega Lomelín, al indicar que " se trata de una actividad organizada que efectúan los Ayuntamientos para satisfacer en forma continua uniforme, regular y permanente por sí, mediante concesión a particulares, por descentralización administrativa, o en forma concertada con los Estados, las necesidades colectivas de la población, fundamentada esa actividad en disposiciones de derecho público".²⁶

De acuerdo con todo lo expuesto, se tiene una opinión general de lo que se puede entender por un servicio público, de esta manera, podemos exponer otros puntos propios de esta institución, como lo son los elementos que se derivan de las distintas definiciones, que además son los más importantes del servicio público, reconocidos globalmente por la doctrina y que a continuación mencionamos:

a) Uno de los elementos del servicio público, es que consiste en una actividad técnica encaminada a una finalidad, con lo que queda establecido que no se trata de un órgano ni de un sistema normativo, sino de la acción que realizan los órganos de la Administración Pública.

b) Esa finalidad, no es más que la materia objeto del servicio, es decir, supone una satisfacción de necesidades de interés general o que son fundamentales para la colectividad.

c) La actividad puede ser realizada por el Estado o parti-

26. El Nuevo Federalismo. La Descentralización. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1988. p. 423.

culares, pero siempre con la capacidad necesaria para prestar el servicio.

d) La existencia de un régimen jurídico. "En virtud de que el artículo 28 Constitucional establece que la ley, además de crear el servicio público, establecerá las modalidades y condiciones que aseguren su eficaz prestación, y que el régimen de sujeción del mismo se apegará a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debemos considerar que el régimen jurídico que regula a este servicio es de derecho público.

Así, en razón de su régimen jurídico, la Administración Pública se encuentra investida de una serie de potestades administrativas para reglamentar su organización. Procediendo a su modificación que sea necesaria para alcanzar eficaz y eficientemente el fin del servicio; para establecer los mecanismos de control que estime adecuados para la oportuna y debida prestación del servicio; para establecer las tarifas que deban pagar los usuarios; en fin, el establecimiento de todas aquellas medidas tendientes a la consecución de la finalidad de interés público que dió origen a la creación del servicio de que se trate".²⁷

Una vez que se han precisado los elementos básicos del servicio público, tenemos la oportunidad de señalar las características de esta figura, las cuales se desprenden también de las mismas definiciones, o bien como consecuencia lógica de la realidad social y política de esta institución. De tal suerte se pueden considerar como características del servicio público:

a) La adecuación. Significa que los servicios tienen que

27. DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Op. cit. 321.

ser prestados en forma adecuada en calidad y cantidad a las necesidades que se pretenden satisfacer, así como a las condiciones económicas y sociales de la comunidad que se intenta servir.

b) La comodidad o facilidad para prestar el servicio con los recursos humanos, económicos y físicos disponibles.

c) La igualdad o uniformidad. Quiere decir que no se debe privar a nadie del goce de un servicio público, siempre y cuando haya cubierto los requisitos necesarios para hacer uso de él, es to es, todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con lo previsto por la ley.

El carácter uniforme o de igualdad, como también se le identifica, del servicio público, implica que las prestaciones que se hagan a los usuarios deben ser idénticas para todos los que se encuentren en igualdad de circunstancias al solicitar el servicio. En esta medida, la uniformidad no radica en la idea de dar un trato igualitario de forma absoluta, ya que permite la existencia de diversas categorías de usuarios, que hacen que las prestaciones se realicen en igualdad de condiciones para los que se encuentren en la misma categoría, y desigual para los que se coloquen en otras diferentes.

d) Continuidad o permanencia. La continuidad en los servicios públicos implica que estos deben otorgarse de manera ininterrumpida. Esto se ha considerado como algo vital, debido a que la satisfacción de necesidades colectivas debe realizarse en forma eficiente y oportuna, lo cual no se podría alcanzar si se presenta la interrupción de dichos servicios públicos.

e) Generalidad. Esta característica se traduce en que el servicio público es para todos los que lo soliciten y no solo pa ra determinadas personas, por tal motivo la distinción de indivi

duos no cabe dentro de esta figura.

f) Regularidad. El servicio público se efectúa de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, esto es, debe sujetarse a normas y demás disposiciones aplicables, mismas que disponen la forma en que deberá de ser prestado cada uno de ellos.

g) Obligatoriedad. Considero que el servicio público debe ser de carácter obligatorio para las autoridades encargadas de prestarlo, es decir, no es facultad discrecional del funcionario el otorgamiento del servicio, pero si es necesario que el usuario haya cumplido con las disposiciones legales establecidas para su prestación.

2.2.1.2. PRINCIPALES SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Los principales servicios públicos municipales están a la clasificación que se ha hecho de ellos, de acuerdo con los muy diversos criterios emitidos por la doctrina. De tal manera para una mayor comprensión tenemos ciertas clasificaciones que nos dan un punto de partida suficiente para agrupar los servicios públicos de la forma siguiente:

a) Por la importancia de los servicios. De acuerdo con este criterio los servicios públicos son; esenciales, los cuales tienden a satisfacer necesidades básicas de los individuos, tales como el suministro de agua, salud, seguridad pública, etc.; secundarios, que son aquellos definidos por exclusión, es decir, son los que no reúnen el grado de esenciales, tales como la recreación, etc.

b) Por la esfera gubernamental que lo presta o bien por la persona administrativa que lo otorga. En atención a la estructu-

ra de nuestro sistema político, los servicios públicos se dividen en federales, estatales y municipales, pues hay que recordar que existen tres niveles de gobierno y dependiendo de la esfera en que se preste el servicio se determinará el mismo.

c) Por el modo de su utilización. Se dividen en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general; los segundos, su uso queda a libre voluntad del usuario. Profundizando un poco más, los obligatorios son aquellos que el Estado tenga el deber, por norma constitucional o legal de crearlos y organizarlos, tales como la justicia, el suministro del agua, la defensa nacional, etc. Por el contrario los facultativos son los que el Estado no tiene obligación de crear y además para los usuarios no existe norma que les imponga su utilización, por ejemplo: la comunicación telefónica, el transporte, etc.

d) Por la forma de aprovechamiento. Desde este punto de vista, los servicios públicos se dividen en *uti singuli* y *uti universi*, ya que mientras unos benefician de manera particular, otros en contraparte satisfacen en forma genérica. De tal suerte, los primeros reportan una utilidad que es concreta o particular, pues beneficia individualmente a sujetos determinados; en tanto los *uti universi* tienen una utilidad genérica en cuanto tienen como destinatario a la colectividad o la población en su conjunto, por ello los sujetos son indeterminados.

e) Por la forma de participación del Estado. Conforme a este criterio, los servicios públicos se dividen en exclusivos y concurrentes, dependiendo de que la prestación se efectúe de manera monopolística por el Estado, o bajo un régimen de concurrencia con los particulares por concesión. Como ejemplos de servicios

públicos exclusivos tenemos los de la defensa nacional, policía de seguridad, justicia. Dentro de los concurrentes se identifican los de educación, transporte, etc.

f) Por la persona que presta el servicio. Siguiendo este criterio se han dividido los servicios públicos en propios e impropios. Los propios son aquellos que son prestados por el Estado en forma directa, o indirecta por particulares concesionados. En contraparte los impropios son los prestados por los gobernados sin que para ello medie concesión administrativa, pero que están sujetos a las disposiciones reglamentarias de control. Profundizando con más detalle, los servicios públicos propios son los que satisface directamente la Administración Pública, o a través de instituciones descentralizadas, o bien por medio de concesiones; en cambio el servicio público impropio satisface una necesidad de interés general, pero corresponde a la actividad privada su prestación, regulada por leyes y reglamentos, así tenemos algunos ejemplos como el servicio de farmacias, panaderías, lecherías, carnicerías y otros. Es importante señalar que la intervención de la Administración Pública es justificable por el interés público que revisten estas actividades, ya que es preponderante la existencia de un control, a fin de evitar abusos por parte de los comerciantes.

Esta clasificación es duramente atacada, debido a que diversos autores consideran que el servicio público impropio, no es tal, por tanto indican que no obstante satisfacer necesidades de interés general, no se le puede dar el carácter de servicio público, pues de conformidad con el artículo 28 Constitucional éste sólo puede ser creado por ley, y a partir de entonces pasa a ser de la titularidad del Estado, siendo incorrecta tal denominación para este tipo de actividad, ya que corresponde a las par

ticulares su realización. Sin embargo, es necesario establecer que a raíz de que estas actividades privadas están reglamentadas y tienen un enorme significado, podría darse por válido este criterio que divide de esta manera a los servicios públicos.

g) Por la retribución de los servicios. De acuerdo con esta clasificación tenemos servicios públicos gratuitos, onerosos y lucrativos. El primero de ellos se da cuando el usuario no tiene que cubrir ninguna contraprestación específica y concreta por su utilización. El hecho de que el servicio público sea gratuito se tiene que ver desde una perspectiva relativa, ya que si bien, no es retribuido de una manera personal por cada uno de los individuos, si es costado por la sociedad en general a través de los impuestos, por lo que se puede expresar que sólo en este sentido se concibe un servicio público gratuito. Se llaman servicios públicos onerosos y lucrativos cuando el usuario tenga que cubrir el pago concreto y específico, que la tarifa respectiva establece por la prestación recibida. La diferencia entre ambos se traduce en indicar que el servicio público oneroso solamente cubre el importe que representa el costo del servicio, mientras tanto el lucrativo, además de abonarse su costo cubre un porcentaje adicional que se toma como ganancia para quien presta el servicio.

Toda vez que se tiene una panorámica global y general de los servicios públicos, respecto a su clasificación tomando en cuenta variados criterios, nos es posible concretizarnos en los servicios públicos, pero de carácter municipal.

El Centro de Estudios de Administración Pública Estatal y Municipal por conducto de Gustavo Martínez Cabañas²⁸, señala que

28. La Administración Estatal y Municipal de México. Segunda edición. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1992. p. 133.

los son a nivel municipal los servicios públicos, desglosándolos de la forma siguiente:

a) Servicios Educativos.

- Jardines de niños.
- Escuelas primarias.
- Talleres artesanales.
- Escuelas técnicas.
- Centros de capacitación.

b) Servicios Asistenciales.

- Guarderías infantiles.
- Asilos.
- Clínicas.
- Comedores públicos.

c) Servicios Urbanos.

- Agua potable.
- Drenaje y alcantarillado.
- Alumbrado público.
- Parques y jardines.
- Limpia.
- Mercados.
- Baños.
- Panteones.
- Transporte urbano.

d) Servicios de Seguridad Pública.

- Policía preventiva.
- Policía de tránsito.
- Bomberos.

- Servicios médicos de urgencia.

La anterior clasificación es rica en cuanto a la diversidad de servicios públicos que presenta como propios del Municipio, sin embargo el artículo 115 Constitucional especifica claramente cuales son en realidad, los que tiene a su cargo, siendo esto de un significado especial, pues por primera vez el máximo ordenamiento jurídico le da a los Municipios un carácter primordial de entidad prestadora de servicios públicos.

A raíz de las reformas a la disposición mencionada, los Municipios ciertamente tienen una mayor autonomía y competencia en su campo de acción, pero también ahora la obligación de prestar estos servicios públicos es latente, ya que no está sujeto a la voluntad de los gobiernos municipales este precepto, sino que se establece como una exigencia constitucional que se debe de acatar.

De acuerdo con la agrupación de servicios públicos que da con antelación Gustavo Martínez Cabañas, se puede encuadrar a los señalados por la Constitución en la fracción tercera del artículo 115, con el carácter de servicios urbanos y algunos de seguridad pública, de tal forma dichos servicios otorgados al Municipio en la ley fundamental son los que a continuación se explican:

a) Agua potable y alcantarillado. "El servicio público de agua potable, consiste en la realización de ciertas actividades técnicas, administrativas y comerciales ejecutadas por el Ayuntamiento, directa o indirectamente, con el propósito de dotar a la población de agua potable suficiente en forma continua y oportuna, con la calidad adecuada y en la cantidad que la demanda de

final"²⁹

La prestación del servicio de agua potable se efectúa por medio de una red de distribución que se surte de pozos o plantas potabilizadoras. Se lleva el agua potable a las diferentes colonias y lugares de las comunidades para consumo humano e industrial y para cubrir todas las necesidades que se tengan en relación con este elemento tan indispensable para la vida de la colectividad. Es necesario establecer la vital importancia que tiene el agua dentro de cualquier sociedad, ya que definitivamente el gobierno previendo esto, con la reforma al artículo 115 Constitucional de 1983 se le otorga al Municipio este servicio público fundamentalmente por la importancia que reviste, pues estando a cargo de los Ayuntamientos habrá una mejor relación y se podrá tener un mayor acercamiento con la población sobre sus necesidades en general, siendo el agua potable el principal satisfactor dentro de éstas.

El alcantarillado es un servicio que por la vinculación que tiene con el agua, casi invariablemente se conoce como el servicio público de Agua Potable y Alcantarillado, por tanto uno y otro se complementan. Así, el alcantarillado es un servicio que se presta para captar las aguas de la lluvia y los desechos de las casas habitación y negocios, depositándolos posteriormente en la generalidad de los casos, en lagunas de oxidación o lo que es igual, en los "canales" como comúnmente los conocemos.

b) Alumbrado público. Consiste en establecer un sistema de

29. Centro de Estudios de Administración Pública. La Administración del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Guía Técnica 22. Primera edición. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1988. p. 7.

iluminación a través de la energía eléctrica en los sitios públicos, tales como calles, avenidas, parques, jardines, plazas, que permitan a los habitantes de una localidad la visibilidad nocturna. Al respecto Máximo N. Gamíz Parral dice "El alumbrado público es también un servicio administrativo del gobierno municipal y se presta en estrecha relación con la Comisión Federal de Electricidad, que es la que proporciona la energía eléctrica, a cambio del pago respectivo. El ayuntamiento generalmente con la colaboración de los vecinos, sufraga los gastos del tendido de las líneas eléctricas, y con posterioridad contrata el servicio de energía eléctrica con la Comisión Federal de Electricidad. El mantenimiento, tanto preventivo como correctivo, queda a cargo del Municipio.

En la mayoría de los Municipios del país se ha creado un derecho por alumbrado público, que tiene que ser pagado por los habitantes de las comunidades para ayudar a las autoridades municipales a pagar el consumo de energía eléctrica que es bastante elevado".³⁰

Para este servicio público, como en todos, es muy necesaria la colaboración de la colectividad, a través del cuidado que se tenga de los focos, postes, balastras, faroles, vidrios protectores y cables evitando que se destruyan o dañen.

c) Limpia. El servicio de limpia se traduce en el aseo de la vía pública y demás lugares o sitios donde se desarrollan actividades comunitarias, con el fin de evitar la proliferación de focos infecciosos y el mal aspecto que causa la basura. De esta manera se puede conceptualizar como el servicio público municipal

30. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Primera edición. Editorial U.N.A.M. México 1990. p. 331.

consistente en el barrido de las calles y de los lugares públicos, la recolección de basura, el depósito de esta en los lugares destinados para ello, su tratamiento y selección para su posterior utilización.

En virtud del grave problema que suscita la basura, por las enormes cantidades que diariamente se recogen en las ciudades, el derecho administrativo prevé el otorgamiento de concesiones a particulares en esta materia, así como la venta de material seleccionado para su industrialización, por lo que ahora, a través de procesos especiales de tratamiento se pueden convertir desechos en artículos de utilidad.

d) Mercados y centrales de abasto. Los mercados y centrales de abasto son obras de equipamiento urbano destinadas a la actividad comercial.

“ El mercado es el ámbito económico donde se enfrentan la oferta y la demanda para fijar un precio. Por su parte las centrales de abasto son generalmente amplias y modernas obras de equipamiento, que se destinan a la compraventa al mayoreo de artículos de primera necesidad; en cuanto a la actividad que desarrollan y a las finalidades que persiguen, son esencialmente lo mismo que los mercados, solo se diferencian en tamaño, volúmenes que se manejan, lo que se ve reflejado en el precio que comúnmente es menor”.³¹

e) Panteones. La forma en que se administran y funcionan los panteones consiste en vender lotes a los particulares, para que en ellos se sepulte a sus familiares y posteriormente, se paguen algunas cuotas que son empleadas en la conservación de los mismos. En la actualidad se ha generalizado la concesión de los

31. RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Op. cit. pp. 240 y 241.

panteones por parte de los ayuntamientos a particulares, y son manejados propiamente como fraccionamientos resultando grandes negocios. Así, hoy en día se cuenta con panteones municipales y de tipo particular.

f) Rastro. Este servicio público es prestado a la ciudadanía, mediante la construcción de la obra civil y el equipamiento requerido, para el efecto de que en dicho lugar se sacrifique el ganado y las aves para consumo humano, así como su posterior distribución a las carnicerías o centros de consumo. La razón de la prestación de este servicio, reside esencialmente en garantizar condiciones aceptables de higiene y que los animales sacrificados estén sanos, es decir, se traduce en la inspección de las mencionadas aves y ganados, para evitar que se introduzcan al rastro con alguna enfermedad o en estado de descomposición, por lo que la población está en posibilidad de adquirir la carne con seguridad.

g) Calles, parques y jardines. Calle es el área dominal que debe tener un nombre, número o cualquier otro indicador que permita su identificación y localización, y que esté destinada al tránsito urbano, entendiéndose este como el vehicular y el peatonal.

Los parques son áreas destinadas a la recreación, en donde la población puede estar en contacto con la naturaleza, realizar paseos vespertinos, dominicales, excursiones campestres y todas esas actividades de libre esparcimiento. Con el crecimiento de las áreas urbanas se da el fenómeno de la insuficiencia de tales sitios y que ha generado la necesidad de parques secundarios, lugares para descanso y espacios para juegos organizados, como lo son los clásicos deportivos.

Son jardines las áreas verdes, donde se cultivan plantas y flores, cuya función es preponderantemente ornamental, dando un aspecto bello al entorno urbano. La diferencia entre parques y jardines estriba en que los primeros son destinados prioritariamente a la recreación, esparcimiento y convivio; mientras que los segundos casi siempre se instalan con fines estéticos, sin descartar que ellos sirvan para otros propósitos como podrían ser: La purificación del medio ambiente, la realización de actividades artísticas o cívicas, etc.

Este servicio público enmarcado en la Constitución General para el Municipio debe ser satisfecho en todo lo posible por las autoridades municipales, por lo que estas realizan múltiples e importantes acciones encaminadas a tal finalidad, así podemos señalar el arreglo constante de las calles, en cuanto a bacheo, pavimentación y mantenimiento del mobiliario urbano. Dentro del mobiliario urbano tenemos a los postes de alumbrado público, casetas telefónicas, medidores, tomas domiciliarias de agua, semáforos, tomas contra incendio, etc. Todo lo anterior al ser otorgado por el Ayuntamiento implica la prevención de accidentes al estar en buen estado las calles, con el mobiliario urbano se hacen más funcionales estas últimas y además el Municipio se torna más accesible y atractivo.

Por lo que toca a los parques y jardines, queda el cuidado de sus instalaciones y áreas en general a cargo del Municipio, debido a que son lugares de esparcimiento de carácter familiar, que se traduce en el desahogo, por lo menos por un momento, de problemas sociales y una mejor belleza natural dentro del territorio municipal.

h) Seguridad pública y tránsito. Debido a que la seguridad

pública es amplísima, nos vemos en la necesidad de realizar sólo un breve comentario para no salirse del punto primordial para nosotros, que es solamente señalar los servicios público municipales según el artículo 115 constitucional fracción tercera. De esta manera, la seguridad pública implica para el gobierno municipal, conservar un orden y tranquilidad para la colectividad, previniendo delitos y faltas administrativas. Para lograr tal objetivo, se llevan a cabo campañas permanentes de orientación a la ciudadanía y se requiere de una policía preventiva o municipal que, dicho sea de paso, es muy limitada en cuanto a número y capacitación. Por tanto, se puede definir a la seguridad pública como la garantía que otorga el Municipio a sus habitantes para evitar o prevenir los delitos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad.

En otro orden de ideas, el movimiento de vehículos y de peatones conlleva la necesidad de un servicio que se encargue de ordenar los movimientos y desplazamientos de ambos, proporcionando seguridad, comodidad y fluidez a las poblaciones, siendo aquí donde entra el tránsito, el cual es una actividad de orden público que debe ser desarrollada concurrentemente por los tres niveles de gobierno y que consiste en establecer disposiciones y realizar acciones, tendientes a preservar, la vida, la salud y el patrimonio de los particulares, dentro del orden, mediante la regulación de sus actos en la vía pública.

El servicio público referido, generalmente lo desempeñan los llamados agentes de tránsito auxiliados por señalamientos, señores y en algunos casos con sistemas computarizados de vialidad.

1) Los demás que las legislaturas locales determinen según

las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Este último inciso establece la posibilidad de que le sean conferidos otros servicios públicos al Municipio a través del poder legislativo local, sin embargo, creo que esto sería contraproducente, ya que los gobiernos municipales apenas pueden, con muchas dificultades con los que indica la Constitución Política, lo que infiere que encomendarle más servicios públicos implicaría un problema mayor, pues se descuidarían los actuales, acarreando para la población un menor beneficio.

2.2.2. FORMAS DE ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

La forma de prestar los servicios públicos municipales surgen de la necesidad de atender el reclamo de la población, en cuanto a la satisfacción de sus más prioritarias exigencias de una manera continua y eficaz. De tal suerte los sistemas conforme a los cuales se puede llegar a que el Estado cumpla con esta tarea "con los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad colectiva básica".³²

Es posible señalar sólo dos tipos o formas tendientes a satisfacer las necesidades de interés general mediante la prestación de servicios públicos, así tenemos la directa y la indirecta. Dentro de la primera encontramos dos sistemas, el de economía mixta o empresas públicas municipales (organismos descentralizados), y el de la intervención absoluta del Estado en los ser

32. ACOSTA ROMERO. Miguel. Op. cit. p. 738.

vicios públicos, observándose que en este sistema de prestación, por carecer el Municipio de recursos técnicos y financieros, o bien para contar con una amplia gama de alternativas que se ajusten a las necesidades propias de los ayuntamientos, se lleva a cabo por medio de interpósitas personas.

Por otra parte, hay que resaltar que de acuerdo con el artículo 115 Constitucional, al Municipio se le abren otras vías de prestación de servicios públicos, a través de convenios de coordinación entre Entidad Federativa y Municipio, y convenios de asociación entre Municipios, sin embargo, ambas posibilidades encorran en el otorgamiento directo de servicios públicos.

2.2.2.1. DIRECTA.

La prestación directa de los servicios públicos supone cuatro situaciones:

- a) Que se realice por medio de la Administración Pública Municipal, en donde la prestación se realiza de una manera absoluta.
- b) Que se lleve a cabo por el gobierno municipal a través de organismos descentralizados, con personalidad y patrimonio propios.
- c) Que se otorgue por coordinación Estado-Municipio.
- d) Que se preste por asociación y convenios intermunicipales.
- a) Intervención absoluta del gobierno municipal.

Esta modalidad es la más frecuente, pues el Ayuntamiento se hace cargo de la operación, mantenimiento y explotación de un servicio público, es decir, la Administración Municipal asume en for

na privativa y excluyente de la participación de los particulares e incluso de los entes descentralizados, la prestación de determinados servicios que por su trascendencia, se consideran de interés público.

Esta forma de administración de los servicios públicos municipales, es la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa de los Ayuntamientos - aunque actualmente la inmensa mayoría de los Municipios carece de esta capacidad - , ya que significa que estos, contando con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, se encarguen directamente de la prestación de un servicio público. En este caso, el costo de su establecimiento, operación y conservación debe ser cubierto con recursos municipales, por lo que el ayuntamiento deberá analizar a fondo su capacidad técnica y financiera, para poder determinar la conveniencia de asumir la responsabilidad de la administración directa de un servicio público. La existencia de algunos servicios públicos municipales que no pueden ser objeto de otra forma de administración, más que la directa, es innegable debido a su importancia y naturaleza, tal es el caso de la seguridad pública y tránsito.

b) Prestación por medio de organismo descentralizado municipal.

Otra modalidad de la prestación directa, desde nuestro punto de vista, es la que se hace por medio de organismos descentralizados, ya que si bien, estos guardan cierta distancia con el Ayuntamiento, no hay duda de que dichos entes forman parte de la Administración Pública Municipal, pero ciertamente con un régimen, patrimonio y personalidad propios que le permiten una flexibilidad jurídica y administrativa.

No obstante ser los organismos descentralizados una vía de acceso a la prestación de un servicio público municipal, por lo general no se utiliza, siendo preciso indicar que el artículo 115 de la ley fundamental no dispone la realización de los servicios públicos otorgados al Municipio a través de órganos descentralizados, por lo que tal vez los Ayuntamientos optan por no prestarlos de esta forma.

c) Convenios Entidad Federativa-Municipio.

En cuanto a los convenios Estados-Municipios para la prestación de servicios públicos, es una forma en que se pueden garantizar los servicios más necesarios, en aquellos casos en que el volumen de recursos humanos, financieros y técnicos requeridos, sea superior a la capacidad administrativa y económica de un Municipio, así como para los casos en que las condiciones geográficas y socioeconómicas de muchos Municipios sean el mayor obstáculo para que los Ayuntamientos correspondientes puedan prestar los servicios más elementales a sus comunidades.

d) Convenios de asociación intermunicipales.

Por lo referente a la coordinación y asociación entre dos o más Municipios de un mismo Estado, se puede señalar que esta forma se considera para aquellos casos en que los Municipios por su estrecha cercanía geográfica enfrenten problemas comunes en materia de infraestructura y equipo de servicio público; así como por aquellos Municipios que deseen aprovechar en forma óptima los recursos materiales, humanos, técnicos y financieros disponibles en forma complementaria.

Estos dos sistemas son de gran trascendencia, ya que de su forma de aplicación y funcionamiento depende la mejoría económica para el Municipio y la satisfacción de las necesidades de sus

comunidades, sin embargo hay que dejar en claro que se refieren a la prestación directa de servicios públicos, debido a que el propio Municipio realiza el servicio, solo que con la participación del Estado o bien otro Municipio, es decir, la titularidad del servicio público de que se trate, siempre será del gobierno municipal sin importar que lo asistan.

2.2.2.2. INDIRECTA.

La administración indirecta de los servicios públicos se ve reflejada tradicionalmente por la figura de la concesión administrativa, cuando el Ayuntamiento concede a un particular el derecho de manejar, explotar y aprovechar bienes de dominio municipal para prestar un servicio público. De esta manera, Roberto Ortega Lemelin comenta "La concesión es un acto administrativo discrecional de la actividad administrativa, que otorga al particular determinados privilegios para la prestación de un servicio público municipal"³³, pero siempre en beneficio de la colectividad.

Ante la creciente demanda de eficientar la labor administrativa, nace una alternativa más de prestación, que se traduce en la privatización de los servicios públicos municipales, como una forma de otorgamiento indirecta, pues existe una participación de parte de los particulares e incluso se realiza la venta de los multicitados servicios.

Es de todos conocido que en el ámbito municipal el problema básico es la escasez de recursos, de tal modo ante la incertidumbre del funcionario municipal en materia financiera, se buscan diversas formas de lograr que el presupuesto con que cuenta

³³. Op. cit. p. 423.

el Municipio sea mejor administrado y en todo caso lograr un ahorro del mismo. De esta manera tomando en consideración lo anterior y ante la necesidad de satisfacer a la colectividad en cuanto a los servicios públicos, las autoridades se encuentran ante estas dos opciones señaladas (concesión y privatización).

La privatización se puede definir como "la venta de bienes y/o servicios por parte del Estado a un particular o la disminución de la presencia económica estatal y el aumento de la actividad privada".³⁴ Es importante indicar que se requieren de ciertas situaciones para que se desarrolle la privatización; que existan particulares interesados en invertir su capital en un servicio público; que se tenga una tendencia del gobierno municipal fomentando una participación más limitada del Ayuntamiento a la realización de los servicios públicos; que la población este dispuesta a pagar el servicio. Estos, como los más fundamentales elementos para una adecuada privatización, no obstante se pueden señalar también; que exista experiencia o un determinado pensamiento encaminado a la tendencia de prestar un servicio público; y que la calidad, durabilidad y cobertura sean garantizadas.

En este orden de ideas, el privatizar los servicios implicaría una disminución en las erogaciones del Municipio, se elevaría la calidad y cobertura establecida líneas arriba y habría una eventual eficiencia en la prestación por parte de los particulares, sin embargo existiría una disyuntiva, debido a que los servicios públicos se encarecerían y habría que observar si la población estaría en posibilidades de solventarlos.

34. NEJIA LIRA, José. Problemática y Desarrollo Municipal. Primera edición. Plaza y Valdes editores. México 1994. p. 215.

Por otra parte, en la concesión a particulares respecto a servicios públicos se debe sujetar a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal y a las que determine el Ayuntamiento. También el concesionario de un servicio público municipal es el único responsable de los daños que se causen en la prestación, y cuando juzgare conveniente, las autoridades municipales pueden modificar en cualquier momento el funcionamiento de dicho servicio, pero siempre en beneficio de la colectividad. En cuanto a la titularidad del servicio corresponde siempre y bajo cualquier modalidad al Ayuntamiento y éste se reserva, por lo mismo, el derecho de retirar la concesión cuando la comunidad sea afectada en sus derechos y limitada en la satisfacción de sus necesidades generales.

Tiene gran relevancia precisar que algunos servicios públicos municipales, no pueden ser objeto de administración indirecta (refiriéndose a la privatización y concesión en su conjunto), tales como la seguridad pública, tránsito y calles. Por su parte el agua potable no puede ser objeto sólo de privatización, sin embargo, podemos decir que servicios como limpieza, panteones, parques y jardines sí pueden ser objeto de la prestación indirecta.

2.2.3. EL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE COMO SERVICIO PÚBLICO.

Se estima que dentro de los servicios públicos destinados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Municipio, el agua potable ocupa un lugar privilegiado, debido a que representa una de las necesidades vitales de los hombres en particular y de la sociedad en general. Esto no implica que los demás servicios no sean importantes, pero definitivamente el agua

es uno que tiene la característica de ser imprescindible, ya que hasta en la misma ley fundamental se enmarca en la cima de la relación de servicios públicos.

Para demostrar el significado prioritario que se tiene del agua potable para las poblaciones, se confronta a manera de ejemplo con el alumbrado público y el servicio de limpia. De esta forma es posible señalar que estos dos últimos servicios públicos en un momento dado por un espacio de tiempo pueden dejar de ser prestados por las autoridades municipales y no existir consecuencias muy nefastas o negativas en contra de la comunidad, en cambio en el servicio de agua potable el gobierno municipal si dejase de otorgar el suministro tan sólo por unos días se observa el desconcierto, molestia y repercusión que causa en la gente. Es muy fácil advertir que sin el agua no hay posibilidad de satisfacer adecuadamente ni la mitad de las necesidades de los individuos, ya que presentándose esta situación, los particulares tratan desesperadamente de conseguir el vital líquido a como dé lugar; por el contrario si se carece de alumbrado público la colectividad con dificultad hace por instalar una lámpara o bien en el servicio de limpia, si los camiones que recolectan la basura no hacen su ronda por las calles, la gente lo único que atina a realizar es almacenarla. Por tanto, es aquí donde se percibe que el servicio de agua potable es el principal, superando sin lugar a dudas a todos los demás servicios municipales en cuanto a lo elemental que resulta para los gobernados.

2.2.3.1. LA DOTACION DE AGUA POTABLE MUNICIPAL.

La prestación del servicio de agua potable se lleva a cabo

a través de una red de distribución por medio de la cual se provee de ella a la población, para satisfacer las necesidades de consumo humano, industrial, comercial, de higiene y en general, de todas las actividades que pueden ser desarrolladas en el entorno urbano.

El sistema de distribución de agua incluye, tuberías, medidores y contadores que establecen los consumos y las cantidades a pagar por los beneficiados, estaciones de bombeo y los demás equipos necesarios para el suministro, por lo cual, una cosa es la instalación de la red de agua potable, que es una obra pública de infraestructura, y otra distinta aunque íntimamente relacionada, es el servicio público que se proporciona con la adecuada conservación de esa obra pública, reparando, tratando, controlando el consumo y en términos generales, manteniendo en buen estado las redes de distribución. De esta manera una red distribuidora de aguas es un conjunto de obras o sistemas de infraestructura cuyo objeto es poner el agua a disposición de los habitantes de una población. Por el contrario, el servicio público de agua potable se traduce como aquel que se lleva a cabo a través de dicha red de distribución, con la finalidad de satisfacer en forma eficaz las necesidades de una determinada colectividad.

En este orden de ideas, el particular que recibe el servicio está obligado a cubrir la correspondiente contraprestación, que lleva el nombre de "Derecho", cuyo monto está determinado por la inversión realizada y por el mismo consumo, así como por los egresos que necesariamente genera la conservación de todo el sistema. De tal suerte que los ingresos por este concepto son utilizados para el mantenimiento del propio sistema, para sufragar gastos de energía eléctrica, de recursos humanos, las erogaciones con

motivo del mantenimiento correctivo y demás gastos que hay necesidad de realizar.

Los usuarios deben estar concientes que para la eficacia del servicio, no basta con pagar oportunamente sus cuotas, sino que es necesaria la cooperación para lograr el uso racional del agua, moderándose en su utilización, reportando desperfectos y evitando su desperdicio.

Otro punto esencial para el suministro es la depuración, pues es bien sabido que al dotar a la población del agua, esta contiene muchas impurezas que necesariamente deben subsanarse. Así, a través de la depuración se logra en un porcentaje elevado tener un agua más limpia. Entre los sistemas de mayor utilización tenemos la esterilización, que no es otra cosa que el calentamiento que se hace del agua y el tratamiento químico, por adición de yodo y principalmente cloro, sin embargo, existen otros tipos de tratamientos para la depuración como: la filtración, por pasaje de agua a través de capas porosas. La ozonización, por aire ozonizado que se pone en contacto con el agua en una torre llena de arena. La diálisis, por medio de membranas resinosas. La electrólisis, por la acción de corrientes eléctricas en combinación con membranas y finalmente la destilación, mediante alambiques o aparatos continuos.

2.2.3.2. LAS PROBLEMATICAS DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE.

Siendo el agua potable el principal servicio público a nivel municipal, ya por su naturaleza o bien por el interés público que genera tanto en la sociedad, como en los gobiernos municipales, tiene ciertos problemas o dificultades en su administra-

ción, prestación y en las consecuencias que acarrea su falta de otorgamiento, estableciéndose de una forma global a continuación:

a) Al ser otorgado el servicio público de agua potable y alcantarillado al Municipio en el artículo 115 constitucional fracción tercera inciso "a", surgen dos posturas. La primera se ve reflejada en una mejor autonomía municipal y una mayor esfera competencial. La segunda se traduce en la obligación que ahora tiene el Municipio de prestar el servicio, lo que tal vez con anterioridad pudiera haberse entendido como algo discrecional para el Ayuntamiento.

b) Debido a que el Municipio tiene a su cargo más servicios públicos que debe atender, en un momento dado el agua potable puede no ser satisfecha adecuadamente.

c) El déficit presupuestario que tienen en su totalidad los Municipios, constituye una mala administración de los servicios públicos y especialmente el del agua potable, ya que requiere de una cantidad considerable de recursos.

d) Es de todos conocido que el agua que llega a nuestras viviendas no está del todo limpia, por lo que esto también es una problemática, al tener que concientizar a los individuos sobre la depuración del agua, lo cual se realiza a través del calentamiento de la misma.

e) La falta de prestación del servicio trae consigo que la gente pueda tener conflictos entre sí, al tratar de conseguir el agua potable.

f) Pueden existir problemas económicos en las familias al desembolsar cantidades para allegarse el vital líquido.

g) Tiende haber manifestaciones que conllevan violencia, o bien estancamiento automovilístico que producen contaminación.

h) La ausencia del servicio también tiene o genera problemas de higiene, al no haber agua para satisfacer el aseo personal de los individuos.

i) Otra situación que se presenta, es que al prescindir del agua puede acarrear la proliferación de enfermedades, pues la salud no puede existir sin una buena limpieza que nos es dada por este tipo de servicio.

Las anteriores son entre otras, algunas de las dificultades que debe enfrentar el Municipio al prestar el servicio de agua potable, o el otorgarlo ineficazmente o bien al no suministrar el líquido a la población sea para consumo humano o para uso industrial. Sin embargo con posterioridad se hablará con mayor énfasis sobre los problemas del servicio y daremos una atención especial a cada uno de ellos.

2.2.3.3. EL SISTEMA ACTUAL DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN LOS MUNICIPIOS.

Hoy en día, la forma de administrar el servicio de agua potable en los Municipios es de manera directa, es decir a través del Ayuntamiento se realiza la prestación, lo cual trae como consecuencia pensar en un régimen centralizado del agua potable. El otorgamiento del servicio lo lleva a cabo el gobierno municipal haciéndose cargo de la operación, mantenimiento, explotación y ejecución, por lo tanto la responsabilidad de su administración es ejercida por el Presidente Municipal o por los órganos administrativos correspondientes, que generalmente son denominados direcciones de servicios públicos.

Muchos de los Municipios han optado por efectuar convenios

Estado-Ayuntamientos de conformidad con el artículo 115, para satisfacer este servicio público, sin embargo, la necesidad municipal ha sido confundida por las autoridades de los gobiernos locales y muchos de estos lo excluyen totalmente, cuando lo ideal y constitucional es que la titularidad del suministro lo tenga el Municipio.

Así, las autoridades municipales de una u otra forma tratan de dotar eficientemente de agua potable a la población, ya sea por recursos propios del Ayuntamiento, por medio de convenios Estados-Municipios, o bien por asociación de estos últimos. No obstante, debido a que la exigencia de la colectividad es cada vez mayor, en algunos Municipios se tiene ya una tendencia a crear organismos descentralizados, pero con la salvedad de que esta idea no se ha generalizado a pesar de que trae muchos beneficios ya que al crear un ente con régimen, patrimonio y personalidad jurídica propios, significa para el Ayuntamiento descargarse de esta actividad y responsabilidad que representa el agua potable y además una mejoría en el suministro.

Es fundamental indicar que existen algunos Estados de la Federación, que no permiten que el agua potable sea manejada por los Municipios, pues ciertamente existen organismos que operan y manejan el servicio, pero cuya titularidad no es del gobierno municipal, sino que tienen el carácter de órganos estatales, siendo esto un atentado contra la propia Constitución General, ya que este servicio es exclusivo de los Municipios.

Entre los Municipios que han optado por crear organismos descentralizados, está el Estado de México con tres ejemplos claros y cercanos, el sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento de Ecatepec (S.A.P.A.S.E.); el sistema de agua potable,

alcantarillado y saneamiento de Coacalco (S.A.P.A.S.A.C.); y el organismo descentralizado de agua potable, alcantarillado y saneamiento de Nezahualcoyotl (O.D.A.P.A.S.), sin embargo, insisto que esta ideología no ha llegado a generalizarse en los gobiernos municipales. Es importante recordar que el llegar a oídos de todos los Municipios y hacerse realidad la operación de organismos descentralizados, es el objetivo principal del presente estudio.

A nivel nacional, la prestación indirecta la encontramos fundada en la Ley de Aguas Nacionales, por lo que es evidente que en un momento dado pudiera haber participación de los particulares en el suministro de agua potable, siendo notable tal situación en la venta de los comúnmente denominados garrafones de agua los cuales obviamente satisfacen una necesidad de interés general al abastecer a los individuos de estos envases de agua purificada.

Finalmente, es posible afirmar que en la mayoría de los Municipios se otorga una prestación directa, por medio de la Administración Municipal Centralizada, independientemente que haya un convenio con el Estado o con otro Municipio. De tal suerte los organismos descentralizados no han proliferado con la fuerza que deberían, pues no son considerados mayoritariamente por los Ayuntamientos como una manera de prestar el servicio de agua potable.

2.3. LA LEGISLACION Y EL SERVICIO PUBLICO DE AGUA POTABLE MUNICIPAL.

El agua potable es un servicio público que debe prestarse

de manera permanente, eficaz e igualitaria, a través de una actividad técnica tendiente a satisfacer la necesidad prioritaria de la colectividad, que se traduce en el suministro de la misma. En virtud de lo anterior, el agua potable debe estar regulada en disposiciones legales, así tenemos a la Constitución, leyes y reglamentos. De esta forma se analiza la normatividad a que esta sujeta el agua potable, profundizando en cada una de las diferentes codificaciones a efecto de establecer y reafirmar lo fundamental que resulta dicho servicio público en toda la República Mexicana.

El agua potable tiene la calidad de ser elemental, pues es utilizada para una infinidad de necesidades como: beber, lavar, asearse, cocinar y en general para todo aquello que se requiera para el higiene personal y familiar. Su uso también es indispensable en la industria, comercio, hoteles y todo tipo de actividades de carácter urbano y rural. Por tal motivo es evidente la importancia de tener un marco jurídico del agua.

2.3.1. REGULACION EN EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

El artículo 115 constitucional en su fracción tercera inciso "a", representa la máxima regulación que puede tenerse del agua potable a nivel federal, ya que la ley fundamental otorga a los gobiernos municipales la responsabilidad de proporcionar el servicio público de agua potable y alcantarillado, sin embargo en el nacimiento del precepto mencionado, no se prevé tal facultad para el Municipio, a raíz de que al buscar por la historia del artículo, no se encuentra ningún antecedente.

Efectivamente, en el año de 1917, fecha en que surge la

Carta Magna que ahora nos rige y con ella en su interior la disposición 115 en relación al Municipio, el agua potable no estaba contenida como servicio público exclusivo de los gobiernos municipales ni de ninguna otra forma, siendo el texto original de aquella época el que a continuación se transcribe.

Título Quinto.

De los Estados de la Federación.

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

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.

III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutes o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Es-

tados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

Como se puede observar, la norma constitucional que antecede, en su texto original no admite al agua potable, ni a ningún otro como servicio público, no obstante se han hecho reformas y adiciones al artículo 115, pero no respecto a servicios públicos sino que refiriéndose a otro tipo de situaciones. Así tenemos el 16 de mayo de 1928, el 16 de noviembre de 1932, diciembre de 1942 el 6 de diciembre de 1946, el 17 de octubre de 1953 y el año de 1959, como fechas en que se enviaron las iniciativas de modificación y que posteriormente se aceptaron, antes de la reforma del 3 de febrero de 1983, verdadero antecedente de nuestro servicio público a que se ha hecho alusión.

2.3.2. REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.

El 6 de diciembre de 1982 se presentó ante el Senado de la República una iniciativa para reformar el artículo 115 constitucional, a través del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado.

Esta iniciativa fue aceptada y la reforma aprobada por el Constituyente Permanente, fue publicada en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983.

Tal reforma fue la respuesta al reclamo generalizado para dar al Municipio una mayor vigorización, debido a que existían circunstancias o problemas que no dejaban al gobierno municipal tener una verdadera participación en el ámbito nacional, siendo entre otros:

- Violaciones a la autonomía municipal por parte de los gobiernos locales y el federal.

- Indefinición en el campo de competencia del Municipio, tanto en la facultad reglamentaria, como en los servicios a su cargo.

- Indefinición en el aspecto hacendario.

- Imprecisión de la regulación de las relaciones de trabajo entre el Municipio y sus servidores públicos.

De esta manera, la modificación al precepto constitucional tuvo consigo aportaciones jurídicas de gran trascendencia, tales como:

- Se ratificó el principio constitucional de la personalidad jurídica del Municipio y queda establecida su capacidad jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.

- La característica de la libertad municipal se refrenda con la consolidación de la hacienda municipal.

- Se crea para el Municipio una autonomía más eficiente.

- Principalmente se fija un ámbito de competencia mínimo del Municipio, referente a los servicios públicos que estarán a cargo del mismo.

Así, en virtud de las reformas del 3 de febrero de 1983 se amplían las atribuciones que corresponden a los Municipios en materia de prestación de servicios públicos, resolviéndose de es

ta manera la indefinición que existía sobre los servicios que co-
rrespondía prestar a este nivel de gobierno; además se establece
por primera vez un rango constitucional a el otorgamiento de ser-
vicios por parte de los Ayuntamientos, que sin duda viene a ter-
minar de una vez por todas con la situación prevaleciente, has-
ta entonces, en el sentido de determinar la competencia de las
autoridades municipales respecto al agua potable.

Siendo el artículo 115 el fundamento para desprender el ser-
vicio de agua potable, toda legislación que hable de la misma,
debe seguir los lineamientos que se plantean a nivel constitucio-
nal.

Finalmente, se concluye que el servicio público de agua po-
table está regulado en la fracción tercera inciso "a" del artícu-
lo 115 constitucional y debido a la reforma mencionada existe una
claridad contundente para afirmar que este vital líquido es con-
siderado por vez primera a partir de 1983.

2.3.3. REGULACION EN OTRAS LEYES.

Estableciéndose el agua potable como servicio público pre-
ponderante en el accionar de todos los individuos, no puede limi-
tarse su regulación en la Constitución General, sino que se tie-
nen muchas leyes más, tendientes a normar todas las situaciones
que pueden presentarse en torno al agua potable.

Es posible señalar a nivel federal dos legislaciones bási-
cas e importantes en la regulación del agua potable y así tene-
mos:

a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En
términos generales, esta normatividad la tomamos principalmente

por la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca pues establece algunos aspectos generales de los sistemas de agua potable y alcantarillado.

b) Ley de Aguas Nacionales. Globalmente diremos que esta legislación establece la administración del agua, los derechos de uso y aprovechamiento, los ramos en que puede ser utilizada y la prevención y control de este líquido.

Por lo que respecta a los Estados de la República, la regulación del agua potable la tenemos fundamentalmente en las Constituciones de cada una de las Entidades, por lo que podemos exponer una lista de las mismas:

Agascalientes. Artículo 66. Segundo párrafo

Baja California Norte. Artículo 81 segundo párrafo.

Chiapas. Artículo 60 sexto párrafo.

Chihuahua. Artículo 138 fracción primera.

Durango. Artículo 109.

Guajuato. Artículo 117 fracción tercera.

Jalisco. Artículo 36 fracción tercera.

Michoacan. Artículo 123 fracción quinta.

Morelos. Artículo 115 Fracción primera segundo párrafo.

Nuevo León. Artículo 131 fracción segunda.

Oaxaca. Artículo 94 párrafo tercero.

Queretaro. Artículo 141.

San Luis Potosí. Artículo 83 fracción tercera.

Tabasco. Artículo 65 fracción segunda.

Tamaulipas. Artículo 132 fracción décimo quinta.

Veracruz. Artículo 114 fracción décima.

En todas las Constituciones locales de las Entidades Federativas referidas, regulan el agua potable de la misma forma que

la Constitución Política, es decir, sólo remiten la fracción tercera del artículo 115 íntegramente, tal y como se encuentra, situación que nos permite señalar que la normatividad se da en los mismos términos que a nivel federal.

Por lo que respecta al Estado de Coahuila, su Constitución no regula expresamente a los servicios públicos municipales (entre ellos el agua potable) como las legislaciones anteriores, pero en el artículo 131 fracción décimo segunda señala que debe cumplir con los servicios públicos establecidos en el artículo 115 fracción tercera de la Constitución General y obviamente en un lugar primordial el agua potable.

En las Constituciones de los Estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Guerrero, Hidalgo, México, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas, no se hace alusión a los servicios públicos municipales, - entendiéndose esto en el sentido de no haber o tener un apartado especial como lo hay en las Constituciones de las demás Entidades Federativas - sin embargo de la lectura del título respectivo a los Municipios, se desprende la obligación que tienen los mismos de prestar los multicitados servicios.

Otra normatividad a nivel estatal, son las Leyes Orgánicas Municipales, estas generalmente tienen un capítulo respectivo que se refiere a los servicios públicos.

Las leyes estatales de los sistemas de agua potable y alcantarillado constituyen de una manera más específica, una legislación más sobre el agua.

El marco jurídico a nivel municipal se ve reflejado en el Bando de Policía y Buen Gobierno, el cual también tiene un capítulo de servicios públicos en el que va incluida el agua potable.

Los reglamentos interiores de los Municipios son la última disposición que regula el agua, pues invariablemente, en los Ayuntamientos existe una Dirección de Servicios Públicos Municipales que necesariamente debe tener una legislación, traduciéndose en la arriba comentada.

De esta forma global, las leyes que se indican son la normatividad establecida para el servicio público municipal de agua potable en las tres esferas gubernamentales, pero siempre siguiendo los puntos enmarcados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPITULO TERCERO

LA DESCENTRALIZACION DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE MUNICIPAL

Una vez especificado el suministro de agua potable como al ge esencial en la vida de todo ser humano y de haberla señalado como un servicio público municipal prioritario, en las acciones desarrolladas por la colectividad, nos adentraremos al análisis de los sistemas de agua potable de los Municipios en general, en donde la descentralización administrativa juega un papel preponderante, ya que el tema fundamental de la investigación radica en proponer precisamente la creación de organismos públicos de naturaleza descentralizada para la dotación del servicio público aludido.

De esta manera, el querer descentralizar a nivel municipal un servicio público tan elemental, como lo es el agua potable, implica analizar todos los pormenores que tiene el actual sistema y que además es acogido por la inmensa mayoría de los Ayuntamientos, es decir, el régimen descentralizado al cual esta sujeto el servicio de agua potable, no es el adecuado en la actualidad para el suministro del líquido, por lo que es necesario precisar las problemáticas que envuelve la forma de administración citada, para que con posterioridad se explique la finalidad y las consecuencias positivas que traería una prestación por medio de entes descentralizados de carácter municipal.

El medio idóneo para satisfacer la necesidad del agua potable, a través del abastecimiento, es sin duda la descentralización administrativa, la cual emerge como una alternativa para ha

cer más eficiente el servicio público de referencia.

Así, indicando la posibilidad de una descentralización del agua, la centralización podría tornarse como un sistema ineficaz sin embargo, es prudente advertir que en un principio el régimen centralizado era la mejor manera de satisfacer a la colectividad en cualquier rubro, no obstante con el transcurso del tiempo la población empezó a crecer y por tanto las exigencias de dotación de agua también, hasta llegar al punto de ser insuficiente. Tal situación se ve reflejada hoy en día, siendo la descentralización del agua potable una solución al apremiante problema que significa el abastecimiento de este servicio público.

En el contenido del capítulo, aparte de exponer la alternativa de la descentralización, se hará una propuesta de regulación para tal postura, por lo que el artículo 115 ampliamente comentado será objeto de una adición para especificar la necesidad de crear organismos descentralizados para la prestación del servicio público de agua potable municipal.

Obviamente, la regulación para el otorgamiento del servicio por medio de entes descentralizados es importante, debido a que ciertamente se realizará una propuesta para la prestación descentralizada, pero también esto debe tener un fundamento constitucional que le dé fuerza y vigorización.

De esta forma, el principal servicio público de los Municipios estará sustentado, para una mejor administración y suministro, lo cual acarreará, sin duda, beneficios directos a la colectividad, que se traducirá en un mejor nivel de vida.

Todo lo anterior, se llevará a cabo con la finalidad de subsanar el problema de precisión que tiene la disposición 115 de la ley fundamental y que se abordará en el punto correspondien-

te; sin embargo, esta disyuntiva trajo consigo muy variadas formas de interpretar el precepto constitucional y con ello, dificultades apremiantes. De tal suerte estando el agua en la cima de los servicios públicos municipales y siendo poco eficaz la prestación que se registra en este momento, es muy necesario un cambio en la manera de otorgar dicho servicio para que exista una mejor satisfacción de esta necesidad y además es conveniente el fundamento en la Constitución General para que la descentralización del agua, ya no sea algo discrecional para los gobiernos municipales, sino una exigencia del más alto nivel. Es necesario recordar que el agua potable generalmente está vinculada con el servicio de alcantarillado.

3.1. PRINCIPALES PROBLEMAS QUE IMPLICA LA CENTRALIZACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE.

La necesidad de un suministro adecuado del agua es urgente ya que actualmente observamos como en el uso doméstico, agrícola e industrial, es insuficiente la dotación del líquido, especialmente por que la forma de administrar u otorgar la prestación no corresponde totalmente con las exigencias colectivas. En este sentido, la centralización administrativa ya no alcanza a cubrir las expectativas que tienen las poblaciones respecto del agua potable, convirtiéndose en toda una dificultad para el buen funcionamiento del servicio público mencionado. Así, es preponderante señalar todos los problemas que reviste la forma de organización administrativa centralizada municipal que guardan la mayoría de los Municipios, para poder pensar en un cambio en la manera de abastecer al agua potable. De tal suerte, debemos distinguir tres

tipos de dilemas o inconvenientes que presenta la administración central, en cuanto al agua se refiere.

A) Problemas de origen.

B) Problemas para la prestación del servicio.

C) Problemas como consecuencia de la ineficaz o nula prestación.

A) Problemas de origen.

a) La reforma municipal del 3 de febrero de 1983, trajo consigo dos aspectos relevantes que vienen a recaer directamente en el Municipio; el primero de ellos, consiste en la multicitada autonomía de este nivel de gobierno y la esfera competencial que se le otorga sobre diversas situaciones, pero especialmente en lo relativo a los servicios públicos que se indican en la fracción tercera del artículo 115 constitucional, dentro de los cuales ubicamos al del agua potable y alcantarillado. Efectivamente, por medio de la modificación constitucional, se le reconoce al Municipio un cierto grado de autonomía y competencia en sus actuaciones delimitando su círculo de intervención en el contexto nacional y obviamente, acarreando grandes ventajas para el buen desarrollo municipal. En segundo término, por lo que respecta exclusivamente al servicio público de agua potable que por primera vez se le otorga al gobierno municipal en 1983, surge una disyuntiva, ya que ciertamente se aclara que tal servicio es de la competencia de los Municipios lo que constituye una importancia significativa, pero también se convierte, ya no en una situación discrecional, sino en una obligación para los Ayuntamientos el dotar de agua potable a la generalidad emergiendo una problemática, debido a que muchos Municipios no cuentan con los recursos financieros y técnicos para desarrollar tal encomienda, siendo necesario

una regulación más atinada para este sistema de suministro del vital líquido.

b) Cuando el artículo 115 constitucional hace referencia a que los Municipios tienen a su cargo determinados servicios públicos y que los Estados pueden auxiliarlos en su prestación, quiere decir sin duda, que la titularidad del servicio es del gobierno municipal, por tanto estos debieran otorgar la dotación del agua potable, sin embargo la normatividad admite el concurso de las Entidades Federativas, pero sólo cuando fuere necesario y además lo determinen las leyes. No obstante, en la realidad los Estados que se encargan del suministro por solicitud de los Ayuntamientos no respetan lo que dispone el artículo 115, ya que generalmente no hacen una asistencia al Municipio, sino lo que ocurre es que lo excluyen totalmente, lo cual no es correcto, debido a que los gobiernos locales sólo deben coparticipar con el municipal en el abastecimiento de agua cuando este último se lo pida por no considerarse suficiente para otorgar el servicio público, por la falta de recursos, o bien, escasa capacidad del Municipio, siendo necesario que exista una mayor precisión para esta situación, ya que los gobiernos locales hacen una mala interpretación del precepto constitucional, revirtiéndose la idea original y degenerando en querer hacer a un lado al Municipio.

c) Debido a lo impreciso que resulta la prestación del servicio de agua potable, han surgido múltiples interpretaciones de los gobiernos municipales, sin embargo la mayoría de ellos otorgan el servicio de una manera centralizada, esto es, la dirección de servicios públicos del Municipio de que se trate, es la encargada del suministro. No obstante, este es sólo un punto de vista, pues en otros Ayuntamientos las autoridades realizan con-

venios con los Estados, o bien con otros Municipios e incluso en algunos se siente una tendencia hacia la administración descentralizada.

Lo anterior, aparentemente, no reviste ningún problema, pero naturalmente no es así, por lo que a continuación se da:

1. Muchos Municipios no optan por este sistema, que no sea el centralizado, debido a que en la Constitución General no se enmarca la descentralización del agua potable.

2. En los convenios entre Estado-Municipio, existe el dilema estatal referido con anterioridad, al querer tener la titularidad del servicio al gobierno local.

3. En los convenios de asociación intermunicipal, la disyuntiva consiste en acordar, cuál de los dos gobiernos es el titular del servicio; si ambos lo son, o bien establecer perfectamente cualquier otra situación para no descuidar la autonomía de que gozan los Municipios.

4. Finalmente, muy pocos Municipios han creado organismos descentralizados para cubrir el suministro del agua potable, dándole una interpretación más a la disposición 115 constitucional, observándose los diferentes matices que se le pueden dar a un artículo de la ley fundamental.

B) Problemas para la prestación del servicio.

a) Uno de los problemas más elementales para la prestación del servicio público de agua potable, es el déficit presupuestario de todos los Municipios, pues obviamente sin recursos, es muy difícil satisfacer adecuadamente a la población, no sólo de este servicio, sino de todos en general. Esta problemática que enfrenta la administración centralizada municipal, también lo tendría la descentralización, pero con la diferencia de que el órgano de

esta naturaleza contaría con un patrimonio propio y una personalidad jurídica, que le permitiría hacer crecer sus recursos, ya que obviamente no podría utilizar los medios económicos en otra cosa que no fuera en los fines mismos del organismo descentralizado.

b) La escasez del agua, por el uso irracional, demuestra claramente como a través del tiempo se ha venido desperdiciando sin ninguna conciencia este líquido, sin embargo, este uso inútil del agua no es sólo por parte de los individuos, sino también es a causa de la negligencia de las autoridades por no tomar cartas en el asunto, pues sólo hasta hace algunos años se prohibió tal desperdicio, imponiendo sanciones administrativas, no obstante el daño ya estaba hecho y además con el carácter de irreversible.

c) En la fracción tercera del artículo 115 constitucional se señala la exclusividad del Municipio, respecto a determinados servicios públicos, así tenemos el agua potable y alcantarillado, el alumbrado público, parques, jardines, calles, panteones, rastro, etc. Esto significa para las autoridades municipales la obligación de proporcionar a los individuos por lo menos los servicios establecidos en la disposición mencionada. De esta manera una administración central se ve en la necesidad algunas veces de descuidar un determinado servicio para cubrir otro de más prioritaria urgencia, por tal motivo, el agua potable en muchas ocasiones no es suministrada en forma eficaz, oportuna e igualitaria, ya que por la variedad de servicios públicos que le impone la Constitución al Municipio, este no es capaz de satisfacer adecuadamente todos.

d) Los problemas demográficos son evidentes en la dotación de agua potable, pues en 1983 fecha de la reforma municipal, no

existía la población actual, y si en un principio una administración centralizada convenía al Municipio, hoy en día las circunstancias han cambiado, ya que por el crecimiento desorbitante de la sociedad, la centralización no alcanza a cubrir las expectativas que se tienen del servicio de agua potable, debido a que aumentó el volumen de la demanda del preciado líquido.

e) A partir de los últimos meses del año de 1985, la deficiencia en la infraestructura de la red de agua se hizo más notoria, a raíz del asentamiento natural registrado (el sismo del mes de septiembre), por lo que el líquido que llega a las viviendas contiene impurezas que deben ser depuradas, siendo aquí donde existe la disyuntiva municipal, porque al observar tal situación se realizan campañas de alerta, estableciéndose la prioritaria necesidad de depurar el agua, a través del método más sencillo y común, es decir, el calentarla hasta hervir (sistema de ebullición) o bien el agregarle cloro.

C) Problemas como consecuencia de la ineficaz o mala prestación.

Estas problemáticas son las que cotidianamente debe enfrentar el gobierno municipal por no suministrar eficientemente el agua potable a través de una administración central, así como los gobernados por carecer de tan importante servicio público.

De tal suerte, algunos de estos problemas son los siguientes:

a) La gran mayoría de la población, al verse privada total o parcialmente del agua potable, trata sin duda, de conseguirla a como dé lugar. Por tanto, no es extraño que observemos en las calles las largas filas de individuos para llenar sus tambos, tinajas y recipientes de las denominadas pipas de agua potable; de

las colonias aledañas; de las tomas de agua de algunos terrenos sin habitar; o bien, abriendo los depósitos que existen en las calles y avenidas, lo cual provoca que algunas personas en el afán de alcanzar mayor proporción de agua, entren en conflictos, tornando el de por sí ineficaz servicio, en una situación bastante deplorable para la comunidad.

b) La economía familiar juega un papel clave en el desabasto del agua a la población, pues al no contar con el líquido base para el desarrollo humano, los mismos conductores de los camiones o pipas sabedores de la necesidad colectiva, abusan y cobran por el suministro del agua potable, o en el mejor de los casos la gente desembolsa para allegarse los clásicos garrafones de agua purificada que venden las empresas privadas.

c) La carencia del agua potable por la mala administración de la misma, por parte de las autoridades municipales, ha traído como consecuencia superar la exigencia colectiva a la cobertura. Por tal motivo, los particulares realizan plantones o manifestaciones fuera de los palacios municipales, demostrando de esta manera, la irritación y molestia que causa la deficiente administración del agua y que muchas veces genera violencia y agresiones verbales y físicas. En este orden de ideas, la falta del líquido esencial provoca también que los gobernados realicen las comunmente denominadas "marchas" que conllevan a un caos vehicular tremendo, contribuyendo por sí fuera poco, a una contaminación más severa.

d) El no proporcionar agua potable acarrea problemas higiénicos, pues si se toma en cuenta que se requiere no sólo para beber, sino para lavar, cocinar y asearse, la necesidad del precio de líquido crece enormemente. Es natural pensar que la higiene

no puede tornarse realidad, si falta lo principal para obtenerla de tal suerte que viene a ser el agua la que nos satisface totalmente de todas estas prioridades.

e) La proliferación de enfermedades como causa de una inexistente higiene, es una consecuencia más de la mala prestación del servicio público de agua potable. Este problema es el que mayor preocupación origina, debido a que es inconcebible que por una deficiente administración municipal respecto al servicio multicitado, se llegue al grado de propiciar enfermedades e incluso la muerte entre la población.

f) La ausencia del pago de agua potable es muy apremiante y atañe a dos situaciones: La primera consiste en no pagar, por carecer de medios económicos; la segunda se traduce en decidir no cubrir el derecho por no ser satisfechas sus necesidades esenciales de agua. En ambos casos el gobierno municipal, simple y sencillamente requiere a los particulares del pago sin olvidar su respectiva multa, cuando debería detenerse a meditar sobre la ineficaz prestación que realiza y que produce precisamente este porvenir.

g) Por lo que respecta al uso industrial del agua, existen muchas empresas que necesitan grandes cantidades, por lo que la falta de esta, ocasionaría pérdidas económicas y además un retroceso en la producción, afectando consecuentemente, también a los trabajadores de las mismas.

h) En cuanto a la ganadería, el agua resulta vital, debido a que los animales necesitan de esta para su desarrollo, por lo que al presentarse la escasez, empiezan los problemas para los ganaderos, repercutiendo directamente en su producción y economía.

1) Aunque el uso agrícola del agua se realiza a través del tratamiento de la misma (agua tratada y no potable), es importante señalar lo fundamental que resulta para el campo, ya que es esencial para las siembras y cosechas de los productores, siendo totalmente contraproducente no allegarles el suficiente líquido.

En términos generales, el suministro nulo o ineficaz del agua potable por parte de la administración municipal centralizada, reviste problemas en todas las áreas y niveles de la sociedad, pues no permite un desarrollo adecuado de los individuos, lo que se traduce en un nivel de vida negativo. Es posible señalar, que las dificultades que implica un régimen central del agua potable se encuentran plasmadas en el aspecto jurídico, administrativo y económico, es decir, en los ramos de salud, higiene, medio ambiente, seguridad en los conflictos entre particulares, etc., ocasionando severas molestias, desagrados, retrocesos y una mala imagen de las autoridades administrativas municipales por lo ineficientes que resultan para abastecer decorosamente a sus gobernados.

3.2. LA NECESIDAD DE DESCENTRALIZAR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE.

Una vez analizados los pormenores producidos por una administración municipal centralizada, se nota inmediatamente la necesidad de crear un cambio en la manera de prestar el servicio público de agua potable, la cual a nivel constitucional generalmente va de la mano con el servicio de alcantarillado y el saneamiento como partes integrantes del sistema. De tal suerte la descentralización administrativa da un giro importante y se pone a la batuta de las alternativas tendientes a ofrecer una mejor y

mayor satisfacción del servicio referido. Efectivamente la descentralización del servicio público de agua potable es la forma más adecuada de cubrir la exigencia de la población, en el sentido de otorgar una cobertura más amplia en la dotación del precio de líquido.

Así, es necesario establecer algunos aspectos para poder adentrarnos a lo que será una creación masiva de organismos operadores de carácter municipal para suministrar agua potable, a los que se les denominará Organismos Públicos Descentralizados de agua potable del Municipio de que se trate, por lo cual tenemos lo siguiente:

a) Se da el carácter de servicio público al agua potable y se establece que estará a cargo de los Municipios (artículo 115 constitucional).

b) Se prevé el concurso de los Estados sólo cuando sea necesaria y así lo determinen las leyes, entendiéndose por concurso la asistencia, la ayuda o en todo caso la coparticipación estatal, pero de ninguna forma la exclusión de los Municipios. Lo anterior implica que la intervención estatal es supletoria de la municipal. Por lo tanto, sólo por excepción, ante la falta de recursos y capacidad del Ayuntamiento y cuando éste lo solicite, el servicio de agua potable sería prestado por el Estado, pero siempre la titularidad la conservaría el Municipio.

c) El artículo 115 constitucional, a partir de la reforma a su texto en 1983, define a cargo de quien queda la responsabilidad del servicio público de agua potable, pero no establece que los Municipios lo deban de prestar de una manera absoluta y monopólica, por lo que existe la posibilidad de que se preste por medio de la administración pública descentralizada, es decir, a tra

vés de organismos descentralizados en el ámbito municipal.

d) Los organismos operadores descentralizados deben ser de carácter municipal, así que el concurso del Estado sólo opera, cuando no exista un organismo operador con personalidad y patrimonio propios, sin embargo, cuando este pueda existir por sí mismo es la demostración de que el concurso, ya no es necesario, por lo que deja de tener sentido la intervención o interferencia estatal.

De esta manera, podemos decir que la descentralización administrativa del servicio público de agua potable, traería grandes ventajas a los gobiernos municipales, no obstante, su creación deberá ser apropiada para que exista una mejor dinámica al concretizar sus fines o al querer realizar sus objetivos, por lo cual debe seguir algunos puntos en su surgimiento, siendo los que a continuación indico:

a) Se debe crear un organismo descentralizado operador en cada Municipio que corresponderá o estará contenido dentro de la administración descentralizada municipal.

b) En la creación del organismo descentralizado debe otorgársele personalidad jurídica y patrimonio propio y además, las bases necesarias para estructurar su régimen jurídico.

c) Los Estados y la Federación ayudarán cuando sea necesario al Municipio en el aspecto financiero, para la creación del organismo descentralizado, ya que las fuentes económicas de algunos Ayuntamientos no son suficientes para el otorgamiento del patrimonio propio.

d) Como en todo organismo descentralizado, deberá existir un control de tutela por parte de las autoridades municipales,

para evitar que el ente realice actividades contrarias a la ley o a sus propios objetivos o finalidades, sin embargo, esto no implica que deba estar supeditado o subordinado al Municipio.

e) Los organismos descentralizados deberán ser rentables social y económicamente, buscando autosuficiencia financiera, así como alcanzar en su operación, eficiencia en los medios, eficacia en la obtención de resultados y economía en la administración de los recursos.

f) El concurso de los Estados, mencionado en el artículo 115 constitucional, seguirá mientras se generalice la creación de los organismos descentralizados, pues una vez establecidos, la asistencia de las Entidades Federativas se limitará, ya que los Municipios por medio de su órgano descentralizado será suficiente para satisfacer la necesidad de agua potable.

g) Los convenios intermunicipales seguirán, debido a que muchos Municipios decidirán asociarse por la cercanía geográfica y por la infraestructura con que cuentan para satisfacer a la colectividad. En este caso, la titularidad del servicio corresponderá a todos por igual.

h) Será necesaria una reforma constitucional al artículo 115, para alcanzar los objetivos trazados con antelación.

Siguiendo esta ideología, los organismos descentralizados tendrían un mejor auge y desarrollo, ya que contarían con una flexibilidad jurídica y administrativa, además de una solvencia económica por tener un patrimonio propio, que les permitiría estar separados de los gobiernos municipales y satisfacer con mayor cobertura las necesidades de agua potable de la colectividad que eventualmente estaría a su cargo.

3.2.1. SOLUCION AL PROBLEMA DE LA CENTRALIZACION.

La descentralización del servicio de agua potable implicaría nuevas perspectivas de administración, las cuales serían más benéficas para la población, debido a que una centralización trae consigo demasiadas dificultades, siendo los organismos descentralizados una solución, si no a todos los problemas, por lo menos a la mayoría de ellos. De tal manera, esta forma de prestación del servicio vendría a arreglar un sin fin de desaveniencias causadas por la centralización administrativa municipal, señalándolas para la mejor atención del agua potable, lo que significaría una satisfacción más acorde para la colectividad.

a) En cuanto a los problemas originarios del agua potable la imprecisión del artículo 115 constitucional, en el sentido de no otorgar alternativas de prestación, se subsanaría con una reforma, incluyendo en ésta, la obligación municipal de crear organismos descentralizados para la prestación del servicio público arriba mencionado.

b) En lo relativo al déficit presupuestario del Municipio, quedaría resuelto -por lo menos en cuanto al agua potable- al indicar a nivel constitucional la exigencia de asistir, más no desplazar, al gobierno municipal en el otorgamiento del patrimonio al organismo descentralizado, por parte de los Estados y la Federación. Una vez establecido el ente descentralizado, éste se haría cargo de acrecentar los recursos, los cuales se destinarían para el mantenimiento y mejoramiento del sistema, por lo que ya no habría necesidad de ayudarlo económicamente.

c) La escasez de agua que sufre el país, obviamente no se solucionarían, pero debido a que el organismo contaría con una

personalidad jurídica y un patrimonio propio, este se aplicaría en el objeto mismo del ente, la posibilidad de buscar nuevos pozos de abastecimiento sería más latente.

d) El volumen de demanda de agua se resolvería a medida en que el órgano descentralizado fuera desarrollándose, pues tendría la población una mejor eficiencia en el servicio, a causa de que la preocupación primordial del organismo estaría reflejada en la mayor atención a los particulares y no como en una administración centralizada en la que existe una multitud de prioridades.

e) El problema de la deficiente infraestructura, tendría una reparación de acuerdo con los recursos con que vaya contando el ente descentralizado, esto es, conforme existan ganancias se irán aprovechando para el financiamiento del arreglo de la red de agua potable.

f) Obviamente teniendo una mejor red de distribución, destinando recursos para el mejoramiento y mantenimiento, y suministrando en forma sfilias, oportuna, permanente y uniforme el agua potable, -lo cual es el objetivo primordial que se busca al crear organismos descentralizados- se evitarán otros muchos males, como conflictos entre vecinos por el afán de adquirirla, malos trates, manifestaciones, violencia, contaminación, agresiones, enfermedades, pérdida de producción, etc.; teniendo en contraparte como resultado una mejor higiene, salud, economía y en general un apropiado desarrollo de los individuos, familias y la sociedad en su conjunto.

g) Por lo que respecta a la agricultura y ganadería, los problemas que se suscitan como consecuencia de la nula prestación del servicio de agua y por las terribles sequías que azotan a determinadas regiones, no se solucionarían del todo, pero por lo

menos con un organismo descentralizado habría una mayor cobertura en la dotación, lo que equivaldría a no ser tan desastrosas las dificultades y salvar alguna parte de la producción o bien al ganado.

Es preciso indicar que una vez establecido el organismo descentralizado municipal, el Ayuntamiento lo único que tendría que realizar es una tutela a este, lo cual implicaría sin lugar a dudas una disminución en las erogaciones del Municipio, se elevaría la calidad y cobertura del servicio del agua potable y habría una eficiencia en la prestación por parte del órgano descentralizado, lo que consecuentemente acarrearía inmensos beneficios a la población por estar el agua como el servicio público de mayor importancia, por el interés público que tiene y por su propia naturaleza, sin embargo habría una pequeña alza en el precio del servicio, el cual se elevaría sólo lo justo, es decir, a cambio de todos los beneficios existiría la necesidad de subir un poco las tarifas, pues de no hacerlo se corre el riesgo de no ser adecuado el surgimiento del ente descentralizado.

Todos los organismos descentralizados se caracterizan por gozar de una personalidad jurídica y un patrimonio propio, lo cual conlleva a la autonomía de gestión y a fortalecer su órgano de gobierno, con todas las facultades necesarias para cumplir su cometido. Lo anterior es muy importante de resaltar, pues ciertamente al crear un organismo descentralizado con personalidad jurídica, a este corresponde el establecimiento de las tarifas a pagar por los usuarios del servicio público de agua potable. No obstante, estas cuotas podrían no gustarle a la colectividad, mas el incremento sería apenas el adecuado para cumplir sus fines el órgano descentralizado, significando un mederado aumento,

por lo que la economía familiar no sufriría grandes perjuicios y por el contrario, contaría con un abasto suficiente del agua potable.

3.3. PROPUESTA DE ADICION AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Naturalmente, al existir la posibilidad de que los sistemas de agua potable puedan en un momento dado dejar la vieja idea de la centralización y tomar la administración descentralizada para la prestación del servicio, requiere forzosamente de una fundamentación sólida, que se tome como punto de partida para un adecuado desarrollo de los organismos descentralizados.

De esta manera, antes de realizar la propuesta de reforma al artículo 115 constitucional en lo relativo al servicio público de agua potable, tenemos que precisar todos los errores en que, a nuestro juicio, incurrió el constituyente permanente, al no prever a futuro la gran demanda que iba a tener el agua potable en nuestras ciudades, que repercutiría directamente, en la generalidad de la población. En efecto, la centralización administrativa a la que se sujetan actualmente la mayoría de los sistemas de agua potable, está reflejando una total deficiencia, así que la reforma municipal del 3 de febrero de 1983 aunque es muy productiva para el Municipio, en lo referente al servicio público multicitado ha superado su expectativa, y ahora, la solución para un mejor abasto de agua en la colectividad, se traduce en la descentralización administrativa municipal.

Es necesario establecer las situaciones favorables que aparecerían con la creación de organismos descentralizados municipales, pero también el aumento que, por razones obvias, sufriría el

servicio habrá que indicarlo y posteriormente la idea específica de como se estructurarían los citados entes. Una vez señalado lo anterior, estaríamos en la oportunidad de proponer la adición al artículo 115 de la Constitución sobre la mejor forma de administrar el agua potable, que indudablemente sería por medio de una descentralización.

En resumen, la reforma a que se hace alusión tiene como objetivo principal, iniciar un movimiento descentralizador para fortalecer y consolidar a los organismos operadores como órganos de carácter municipal, es decir, dar una mayor fuerza y vigorización a la prestación del servicio público de agua potable, a través de organismos públicos descentralizados. De tal suerte, la realidad jurídica debe ser modificada para adecuarla a un sistema más eficaz y capaz de suministrar el líquido preciado.

3.3.1. PROBLEMA DE PRECISIÓN NO PREVISTO.

La actual fracción tercera del artículo 115 constitucional, al aparecer por primera vez en el año de 1983, realizó la figura municipal y vino a darle una autonomía efectiva y una competencia en cuanto a los servicios públicos, incluyendo en ellos el agua potable y alcantarillado, sin embargo, en aquel entonces no se previó que la demanda que este servicio generaría sería en forma desmedida, y por tal razón los sistemas de agua potable se volverían incapaces para satisfacer con decoro y alcance a la población, por tanto es imprescindible analizar dicha fracción para indicar en qué radica la imprecisión de que hablamos. Así, el artículo 115 en su tercera fracción señala:

*Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así

fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
 - b) Alumbrado público.
 - c) Limpia.
 - d) Mercados y centrales de abasto.
 - e) Panteones.
 - f) Rastro.
 - g) Calles, parques y jardines.
 - h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y 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 asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

Básicamente, son dos situaciones las que impiden que se haga una realidad en todos los Municipios la prestación del servicio de agua potable por medio de un organismo descentralizado; la primera se refiere a la asistencia que puede hacer el Estado a sus Municipios correspondientes en el otorgamiento de un servicio público, sin embargo en cuanto al servicio de agua potable (y casi en la mayoría de estos), la Entidad Federativa confunde el texto constitucional y cuando proporciona ayuda a los gobiernos municipales, no lo hace en el sentido de que el Municipio sea el titular del servicio, sino que excluye en forma total al Ayuntamiento y se aprisiona o posesiona de una manera absoluta del servicio público.

Ante esta circunstancia, la necesidad de establecer que la titularidad del servicio de agua potable, en cualquier caso, está a cargo del Municipio, a nivel constitucional, es evidente.

La segunda situación y más importante, se establece debido a que la fracción tercera del artículo 115 es imprecisa al no indicar de que forma se administrarán los servicios públicos, pero obviamente, el agua potable es la que nos interesa por la importancia que reviste como se ha dicho con anterioridad. Por tanto, la prestación del servicio de agua comúnmente se realiza a través de un otorgamiento absoluto del Municipio, este es, por medio de una descentralización administrativa municipal, no obstante de la interpretación de la disposición referida, se puede inferir que puede realizarse el suministro del líquido, por una administración descentralizada e incluso con la participación del sector privado a través de una concesión administrativa. De esta manera, la centralización en el servicio, aunque ocupa un lugar privilegiado, en la actualidad se ha observado que ya no cubre las exigencias de la colectividad y por lo cual se requiere un cambio en el abasto de agua potable, estando en primer plano la dotación a través de organismos descentralizados, pues seguiría estando el servicio de una forma indirecta a cargo del Ayuntamiento.

Así, es posible admitir que estas imprecisiones no previstas en el surgimiento de la fracción tercera del artículo 115 constitucional, podrían subsanarse por medio de una propuesta de adición al precepto referido y que mejor que la creación de organismos de naturaleza descentralizada como contenido de la modificación a la ley fundamental.

3.3.2. LA CREACION DE ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES PARA LA DOTACION DE AGUA POTABLE.

La realidad socioeconómica en que viven todos los Municipios mexicanos, ha producido que por lo menos en lo concerniente al servicio público de agua potable y alcantarillado, exista una ferviente molestia por parte de los gobernados, debido a que los sistemas de dicho servicio, ya no satisfacen adecuadamente a través de la administración centralizada a que están sujetos. De tal manera, el fenómeno descentralizador viene a ser la solución a tan apremiante problema, por lo que la prestación o el suministro del agua potable debe realizarse por medio de organismos operadores municipales, esto es, se promueve la creación de organismos descentralizados de carácter municipal para la dotación del más importante servicio público que tiene a su cargo el Ayuntamiento.

Los citados entes descentralizados deberán tener en su surgimiento las características básicas de este tipo de órganos, por lo cual podemos señalar lo siguiente:

A) Estando el agua potable como un servicio público exclusivo de los Municipios, el organismo descentralizado que nazca para el suministro, deberá ser creado por el gobierno municipal.

B) El Municipio creará por medio de una propuesta al organismo descentralizado, terminando a través de una ley o decreto de la legislatura local.

C) Debido a que el Municipio no cuenta con un poder legislativo, el Ayuntamiento tendrá que enviar su propuesta a la legislatura del Estado que se trate, las cuales iniciarán el decreto o ley de conformidad con la Constitución General. Esto es muy im-

portante de indicar, pues el Ayuntamiento no tiene facultad para realizar iniciativas de ley, sin embargo, siendo el gobierno municipal el titular del servicio público referido, este es el que se encarga de crear al organismo descentralizado. No obstante, el carecer de fuerza legislativa y el surgir el ente descentralizado por ley o decreto del congreso local, hace que el ayuntamiento en estricto cumplimiento de la ley envíe su propuesta de creación, y la legislatura del Estado tenga la encomienda de hacer realidad la iniciativa de ley o decreto, para seguir el proceso legislativo, cuya finalidad será la creación del órgano. No hay que olvidar, que el Municipio es efectivamente el que tiene a su cargo el servicio público de agua potable y por tanto, este es quien de origen va hacer surgir al organismo descentralizado, a través de su propuesta de creación.

D) Una vez establecido el organismo descentralizado, las características generales de este serán:

1. Personalidad jurídica. Esta personalidad jurídica tiene mucha relación con el decreto o ley por el cual surge, ya que el propio Municipio reconoce que el organismo es una persona diferente a este, por tanto, tiene la posibilidad de realizar los actos que tiendan al buen funcionamiento del ente, es decir, podrá ser sujeto de derechos y obligaciones.

2. Patrimonio propio. El Ayuntamiento es el que se encarga de otorgarle patrimonio al órgano descentralizado, sin embargo, en aquellos Municipios en que la situación es muy precaria en cuanto a recursos financieros, los gobiernos locales y el federal tendrán que auxiliarlo para el establecimiento del órgano y una vez cimentado, tendrá que hacer producir los medios económicos.

3. Régimen jurídico. El ente descentralizado naturalmente tendrá un reglamento que lo norme, derivando esto de la autonomía orgánica de que gozan este tipo de órganos, pues tienen la capacidad de estructurarse y dictarse sus propios ordenamientos reguladores.

4. Denominación y sede. Obviamente el organismo descentralizado deberá ser identificado por medio de una denominación o un nombre, y además gozará de un domicilio para determinar su ubicación.

5. Órgano de dirección, administración y representación. El órgano supremo del organismo descentralizado recibirá el nombre de consejo directivo, el cual será nombrado por el Ayuntamiento, teniendo entre otras las siguientes atribuciones, hacer cumplir las normas generales que deben orientar las actividades del organismo, revisar y aprobar los estados financieros, aprobar los programas anuales de trabajo, revisar y autorizar los presupuestos de ingresos y egresos presentados por la gerencia del órgano, designar al director del ente, aprobar la estructura orgánica administrativa del organismo, etc.

El director general representa al organismo descentralizado pudiendo formular y proponer el presupuesto del organismo, presentar al consejo directivo los estados financieros, celebrar a nombre del ente contratos y convenios, gestionar el apoyo de otras entidades o empresas, etc.

6. Estructura administrativa interna. En términos generales, la estructura administrativa de un organismo descentralizado deberá contar para la administración del servicio de agua potable con las siguientes áreas: Área operativa, teniendo como objetivo prever los medios para prestar el servicio, formulando

planes y proyectos de construcción y mantenimiento de las obras. Área administrativa, cuya finalidad es apoyar al área operativa en cuanto a recursos humanos, financieros, materiales y servicios como transporte, comunicaciones y servicios generales. Área comercial, el objetivo radica en promover la contratación del servicio y detectar necesidades de expansión del sistema.

Especificando, un organismo descentralizado debe contener, una subordinación jurídica, una gerencia de finanzas, un departamento de contabilidad, etc.

7. Régimen fiscal. La propuesta concreta se traduce en excentar de impuestos al organismo descentralizado, ya que siendo un servicio público tan fundamental y el más importante a nivel nacional, pues de él depende el mejor desarrollo de cada uno de los individuos, además de no ser un ente descentralizado con fines empresariales, sino con un objetivo inminentemente social, la ganancia o utilidad que pueda tener el órgano, no se vería reflejada en un ánimo de lucro, por el contrario se aplicaría al mantenimiento y mejoramiento de la red de distribución del servicio.

8) El objeto de los organismos descentralizados para la prestación del servicio de agua potable, es precisamente realizar una actividad de carácter municipal consistente en un servicio público de tal naturaleza, que su ineficaz suministro trae consecuencias por demás negativas para la colectividad.

9) Las finalidades al crear organismos de carácter descentralizado para la dotación de agua potable, se reflejan en dos situaciones. Una es la de auxiliar o aligerar al Municipio en su obligación de cubrir las necesidades de la población; y dos, satisfacer de una forma rápida, idónea y eficaz las exigencias de los particulares en el suministro de agua potable.

Toda vez que se han indicado la serie de características que contendría el organismo descentralizado, es oportuno señalar los beneficios que representaría, el que cada Municipio tenga su organismo operador de agua potable, por tal motivo podemos admitir que los resultados positivos que arrojaría la descentralización del servicio se traducen en:

1. La disminución del gasto público del Municipio sería una realidad, pues el Ayuntamiento una vez establecido el organismo descentralizado, sólo tendría como prioridad otros servicios públicos a su cargo, por lo que siendo el agua potable uno de los servicios que causa mayores erogaciones y ya no estando directamente bajo su administración, el Municipio se vería enormemente beneficiado.

2. La calidad y cobertura del servicio de agua potable se elevaría, ya que el organismo sólo estaría aplicando los recursos para un mejoramiento en la operación del sistema, contribuyendo, consecuentemente, a que un mayor porcentaje de la población resulte beneficiada.

3. Existiría una eventual eficiencia del organismo público descentralizado, ya que con una personalidad y un patrimonio tendría una flexibilidad que ayudaría a satisfacer las necesidades de agua de una mejor manera. La forma con que actualmente se presta el servicio (centralización) no permite que se dé una eficiencia adecuada, pues el Municipio tiene otras preocupaciones en cuanto a servicios públicos, por lo cual en un momento dado, el agua potable es descuidada para cubrir otras exigencias sociales.

4. El aumento de las cuotas o tarifas a simple vista constituye una desventaja en la creación de organismos descentralizados, sin embargo, la elevación en el costo del servicio vendría

a ser apenas el normal, pues sosteniendo las actuales tarifas implicaría una deficiencia y además no tendría justificación el surgimiento de los entes descentralizados al darse los mismos problemas de una administración central. Es decir, al aumentar el costo del servicio, se haría en una forma en que estuviera al alcance de los usuarios, trayendo consigo la elevación también de la calidad, cobertura y eficiencia del mismo, esto es, el subir las tarifas a pagar, no repercutiría en gran medida en los gobernados, ya que no sería un aumento excesivo, sino el justo, -justificándolo claramente a través de un estudio minucioso- no obstante el problema no radica en el incremento de las cuotas, pues en este caso, se podría seguir con la administración centralizada. Por el contrario, en la administración central, el aumento de tarifas no funcionaría, ya que en un determinado momento, se estaría en posibilidad de destinarse los recursos a otros servicios distintos al agua potable, situación que no acontecería con el establecimiento de un organismo descentralizado, pues las cuotas y ganancias se aplicarían al mantenimiento, operación y mejoramiento del sistema exclusivamente.

En efecto, elevar el costo del servicio público de agua potable sería de una manera moderada, estando posibilitados los usuarios a su pago y que finalmente arrojaría más beneficios que resultados negativos. Naturalmente, el aumento de las tarifas no se convertiría en una costumbre, debido a que el Ayuntamiento como en todo organismo descentralizado ejercería una tutela sobre este. Podemos admitir los siguientes puntos como fundamentos en el incremento de las cuotas:

a) Las actuales tarifas no son acordes al gasto público que se genera por el servicio, es decir, lo que se paga por concep-

to de agua, sólo alcanza a cubrir la operación del sistema, pero en lo que se refiere a la reparación, mantenimiento, modernización y en general las nuevas ideas o perspectivas que vayan surgiendo para el mejor servicio, están limitadas y en algunos casos hasta olvidadas, por los bajos recursos con que cuenta la administración municipal.

b) El organismo descentralizado contaría con un patrimonio, pero en el caso de seguir con las cuotas de la actualidad, dicho patrimonio se terminaría rápidamente, al no reeditar por lo menos el costo de la operación y el mejoramiento del sistema.

c) En el supuesto de darse la situación anterior, el organismo descentralizado no tendría razón de ser, ya que su finalidad es procurar el abasto del agua potable, lo cual no alcanzaría a realizar por mucho tiempo al sostener las tarifas, pues su fin y objeto se vería truncado.

d) El ente descentralizado debe ser rentable económicamente para su buena marcha y para lograr el mejoramiento del sistema, ya que en caso contrario se convertiría en una carga más para el gobierno municipal.

e) El aumento sería el justo y estaría dentro de las posibilidades de los usuarios, por lo que no perjudicaría severamente la economía familiar y los resultados se observarían de inmediato.

f) En el supuesto de incrementarse las tarifas, la utilidad que proporcione el servicio, deberá estar dirigida al objeto mismo del órgano descentralizado.

g) Naturalmente con el leve aumento que sufrirían las cuotas del agua potable, los usuarios tendrían la posibilidad de gozar de un mejor suministro y por tanto de un más eficaz servicio público.

De acuerdo con todo lo anteriormente señalado, el casino hacia la propuesta de adición al artículo 115 constitucional en su tercera fracción, esta dado, de tal suerte analizaremos a con tinuación en que consistirá la reforma y con posterioridad como quedaría el contenido de la mencionada fracción tres de la dispo sición 115.

En primer término, la asistencia que pueden proporcionar los Estados a los Municipios, en la prestación de un servicio pú blico deberá pasarse al final de la fracción tercera.

En todo momento, debe establecerse que aún cuando exista a yuda del Estado, la titularidad del servicio corresponde al Muni cipio.

El inciso "a" de la fracción multicitada se ampliará, debi do a que se indicará la necesidad de crear un organismo público descentralizado para la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado.

Los convenios de asociación entre Municipios continuarán, pues en un momento dado los Ayuntamientos de varios Municipios, decidieran coordinarse y crear un solo organismo descentralizado para la dotación de agua potable, en cuyo caso la titularidad del servicio la tendrán por igual todos los gobiernos municipa les que se encuentren dentro del convenio.

La ayuda que otorguen los Estados a los Ayuntamientos, tam bién seguirá, aún para los eventuales organismos descentraliza- dos, pues la asistencia proporcionada, no sólo puede ser de carácter material o física, sino puede consistir en personal capa citado que enseñe al organismo sus conocimientos, en políticas o criterios que se consideren beneficos para el ente descentraliza do, etc. Estos solamente los aceptará el Municipio, si en su opi

nión puede ayudar al organismo y no quebrantar la personalidad jurídica de que goza.

Así, podemos establecer que el contenido de la fracción tercera del artículo 115 constitucional sería el siguiente:

III. Los Municipios tienen a su cargo los siguientes servicios públicos:

a) Agua potable y alcantarillado.

El otorgamiento de este servicio público, tomando en cuenta su importancia, el interés público que genera y por su propia naturaleza, se establece a través de la administración pública descentralizada, por lo que, el ayuntamiento creará un organismo público descentralizado de carácter municipal, para la mejor prestación del mismo.

b) Alumbrado público.

c) Limpia.

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad pública.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

En todo caso o circunstancia la titularidad de los servicios públicos, será exclusiva de los Municipios.

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,

en cuyo caso la titularidad del servicio de que se trate corresponderá a todos los Municipios por igual.

Los Estados cuando fuere necesario, lo determinen las leyes y se lo soliciten los gobiernos municipales, podrán asistir a los Municipios en la prestación de los servicios públicos.

Es necesario establecer, que cuando se de la situación consistente en que algunos Ayuntamientos no sean suficientes financieramente, para otorgar patrimonio propio al organismo descentralizado encargado de la prestación del servicio público de agua potable y alcantarillado, deberán ser asistidos por los gobiernos locales y en su caso el federal, pudiendo regularse en otro tipo de legislaciones, lo cual no implica que el creador del ente sea la Federación o las Entidades Federativas, sino el mismo Municipio, pues este es quién verdaderamente hace surgir de raíz al organismo descentralizado no obstante la ayuda exterior, concluyendo que el órgano de naturaleza descentralizada se ubicará dentro de la Administración Pública descentralizada Municipal.

Finalmente, en cuanto al nombre específico que llevarán los organismos descentralizados dependerá de cada Ayuntamiento, así podrá denominarse sistema, órgano, organismo, institución, dirección, etc.; pero obviamente deberán referirse al tipo de servicio que presta y que en este caso sería el agua potable acompañado del alcantarillado, así mismo tendrá que distinguirse a qué Municipio pertenece, por lo que necesariamente se enmarcará dentro del nombre del ente descentralizado. Algunos ejemplos son: Sistema de Agua Potable y Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec (S.A.P.A.S.E.); y Organismo Público Descentralizado de Agua Potable, alcantarillado y saneamiento de Nezahualcoyotl.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Las principales formas de organización administrativa que existen en la Administración Pública en sus distintas esferas, llámese Federación, Estados o Municipios, son la Centralización y la Descentralización.

SEGUNDA. La Centralización tiene como característica, el que los órganos que la componen se estructuran en una relación de jerarquía y subordinación, en donde el titular del Ejecutivo, es la autoridad máxima.

TERCERA. En la Descentralización Administrativa, el organismo creado bajo esta naturaleza, goza de un régimen jurídico un patrimonio propio y una personalidad jurídica que le dan una flexibilidad normativa y administrativa, por tanto, puede realizar todos aquellos actos tendientes a la satisfacción de sus fines, sin que se encuentre subordinado a ninguna entidad.

CUARTA. Los organismos descentralizados deben ser creados por ley o decreto del Congreso y no por decreto del Ejecutivo. De esta forma habrá un seguimiento del proceso legisla-

tivo, que les otorgará mayor legalidad, fuerza y vigorización.

QUINTA. El Municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las Entidades Federativas que conforman la Federación, por lo cual, esta institución es importantísima en nuestro sistema federal, ya que por medio del Municipio existe una mayor relación con los particulares, pudiendo conocer más a fondo sus necesidades prioritarias y consecuentemente poder cubrir las con prontitud y eficacia.

SEXTA. La naturaleza y personalidad jurídica del Municipio están totalmente fundadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEPTIMA. La autonomía municipal que de derecho debería tener el Ayuntamiento, no se cumple satisfactoriamente por los gobiernos federal y locales, pues estos se entrometenarbitrariamente y sin fundamento alguno en los asuntos propiamente municipales.

OCTAVA. Los servicios públicos exclusivos para los Municipi-

pios son: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública, tránsito y los demás que la legislatura local les determine de acuerdo a los criterios establecidos en el artículo 115 constitucional fracción tercera.

NOVENA. El agua potable se pone a la cabeza de los servicios públicos municipales, por lo fundamental que resulta para los individuos, en cuanto a sus expectativas de vida y desarrollo integral, además del interés público que genera.

DECIMA. Actualmente, en la inmensa mayoría de los Municipios la administración del agua potable es de naturaleza centralizada, es decir, existe un control total del Ayuntamiento en su prestación y suministro.

DECIMO PRIMERA. La deficiencia que tiene el Municipio por la forma de prestación a que esta sujeta el agua potable, es evidente, pues representa demasiadas dificultades un régimen central del servicio público.

DECIMO SEGUNDA. En nuestra realidad social y vivir cotidiana-

no los individuos debemos enfrentarnos a los problemas comunes que nos aquejan debido a la falta de suministro de agua por parte de las autoridades administrativas, por tanto un cambio sería necesario y beneficioso para el mejor desarrollo poblacional.

DECIMO TERCERA. El agua potable, como servicio público, tiene sustento en muy diversas legislaciones, por lo que se demuestra su verdadera importancia en todos los aspectos de la humanidad, así tenemos la Constitución General, la Ley de Aguas Nacionales, las Constituciones Locales, las Leyes de Organismos Públicos Descentralizados de carácter estatal la Ley Orgánica Municipal y el Bando Municipal como algunas normatividades del vital líquido.

DECIMO CUARTA. Sugiere se adopte la Administración Pública Descentralizada Municipal como una alternativa en el abasto del servicio público de agua potable, ya que tras inmensos beneficios, tanto para los gobiernos municipales, como para la población misma.

DECIMO QUINTA. La proliferación de organismos públicos descentralizados en todos los Municipios del país, para el otorg

gamiento y suministro del preciado líquido, significaría una solución al problema central, dando un mayor servicio con una mejor eficacia, igualdad y aceleración o prontitud.

DECIMO SEXTA. Toda vez que el texto del artículo 115 de nuestra Carta Magna ha sido malinterpretado por los Estados de la Federación y nuestras actuales circunstancias económico sociales lo han rebasado, es necesaria su modificación en términos que autorice la descentralización del abasto y dotación del servicio público por excelencia: el agua.

DECIMO SEPTIMA. La propuesta de modificación a la disposición constitucional, consiste esencialmente en crear organismos operadores municipales de naturaleza descentralizada para la prestación del servicio público referido.

DECIMO OCTAVA. La oportunidad de una mejor administración del agua potable, no debe ser desperdiciada por las autoridades administrativas municipales, por lo que los entes descentralizados, son el medio adecuado para lograr tal objetivo.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Novena edición. Editorial Porrúa. México 1990.

CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL. La Administración del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado. Guía Técnica 22. Instituto Nacional de Administración Pública. Primera edición. México 1988.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. El Municipio Mexicano. Primera edición. Secretaría de Gobernación. México 1985.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto y LUCERO ESPINOSA, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1994.

ESCOLA, Néctor Jorge. El Interés Público. Primera edición. Editorial Depalma. Argentina 1989.

FARIAS HERNANDEZ, Urbano. Derecho Mexicano de Aguas Nacionales. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1993.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Trigésimo Tercera edición. Editorial Porrúa. México 1994.

GALINDO CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1995.

GAMIS PARRAL, Máximo N. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Primera edición. Editorial U.N.A.M. México 1990.

GARCIA SANCHEZ, José. El Municipio. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1986.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1993.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo II. Séptima edición. Editorial Porrúa/U.N.A.M. México 1995.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Jurídico Mexicano. Segunda edición. Editorial Porrúa/U.N.A.M. México 1987.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Segunda edición. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1992.

MARTINEZ MORALES, Rafael I. Derecho Administrativo. Segunda edición. Editorial Harla. México 1994.

MEJIA LIRA, José. Problemática y desarrollo Municipal. Primera edición. Plaza y Valdés editores. México 1994.

MONTAÑO, Agustín. Manual de Administración Municipal. Segunda edición. Editorial Trillas. México 1990.

MUÑOZ, Virgilio y RUIZ MASSIEU, Mario. Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México. Primera edición. Editorial U.N.A.M. México 1979.

OGHOA CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Cuarta edición. Editorial Porrúa. México 1985.

OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta edición. Editorial Porrúa. México 1988.

ORTEGA LOMELIN, Roberto. El Nuevo Federalismo. La Descentralización. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1988.

- ORTEGA LOWELIN, Roberto. Federalismo y Municipio. Primera edición. Fondo de Cultura Económica. México 1994.
- OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliastra. Argentina. 1978.
- PÉREZ DE LEÓN, Enrique. Notas de Derecho Constitucional y Administrativo. Décimo cuarta edición. Editorial Porrúa. México 1993.
- QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derecho Municipal. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1995.
- RENDON HUERTA BARRERA, Teresita. Derecho Municipal. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1985.
- ROBLES MARTINEZ, Reynaldo. El Municipio. Segunda edición. Editorial Porrúa. México 1993.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. Tercera edición. Editorial Porrúa. México 1990.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco y VALADES, Diego. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Primera edición. Editorial

Porrúa. México 1983.

SERRA ROJAS, Andrés. Ciencia Política. Décimo primera edición. Editorial Porrúa. México 1993.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo. Décimo sexta edición. Editorial Porrúa. México 1994.

UGARTE CORTES, Juan. La Reforma Municipal. Primera edición. Editorial Porrúa. México 1985.

LEGISLACION

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Centésima Décima Segunda edición. Editorial Porrúa. México 1996.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Trigésima segunda edición. Editorial Porrúa. México 1995.

LEY DE ENTIDADES PARASTATALES. Trigésima segunda edición. Editorial Porrúa. México 1995.

**LEY DE AGUAS NACIONALES. Primera edición. Editorial Porrúa.
México 1992.**

**LEY DE ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS DEL ESTADO DE
MEXICO. Quinta edición. Editorial Porrúa. México 1993.**