



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO
PARA ESTABLECER LA OBLIGATORIEDAD DE CREAR EN CADA MUNICIPIO
UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO PARA LA PRESTACIÓN
DEL SERVICIO PÚBLICO DEL AGUA.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

GENARO ALEMÁN GÓMEZ

ASESOR: DOCTOR GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA

ABRIL DEL 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

**INDISCUTIBLEMENTE, AL ÚNICO QUIEN ES DIGNO DE RECIBIR
TODA LA GLORIA, TODA LA HONRA, TODO EL HONOR, TODO EL PODER, TODO
EL IMPERIO, Y TODA MAJESTAD DESDE LA ETERNIDAD Y HASTA LA ETERNIDAD:
A TI, MI SEÑOR JESÚS; Y A FALTA DE PALABRAS QUE PUDIERAN
EXPRESAR MI INFINITA GRATITUD, SÓLO PUEDO DECIR:**

¡ALELUYA!
¡ALABAD A JEHOVAH DESDE LOS CIELOS!
¡ALABADLE EN LAS ALTURAS!
¡ALABADLE, VOSOTROS SUS ÁNGELES!
¡ALABADLE, VOSOTROS TODOS SUS EJÉRCITOS!
¡ALABADLE, SOL Y LUNA!
¡ALABADLE, VOSOTRAS TODAS LAS ESTRELLAS RELUCIENTES!
¡ALABADLE, CIELOS DE LOS CIELOS,
Y LAS AGUAS QUE ESTÁN SOBRE LOS CIELOS!

ALABEN EL NOMBRE DE JEHOVAH,
PORQUE ÉL MANDÓ Y FUERON CREADOS.
ÉL LOS ESTABLECIÓ PARA SIEMPRE, POR LA ETERNIDAD;
LES PUSO LEY QUE NO SERÁ QUEBRANTADA.

ALABAD A JEHOVAH DESDE LA TIERRA,
LOS GRANDES ANIMALES ACUÁTICOS Y TODOS
LOS OCÉANOS, EL FUEGO Y EL GRANIZO, LA NIEVE Y EL VAPOR,
EL VIENTO TEMPESTUOSO QUE EJECUTA SU PALABRA,
LOS MONTES Y TODAS LAS COLINAS,
LOS ÁRBOLES FRUTALES Y TODOS LOS CEDROS,
LOS ANIMALES Y TODO EL GANADO, LOS REPTILES Y LAS AVES QUE VUELAN,
LOS REYES DE LA TIERRA Y TODAS LAS NACIONES,
LOS PRÍNCIPES Y TODOS LOS JUECES DE LA TIERRA,
LOS JÓVENES Y TAMBIÉN LAS DONCELLAS,
LOS ANCIANOS JUNTO CON LOS NIÑOS.

ALABEN EL NOMBRE DE JEHOVAH,
PORQUE SÓLO SU NOMBRE ES SUBLIME;
SU MAJESTAD ES SOBRE TIERRA Y CIELOS.
ÉL ENALTECE EL PODERIO DE SU PUEBLO;
LA ALABANZA DE TODOS SUS FIELES;
LOS HIJOS DE ISRAEL, EL PUEBLO A ÉL CERCAÑO.
¡ALELUYA!

SALMO 148.

Y A QUIEN MÁS, SINO A MIS QUERIDOS PADRES:

TAMPOCO HAY PALABRAS PARA AGRADECER
A MI PADRE, EL SEÑOR ALBERTO ALEMÁN GÓMEZ Y
A MI MADRE LA SEÑORA DOLORES GÓMEZ ELIZALDE; PERO
HE AQUÍ UNO DE LOS FRUTOS DE LO QUE CON TANTO AMOR, CARIÑO
ESFUERZO, TIEMPO Y ENTREGA SEMBRARON EN MÍ, Y POR AMOR A MÍ;
QUE DIOS LOS SIGA BENDICIENDO; VERDADERAMENTE VOSOTROS SOIS DE
LAS RAZONES DE MI EXISTIR; DE NUEVO Y ETERNAMENTE, GRACIAS PAPITOS.

Y POR SUPUESTO, A MIS HERMANOS:

HONOR A QUIEN HONOR MERECE:
A MI HERMANO GERARDO, ESTO TAMBIÉN
ES RESULTADO DE TU EJEMPLO, Y DE TU AMOR POR
NOSOTROS; SIN TI LLEGAR HASTA AQUÍ, NO HUBIERA SIDO POSIBLE;
A ARIDAI Y A SAMUEL; GRACIAS POR SU PACIENCIA PARA CONMIGO; Y CLARO A
MI PEQUEÑA HERMANITA, COMO SÍ AQUÍ ESTUVIERAS; TE VEREMOS ALGÚN DIA.

IN MEMORIAM:

A MI AMADA ABUELA MANUELA GÓMEZ ISLAS;
Y QUE INCREÍBLEMENTE MARAVILLOSO SERÍA SÍ USTED
HOY VIVIERA, SERÍAMOS LOS MÁS FELICES EN ESTA TIERRA.

Y NO PUEDEN FALTAR:

A TANTOS HERMANOS, PARIENTES, AMIGOS Y
COMPAÑEROS, QUE ME APOYARON Y CONMINARON A
SEGUIR SIEMPRE ADELANTE, PERO POR SER TANTOS ELLOS, Y PARA
NO DEJAR DE MENCIONAR A ALGUNO EN ESPECIAL, SÉPANSE TODOS, SIN
SIN EXCEPCIÓN, CLARAMENTE ALUDIDOS; LES ESTOY EN VERDAD AGRADECIDO.

A MI ALMA MATER:

LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, EN ESPECIAL LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN, Y TODO LO QUE ESTA ENTRAÑA, MUY AGRADECIDO POR TODO LO QUE VIVÍ, APRENDÍ, Y TODO LO QUE ME DIO, Y ESTE TODO EL CUAL NO PUEDO ENUMERAR HACE QUE ME SIENTA, "ORGULLOSAMENTE UNAM", NUEVAMENTE: GRACIAS.

A MI ASESOR:

EL DOCTOR GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA, PRIMERAMENTE, PORQUE EN OTRORA ME PERMITIÓ SER SU ALUMNO "HONORARIO" PARA APRENDER DE SUS CLASES; Y EN SEGUNDO LUGAR, POR LA EXCELENTE DIRECCIÓN QUE DIO A ESTA INVESTIGACIÓN; MUCHÍSIMAS GRACIAS POR TODO SU INVALUABLE APOYO.

A MIS SINODALES:

POR BRINDARME SU VALIOSO TIEMPO EN EL ESTUDIO DE ESTA INVESTIGACIÓN, AL LICENCIADO ROBERTO ROSALES BARRIENTOS, AL LICENCIADO ROBERTO CABRERA MENDIETA, AL LICENCIADO JUAN BLAS ARRIAGA HUERTA, Y AL LICENCIADO BERTRÁN VELÁZQUEZ GÓMEZ, MIL GRACIAS POR TODO SU APOYO.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.	1
I. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.	5
1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.	8
1.1.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.	8
1.1.1.1 LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	9
1.1.1.2 LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.	17
1.1.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.	20
1.1.2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	25
1.1.2.2 LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.	29
1.1.2.3 LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS.	36
1.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO.	40
1.2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN EL ESTADO DE MÉXICO.	43
1.2.1.1 LA CENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MEXICO.	47
1.2.1.2 LA DESCONCENTRACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO.	50
1.2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.	51
1.2.2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO.	52
1.2.2.2 LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.	54
1.2.3 LOS FIDEICOMISOS PUBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO.	56
1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.	58
1.3.1 LA CENTRALIZACIÓN MUNICIPAL.	59
1.3.2 LA DESCONCENTRACIÓN MUNICIPAL.	60
1.3.3 LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL.	61

II. EL MUNICIPIO.	63
2.1 NOCIONES GENERALES.	63
2.1.1 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.	65
2.1.2 FUNCIONES DEL MUNICIPIO.	70
2.1.2.1 LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.	71
2.1.2.2 LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.	72
2.1.2.3 LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.	73
2.2 MARCO CONSTITUCIONAL.	75
2.2.1 EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.	75
2.2.1.1 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO.	77
2.2.1.2 LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.	79
2.2.1.3 LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.	80
2.2.2 OTROS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES DE REGULACIÓN MUNICIPAL.	83
2.2.2.1 RESPECTO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA.	84
2.2.2.2 RESPECTO A LA SALUD PÚBLICA.	85
2.2.2.3 RESPECTO A LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.	86
2.2.2.4 RESPECTO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.	87
2.3 MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.	89
2.3.1 LA CONSTITUCIÓN LOCAL.	89
2.3.2 LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.	94
2.3.3 EL BANDO MUNICIPAL.	100
2.4 DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.	102

III. EL SERVICIO PÚBLICO DEL AGUA.	105
3.1 LOS COMETIDOS DEL PODER PÚBLICO.	105
3.1.1 CONCEPTO.	105
3.1.2 CLASIFICACIÓN.	106
3.1.2.1 COMETIDOS EN GENERAL.	106
3.1.2.2 COMETIDOS ESENCIALES.	107
3.1.2.3 COMETIDOS PROPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	108
3.2 LOS SERVICIOS PÚBLICOS.	108
3.2.1 CONCEPTO.	108
3.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.	110
3.2.3 CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.	112
3.3 EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL.	113
3.3.1 MARCO CONSTITUCIONAL FEDERAL.	115
3.3.2 MARCO JURÍDICO EN EL ESTADO DE MÉXICO.	117
3.3.3 DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.	118
3.4 LEGISLACIÓN DEL AGUA.	121
3.4.1 NOCIONES GENERALES.	121
3.4.2 MARCO CONSTITUCIONAL.	125
3.4.3 MARCO LEGAL.	131
3.5 ORGANISMOS PÚBLICOS OPERADORES DEL AGUA.	139
3.5.1 LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.	139
3.5.2 LA COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA.	144
3.5.3 EL ORGANISMO MUNICIPAL.	152

IV. LA LEY DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO.	159
4.1 ANTECEDENTES.	159
4.2 DESGLOSE Y ESTUDIO DE LA LEY DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO.	160
4.3 DESGLOSE Y ESTUDIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO.	184
4.4 PROPUESTA DE ESTABLECER LA OBLIGATORIEDAD PARA DEL AYUNTAMIENTO, DE CREAR EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL PRESTADOR DE LOS SERVICIOS DEL AGUA.	188
- CONCLUSIONES.	208
- ANEXO. REALIDADES Y PERSPECTIVAS DEL AGUA.	211
- BLIBLIOGRAFÍA.	223

INTRODUCCIÓN.

Hoy en día, ante la grave situación que se vive el Estado de México, la República Mexicana y el mundo entero por el agua, el tema está siendo tomado en cuenta en diversas áreas de la sociedad como son: organismos y foros internacionales, instituciones de gobierno nacionales, instituciones educativas, instituciones protectoras del medio ambiente, instituciones públicas especializadas en el tema, etcétera, es decir, aunque el tema por mucho tiempo se tenía olvidado, ahora se están realizando diversos esfuerzos por salvaguardar este vital líquido.

Dichos esfuerzos se vienen realizando desde las grandes esferas internacionales, como son la Organización de las Naciones Unidas, la UNESCO y muchas otras organizaciones internacionales; ejemplo de lo anterior son algunas de las palabras de Kofi Annan, Secretario General de la ONU en un mensaje para inaugurar el Decenio Internacional de Acción "El Agua, Fuente de Vida 2005–2015", así como el Día Mundial del Agua, discurso dado el 25 de febrero de 2005, donde dijo: "Estamos ante un asunto urgente de desarrollo humano y de dignidad humana. En este día mundial del agua, adoptemos la decisión de trabajar más para proporcionar agua potable y apta para el consumo a todas las personas del mundo. Asimismo, reafirmemos nuestro compromiso de ordenar mejor los recursos hídricos mundiales, que son nuestro único medio de supervivencia y de conseguir un desarrollo sostenible en el siglo XXI." Asimismo, dijera en su Informe del Milenio: "Ninguna medida haría más por reducir las enfermedades y salvar vidas en los países en desarrollo que facilitar un acceso general al agua potable y a los servicios de saneamiento."

De igual manera, otros esfuerzos y medidas ya se buscaban con la proclamación del "Año Internacional del Agua Dulce 2003", que se propuso impulsar la adopción de medidas para abordar problemas críticos relacionados con el agua, debido a que: "La disponibilidad de agua dulce limpia es uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta la humanidad hoy en día, y llegará a ser crítico en el futuro, puesto que la creciente demanda sobrepasa el suministro y la polución sigue contaminando los ríos, lagos y arroyos."

Por lo que se refiere a México, también se están realizando diversos esfuerzos para el cuidado del agua, ejemplo de los cuales fue la aprobación de la llamada Nueva Ley de Aguas Nacionales, ordenamiento jurídico que busca dar una nueva visión, y solución a los grandes problemas que en materia del agua se viven en toda la República Mexicana. Otro esfuerzo de gran trascendencia fue el Cuarto Foro Mundial del Agua realizado del 16 al 22 de marzo del año 2006, en la Ciudad de México. Este encuentro se realiza cada tres años y está coordinado por el Consejo Mundial del Agua (CMA), organización no gubernamental establecida en Marbella, Francia, cuya misión es promover el uso del líquido de manera sustentable, y el país anfitrión que, en el caso de México, está representado por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

Aunado a lo anterior, se considera que todavía se puede hacer más en materia legislativa para coadyuvar en los propósitos antes mencionados, al considerar que el Estado, al participar en la prestación de los servicios públicos del agua, debe contar con todos los elementos necesarios tanto humanos, materiales, y desde luego jurídicos indispensables para poder cumplir con su función en esta materia dentro de sus respectivas competencias. Por tal motivo, la presente investigación se aboca al estudio de la legislación vigente en materia del agua en el Estado de México, para lograr obtener, una vez concluida esta, los razonamientos lógicos y necesarios para promover las reformas que se consideren pertinentes a fin de coadyuvar en una mejor estructuración de la referida legislación, que permitan a las distintas autoridades la mejor prestación de este servicio con la propuesta de una reforma a la Ley de Aguas del Estado de México para establecer la obligatoriedad de crear en cada municipio un organismo público descentralizado municipal, para una mejor y eficiente prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento, y tratamiento de aguas residuales, en cada una de las circunscripciones territoriales municipales del Estado de México

Así pues, en esta misma línea de buscar nuevas opciones para el adecuado manejo del agua, la presente investigación hace un amplísimo estudio sobre la teoría y un poco más, sobre la legislación vigente en materia del agua. Este trabajo se encuentra dividido en cuatro principales apartados, los cuales a continuación se describen.

En el Capítulo Primero, se tratará el tema de la administración pública y las formas en que esta se manifiesta, como actuación del poder público; además en cada una de las

formas de la administración pública, se analizarán los diversos conceptos, perspectivas, opiniones y clasificaciones, que sendos tratadistas del derecho tienen sobre la materia en estudio. Esto es, que se estudiarán las formas de administración pública como son: la centralización, la desconcentración y la descentralización, en cada una de las esferas de gobierno, a saber: la federal, la estatal y la municipal. Mención especial merece la figura del fideicomiso al cual se le dedica una considerable parte de estudio, ya que el mismo es visto como uno de los mecanismos para llevar adelante la reforma propuesta.

En el Capítulo Segundo se aborda el tema del municipio, ya que es en esta esfera de gobierno, y para quien se encomienda que establezca un organismo público descentralizado municipal prestador de los servicios de agua potable y demás servicios hidráulicos. Para esto, se aclaran conceptos acerca del municipio, Ayuntamiento y Cabildo; se tratan también temas como: los elementos del municipio; sus funciones (legislativa, jurisdiccional y administrativa); el marco constitucional derivado del artículo 115 constitucional, así como otros artículos constitucionales de regulación municipal; el marco jurídico en el Estado de México conformado principalmente por la Constitución Política del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal y el Bando Municipal, y otras disposiciones complementarias.

En apartado del Capítulo Tercero, se estudiará el servicio público del agua, partiendo de conceptos básicos como los cometidos del poder público; características y clasificación de los servicios públicos; el servicio público municipal visto desde diversas perspectivas jurídicas: en la federal, en el Estado de México, y demás disposiciones complementarias. Finalmente, en este apartado se estudiará la legislación del agua en la esfera federal, así como las entidades públicas en todos los niveles, encargadas de su operación.

En el último capítulo se entrará de lleno al estudio y desglose de la legislación vigente en materia del agua, así como su reglamentación en el Estado de México; para después finalizar el mismo capítulo con el tema medular de esta investigación que tratará de la obligatoriedad del Ayuntamiento de crear el organismo público descentralizado municipal prestador de los servicios del agua; apartado donde se sustentará la reforma propuesta, a partir de un estudio de importantes ventajas como son en las áreas: administrativa, financiera y operativa, al crear un organismo de estas características;

respaldándose además con lo que se llamará factibilidad en las mismas áreas antes mencionadas (donde resaltan las fuentes de financiamiento); y finalmente se apuntalará la propuesta de reforma anteriormente aludida, haciendo referencia a las diversas disposiciones jurídicas vislumbran y proponen la descentralización de los servicios públicos del agua y demás servicios hidráulicos.

Para el desarrollo de la presente investigación fue necesario la consulta de la mayor fuente bibliográfica disponible que tratará el tema del agua, su problemática, su antecedentes, su situación actual, sus perspectivas, y propuestas que busquen hacer eficiente la prestación de este servicio, para buscar preservar en la mayor cantidad posible este recurso no renovable.

Asimismo, se buscó darle un amplísimo estudio a la legislación vigente más relevante en materia del agua, legislación que es aplicable en las esferas: federal, local y municipal, para con ello cubrir el amplio espectro de la normatividad y organismos encargados de este tema, y darle el debido sustento a la propuesta de reforma a la legislación del agua en el Estado de México.

La presente investigación, no únicamente fue un estudio de material bibliográfico, hemerográfico y legislativo, ya que además tuvo el respaldo de investigaciones de campo realizadas a las principales dependencias regulatorias del tema del agua en el Estado de México, dependencias como son: la Comisión Estatal del Agua, así como su Dirección General de Coordinación con Organismos Operadores; finalmente como un ejemplo de un organismo operador del agua y demás servicios hidráulicos, se visitó frecuentemente el Organismo Público Descentralizado Municipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Coacalco de Berriozábal, Estado de México; organismos de donde se obtuvo la información práctica de operar del organismo que se propone en este trabajo.

Sirva pues, la presente investigación, como una contribución más en la búsqueda de darle al tema del agua un instrumento jurídico capaz de llevar a cabo acciones prácticas, concretas y definidas para el cuidado y manejo de este vital líquido; el cual, por su difícil operación, se ha dado en llamar “un asunto de seguridad nacional,” y, para quien esto escribe, el tema es ya “un asunto de emergencia nacional.”

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.

La administración nace con la misma aparición del hombre, y aquí cabría la interrogante de cuándo es que aparece el ser humano; curiosamente, al ir a la historia más antigua se puede encontrar que aunada a la aparición del hombre está implícita la acción de administrar, según una cita del libro del Génesis, que quiere decir orígenes, se encuentra en el capítulo dos, verso quince lo siguiente: “Tomó, pues, Jehovah Dios al hombre y lo puso en el jardín de Edén, para que lo cultivase y lo guardase.”¹

Las dos últimas palabras de este texto: cultivase y guardase, hablan de acciones que tienen mucho de lo que es administrar, primeramente Dios le ordena cultivar, esto es la agricultura para hacer producir la tierra, y por otra parte también le ordena guardar, es decir, cuidar vigilar, proteger, dirigir, planear; en una palabra: administrar.

Con el devenir del tiempo, el hombre junto con la administración se desarrolla y crece primeramente en familias, clanes, tribus, villas, pueblos, etcétera, hasta llegar a organizarse en sociedades más o menos complejas en las que se distingue la presencia de una autoridad que subordina y dirige actividades del resto del grupo, y que se encarga de proveer la satisfacción de las necesidades colectivas fundamentales.

Para continuar con el estudio del presente capítulo, es menester primeramente entender que es la administración en general para después abordar el tema de la administración pública, para lo cual a continuación se dan algunas definiciones que han dado algunos tratadistas del derecho administrativo de lo que se puede entender como administración pública.

ADMINISTRACIÓN: Conjunto de actos mediante los cuales los órganos del Poder Ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos. Es la actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza, –pública o

¹ SANTA BIBLIA. Versión Reina-Valera Actualizada. Editorial Mundo Hispano. Segunda Edición. E.U.A. 1990. p. 2.

privada— con objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino.² Dicho de otra forma, administración es la actividad encargada de la dirección, planeación, coordinación, vigilancia y control de los recursos materiales, técnicos y humanos encaminados a una finalidad.

Varios autores dan, desde su punto de vista, lo que para ellos es la administración pública; así se tiene que Gabino Fraga, citando de A. Molitor en su obra *Administration Public*, considera a la administración pública, desde un enfoque formal, como: “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales,” y desde un enfoque material considera la administración pública como: “la actividad de este organismo considerando en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”³

Por otra parte, para Acosta Romero, administración pública: “es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo,” —y agrega que este— “tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: elementos personales, elementos patrimoniales, estructura jurídica; y procedimientos técnicos.”⁴

De la anterior definición se puede notar que el autor está usando un método de exclusión que deja la actividad de la administración pública sólo para uno de los poderes del Estado, cuando en la realidad se sabe que los otros dos poderes también realizan actividades de administración pública; con la aclaración que esto lo hacen al interior de sus respectivas organizaciones, como pueden ser la administración de su personal, la administración de sus recursos o patrimonio, etcétera; en resumen, se puede decir que en sentido amplio los tres poderes realizan funciones de administración pública, pero en sentido estricto esta actividad es una función eminentemente del Poder Ejecutivo.

² De Pina, Rafael. *Diccionario de Derecho*. 33a Edición. Editorial Porrúa. México 2004. p. 59.

³ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 41a Edición. Editorial Porrúa. México 2001. p. 119.

⁴ Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. México 1988. p. 108.

En el mismo sentido, Castrejón García dice que por administración pública debe de entenderse: “el conjunto de los órganos que conforman los diferentes Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial) por medio de los cuales y a través de la competencia que les otorga el sistema jurídico mexicano, realizan la actividad tendiente a lograr la satisfacción de las necesidades colectivas, es decir, el bien común, en un determinado tiempo y lugar”. También dicho autor dice que órgano de la administración pública: “es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relacionada al Poder Ejecutivo y desde el punto de vista orgánico, depende de este”; citando a Acosta Romero, dice que sistemas orgánicos u organización administrativa: “es la forma o modo en que se estructura y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen 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.”⁵

Las anteriores definiciones coinciden con la llamada teoría organicista, propuesta por el jurista alemán Otto Von Gierke en 1883, teoría de carácter administrativista y que, según Delgadillo, prevé que: “el Estado sólo puede actuar a través de sus órganos, los cuales se integran por un elemento objetivo (competencia) y uno subjetivo (funcionario). Todo lo que estos hagan se entiende realizado por la propia administración, por lo que si al actuar lesionan a un particular, el Estado debe responder por los daños causados.” Y cita a Altamira, quien dice que: “Según esta tesis, si los agentes de la administración pública son activos, diligentes y dinámicos, la administración será activa, diligente y rápida. Si por el contrario, los funcionarios son torpes, incapaces, negligentes, perezosos en sus funciones, la administración pública será inútil, deficiente y lerdá”.⁶

Así pues, se puede concluir que administración pública es la actividad que realiza el Estado, a través de órganos facultados por la ley, la cual le dota de todos los elementos personales, materiales, técnicos y jurídicos para la consecución de sus fines que es la satisfacción de los intereses y necesidades de una colectividad.

⁵ Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo I. 2a Edición. Cárdenas Editor Distribuidor. México 2002. pp. 55-56, 139 y 142.

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Segunda Edición. Limusa Noriega Editores. México 1998 p. 165.

1.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

Para ejercer sus funciones, el Estado considera prioritaria la creación de diversos organismos, a los cuales le son atribuidas diferentes potestades directamente por la Constitución. Así pues, crea un Poder Legislativo que emite normas generales, abstractas, impersonales y obligatorias, que regularán la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado. Luego crea un Poder Ejecutivo encargado de cumplir y hacer cumplir las normas que emanen de la función legislativa; y establece también un Poder Judicial encargado de dirimir las controversias que pudieran surgir de las relaciones que mantienen los particulares entre ellos, o bien entre estos y los órganos del poder público y las que surjan de las relaciones de estos últimos.

1.1.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

El Poder Ejecutivo es el encargado de ejercer la administración pública federal, misma que tiene su regulación constitucional en el artículo 90 de la Constitución General, y tal ordenamiento menciona que: “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 estarán 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.” Este artículo menciona que: “La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso de la República...”, y en cumplimiento a dicho ordenamiento el 31 de diciembre de 1917 se publicó la primera Ley de Secretarías de Estado, a la que habrían de sucederle las leyes de 1935, 1939, 1946 y la del 23 de diciembre de 1958 que sería derogada por la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, pero entró en vigor el primero de enero de 1977; esta ley ha tenido numerosas reformas en su contenido, destacando las reformas que suprimieron algunas Secretarías de Estado, fusionaron otras, crearon

otras más; una de las últimas reformas trascendentes es la del cambio de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo a la Secretaría de la Función Pública, en abril del año 2003.

1.1.1.1 LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

DEFINICIÓN: se entiende por centralizar, reunir varias cosas en un centro común; hacer que varias cosas dependan de un poder central. Asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales.⁷

Dicho de otra manera, centralizar significa unificar, acumular, reunir e incrementar un conjunto de decisiones, facultades y recursos en un sólo órgano de gobierno; o bien concentrar la capacidad de decidir los fines y los medios para realizar una actividad.

Existen diversas definiciones dadas por sendos tratadistas del derecho administrativo que, para el desarrollo de la presente investigación, ayudarán a comprender mejor este tema de la centralización administrativa. Por ejemplo, Gabino Fraga dice que: “la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de administración pública, y se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la administración.”⁸

Por otra parte, Miguel Acosta Romero define a la administración centralizada como: “una forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución de las actividades administrativas.”⁹

Asimismo, Serra Rojas dice que centralización es: “el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinadora y directa de los órganos administrativos al poder

⁷ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Ed. Espasa-Calpe. Madrid, 1984 p. 304.

⁸ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1984. pp. 166-167.

⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 66.

central, bajo los diferentes puntos de vista de nombramiento, ejercicio de sus funciones y la tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas.”¹⁰

Finalmente, se coincide con la definición que presenta Castrejón García al decir que esta forma de administración será aquella: “cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal”.¹¹

Derivado de las anteriores definiciones, se pueden determinar las principales características de la centralización administrativa, las cuales son:

- Tiene su origen en la Constitución General y en diversas disposiciones en materia eminentemente administrativa.
- Tiene personalidad jurídica propia, que es la del mismo Estado.
- Las facultades, atribuciones y obligaciones que ejerce derivan del propio ordenamiento jurídico que la crea.
- Y la más relevante, es que esta forma de administración se establece a través de una jerarquización de órganos dependientes todos y coordinados por un órgano superior que es el titular del Poder Ejecutivo Federal.

MARCO JURÍDICO. En estricto sentido y de acuerdo a nuestro orden normativo, el ejercicio de la administración pública en el ámbito federal va a recaer en el Poder Ejecutivo Federal; así lo establece el artículo 80 constitucional, que a la letra dice: “se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’.”

Los artículos consecutivos establecen los lineamientos sobre los cuales se regirá la institución presidencial, entre los que destacan:

- Elección directa del Presidente, artículo 81.
- Los requisitos para ser Presidente de la República, artículo 82.
- Duración del encargo y causas de incapacidad para ser Presidente de la República, artículo 83.

¹⁰ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1977, Tomo I. p. 475.

¹¹ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit. p. 143.

- Faltas temporales y absolutas del Presidente, artículos 84 y 85.
- De la renuncia del Presidente, artículo 86.
- Toma de protesta del Presidente, artículo 87.
- Autorización al Presidente para salir del país, artículo 88.
- Requisitos para ser Secretario de Estado, artículo 91.
- Del refrendo de leyes y decretos por parte de los Secretarios de Estado, artículo 92.

Por la importancia que para la presente investigación resulta, a continuación se transcriben los artículos que establecen las bases fundamentales de la administración pública federal:

A) FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE. Derivado de lo que prescribe el artículo 89 constitucional, las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

1. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
2. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.
3. Nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.
4. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejercito, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y a los empleados superiores de Hacienda.
5. Nombrar a los demás oficiales del Ejercito, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.
6. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, es decir, del Ejercito terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.
7. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76 de la misma Constitución; esto es, que el Senado de su consentimiento para que el Presidente de la República pueda

- disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.
8. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.
 9. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.
 10. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no-intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.
 11. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
 12. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
 13. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.
 14. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;
 15. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
 16. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV Y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.
 17. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

B) DE LA FORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. 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 estarán 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 estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; esto según lo establecido en el artículo 90 constitucional.

C) DE LA VIGILANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que este abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los Diputados, y de la mitad, sí se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. Según lo prescribe el artículo 93 constitucional.

El marco legal derivado de la Constitución General, para regular la administración pública federal, está contenido en diversas disposiciones de carácter administrativo, de las cuales la más importante es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; este ordenamiento en su artículo primero dice que dicha ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada. El artículo 1o. en su segundo párrafo, junto con el artículo 2o. del ordenamiento anteriormente mencionado, dice que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica, habrán de integrar la Administración Pública Federal Centralizada, de las cuales se servirá Poder Ejecutivo Federal para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos a él encomendados.

Respecto de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, esta ley dispone reglas en general, de las cuales resaltan las siguientes:

- Acudir con el Presidente de la República para definir y evaluar la política del Gobierno Federal en las materias de las que sean competentes. Artículo 7.
- Conducir sus actividades en forma programada con base en las políticas, objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Artículo 9.
- Igualdad de rango entre las diversas Secretarías y Departamentos Administrativos. Artículo 10.
- Ejercicio de sus funciones en el ámbito de sus competencias por acuerdo del Presidente. Artículo 11.
- Facultad de crear proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República. Artículo 12.
- Refrendo de reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por Presidente de la República. Si fueren expedidos por el Congreso de la Unión bastará el refrendo del Secretario de Gobernación. Artículo 13.
- Establecimiento de sub-dependencias para el auxilio de sus funciones de acuerdo al reglamento interior respectivo. Artículos 14, 15 y 20.
- Representar al Presidente de la República en los juicios de amparo, según corresponda el asunto. Artículo 14.
- Facultad de delegar funciones tanto a inferiores como a las unidades administrativas que se adscriban a sus dependencias. Artículo 16.
- Establecimiento de un reglamento interior y de los manuales de organización para cada dependencia. Artículos 18 y 19.
- Cooperación en comisiones intersecretariales. Artículo 21.
- Obligatoriedad de acudir a rendir informe ante el Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos. Artículo 22.

Respecto de la Consejería Jurídica, el artículo 4 de la ley en comento, establece que la Consejería estará a cargo del denominado Consejero Jurídico previsto en el Apartado A del artículo 102 constitucional; dicho Consejero dependerá del Presidente de la República, y para serlo deberá cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República. Finalmente, el segundo párrafo de dicho artículo 4 dice que a la Consejería Jurídica le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo

Federal. Y añade: “en el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.”

Cabe hacer mención especial de la Procuraduría General de la República, la cual, si bien no está contemplada dentro de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esta dependencia tiene su regulación en su propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y en su reglamento; además, esta entidad depende directamente de Ejecutivo Federal, según advierte el artículo 102 de la Constitución General en su apartado A, que a la letra dice: “La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine. El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 constitucional. En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes. El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

Asimismo, el artículo 21 de la misma Constitución General describe la actividad principal de la Procuraduría General de la República, al decir que: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.”

Por lo que se refiere a los Departamentos Administrativos sólo resta decir que aquellos que se crearon desde la Constitución de 1917, y diversas leyes que fueron surgiendo, así como posteriores reformas a estos ordenamientos, fueron al mismo tiempo creando departamentos y los que existían los convertían en Secretarías de Estado, o bien, simplemente los suprimían para crear otras entidades, y así fueron desapareciendo, hasta quedar el último Departamento que fue el Departamento del Distrito Federal que se transformó en el actual Gobierno del Distrito Federal a partir del año de 1997.

Finalmente, a continuación se mencionan las dependencias que están a cargo del Ejecutivo Federal según el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual tuvo su última reforma el 10 de abril de 2003 para quedar como dice a continuación “Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Seguridad Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
- Secretaría de la Función Pública.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.”

Además de las dependencias arriba señaladas, la propia ley añade que el Poder Ejecutivo Federal también contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República. Artículo 8.

1.1.1.2 LA DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

Este tipo de administración pública también ha sido estudiado por diversos tratadistas del derecho administrativo; a continuación se describen algunos de los conceptos que dichos autores han dado para la desconcentración administrativa.

DEFINICIÓN: Desconcentración es el traspaso de determinados servicios de la administración central órganos o funcionarios de la misma, con sede en las provincias o regiones.¹²

Luis Delgadillo en su obra Elementos de Derecho Administrativo dice que: “la concentración de funciones dio origen a una forma de organización administrativa, que sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos de la administración, permite cierta independencia técnica y administrativa, para darle mayor agilidad a determinados órganos, que es denominado desconcentración.”¹³

A su vez, Castrejón García menciona que: "en la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los

¹² De Pina, Rafael. Op. Cit. p. 244.

¹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. p. 87.

vínculos jerárquicos y la subordinación que lo unen al poder central. La desconcentración administrativa –sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada– conserva ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad pero sin desvincularse del poder central".¹⁴

Por lo que se refiere a las características de la desconcentración, existe una ligera variación de opiniones de los estudiosos del derecho; así pues, Andrés Serra Rojas hace la siguiente descripción de la desconcentración administrativa:

- A) Es una forma de organización administrativa que se sitúa dentro de la centralización administrativa. El organismo no se desliga de este régimen.
- B) La relación jerárquica se atenúa, pero no se elimina para limitar su labor, en el poder central se reserva amplias facultades de mando, de decisión, de vigilancia y competencias. No ocupan la cúspide de la jerarquía administrativa.
- C) No gozan de autonomía económica, aún cuando se señalan casos de excepción.
- D) La autonomía técnica es la verdadera justificación de la desconcentración.
- E) La competencia se ejerce dentro de las facultades del gobierno federal, y se origina entre órganos superiores de la administración pública y órganos inferiores que ven aumentada su competencia a costa de los anteriores.
- F) El órgano desconcentrado tiene su régimen por una ley, un decreto, un acuerdo, o un régimen general de una Secretaría de Estado.
- G) El ejercicio de facultades exclusivas, no es obstáculo para que las relaciones entre el órgano desconcentrados y el poder central sean directas.
- H) El poder central está facultado para fijar la política, desarrollo y orientación de los órganos desconcentrados para mantener la armonía en el trabajo.¹⁵

Miguel Acosta Romero también da características de la desconcentración, al decir que los órganos desconcentrados:

- A) Son creados por una ley o por un reglamento.
- B) Dependen siempre la Presidencia, de una Secretaría de Estado, o de un Departamento Administrativo.
- C) Su competencia deriva de las facultades de la administración central.
- D) Su patrimonio es el mismo que el de la Federación, aunque también pueden tener presupuesto propio.

¹⁴ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit. pp. 143-144.

¹⁵ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. 488.

- E) Las decisiones más importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual depende.
- F) Tienen autonomía técnica.
- G) No puede tratarse de un órgano superior, siempre depende de otro.
- H) Sus nombres o sus nomenclaturas pueden ser muy variados.
- I) Su naturaleza jurídica hay que determinarla teóricamente en cada caso, estudiando en particular el órgano de que se trate.
- J) En ocasiones tienen personalidad propia.¹⁶

Existen varios tipos de desconcentración administrativa; la desconcentración en sentido estricto o funcional en la cual se otorgan al órgano desconcentrado por medio de la ley por reglamento, determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el de tener un manejo autónomo de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior.

La desconcentración vertical consiste en delegar a órganos directamente dependientes subordinados determinadas facultades del órgano superior; en este caso el superior delega facultades que considera necesarias al inferior, para que éste actúe con mayor explicación y flexibilidad. La desconcentración regional es una variante de la vertical pero además de existir la delegación de facultades a los órganos inferiores, estas se distribuyen geográficamente dentro del territorio abarcando cada oficina una área superficial de éste, que demanda la acción regional, por ejemplo, las administraciones fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La desconcentración horizontal, consiste en crear oficinas de igual rango entre sí, que pueden tener facultades en una misma ciudad o en otras áreas geográficas, por ejemplo las Delegaciones Políticas del Distrito Federal.¹⁷

De las definiciones anteriores se pueden sintetizar las características de la desconcentración como lo hace Delgadillo, al decir que estos órganos:

- A) Forman parte de la administración centralizada.

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 158.

¹⁷ Ídem pp. 157, 160-161.

- B) Se crean por disposición del Jefe del Ejecutivo.
- C) No tiene personalidad jurídica, ni patrimonio propio.
- D) Se crean con cierta libertad técnica y administrativa.

MARCO JURÍDICO. El marco jurídico de la desconcentración administrativa está basado principalmente en el artículo 90 constitucional, que establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal, posteriormente en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que a la letra dice: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Finalmente, según sea el organismo del que se trate y de la forma en que fue creado, cada uno tendrá su propio marco jurídico en particular, es decir, el Decreto o Ley que los cree.

1.1.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL.

La administración pública federal paraestatal tiene su regulación en el artículo 90 de la Constitución General, el cual menciona que: “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 estarán 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.”

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de inicio prescribe que ésta establecerá: “las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal...” Asimismo, dicha ley divide a las entidades públicas que habrán de pertenecer tanto a la administración pública centralizada como a la administración pública

paraestatal diciendo que: "...La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada."

Además: "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 de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal"; de los cuales: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes,..." según los artículos 1 y 3 de la ley en comento.

Ahora bien, derivado del estudio de la ley en comento se puede apreciar que tanto la administración pública federal centralizada como la administración pública federal paraestatal guardan cierta relación, en una especie de coordinación, al prescribir que: "el Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos; en donde las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto; y que además, las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República"; esto según el artículo 21.

Para algunas Secretarías de Estado, esta ley les establece directrices especiales para con los organismos de la administración pública paraestatal; mismos que a continuación se detallan.

"A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde:

...II. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal; ...

...XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional..." esto según lo prescribe el artículo 31.

“A la Secretaría de Energía corresponde:

...III. Conducir la actividad de las entidades paraestatales cuyo objeto esté relacionado con la explotación y transformación de los hidrocarburos y la generación de energía eléctrica y nuclear, con apego a la legislación en materia ecológica...

...VI. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal...” artículo 33.

“A la Secretaría de Economía corresponde:

...XVI. Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios...” según el artículo 34.

“A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde:

...XX. Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios...” según el artículo 36.

“A la Secretaría de la Función Pública corresponde:

...XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal...” según el artículo 37.

Finalmente, el ordenamiento anterior cita reglas específicas para la administración pública federal paraestatal; como las siguientes:

A) “A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”; según el artículo 48.

- B) “La intervención referida se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo. Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes respectivas. Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades”; según el artículo 49.
- C) Ambas áreas de la administración pública, centralizada y paraestatal, deberán ser consideradas al elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, según lo prescrito en el artículo 9, el cual dice: “Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.”
- D) A lo anterior se agrega el artículo 50 al decir que: “Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevarán a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Contraloría General de la Federación, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector”.

Por otra parte la administración pública paraestatal federal, tiene su propia regulación jurídica en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la cual establece lineamientos generales para los organismos considerados como entidades paraestatales; dichos lineamientos son los siguientes.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, es “Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

(que establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal) y esta ley tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal. Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la Administración Pública Federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta Ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia que corresponda”; según el artículo 1o.

El artículo 2o la Ley Federal de las Entidades Paraestatales dice que: “son entidades paraestatales las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. La cual menciona en su artículo 3o que “El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

1. Organismos descentralizados;
2. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
3. Fideicomisos;”

Respecto de su financiamiento público esta ley prevé que: “Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales y las demás atribuciones que les conceda la Ley;” según el artículo 8.

También se puede encontrar la intervención del Ejecutivo Federal cuando se dice que: “la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia..” según el artículo 9.

Para una mejor cooperación entre estos organismos se establece que: “Las entidades paraestatales deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas, la información y datos que les soliciten así como los que les requieran las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos”; según artículo 10.

Se les otorga cierta autonomía para trabajar, diciendo que: “Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública”; según el artículo 11.

Finalmente, se habla de publicidad de las entidades paraestatales, al decir que: “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará anualmente en el Diario Oficial de la Federación, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la Administración Pública Federal”; según el artículo 12.

1.1.2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

DEFINICIÓN: Actividad legislativa dirigida a desprender del Estado centralizado determinadas funciones, para entregarlas a órganos autónomos. La descentralización puede ser política o administrativa. La política, hace referencia a la estructura del Estado, en cuanto afecta a la organización de sus poderes o a la integración de su soberanía; la administrativa hace referencia a la manera de realizar los servicios públicos y a la distribución de los órganos encargados de cumplirlos. La descentralización representa, en todo caso, una rectificación llevada a efecto en un régimen de centralización.¹⁸

A continuación se dan otras definiciones de descentralización administrativa entre las cuales está la de Gabino Fraga, quien dice que descentralización administrativa: “es aquella mediante la cual se le confía la realización de algunas actividades a órganos que guardan con la administración central una relación que no es la de jerarquía,” y concluye diciendo: “el único carácter que se le puede señalar como fundamental del régimen de

¹⁸ De Pina, Rafael. Op. Cit. p.244.

descentralización, es el de que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.”¹⁹

Según Serra Rojas, al régimen descentralizado: “se le desliga por medio de la ley, de la acción inmediata del poder central y se subordina a un régimen jurídico que lo aísla y lo somete a su propia responsabilidad”, y añade: “es un modo de organización mediante el cual se integran legalmente personas jurídicas o entes de derecho público no territoriales para administrar los negocios de su estricta competencia y realizar fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera del mismo. La creación de estos entes obedece a razones jurídicas y políticas y no de carácter sociológico.”²⁰

En ese mismo tenor, Miguel Acosta Romero dice que: “la descentralización administrativa es una forma de organización que adopta, mediante ley (en sentido material), 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 especialmente para ello, dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídicos propios.”²¹

Finalmente, para Castrejón García, la descentralización administrativa es aquella forma de administración: “que relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con este las estrictas relaciones de control”; y define a la descentralización administrativa como: “la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.”²²

Las características principales de la descentralización son entonces:

1. Tiene personalidad jurídica propia.
2. Tiene patrimonio propio.

¹⁹ Fraga, Gabino. Op. Cit. pp.201-203.

²⁰ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. pp. 482-592.

²¹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 187

²² Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit. p. 146-147.

3. Es creada por ley o decreto.
4. Es una organización autónoma de la organización centralizada.²³

CLASIFICACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN. Gabino Fraga dice que existen tipos de descentralización como son por región, por servicio y por colaboración. Descentralización por región: consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial; ejemplo de ello sería el municipio. Descentralización por colaboración: es una de las formas del ejercicio privado de las funciones públicas que se da cuando el Estado se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa.

El mismo Fraga dice que: “la descentralización por servicio es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea un régimen jurídico de una persona derecho público, con la competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos técnicos.”²⁴

MARCO JURÍDICO. Los organismos descentralizados tienen su regulación jurídica en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; esta última les establece normas para su constitución, organización y funcionamiento.

Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

1. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;
2. La prestación de un servicio público o social; o
3. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social; según el artículo 14.

²³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. Cit. p.96.

²⁴ Fraga, Gabino. Op. Cit. pp. 210, 212-213.

Los elementos que conforma a un organismo descentralizado se establecen en las leyes o decretos que los crean; como son:

1. La denominación del organismo;
2. El domicilio legal;
3. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley; (es decir, cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social; o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social).
4. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
5. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
6. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
7. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
8. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y
9. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Y agrega dicha ley, que el órgano de Gobierno deberá expedir el Estatuto Orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo. El estatuto Orgánico deberá inscribirse en el Registro Público de Organismos Descentralizados.

Para efecto de la desaparición de los organismos descentralizados la misma ley prevé la forma y los motivos en que debe hacerse, al decir que: “En la extinción de los organismos deberán observarse las mismas formalidades establecidas para su creación, debiendo la Ley o Decreto respectivo fijar la forma y términos de su extinción y liquidación”; según el artículo 15; y agrega: “Cuando algún organismo descentralizado creado por el Ejecutivo deje de cumplir sus fines u objeto o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo, podrá proponer su fusión, cuando su actividad

combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad”; y acerca de la administración de los organismos descentralizados, se establece que: “estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General”; según los artículos 16 y 17.

Finalmente esta ley señala que: “Los organismos descentralizados deberán inscribirse en el Registro Público respectivo que llevará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”; según el artículo 24.

1.1.2.2 LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.

DEFINICIÓN DE EMPRESA. Es la organización de una actividad económica que se dirige a la producción o al intercambio de bienes o servicios para el mercado; esto según Barrera Graff en su Tratado de Derecho Mercantil, citado por De Pina, quien también cita a Barassi, este último autor ha dicho que la empresa es la organización profesional de la actividad económica del trabajo y del capital tendiente a la producción o al cambio, es decir, a la distribución de bienes y servicios.²⁵

DEFINICIÓN JURÍDICA. El Código de Comercio en su artículo 616 dice que: “se entiende por empresa o negociación mercantil el conjunto de trabajo, de elementos materiales y qué valores incorpóreos, coordinados para ofrecer, con propósito de lucro y de manera sistemática, bienes o servicios.” En la Ley Federal del Trabajo en su artículo 15 aparece el concepto de empresa como: “la unidad económica de producción y distribución de bienes o servicios.”

Castrejón García, en su obra Derecho Administrativo II dice que: “las empresas públicas son entidades de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propios creados o reconocidos por medio de una ley del Congreso de la Unión o Decreto del Ejecutivo Federal, para la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica”.²⁶

²⁵ De Pina, Rafael. Op. Cit. p. 263.

²⁶ Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo II. 2a Edición. Cárdenas Editor Distribuidor. México, 2002.

CARACTERÍSTICAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.

- A) Su régimen jurídico es de derecho público y privado.
- B) Cuentan con personalidad jurídica propia, porque son sujetos de derechos y obligaciones.
- C) Su finalidad es de interés social y de beneficio colectivo.
- D) Se trata de una forma jurídica para descentralizar las funciones administrativas del poder central.
- E) El capital social es aportado por el Estado.
- F) El Ejecutivo Federal se encarga de definir la política, los objetivos y tiene a su cargo el control y evaluación de sus funciones.
- G) El Director General es nombrado por el Ejecutivo Federal.

Las formas de organización de las empresas públicas, o figuras jurídicas que pueden adoptar las mismas son muy diversas, tales como:

1. Sociedad Anónima.
2. Sociedad de Responsabilidades Limitada (considerada de interés público).
3. Sociedades Cooperativas.
4. Sociedad Nacional de Crédito.
5. Sociedad Civil.²⁷

MARCO JURÍDICO. El marco jurídico de la empresa pública va a estar regido desde la Constitución General de la República en su artículo 90, el cual dice que: "...la administración pública será centralizada y paraestatal..."

De igual forma, el artículo 25 constitucional es también base de la empresa pública al prescribir que: "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

²⁷ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial Harla. México 1991. pp. 142-143.

Y agrega: “Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación. El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”

Por lo que respecta a la participación de los demás sectores dice: “Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo. Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.” Y añade: “La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”

La alusión hecha al artículo 28 constitucional en su párrafo cuarto dice que: “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución (ya antes mencionado), el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.” Y agrega: “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para

el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado...”

Los principios generales para estas entidades, están contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales; pero acerca de su reglamentación específica habrá que estudiarse la ley o decreto que cree dicha entidad.

EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL. Cabe hacer mención aquí a la explicación que menciona Castrejón García en su obra Derecho Administrativo Constitucional al decir que: “las empresas de participación estatal mayoritaria son entes colectivos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios creados por ley o decreto del Congreso, Decreto del Ejecutivo, por adquisición o compra de acciones o por celebración de contrato mercantil, cuya finalidad fundamental es la explotación de bienes que se encuentran en áreas prioritarias del Estado. En este tipo de organización administrativa pueden participar los particulares con una inversión de capital no mayor al 49%, es decir, que por su naturaleza esos entes deben contar con un capital mayoritario del Estado.”²⁸

CARACTERÍSTICAS DE LA EMPRESA DE PARTICIPACIÓN ESTATAL.

- A) Según las normas que la regulan, están consideradas dentro de la administración pública paraestatal.
- B) Se les identifica como sociedades mercantiles de economía mixta por la combinación del capital público y privado.
- C) El Estado, al ser el accionista mayoritario, posee más del 50% de las acciones, por tal motivo está facultado para tener la dirección de estas entidades.
- D) Están sujetas a un régimen jurídico de derecho público y privado.
- E) El objeto es muy variable, está supeditado a consideraciones políticas, técnicas, sociales, económicas y jurídicas.
- F) Su finalidad está representada por la atención de las necesidades sociales que le señala la ley.

²⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. Editorial Cárdenas Editor Distribuidor. México 2004. p. 253-254.

- G) Su régimen de control y vigilancia es de derecho público.
- H) En las empresas de participación estatal minoritaria en las que el gobierno posee menos del 50% de las acciones, se vigilará las inversiones de la Federación a través de un comisario que designe la Secretaría de la Función Pública.
- I) Las acciones revisten las características de sociedad mercantil con capital fijo y variable; su número debe integrarse conforme a lo dispuesto en la ley general de sociedades mercantiles.

MARCO JURÍDICO. El ordenamiento específico para este tipo de organismos, se encuentra en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la cual es una ley Reglamentaria en lo conducente del artículo 90 constitucional (que establece que la administración pública federal será centralizada y paraestatal), y tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal que a su vez toma en cuenta a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; de esta ley a continuación se toman los aspectos más sobresalientes.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales menciona que son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la cual establece en su artículo 46 que son empresas de participación estatal mayoritaria:

- A) Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica.
- B) Las Sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
 1. Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
 2. Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
 3. Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Y agrega: “Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.”

Existe una exclusión para aquellos organismos que no serán considerados como entidades paraestatales de la administración pública federal: “las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito, salvo que conforme a la legislación específica de éstas y siempre que se esté en los supuestos de la segunda parte del artículo 6o, –del cual se habla en el siguiente texto– el Ejecutivo Federal decida mediante acuerdo expreso en cada caso, atribuirles tal carácter e incorporarlas al régimen de este ordenamiento”; según el artículo 29 del ordenamiento en comento.

El objeto de las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, de acuerdo al artículo 30 serán las áreas prioritarias en los términos del artículo 6o de Ley Federal de Entidades Paraestatales; el cual prescribe: “Para los efectos de esta Ley, se consideran áreas estratégicas las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.” Y agrega: “Se consideran áreas prioritarias las que se establezcan en los términos de los artículos 25, 26 y 28 de la propia Constitución, (de los cuales ya se habló con anterioridad) particularmente las tendientes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares.”

Existe una supremacía para regular estos organismos en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, al señalar expresamente que: “La organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable, deberán sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento”; según el artículo 31.

Acerca de la extinción de estas empresas, el artículo 32 de la ley en comento dice: “Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto a

que se contrae el artículo 30 o ya no resulte conveniente conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, atendiendo la opinión de la Dependencia Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Ejecutivo Federal la enajenación de la participación estatal o en su caso su disolución o liquidación. Para la enajenación de los títulos representativos del capital de la administración pública federal, se procederá en los términos que se disponen en el artículo 68 de esta ley.” Y agrega: “En los casos en que se acuerde la enajenación, en igualdad de condiciones y respetando los términos de las leyes y de los estatutos correspondientes, los trabajadores organizados de la empresa tendrán preferencia para adquirir los títulos representativos del capital de los que sea titular el Gobierno Federal.”

La referencia al artículo 68, dice que: “La enajenación de títulos representativos del capital social, propiedad del Gobierno Federal o de las entidades paraestatales, podrá realizarse a través de los procedimientos bursátiles propios del mercado de valores o de las sociedades nacionales de crédito de acuerdo con las normas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.” Y agrega: “La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (hoy Secretaría de la Función Pública) vigilará el debido cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior.”

Por lo que toca al personal que integrará dichas entidades y de la forma desempeñarse en estas entidades, la ley en comento señala que: “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría Coordinadora de Sector, determinará los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria”; según el artículo 33.

Acercas de la forma de integrarse y trabajar de los órganos directivos se establece lo siguiente: “Los Consejos de Administración o sus equivalentes de las entidades de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con sujeción a esta Ley.” Y añade: “Los integrantes de dicho Órgano de Gobierno que representen la participación de la administración pública federal, además de aquellos a que se refiere el artículo 9o de este ordenamiento, serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de Sector. Deberán

constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del Consejo, y serán servidores públicos de la administración pública federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate”; según el artículo 34.

Los integrantes del Órgano de Gobierno según el artículo 9, son aquellos de los cuales dice: “Las (sic) Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad a su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia.”

Finalmente para la desaparición de estas entidades se establece en su artículo 39, lo siguiente: “La fusión o disolución de las empresas de participación estatal mayoritaria se efectuará conforme a los lineamientos o disposiciones establecidos en los estatutos de la empresa y legislación correspondiente.” Y añade: “La dependencia Coordinadora del Sector al que corresponda la empresa, en lo que no se oponga a su regulación específica y de conformidad a las normas establecidas al respecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, intervendrá a fin de señalar la forma y términos en que deba efectuarse la fusión o la disolución, debiendo cuidar en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los accionistas o titulares de las acciones o partes sociales, y los derechos laborales de los servidores públicos de la empresa.”

1.1.2.3 LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS.

DEFINICIÓN EN EL DERECHO CIVIL. Operación mercantil mediante la cual una persona sea física o moral llamada fideicomitente, destina ciertos bienes a la realización de un fin lícito determinado, encomendando éstos a una institución fiduciaria; parafraseado del artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Luego entonces se dice que fideicomiso es un contrato mediante el cual una persona física o moral transfiere la propiedad sobre parte de sus bienes a una institución fiduciaria para que con ellos se realice un fin lícito que la propia persona señala en el contrato respectivo.

SUJETOS DEL FIDEICOMISO. Son sujetos del fideicomiso:

- A) Fideicomitente. Es la persona titular de los bienes o derechos que los trasmite a otra persona denominada fiduciaria para el cumplimiento de una finalidad lícita.
- B) Fiduciaria. Es la persona que recibe del fideicomitente sus bienes o derechos, la cual debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para poder disponer de los mismos, según lo establece el artículo 349 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Conforme al régimen jurídico mexicano vigente el servicio Fiduciario es prestado en un principio por instituciones de crédito ya sean estas de Banca Múltiple Privada o de Banca de Desarrollo. Las privadas son conforme a sociedades anónimas; y la institución de banca de desarrollo como Sociedades Nacionales de Crédito, además por el Banco de México, el Patronato del Ahorro Nacional; el primero ente autónomo y el segundo organismo descentralizado.
- C) Fideicomisario. Es la persona, la cual no siempre existe, que recibe el beneficio del fideicomiso, que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad; según lo establece el artículo 348 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Pueden existir en un fideicomiso, desde un punto de vista teórico, diversos fideicomitentes y diversos fideicomisarios pero generalmente un sólo fiduciario.

FORMA DE CONSTITUCIÓN DEL FIDEICOMISO. El artículo 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dice que: “el fideicomiso puede ser constituido por actos entre vivos o por testamento. La constitución del fideicomiso deberá siempre constar por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre la transmisión de los derechos o la transmisión de la propiedad de las cosas que se den en fideicomiso.”

“La transmisión de valores al portador con fines de garantía o de cualquier otra índole puede hacerse constar en contrato privado, esto es suficiente de otorgarse con la intervención del fideicomitente, del fiduciario y del fideicomisario. Y con la entrega natural de esos valores. Si se trata de bienes inmuebles se trasmite al fiduciario para la entrega para el cumplimiento de los fines del fideicomiso; y si el valor es superior a 500 pesos debe otorgarse en escritura pública; para que tenga efectos contra terceros el testimonio deberá inscribirse en el Registro Público de la Propiedad”. Según el artículo 353.

Por otra parte, el artículo 354 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece que el fideicomiso que cuyo objeto recaiga en bienes muebles, surtirá efectos contra terceros desde la fecha en que se cumplan los requisitos siguientes:

1. Si se tratare de un crédito no negociable o de un derecho personal, desde que el fideicomiso fuere notificado al deudor;
2. Si se tratare de un título nominativo, desde que este se endose a la institución fiduciaria y se haga constar en los registros del emisor, en su caso;
3. Si se tratare de títulos al portador, desde que estén en poder de la institución fiduciaria.

FINES DEL FIDEICOMISO. Son los objetivos que se buscan con la celebración del contrato; son los intereses privados o públicos que se buscan satisfacer con el establecimiento del fideicomiso. El motivo o fin, dice Gutiérrez González es: “la razón contingente subjetiva y por lo mismo variable de individuo a individuo que lo induce a la celebración del acto jurídico” o para decir en las palabras de Rodríguez Ruiz: “es la meta del resultado de un fideicomiso en cuyo acto constitutivo el fideicomitente expresa lo que el fiduciario debe hacer para alcanzar ese fin que tiene que ser lícito.”

FIDEICOMISO PÚBLICO. Para De Pina: “tienen este carácter los constituidos por el gobierno federal o algunas de las entidades paraestatales, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análogas a las otras entidades y que tengan comités técnicos.”²⁹

Para Miguel Acosta Romero, el fideicomiso público “es un contrato por medio del cual el gobierno federal a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación..., para realizar un fin lícito, de interés público...”³⁰

Luego entonces, se tiene que fideicomiso público es un contrato a través del cual el gobierno federal como fideicomitente constituye una institución financiera (ya sean bancos, casas de bolsa, aseguradoras, afianzadoras) expresamente autorizada para

²⁹ De Pina, Rafael. Op. Cit. p. 290.

³⁰ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. pp. 234-235.

actuar como fiduciaria con un patrimonio con bienes de dominio público (desincorporados) o dominio privado de la Federación para la realización de un fin lícito determinado. En el contrato de fideicomiso se señalan el fin, los bienes fideicometidos y los fideicomisarios. Además en el fideicomiso público al realizar fines que corresponden a la administración pública, funciona como una entidad administrativa auxiliar de esta, que incluso, puede llegar a atender problemas importantes en la vida nacional bajo un régimen de derecho público.

MARCO JURÍDICO. El marco jurídico para la creación de fideicomisos públicos parte desde el artículo 90 constitucional, que establece que la administración pública federal será "...centralizada y paraestatal..."; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las bases para la creación de las entidades paraestatales; en su artículo 3o dice: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: ...Fideicomisos."

Por su parte, el artículo 47 establece que estos fideicomisos públicos: "...serán aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan Comités Técnicos. En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la administración pública centralizada". Dicha Secretaría cuidará de que en los contratos queden precisados los derechos y acciones que correspondan ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicometidos, las instituciones, que se establezcan los derechos de terceros, los derechos que el fideicomitente se reserve y las facultades que fije el fideicomitente.

Siguiendo este orden de leyes, se tiene que la Ley Federal de Entidades Paraestatales establece el régimen jurídico administrativo de estas entidades; de igual manera existe regulación de estas figuras jurídicas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y en la Ley General de Deuda Pública.

De acuerdo al segundo párrafo parte final del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que habla de Comités Técnicos, la Ley Federal de Entidades Paraestatales dispone sobre la integración, facultades, funcionamientos de dichos comités técnicos que no tienen personalidad jurídica pero que son órganos decisorios de vital trascendencia.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 40 establece que el acto de creación del fideicomiso público surge del ejercicio de la función formal que es materialmente legislativa o de las facultades del Ejecutivo Federal en base de los artículos 40 y 47 La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Previo al estudio de la administración pública en el Estado de México, es menester hacer una semblanza de lo que es una entidad federativa en México; diversos tratadistas han estudiado a las entidades federativas desde un punto de vista teórico; tal es el caso de Burgoa Orihuela quien dice que: "los Estados son entidades con personalidad jurídica, que les atribuye o reconoce el derecho fundamental o Constitución federal. Con esta personalidad los Estados tienen la concomitante capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones tanto en sus relaciones recíprocas, frente al Estado federal y enlace coordinación entablen con sujetos físicos o morales que no están colocados en la situación de autoridades."

Este mismo autor dice que una entidad federativa está compuesta por los siguientes elementos:

- A) Población: es la colectividad humana que permanentemente se asienta en el territorio del Estado miembro, formando parte del pueblo, o nación del Estado Federal o de la población total de este.
- B) Territorio: es la extensión territorial de las entidades federativas, el cual de no existir es imposible que exista el Estado local.
- C) Orden jurídico: es la estructura normativa interna del Estado miembro... El cual se integra con tres tipos de normas de derecho y generales, y personales y abstractas que son: las constitucionales, las legales y las reglamentarias.

- D) Poder público: se deduce de la descripción que hace del mismo, como la actividad que se desarrolla dentro de su territorio, como son actos de autoridades legislativas, administrativas y jurisdiccionales, cuyo conjunto integra las funciones públicas respectivas.³¹

CARACTERÍSTICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

1. Son entes autónomos.
2. Poseen personalidad y patrimonio propios.
3. Cuentan con órganos de gobierno legislativo, ejecutivo y judicial.
4. Poseen un ámbito de actuación tanto por materia como por territorios.
5. Les corresponden todas las materias no conferidas a la Federación ni reservadas a los municipios.
6. Los órganos locales de gobierno no tienen ningún nexo jerárquico con el gobierno federal, ni directa ni indirectamente.
7. La Constitución Federal les impone ciertas modalidades y limitaciones para su organización interior.
8. Cuentan con una Constitución y leyes de carácter local.
9. Existe igualdad para todas ellas, en cuanto a naturaleza, derechos y obligaciones.³²

La Constitucional General establece el principio fundamental para la división de competencias entre la Federación y los Estados; a estos se agregan otras facultades expresas y genéricas establecidas en otros ordenamientos que complementan dicho marco jurídico; según el artículo 124 constitucional se enuncia: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Las prohibiciones para los Estados pueden ser de dos tipos, absolutas y relativas; las primeras se refieren a una prohibición total de aspectos o materias en las que los Estados no pueden ejercer competencia alguna según el artículo 117 constitucional, y a continuación se enlistan:

1. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras.
2. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

³¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa. México 1994. pp. 873-879.

³² Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. p. 176.

3. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.
4. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.
5. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.
6. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impues (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.
7. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.
8. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Las prohibiciones relativas se refieren a impedimentos para restringir las competencias de los Estados miembros de la Federación, y son entre otras las que establece el artículo 118, el cual establece que: "Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

- A) Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.
- B) Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.
- C) Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República."

Respecto a la seguridad pública, se establece en el artículo 115 fracción VII que: “La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.”

Finalmente, estas bases vienen a plasmarse en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (la cual de aquí en adelante en la presente investigación, se abreviará con las letras CPEM), y esto se encuentra en sus artículos 3 y 34 que a la letra dicen: “El Estado de México adopta la forma de gobierno republicana, representativa y popular.” Y que: “El Poder Público del Estado de México se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”; respectivamente.

1.2.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA EN EL ESTADO DE MÉXICO.

La administración pública en el Estado de México tiene un paralelismo muy semejante al de la administración pública en el ámbito federal; de igual forma tiene sus bases de organización en la Constitución General de la República. Dichas bases se encuentran comprendidas en aquellos artículos constitucionales que hablan en general acerca de la integración y forma de gobierno que deberán tener todas y cada una de las entidades federativas.

El primero de estos artículos es el 40 constitucional que 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.” Y a esta idea se agrega el párrafo primero del artículo 41 que dice: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

Dicho lo anterior, se dice que este tipo de administración en el Estado de México es, como dice Castrejón García: "un fiel reflejo de la forma de organización en materia federal, es decir, con una administración pública centralizada y paraestatal, órganos desconcentrados y órganos autónomos de las entidades, por lo que para poder allegarse al estudio de este nivel de gobierno es indispensable consultar su normatividad en particular."³³

Luego entonces, al ir al estudio de la normatividad para el Estado de México, se encuentra que en el artículo 65 de la CPEM; dice que: "El Poder Ejecutivo del Estado se deposita en un sólo individuo que se denomina Gobernador del Estado de México." Y por mandato expreso de la CPEM; se prevé que las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, como cabeza de la administración pública, son:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Federal, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados internacionales;
2. Cuidar el cumplimiento de la presente Constitución y de las leyes, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones que de ella emanen, expidiendo al efecto las órdenes correspondientes;
3. Promulgar y publicar las leyes, decretos o acuerdos que expida la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
4. Expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura;
5. Presentar ante la Legislatura del Estado iniciativas de ley o decreto;
6. Planear y conducir el desarrollo integral del Estado; formular, aprobar, desarrollar, ejecutar, controlar y evaluar el Plan Estatal de Desarrollo, planes sectoriales, metropolitanos y regionales, y los programas que de éstos se deriven. En los procesos de planeación metropolitana y regional deberá consultarse a los Ayuntamientos;
7. Convocar a la Legislatura a sesiones extraordinarias por conducto de la Diputación Permanente, expresando el objeto de ellas;
8. Ejercitar todos los derechos que asigna a la Nación el artículo 27 de la Constitución Federal, siempre que por el texto mismo de ese artículo o por las disposiciones federales que de él se deriven no deban considerarse como reservados al Gobierno Federal o concedidos a los Cuerpos Municipales;

³³ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit. p. 361.

9. Conservar el orden público en todo el territorio del Estado; mandar personalmente las fuerzas de seguridad pública del Estado y coordinarse en esta materia con la Federación, otras entidades y los municipios en términos de ley;
10. Cuidar de la instrucción de la Guardia Nacional en el Estado, conforme a las leyes y reglamentos federales y mandarla como jefe;
11. Objetar por una sola vez, en el improrrogable término de 10 días hábiles, las leyes y decretos aprobados por la Legislatura; si ésta después de haberlos discutido nuevamente los ratifica, serán promulgados;
12. Nombrar a los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, sometiendo los nombramientos a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso;
13. Aceptar las renunciaciones de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sometiénolas a la aprobación de la Legislatura o de la Diputación Permanente, en su caso, así como acordar las licencias de esos funcionarios cuando éstas excedan de tres meses, sometiénolas a la aprobación del Cuerpo Legislativo;
14. Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del Estado cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución y por las leyes;
15. Solicitar de la Legislatura Local, o en su caso, de la Diputación Permanente, la destitución por mala conducta, de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado;
16. Hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas;
17. Conceder el indulto necesario y por gracia y conmutar las penas privativas de libertad, con arreglo a la ley de la materia;
18. Rendir a la Legislatura del Estado, el cinco de septiembre de cada año, un informe acerca del estado que guarde la administración pública;
19. Enviar cada año a la Legislatura, a más tardar el 21 de noviembre, los proyectos de ley de ingresos y presupuesto de egresos del Gobierno del Estado, que deberán regir en el año fiscal inmediato siguiente, o hasta el 20 de diciembre, cuando inicie su periodo Constitucional el Ejecutivo Federal, y presentar la cuenta de gastos del año inmediato anterior, a más tardar el 15 de mayo;
20. Enviar cada año a la Legislatura a más tardar el 21 de noviembre o el 20 de diciembre, cuando inicie el periodo constitucional el Ejecutivo Federal, el proyecto de

Ley de Ingresos de los Municipios, que considerará las propuestas que formulen los Ayuntamientos y que registrará en el año fiscal inmediato siguiente;

21. Cuidar la recaudación y buena administración de la Hacienda Pública del Estado;
22. Informar a la Legislatura por escrito o verbalmente, por conducto del titular de la dependencia a que corresponda el asunto, sobre cualquier ramo de la administración, cuando la Legislatura lo solicite;
23. Convenir con la Federación la asunción del ejercicio de funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario;
24. Fomentar la organización de instituciones para difundir o inculcar entre los habitantes de Estado, hábitos, costumbres o actividades que les permitan mejorar su nivel de vida;
25. Dictar las disposiciones necesarias para la instalación y funcionamiento de la Junta de Conciliación y Arbitraje y nombrar al representante que le concierne;
26. Prestar apoyo a los poderes Legislativo y Judicial y a los Ayuntamientos, cuando le sea solicitado, para el ejercicio de sus funciones;
27. Cumplir con las previsiones constitucionales relativas al Ministerio Público;
28. Conducir y administrar los ramos de la administración pública del gobierno del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para este fin;
29. Crear organismos auxiliares, cuya operación quedará sujeta a la ley reglamentaria;
30. Determinar los casos en los que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y decretar la expropiación en términos de la ley respectiva;
31. Asumir la representación política y jurídica del Municipio para tratar los asuntos que deban resolverse fuera del territorio estatal;
32. Proponer a la Legislatura del Estado las ternas correspondientes para la designación de Ayuntamientos provisionales, concejos municipales y miembros de los cuerpos edilicios en los casos previstos por ésta Constitución y en la ley orgánica respectiva;
33. Ser el conducto para cubrir a los Municipios las Participaciones Federales que les correspondan conforme a las bases, montos y plazos que fije la Legislatura;
34. Enviar a la Legislatura, al término de cada período constitucional, una memoria sobre el estado de los asuntos públicos;

35. Formar la estadística del Estado y normar, con la participación de los municipios, la organización y funcionamiento del catastro y, en su caso, administrarlo conjuntamente con éstos, en la forma que establezca la ley;
36. Celebrar convenios con los municipios para la asunción por éstos, del ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos federales que el Estado asuma, en términos de la fracción 23 de este artículo;
37. Otorgar el nombramiento de notario con arreglo a la ley de la materia;
38. Las que sean propias de la autoridad pública del Gobierno del Estado y que no estén expresamente asignadas por esta Constitución a los otros Poderes del mismo Gobierno o a las autoridades de los municipios;
39. Convenir con los municipios, para que el Gobierno del Estado, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal del ejercicio de funciones o de la prestación de servicios públicos municipales, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;
40. Girar órdenes a la policía preventiva municipal en aquellos casos en que juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público;
41. Comunicar por escrito a la Legislatura de su salida al extranjero o su ausencia de la entidad hasta por 15 días, e informar al Congreso Local de las acciones realizadas.
42. Las demás que la Constitución General de la República, la presente Constitución, las leyes federales o las del Estado y sus respectivos reglamentos le atribuyan; todo esto, según el artículo 77 de la CPEM.

1.2.1 LA CENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO.

En anteriores incisos ya se estudiaron los conceptos para las distintas formas de la administración pública, y para efecto de este apartado sólo resta decir que esta forma de administración pública en el Estado de México, es aquella en la cual los órganos y demás entidades que la integran se ordenan de modo jerarquizado a partir del gobernador del estado, para unificar la planeación, la organización, el mando, la acción, la dirección y ejecución de la administración pública local.

CARACTERÍSTICAS DE LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO.

1. El gobernador del Estado es la cabeza de este tipo de administración y concentra la máxima autoridad política y administrativa.
2. La relación de jerarquía es la más importante manifestación de la centralización administrativa y permite enlazar a los órganos inferiores con los superiores, para mantener la unidad en la dirección, el mando, la ejecución, control y coordinación de las actividades encomendadas al poder ejecutivo.
3. Es notable la concentración de los poderes de decisión y fuerza pública en unos cuantos órganos, en donde se puede apreciar el poder coactivo y sancionador de la administración pública.
4. El refrendo de los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y órdenes que emite el Gobernador del Estado, está a cargo del Secretario General de Gobierno.
5. Todos los titulares de las dependencias del Ejecutivo estatal –a excepción del Secretario General de Gobierno– tienen igual rango y por lo tanto entre ellos no habrá preeminencia alguna, es decir, que su nivel de jerarquía es el mismo desde el punto de vista administrativo.³⁴

Lo anterior está regulado en el artículo 77 fracciones XXVIII y XXIX de la CPEM; las cuales dicen que es deber del Ejecutivo Local: “Conducir y administrar los ramos de la administración pública del gobierno del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para este fin”; además le manda: “Crear organismos auxiliares, cuya operación quedará sujeta a la ley reglamentaria”; respectivamente. Y agrega que: “el Ejecutivo contará con las dependencias y los organismos auxiliares que las disposiciones legales establezcan; según el artículo 78 de la CPEM.

La regulación de la administración pública para el Estado de México, antes ordenada, tiene antecedentes en diversos ordenamientos, como son la Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo del 13 de julio de 1955; posteriormente la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de México del 13 de enero de 1976, y finalmente la actual Ley Orgánica del Administración Pública del Estado de México del 17 de

³⁴ Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México. p. 458.

septiembre de 1981; (a este último ordenamiento de aquí en adelante en la presente investigación, se le hará mención con las siglas LOAPEM).

Esta ley comienza estableciendo que la misma: “tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración pública central y paraestatal del Estado” y que: “Para el despacho de los asuntos que competan al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias, organismos y entidades que señalen la Constitución Política del Estado, la presente Ley, el presupuesto de egresos y las demás disposiciones jurídicas vigentes en el Estado.” Y agrega lo siguiente: “El Gobernador del Estado podrá contar, además, con las unidades administrativas necesarias para administrar programas prioritarios; de Salud Pública; atender los aspectos de comunicación social, practicar auditorias y coordinar los servicios de asesoría y apoyo técnico que requiera el titular del Ejecutivo.” según los artículos 1, 3 y 4 de la LOAPEM.

Son dependencias de la administración pública del Estado, según el artículo 19 de la ley en comento, las siguientes:

1. Secretaría General de Gobierno.
2. Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración.
3. Secretaría de Salud.
4. Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social.
5. Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social;
6. Secretaría de Desarrollo Social.
7. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.
8. Secretaría de Agua, Obra Pública e Infraestructura para el Desarrollo.
9. Secretaría de Desarrollo Agropecuario.
10. Secretaría de Desarrollo Económico.
11. Secretaría de Desarrollo Metropolitano.
12. Secretaría de la Contraloría.
13. Secretaría de Comunicaciones.
14. Secretaría de Transporte.
15. Secretaría de Ecología.

El Procurador General de Justicia del Estado de México, depende del Gobernador y ejercerá las funciones que la Constitución Política del Estado y demás leyes le confieran. Este funcionario será el Consejero Jurídico del Gobierno.

Todas las Secretarías, tendrán igual rango y entre ellas, no habrá preeminencia alguna, excepto la Secretaría General de Gobierno, la cual, a diferencia de la administración pública federal, tiene una supremacía sobre el resto de ellas, con atribuciones como las siguientes:

- A) Suplir las faltas temporales del Gobernador hasta por 15 días. Y aquellas que excedan de 15 días pero no de 60, según el artículo 73 de la CPEM.
- B) El refrendo que hace de todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares, acuerdos y, en general, los documentos que suscriba el Gobernador; requisito sin el cual no surtirán efectos legales, según el artículo 80 de la CPEM.
- C) Conducir, por delegación del Ejecutivo, la política interior del Estado y la coordinación y supervisión del despacho de los asuntos encomendados a las demás dependencias, según el artículo 20 de la LOAPEM.

1.2.1.2 LA DESCONCENTRACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Como ya se mencionó anteriormente, la administración pública en el Estado de México respecto a la desconcentración administrativa, guarda también un gran parecido a la desconcentración administrativa del nivel federal; sólo que aquí las características son las siguientes:

- A) Es una forma de organización administrativa que puede estar ubicada dentro de la centralización administrativa o dentro del sector paraestatal o auxiliar.
- B) La relación de jerarquía se atenúa pero no se elimina.
- C) Su más importante justificación es la autonomía técnica.
- D) Con la creación de estos organismos se descarga de trabajo el poder central.
- E) No cuentan con autonomía financiera y presupuestal.
- F) Su presupuesto y sus funciones, así como su patrimonio, son los mismos que el de la dependencia u organismo que lo creo.
- G) Están sujetos a la relación de jerarquía por dependencia del poder central.
- H) Su política es definida por el organismo o entidad que lo instituyó.³⁵

³⁵ Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. p.271.

El precepto legal que rige estos organismos se encuentra en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México en su artículo 16, el cual dice que: “Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las dependencias del Ejecutivo podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinadas y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia o dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.”

1.2.2 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Son varios ordenamientos jurídicos los que rigen a la administración pública paraestatal en el Estado de México, el principal es, desde luego, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPEM), la cual dice en su artículo 77 fracción XXIX que es deber del Ejecutivo local: “Crear organismos auxiliares, cuya operación quedará sujeta a la ley reglamentaria”; y agrega que: “...el Ejecutivo contará con las dependencias y los organismos auxiliares que las disposiciones legales establezcan”; según el artículo 78 de la propia CPEM.

En estos casos también existen principios en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, lo mismo que en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El sector paraestatal de la administración pública del Estado de México, integrado por organismos descentralizados, empresas públicas con participación estatal y fideicomisos fue primeramente reglamentado por la Ley para el Control por parte del Gobierno del Estado de sus Organismos Descentralizados y Empresas de su Propiedad o Participación, expedida el 30 de diciembre 1970. Hoy, a estas entidades las rigen la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México (LCCOAFEM) del 24 de agosto de 1983; la cual menciona prevenciones generales de orden y vigilancia para estas entidades, como son:

1. Fijar las bases conforme a las cuales el Ejecutivo del Estado, ejercerá la planeación, vigilancia, control y evaluación de las actividades de sus Organismos Auxiliares, y Fideicomisos.
2. Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo del Estado, en los términos de esta Ley, los organismos descentralizados, empresas de propiedad o participación mayoritaria del Gobierno Estatal y Fideicomisos.

3. Las Secretarías de Finanzas y Planeación, de Administración y de la Contraloría, se consideran como dependencias de coordinación global y serán responsables de dictar las disposiciones administrativas y de controlar y evaluar su cumplimiento en los organismos auxiliares y fideicomisos, respecto de las atribuciones que en relación con los mismos les determine la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás leyes aplicables; lo anterior según se desprende de los artículos 1, 3, y 13 de la ley en comento.

1.2.2.1 LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Ya se ha dicho que la descentralización administrativa en el Estado de México es igual a la del nivel federal, y se entiende por descentralización administrativa la creación de unidades organizacionales que tienen la personalidad jurídica, recursos propios y capacidad de administrarse. Por lo que toca a esta entidad federativa, resaltan dos tipos de descentralización:

- A) Por región o territorial, que parte de una consideración geográfica limitada, es decir, que esta se apoya en una base física para delimitar espacios, funciones y responsabilidades.
- B) Por servicio funcional, que se apoya en una consideración técnica para el manejo de una actividad específica, ya sea la prestación de un servicio público, o bien, la explotación de bienes de la nación.³⁶

Este tipo de administración tiene sus bases legales en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; la cual dispone que:

1. Los organismos descentralizados,... serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Estado.
2. El Gobernador del Estado podrá solicitar al Congreso, la creación de organismos descentralizados..., para la atención del objeto que expresamente se les encomiende.
3. Los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio y podrán ser creados para ayudar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones.

³⁶ Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México 1992. p. 61.

4. Los funcionarios del Gobierno del Estado y de los organismos descentralizados, en ningún caso podrán participar en la integración del capital social de estas empresas. Lo anterior según los artículos 45 al 48 de la ley en comento.

Acerca de la vigilancia de estos organismos esta previsto que:

1. Deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobierno del Estado, para el logro de los objetivos y metas de los planes de Gobierno.
2. El Gobernador del Estado, determinará qué dependencias del Ejecutivo serán las responsables de planear, vigilar y evaluar la operación de los organismos auxiliares...; según los artículos 13 y 50 de la ley ya citada.

Como ya se mencionó anteriormente, a estas entidades las rigen también la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México la cual previene en su artículo 5 que los organismos descentralizados deberán reunir los siguientes requisitos:

- A) Que su creación haya sido aprobada por la Legislatura o por Decreto del Poder Ejecutivo en los términos que establece la Constitución Política del Estado;
- B) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con bienes, fondos y asignaciones presupuestales, subsidios o cualquier otra aportación que provenga del Gobierno del Estado; y
- C) Que su finalidad u objetivo sean la prestación de servicios públicos, la explotación de bienes o recursos propiedad del Estado, la investigación científica, difusión de la cultura, impartición de educación, obtención de recursos destinados a la asistencia o seguridad social o en general para colaborar operativamente con el Ejecutivo del Estado, mediante la realización de acciones que sean de interés general o de beneficio colectivo.

Tanto para la creación como para la extinción de estos organismos la ley en comento da la regla general para los mismos, al decir que el Gobernador del Estado podrá solicitar al Congreso la creación de organismos descentralizados, y que podrán extinguirse mediante el procedimiento que establezca el ordenamiento o acto jurídico de su creación, cuando estuviere cumplido su objeto o finalidad social, se hubiere agotado el

término de su existencia o actualizado algún otro supuesto de extinción contemplado en el ordenamiento respectivo; según lo establecido en el artículo 10 de la referida ley.

1.2.2.2 LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Previo al estudio de las empresas de participación estatal en el Estado de México, a continuación se describen las características de las empresas públicas en dicha entidad federativa:

- A) Es una forma de organización administrativa adoptada por el gobierno local.
- B) Se rigen por normas de derecho público y privado.
- C) En algunos casos cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonio propios.
- D) Su objeto es variable según su razón social.
- E) Su finalidad es de orden público y de interés social.
- F) Su capital social puede ser aportado por el gobierno del Estado en un cien por ciento, o en combinación con los particulares, los municipios o la Federación.
- G) Es una forma de descentralizar o desconcentrar las funciones del poder central.
- H) El Ejecutivo define su política de objetivos, asimismo tiene a su cargo el control y vigilancia.
- I) Debe estar enfocada a atender actividades prioritarias del desarrollo del Estado.³⁷

Las empresas de participación estatal en el Estado de México al igual que los organismos descentralizados tienen su regulación en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM); la cual dispone principios para dichas entidades, en sus los artículos 13, 45, 46 y 48; entre los que destacan:

- A) Serán consideradas como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Estado.
- B) El Gobernador del Estado podrá ordenar la creación, fusión de empresas de participación estatal para la atención del objeto que expresamente se les encomiende; o bien la liquidación de las mismas.

³⁷ Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. p. 293.

- C) El Estado podrá participar en la integración del capital social de aquellas empresas, cuyo objeto tienda a complementar los planes y programas de Gobierno o a satisfacer las necesidades sociales existentes en la entidad.
- D) En la integración del capital social de estas empresas, podrán participar los particulares y los grupos sociales interesados.
- E) Los funcionarios del Gobierno del Estado y de los organismos descentralizados, en ningún caso podrán participar en la integración del capital social de estas empresas.
- F) Deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobierno del Estado, para el logro de los objetivos y metas de los planes de Gobierno.
- G) El Gobernador del Estado, determinará qué dependencias del Ejecutivo serán las responsables de planear, vigilar y evaluar la operación de estas entidades.

Por otra parte, a estas entidades las rigen la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México (LCCOAFEM), la cual menciona en sus artículos 6, 9, 10, 13, 17 y 19 reglas generales de orden y vigilancia, como son:

- A) Se asimilan a las empresas propiedad del Gobierno del Estado, aquellas cuyo objeto tienda a complementar los planes y programas de Gobierno o a satisfacer las necesidades sociales existentes en la entidad; y que el Gobierno del Estado haya suscrito una proporción mayoritaria de su capital social, directamente, o a través de otros organismos auxiliares, y fideicomisos; y que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno del Estado.
- B) Podrán modificar su estructura y bases de organización conforme al procedimiento que al efecto establezca el ordenamiento o acto jurídico de su creación, cuando sea necesario para mejorar el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la coordinación de sus actividades.
- C) Podrán extinguirse mediante el procedimiento que establezca el ordenamiento o acto jurídico de su creación, cuando estuviere cumplido su objeto o finalidad social, se hubiere agotado el término de su existencia o actualizado algún otro supuesto de extinción contemplado en el ordenamiento respectivo. Tratándose de las empresas propiedad del Estado o de las que tengan participación mayoritaria, constituidos

conforme a la legislación mercantil, deberán considerarse las disposiciones que sobre el particular contemplan dichas leyes.

- D) Las Secretarías de Finanzas y Planeación, de Administración y de la Contraloría, se consideran como dependencias de coordinación global y serán responsables de dictar las disposiciones administrativas y de controlar y evaluar su cumplimiento en estos organismos.
- E) El Ejecutivo del Estado podrá determinar agrupamientos de estos organismos en sectores definidos.
- F) La Legislatura del Estado a solicitud de cuando menos la tercera parte de sus miembros, podrá integrar Comisiones para que, en cualquier momento, realicen visitas o inspecciones a estos organismos.

1.2.2.3 LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Los fideicomisos públicos también tienen su regulación en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México (LOAPEM); la cual dispone principios para dichas entidades, en sus artículos 13, 45, 46, 49 y 50; entre los que destacan:

- A) Serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la administración pública del Estado.
- B) El Gobernador del Estado podrá disponer la constitución de fideicomisos para la atención del objeto que expresamente les encomiende.
- C) El Gobernador, a través de sus dependencias y entidades podrá constituir fideicomisos. Asimismo el Gobernador, a través de la Secretaría de Finanzas, Planeación y Administración podrá constituir fideicomisos públicos con el propósito de auxiliarlo en las atribuciones del Ejecutivo a su cargo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a la de otros organismos y con Comité Técnico. Únicamente los fideicomisos que reúnan estas características serán considerados organismos auxiliares del Poder Ejecutivo.
- D) El Gobernador del Estado, determinará qué dependencias del Ejecutivo serán las responsables de planear, vigilar y evaluar la operación de estos organismos.
- E) Deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezca el Gobierno del Estado, para el logro de los objetivos y metas de los planes de Gobierno.

Asimismo, a los fideicomisos del Estado de México, también los rigen la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México (LCCOAFEM), la cual menciona en sus artículos 7, 9 al 11, y 13, reglas generales de orden y vigilancia, como las siguientes:

- A) Son fideicomisos, aquellos constituidos o que en lo futuro se constituyan con fondos o recursos del Gobierno del Estado, siendo este el fideicomitente único, para la atención de un objeto específico de interés público o beneficio colectivo, cuya competencia tenga atribuida legalmente el Ejecutivo del Estado.
- B) Los fideicomisos podrán modificar su estructura y bases de organización conforme al procedimiento que al efecto establezca el ordenamiento o acto jurídico de su creación, cuando sea necesario para mejorar el desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la coordinación de sus actividades. Siempre que las modificaciones afecten la estructura orgánica o presupuestal o se reflejen en su reglamento interno, deberán ser aprobadas por el Gobernador del Estado a propuesta del titular de la dependencia coordinadora de sector respectiva, previa opinión de la Secretaría de Finanzas y Planeación o de la de Administración según corresponda.
- C) Los fideicomisos podrán extinguirse mediante el procedimiento que establezca el ordenamiento o acto jurídico de su creación, cuando estuviese cumplido su objeto o finalidad social, se hubiere agotado el término de su existencia o actualizado algún otro supuesto de extinción contemplado en el ordenamiento respectivo.
- D) Tratándose de fideicomisos constituidos conforme a la legislación mercantil, deberán considerarse las disposiciones que sobre el particular contemplen dichas leyes.
- E) El Gobernador del Estado podrá decretar o solicitar a la Legislatura, en su caso, a propuesta o previa opinión del titular de la dependencia coordinadora del sector que corresponda, la fusión, disolución o liquidación de cualquier entidad que no cumpla con sus fines u objeto social o cuyo funcionamiento resulte inconveniente para la economía del Estado o el interés público.
- F) Las Secretarías de Finanzas y Planeación, de Administración y de la Contraloría, se consideran como dependencias de coordinación global y serán responsables de dictar las disposiciones administrativas y de controlar y evaluar su cumplimiento en los fideicomisos, respecto de las atribuciones que en relación con los mismos les determine la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México y demás leyes aplicables.

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

En capítulos anteriores ya se estudiaron diversos conceptos para la administración pública, se trató el nivel federal y el nivel estatal o local; por lo que toca a la administración pública municipal, dicha administración se va a referir a las formas de organización administrativa en particular, las cuales son los modos o maneras de estructurarse las diversas unidades, dependencias y organismos que en forma directa o indirecta dependen del Presidente Municipal para planear y coordinar la acción, la dirección, el mando y la ejecución de la administración pública municipal.³⁸

La administración pública municipal tiene su base jurídica en el artículo 115 constitucional el cual prescribía, hasta antes de ser reformado, en su fracción primera que "cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y directa..." y hoy en día esta actividad está implícita al decir en el texto vigente que: "Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine... Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal." Y agrega que: "El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad..."

En el ámbito local también existen ordenamientos que hablan de la administración pública municipal; ejemplo de ellos es el artículo 113 de la Constitución local del Estado de México que establece que: "Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen." Y agrega en su artículo 123 que

³⁸ Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. p. 298.

los Ayuntamientos desempeñarán dos tipos de funciones al decir que: "...en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables." Además el artículo 125 prescribe que: "Los municipios administrarán libremente su hacienda,..."

1.3.1 LA CENTRALIZACIÓN MUNICIPAL.

Acerca de la administración pública municipal se han pronunciado diversas ideas; ejemplo de estas es la siguiente: "el municipio como célula básica de organización, institución primaria sociopolítica y elemento integrador de un Estado, pero con autoridades, ...y personalidad para gestionar y resolver sus particulares intereses locales, se ha visto envuelto en un dilema nacional fundamental que es el de armonizar la subordinación jurídica a un ente político superior y vigorizar su carácter descentralizado."³⁹

Se entiende por centralización municipal: "la forma de organización administrativa en virtud de la cual las distintas unidades u órganos que la integran se ordenan de un modo jerarquizado a partir del presidente municipal, para uniformar el mando, la acción y ejecución de la administración pública municipal."⁴⁰ Los órganos que componen este tipo de administración son encabezados por la figura del Presidente Municipal, el cual es auxiliado por el Secretario del Ayuntamiento, por el Tesorero, los Directores Generales, la Contraloría municipal, coordinaciones de diversas áreas y las demás entidades que se establezcan en los diversos ordenamientos administrativos internos de cada municipio en particular.

CARACTERÍSTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA MUNICIPAL.

- A) El Ayuntamiento es la máxima autoridad política y administrativa de la centralización administrativa municipal, y en su nombre ejecuta sus decisiones el Presidente Municipal.
- B) El Presidente Municipal como ejecutor de las decisiones de los Ayuntamientos municipales encabeza la administración pública, pero es parte del gobierno y por lo

³⁹ Ortega Lomelín, Roberto. El Nuevo Federalismo – La Descentralización. Ed; Porrúa. México 1988. p. 379.

⁴⁰ Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. p. 302.

tanto a este se le atribuye la titularidad del poder ejecutivo y de la centralización en cuestión.

- C) La relación de jerarquía entre el Presidente Municipal y sus subordinados es la más importante manifestación de la centralización administrativa.
- D) Los poderes de la relación jerárquica permiten la coordinación de acciones, la ejecución, el control y la evaluación de las diversas actividades del Poder Ejecutivo Municipal, y estos son los de: nombramiento, vigilancia, de revisión, demandó, disciplinario, y para resolver conflictos de competencia.
- E) El Secretario del Ayuntamiento emite el refrendo para la validez de los actos del Ayuntamiento, del Presidente Municipal, o de cualquier miembro de dicho cuerpo edilicio.
- F) El Presidente Municipal como titular del Ejecutivo realiza actos políticos y administrativos, en el primer caso rinde el informe sobre la marcha de la administración pública municipal, celebra acuerdos o convenios en nombre del municipio, hace el nombramiento de sus más cercanos colaboradores, etcétera; en el segundo caso, tiene a su cargo la vigilancia y la atención de los diversos servicios públicos que competen a su esfera administrativa.
- G) Las dependencias municipales conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas y prioridades municipales, y deben de formular iniciativas de reglamentos y demás disposiciones concernientes a su ramo administrativo.
- H) Las más notables dependencias de la centralización administrativa municipal son las siguientes: la Presidencia Municipal, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería y demás direcciones, oficinas y coordinaciones, que se instituyan en cada municipio según sus posibilidades financieras, administrativas y técnicas.

1.3.2 LA DESCONCENTRACIÓN MUNICIPAL.

La desconcentración administrativa municipal: “es una forma de organización administrativa por medio de la cual se otorga al órgano desconcentrado una autonomía técnica para el desarrollo de sus funciones y ciertas facultades para el manejo de su patrimonio y su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía o subordinación con la dependencia que lo creo en el medio municipal.”⁴¹

⁴¹ Ídem. p. 304.

Dichos organismos por lo regular van a depender del Presidente Municipal, o de alguna de las dependencias de la misma administración pública municipal.

CARACTERÍSTICAS DE LAS DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

- A) Es una forma de organización que puede ubicarse dentro de la centralización.
- B) Su más importante justificación es la autonomía técnica.
- C) Se descarga de trabajo a la centralización administrativa municipal.
- D) La acción administrativa es más rápida y flexible, y se evitan gastos, pérdida de tiempo y esfuerzo a los particulares al contarse como estos organismos.
- E) En su mayoría no cuentan con autonomía presupuestal, patrimonial y financiera, ya que dichos aspectos son regulados y controlados por las dependencias u organismo que los creó.
- F) La relación de jerarquía se atenúa, pero no se elimina, ya que se pueden dar los poderes de vigilancia, nombramiento, mando, revisión, disciplinario, etc.
- G) Su competencia es la misma que la de la dependencia u entidades en lo instituyó, y ésta debe estar plenamente definida en una ley expedida por la Legislatura Local o en un reglamento formulado y promulgado por el Ayuntamiento Municipal.⁴²

1.3.3 LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL.

La descentralización administrativa municipal es una forma de organización administrativa por medio de la cual el Ayuntamiento Municipal confía a ciertos órganos la realización de algunas actividades administrativas, para su más completa y eficaz ejecución, guardando con el poder central una relación diversa a la jerárquica, y para este efecto cuentan con personalidad jurídica, régimen jurídico y patrimonios propios.

CARACTERÍSTICAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

- A) Cuentan con personalidad jurídica propia, por lo tanto son sujetos de derechos y obligaciones y tienen una existencia real que los distingue de otros entes públicos y privados.
- B) Tiene su patrimonio propio para cumplir su objetivo social.

⁴² Ídem. p. 305.

- C) Tienen régimen jurídico propio, constituido por una ley expedida por la Legislatura Local, o por algún reglamento administrativo emitido por el Ayuntamiento Municipal mediante autorización de dicha legislatura.
- D) Su denominación, se refiere a su nombre propio que sirve para identificación y para diferenciarlo de otras entidades públicas.
- E) Su objeto se apoya en su razón social y es muy variable, ya que algunos se dedican a prestar servicios públicos municipales, otros a bienes y recursos públicos, también existen los dedicados a producir bienes o insumos para satisfacer necesidades sociales, etc.
- F) Su finalidad consiste en cubrir necesidades sociales.
- G) Sus órganos de representación pueden ser una junta directiva, de gobierno, o consejo de administración, el cual debe tomar las más importantes decisiones del organismo, previo acuerdo del Ayuntamiento Municipal.
- H) Su Director General es nombrado por el Presidente Municipal previo acuerdo y autorización del Ayuntamiento respectivo.
- I) El régimen de control y vigilancia de los organismos descentralizados municipales está a cargo del Presidente Municipal, de la dependencia que éste asigne, el Síndico y del Regidor respectivo de conformidad con las normas legales conducentes.
- J) El domicilio es la sede o el asiento del organismo, el lugar en donde debe cumplir los objeto social, y para recibir toda clase de notificaciones.

Ejemplos de los organismos descentralizados son los organismos públicos descentralizados municipales para la prestación del servicio público del agua de los cuales se hablará abundantemente en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO

2.1 NOCIONES GENERALES.

Para comprender el tema del municipio se debe primeramente definir algunas de las palabras referentes al tema municipal, que muchas veces se confunden por desconocer el significado de cada una de ellas. Por lo tanto, se tiene que:

- A) Ayuntamiento:** Del verbo ayuntar, juntar, reunir. La corporación tomó diversos nombres como los de cabildo y consejo municipal.⁴³
- B) Cabildo:** Ayuntamiento, corporación que rige en un municipio. Junta elevada por un cabildo. Sala donde se celebra. Corporación en Canarias que representa a los pueblos de cada isla y administra los intereses comunes de ellos y peculiares de esta.⁴⁴
- C) Municipio:** El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y tiene una autoridad común para todos sus habitantes, cuyo fin es la satisfacción de sus necesidades; que deberá tener una libertad jurídica de elección.⁴⁵

Para José Gamas Torruco, citado por Ortega Lomelín, el municipio es: "una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y se reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales."⁴⁶

Para Moisés Ochoa Campos: "el municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de

⁴³ Enciclopedia de México.

⁴⁴ Diccionario de Lengua Española. Real Academia Española.

⁴⁵ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX. Editorial Bibliografía Omeba, Ancalo S. A. Buenos Aires, 1974.

⁴⁶ Ortega Lomelín, Roberto. El Nuevo Federalismo–La Descentralización. Ed. Porrúa. México 1988. p. 383.

la expresión popular y en consecuencia atiende a sus firmes propósitos como institución y a los de sus componentes como asociación de estos.”⁴⁷

Finalmente, está la definición que hace Carlos F. Quintana Roldán, la cual engloba todos los aspectos del municipio, diciendo que: “El municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un consejo o Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.”⁴⁸

Luego entonces, de las definiciones antes expuestas y de acuerdo a la vida práctica, se pueden diferenciar estos conceptos diciendo que Ayuntamiento es el órgano colegiado que gobierna y administra el municipio; cabildo es la reunión en sesiones periódicas de los miembros del Ayuntamiento para decidir sobre los aspectos de gobierno y administración del municipio; y este último puede concebirse en general como: “ la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación...,”⁴⁹ organización que se encuentra asentada en un territorio determinado.

La historia del municipio, a groso modo, tiene sus primeras manifestaciones u orígenes en la polis griega, el Consejo municipal Ordo de los romanos, el clan escocés, el calpulli azteca, el Uji japonés, y la Mishpacha israelí; pero no es sino hasta a mediados del siglo XII cuando en la antigua España al unirse Aragón y Cataluña, que comenzó a desarrollarse la organización municipal. Posteriormente, el primer municipio se crea en América tras la conquista española por parte de Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, teniendo el nombre de la Villa Rica de la Vera Cruz; luego el mismo Cortés funda en el centro del país el 27 de marzo de 1524 el Ayuntamiento de Temixtlán en el territorio del actual Coyoacan.

⁴⁷ Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. México 1985. p. 28.

⁴⁸ Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México 1998. p. 6.

⁴⁹ Diccionario Jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México.

2.1.1 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO.

Existen varias clasificaciones de los elementos del municipio, como sendos tratadistas del mismo tema; por ejemplo, Luigi Ferrari los divide en: territorio, población y patrimonio; Adriano Carmona Romay dice que son: territorio, población y personal administrativo; Efrén Córdova los clasifica en objetivos (territorio, población y capacidad económica) y subjetivos (la creación o reconocimiento legal, la formación política y jurídica, y la necesidad de satisfacer necesidades públicas locales); y a estos se agrega Antonio María Hernández quien los cataloga en: territorio, población y poder.⁵⁰

Existen clasificaciones, las cuales van de las más sencillas como aquellas que dicen que el municipio, al igual que el Estado va a estar comprendido por tres elementos esenciales los cuales son: territorio, población y gobierno; y también hay clasificaciones más específicas como la que hace Daniel Hugo Martins al considerar como elementos jurídicos esenciales del municipio: población, territorio, organización, competencias, material municipal, ordenamiento jurídico, potestades normativas, patrimonio propio, capacidad económico financiera, integración democrática, descentralización, autonomía política y capacidad técnica.⁵¹

Para efectos de la presente investigación, a continuación se abordará la primera clasificación, que es la de territorio, población y gobierno.

TERRITORIO. Elemento del Estado constituido por la superficie terrestres y marítimas y por el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía.⁵²

Existen diversas opiniones doctrinales acerca de lo que se debe entender cómo territorio del municipio; así se tiene que para Antonio María Hernández: "el territorio configura el supuesto físico del municipio. Se trata del sitio o lugar donde se asienta su población y el ámbito espacial dentro del cual ejerce el mismo su poder político".⁵³ Cómo se puede apreciar, el autor antes citado hace referencia al concepto de ámbito espacial de

⁵⁰ Citados por Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 15.

⁵¹ Ídem. p. 149.

⁵² De Pina, Rafael. Op. Cit. p. 472.

⁵³ Hernández, Antonio María. Derecho Municipal. Editorial De Palma. Buenos Aires 1971. p. 172.

validez, concepto de Hans Kelsen, quien dice que: "el territorio de un Estado no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado".⁵⁴

Acerca del territorio municipal la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 7, lo describe como organización territorial, diciendo que: "La extensión territorial de los municipios del Estado, comprenderá la superficie y límites reconocidos para cada uno de ellos." Y agrega en su artículo 8, que: "La división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los Ayuntamientos."

Quintana Roldán, basado en diversos ordenamientos que regulan el territorio del municipio, expone lo que él llama facultades de tipo territorial:

- A) Tienen capacidad jurídica para poseer todo tipo de bienes inmuebles necesarios para su funcionamiento y la prestación de servicios públicos a su cargo.
- B) Cuentan con facultades para expedir reglamentos y demás disposiciones generales referentes a zonificación, desarrollo urbano, protección al ambiente y al equilibrio ecológico.
- C) Pueden participar en la creación y administración de reservas territoriales en coordinación con los otros niveles de gobierno.
- D) Cuentan con atribuciones legales para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- E) Pueden otorgar licencias y permisos para construcciones, de acuerdo con las leyes de la materia.
- F) Cuentan con facultades para planear y regular de manera coordinada con el Estado y la Federación, el desarrollo de los centros de población de tipo conurbado.
- G) En especial, los municipios de la zona metropolitana colindante al Distrito Federal, pueden intervenir en las comisiones previstas en la fracción novena del artículo 122 constitucional.⁵⁵

Ahora bien, el concepto de territorio está implícitamente señalado en diversos artículos de la Constitución General de la República, como lo es el ya mencionado artículo

⁵⁴ Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho y del Estado. Editorial Universitarias. Buenos Aires 1987. p. 73.

⁵⁵ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 155.

27 constitucional, y para ser más específico el artículo 42 constitucional que menciona que el territorio nacional comprende el de las partes integrantes de la federación, a lo cual se agrega el artículo 115 constitucional que menciona que: "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,"

LA POBLACIÓN MUNICIPAL. Es el elemento personal del Estado. Está formada por los nacionales, pues los extranjeros, si bien viven en el territorio del Estado, no se consideran como parte de su población. La población de un Estado vale sobre todo como pueblo, constituyendo étnica y políticamente un núcleo de energías convergentes mantenedor de aquel en el espacio y en el tiempo.⁵⁶

De igual forma diversos tratadistas como Jellinek, hacen importantes aportaciones para definir el concepto de población al mencionar que: "los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población."⁵⁷

Asimismo, Quintana Roldán dice que por población se debe entender: "de acuerdo a la sociología, como un conjunto variable de personas asociadas o relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupan un área o zonas geográficas convencionalmente determinadas y que están unidas por elementos culturales, políticos y sociales que los diferencian de otros grupos poblacionales"⁵⁸

Ahora bien, especificando la definición de población del municipio se tiene que, para Antonio María Hernández: "se trata de la base humana del Municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un municipio sin población, como un Estado sin población".⁵⁹

Por su parte la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 13 describe como población a los habitantes y/o vecinos de un municipio, diciendo que: "Son

⁵⁶ De Pina, Rafael. Op. Cit. p. 409.

⁵⁷ Jellinek, George. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. México 1986. p. 332.

⁵⁸ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 164.

⁵⁹ Hernández, Antonio María. Op. Cit. p. 179.

habitantes del municipio, las personas que residan habitual o transitoriamente dentro de su territorio.” Y agrega en su artículo 14 que: “Los habitantes del municipio adquieren la categoría de vecinos por: tener residencia efectiva en el territorio del municipio por un período no menor de seis meses, manifestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirir la vecindad. La categoría de vecino se pierde por ausencia de más de seis meses del territorio municipal o renuncia expresa. La vecindad en un municipio no se perderá cuando el vecino se traslade a residir a otro lugar, en función del desempeño de un cargo de elección popular o comisión de carácter oficial.”

De igual forma que con el territorio municipal, derivado de su estudio de diversos ordenamientos jurídicos, Quintana Roldán describe múltiples derechos y obligaciones para los vecinos y ciudadanos integrantes de la población del municipio, como son:

- A) Radicar pacíficamente en el municipio.
- B) Ser educados en establecimientos docentes sostenidos por fondos públicos.
- C) Las personas físicas y morales domiciliadas, serán preferidas, en igualdad de circunstancias, en el desempeño de empleos, cargos o comisiones y para el otorgamiento de contratos, concesiones y prerrogativas municipales.
- D) Votar en las elecciones municipales.
- E) Ser elegidos para los puestos públicos municipales de elección popular, siempre y cuando sea ciudadano del Estado y reúna los demás requisitos legales.
- F) Asociarse para tratar los asuntos políticos del municipio.
- G) Iniciar ante las autoridades municipales, mediante proyectos, las medidas que juzguen de utilidad pública.
- H) Denunciar las irregularidades dentro de la administración pública municipal.
- I) Gozar del derecho de referéndum y voto popular, cuando las medidas y decretos y reglamentos del Ayuntamiento así lo prevean y afecten a la mayoría de su población, cual interés público municipal.
- J) Respetar y obedecer a las instituciones y autoridades federales estatales y municipales legalmente constituidas; cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones emanadas de las mismas.
- K) Inscribirse en el padrón o registro municipal de vecinos, manifestando su nombre, domicilio, origen, edad, estado civil y medios de subsistencia.
- L) Avisar los cambios de domicilio.

- M) Contribuir para los gastos públicos municipales, en forma y términos que dispongan las leyes expedidas sobre el particular.
- N) Los mexicanos deberán asistir los días, a la hora y lugar que determinen las autoridades, para recibir la instrucción cívico-militar.
- O) Prestar auxilio a las autoridades cuando sean legalmente requeridos.
- P) Adquirir la educación básica y hacer que la reciban las personas bajo su cuidado o patria potestad.
- Q) Aceptar los cargos de elección popular municipal.
- R) Aceptar los cargos de los Consejos de Colaboración Municipal.
- S) Cooperar en la construcción y reconstrucción de obras públicas municipales.
- T) Tener colocada en la fachada de domicilio en lugar y visible el número oficial asignado por la autoridad.
- U) Vacunar a los animales domésticos de su propiedad, según los términos prescritos por los ordenamientos sanitarios.
- V) Acudir a los centros de verificación de emisiones contaminantes a revisar sus vehículos de propulsión motorizada, en las fechas y lugares que señale la autoridad.
- W) Participar con las autoridades municipales en la prevención restauración del medio ambiente.

EL GOBIERNO MUNICIPAL. Las definiciones comunes de gobierno dicen que: “es dirección; dirección de la política de un país; forma política que tiene un Estado; conjunto de los órganos que determina la orientación de la política del país; conjunto de los ministros que llevan a cabo la política interior o exterior de un Estado, tiempo que dura la autoridad de un Jefe de Gobierno; circunscripción administrativa en algunos países; dirección de una provincia o de una división administrativa: gobierno civil, militar; edificio donde están instaladas las personas que asumen esta dirección”.⁶⁰

Definición jurídica de gobierno: En sentido amplio, conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines; en sentido restringido, conjunto de los órganos superiores del Poder Ejecutivo, bajo la presidencia del Jefe de Estado.⁶¹

⁶⁰ Diccionario Larousse. Ediciones Larousse. México 1987. p. 213.

⁶¹ De Pina, Rafael. Op. Cit. p. 303.

Constitucionalmente, el gobierno municipal está bien determinado en el artículo 115, que a la letra dice: “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, ...Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.”

Por ser el presente apartado, un tema que se desarrollará ampliamente en posteriores puntos de esta investigación, sólo resta decir que, de acuerdo a las definiciones antes descritas, es el conjunto de órganos que tiene a su cargo el gobierno, la administración pública, la orientación y dirección de esta última en la esfera municipal, es el Ayuntamiento del respectivo municipio. En resumen, se pueden definir los elementos del municipio, como lo hace Manuel Añorve Baños, al decir que: “por población se entiende tanto un conglomerado establecido en un territorio determinado, como a quienes momentáneamente o temporalmente se encuentran sin residir permanentemente; territorio es el espacio físico determinado jurídicamente por límites geográficos para cada municipio en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad del pueblo y el gobierno; gobierno es el administrador de los bienes y la hacienda del municipio, integrado por el Ayuntamiento, por las autoridades municipales de elección popular; teniendo estas la responsabilidad de cuidar y aprovechar los recursos del mismo municipio, de la mejor manera posible a favor de la población.”⁶²

2.1.2 FUNCIONES DEL MUNICIPIO.

Como es sabido, las funciones son las diferentes formas en que se da a conocer la actividad estatal; y en el caso particular del municipio, se tiene que este órgano del Estado va realizar actividades de legislación, reglamentación, administración y hasta de orden jurisdiccional, pero con ciertas salvedades que a continuación se desarrollan.

⁶² Añorve Baños, Manuel. Los Servicios Públicos Municipales. Editorial Porrúa. México, 1998. pp. 6-7.

Ahora bien hay autores como Julio D'Acosta, quien sostiene que: "El municipio, debe tener sus propios órganos legislativo, ejecutivo y judicial, sin que esto signifique que el mismo grupo que dirija la comunidad no pueda legislar, ejecutar las leyes y juzgar conforme a ellas, sino que debe organizarse en diferente forma para el desempeño de cada función."⁶³

2.1.2.1 LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.

Para Eduardo García Maynes legislación "es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se da el nombre específico de leyes."⁶⁴ Es decir, existe una formalidad clara en el proceso de elaboración de estas normas jurídicas; formalidad que está regulada en un ordenamiento jurídico, que los órganos del Estado deben cumplir, y que forzosamente se les dará el nombre de leyes o códigos.

Ahora bien, de acuerdo al texto anterior y en sentido estricto, los Ayuntamientos de los municipios, no legislan con la formalidad de darle a las normas que creen, el de otorgarles el nombre de "leyes municipales". La prerrogativa de crear leyes municipales es de la Legislatura Local del Estado respectivo; lo anterior está basado en la primera parte de la fracción segunda del artículo 115 constitucional que a la letra dice: "Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados,..."

Siguiendo con la propuesta de García Maynes, se tiene que en el proceso de elaboración de las normas jurídicas, participan órganos del Estado; de los cuales el municipio es parte del mismo Estado, es decir, el municipio al crear normas jurídicas de observancia general, está legislando en sentido amplio pero sin otorgarles el nombre de ley municipal, como se afirmó anteriormente.

Lo anteriormente expuesto, también lo dice Quintana Roldán: "el municipio cuenta con facultades legislativas catalogadas por la doctrina como 'materiales' y no de tipo

⁶³ Citado por Brigitte de Lamerias (Coordinadora) en la obra El Municipio en México Editado por El Colegio de Michoacán. México, 1987. p. 170.

⁶⁴ García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. México 1998 p. 51.

formal. En efecto, los bandos, ordenanzas, reglamentos y cualquier otra disposición administrativa de carácter general, se insertan en la competencia que, en general, se puede llamar como reglamentaria y que desde luego, es facultad legislativa material.”⁶⁵ La facultad legislativa formal de los municipios se puede encontrar implícitamente en diversos ordenamientos según se trate de alguno de los Estados; por ejemplo, facultades para iniciar leyes ante la Legislatura local, o ser tomados en cuenta para las reformas a las Constituciones locales.

Finalmente, la facultad emitir ordenamientos se plasma en el artículo 124 de la Constitución Política del Estado de México que señala: “Los Ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos; y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.”

2.1.2.2 LA FUNCION JURISDICCIONAL.

Respecto de la facultad jurisdiccional del municipio, es posible invocar algunos artículos constitucionales que permiten deducir que el municipio va a tener la facultad de sancionar a sus ciudadanos, por la comisión de ciertas conductas específicamente determinadas en leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter municipal; pero aquí cabe hacer mención de que todas estas sanciones están determinadas por ordenamientos única y exclusivamente de índole administrativo. Ya que si se tratare de otras normas como las penales, civiles o laborales, etcétera; tienen prohibición expresa de sancionar en dichas materias según se desprende del artículo 115 de la Constitución Política del Estado de México que señala: “En ningún caso ...podrán desempeñar ...ni el Ayuntamiento o el Presidente Municipal, funciones judiciales.”

Ejemplo de lo anterior, es el artículo 16 constitucional el cual establece que en las visitas domiciliarias, que son actos eminentemente administrativos y que también realiza el municipio como autoridad administrativa, este: “...podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se

⁶⁵ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 144.

han acatado las disposiciones (sic) fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas (sic) para los cateos.” Y agrega en el artículo 21 constitucional que a la autoridad administrativa, como es el caso del municipio, le: “Compete... la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”

2.1.2.3 LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

La función administrativa, dice Hauriou, “tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público, en lo que atañe a la ejecución de las leyes de derecho público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medio de la política y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que han asumido la empresa de la gestión administrativa.”⁶⁶

Para hablar de la función administrativa del municipio, es menester desglosar estas funciones a partir del primer ordenamiento que le otorga esta facultad al municipio, y como tantas veces ya se ha dicho, parte de la Constitución General de la República en su artículo 115 que establece que: “Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.”

Por su parte, la Constitución Política del Estado de México en su artículo 112, casi repite las mismas palabras al expresar que: “La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia

⁶⁶ Citado por Gabino Fraga. Op. Cit. p.56.

alguna entre éste y el gobierno del Estado...” y agrega en el artículo 113: “Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen.”

Ahora bien, para precisar estas funciones administrativas la Constitución Política del Estado de México, hace recaer el peso de esta función administrativa en el Presidente Municipal, al señalar en su artículo 116 que: “Los Ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los Presidentes Municipales...”

Es decir, el Presidente Municipal, como Poder Ejecutivo en el ámbito municipal, tendrá a su cargo la ejecución de las siguientes atribuciones que dicta el artículo 128 del ordenamiento en mención:

- A) Presidir las sesiones de sus Ayuntamientos;
- B) Ejecutar las decisiones de los Ayuntamientos e informar de su cumplimiento;
- C) Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos Ayuntamientos;
- D) Ser el responsable de la comunicación de los Ayuntamientos que presiden, con los demás Ayuntamientos y con los Poderes del Estado;
- E) Asumir la representación jurídica del Municipio, conforme a la ley respectiva;
- F) Rendir al Ayuntamiento dentro de los primeros diez días del mes de agosto de cada año, un informe acerca del estado que guarda el gobierno y la administración pública municipales;
- G) Someter a la consideración del Ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal;
- H) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del municipio cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por la Constitución local y por las leyes que de ella emanen;
- I) Presentar al Ayuntamiento la propuesta del Presupuesto de Egresos para su respectiva discusión y dictamen;
- J) Asumir el mando de la policía preventiva municipal;

- K) Expedir los acuerdos necesarios para el cumplimiento de las determinaciones del Ayuntamiento;
- L) Las demás que señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 15 menciona que: “Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.”

2.2 MARCO CONSTITUCIONAL.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce al municipio una parte muy importante en diversos preceptos dentro de su contenido, de los cuales resalta el artículo 115; el cual es materia del siguiente punto de la presente investigación.

2.2.1 EL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.

Los antecedentes inmediatos del actual artículo 115 constitucional se remontan a los planes de San Luis y de Guadalupe que incluían el principio de la autonomía municipal; el 25 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza expidió el Decreto No. 8 para reformar el artículo 109 de la constitución de 1857, y fue conocido como Ley del Municipio Libre; las bases de esta ley fueron llevadas al proyecto de Constitución presentado por Carranza al Congreso Constituyente de 1916 a 1917. Destacaban en este proyecto las ideas del municipio libre como una innovación, y se establecía que los Estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política, al municipio libre y sería administrado por Ayuntamientos de elección directa sin que hubiera autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobernador del Estado.

Por la importancia que para la presente investigación reviste este artículo, a continuación se le describe, haciendo algunos comentarios a algunos de sus párrafos; no sin antes decir que dicho precepto pertenece al Título Quinto denominado de los Estados de la Federación y del Distrito Federal de la Constitución General de la República.

“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 gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre este y el gobierno del Estado.”

Comentario. El texto referido menciona que el municipio se gobernará por un Ayuntamiento, esto quiere decir que habrá tanto un gobierno como una administración, dicho en las palabras de Rolando Barrera Zapata: "el gobierno y la administración pública constituyen una mancuerna inseparable, ya que el gobierno se identifica con el conjunto de órganos a los que institucionalmente se les confía el ejercicio del poder político, proveyendo así de dirección política a una sociedad. Desde este punto de vista, la administración pública se constituye en una institución de gobierno, encargada de organizar las funciones para la realización de finalidades surgidas del proceso directivo de la política."⁶⁷

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

⁶⁷ Barrera Zapata, Rolando. *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*. Instituto de Administración Pública del Estado de México; A. C. Universidad Autónoma del Estado de México. México. p.63.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos 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. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, sí conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”;

Comentario: Los textos anteriores hacen referencia a la materia electoral del municipio, tanto de los miembros del Ayuntamiento como de sus organismos auxiliares y la forma de elegirlos, ya sea por la vía electoral o bien por designación de la Legislatura local respectiva cuando faltare algún miembro del Ayuntamiento o se declarase la desaparición de este.

2.1.2.1 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO.

La organización administrativa del municipio se encuentra regulada a partir de la fracción segunda del precepto en comento, y que a la letra dice: “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

- A) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;
- B) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;
- C) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII (sic), del artículo 116 de esta Constitución”;

Nota: se marca con un “sic” debido a que al ir al párrafo de la fracción del artículo referido, sucede que dicha fracción VII no existe en tal artículo, y lo más cercano y en concordancia a los convenios de que habla el inciso C) lo es la fracción VI del aludido artículo 116 constitucional, que a la letra dice: “Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior”; y dicho párrafo dice: ‘la Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.’

- D) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y
- E) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;”

2.2.1.2 LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

El tema de los servicios públicos se estudiará con más detalle en capítulo tercero de la presente investigación, por lo cual, a continuación solamente se enuncia lo que el artículo en comento prescribe. Los servicios públicos municipales se encuentran regulados a partir de la fracción tercera del precepto en comento, y que a letra dice: “Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- A) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- B) alumbrado público,
- C) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- D) mercados y centrales de abasto,
- E) panteones,
- F) rastro,
- G) calles, parques y jardines y su equipamiento;
- H) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- I) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”.

2.2.1.3 LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.

La Hacienda Pública Municipal se encuentra regulada a partir de la fracción cuarta del precepto en comento, que a la letra dice: “Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

- A) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este 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 estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Los recursos que integran la hacienda municipal

serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley”.

A propósito de la hacienda municipal la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha asentado tesis importantes como las siguientes: "Su hacienda se formará como lo previene el artículo 115 de la constitución; y las contribuciones impuestas por ellos, en virtud de acuerdos que no tengan carácter de leyes y menos leyes expedidas por la legislatura competente, están en pugna con la Carta Magna. Quinta época. Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1985, Tercera parte. Página 594.

Otra tesis dice lo siguiente: "Conforme a lo mandado en la fracción dos del artículo 115 de la Constitución, los ayuntamientos no pueden tener más ingresos que los señalados por las legislaturas, y los que exijan sin mediar esas circunstancias, importan una violación constitucional. Semanario Judicial de la Federación. Quinta época. Tomo XIV; Página 1735.⁶⁸

Especial mención merece la fracción quinta de este artículo ya que prescribe las atribuciones de que estarán investidos los municipios, al decir que: "...en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- A) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano.
- B) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.
- C) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.
- D) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.
- E) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- F) Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- G) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

⁶⁸ México a través de sus Constituciones. Tomo XI. H. Cámara de Diputados LV Legislatura. Comentarios del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 396-397.

- H) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.
- I) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente 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”; Y dicho párrafo a la letra dice: “la Nación –en este caso el municipio– tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

El legislador previó atinadamente que ciertos municipios habrían de crecer hasta su límite territorial, o por lo menos en alguno de sus límites con otro municipio, y que por lo mismo se sucederían necesidades comunes a dichos territorios colindantes; por lo anterior estableció en la fracción sexta que: “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.”

Una de las materias que de manera muy particular reglamenta el artículo en comento, es la referida a la seguridad pública, al establecer en su fracción sexta que: “La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.” Y agrega: “El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;”

Casi para finalizar, el legislador quiso hacer alusión a los principios democráticos al prever en la fracción octava que: “Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios.”

Para concluir el estudio del artículo en comento, resta decir que se hace una especificación a la regulación del artículo 123 constitucional y su ley reglamentaria al establecer que: “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.”

En el ámbito municipal, no existe, como entre los órdenes federal y estatal, identidad en las decisiones políticas fundamentales, ya que por su propia definición constitucional no forman parte del pacto federal; sin embargo, si deben respetar el principio republicano democrático en integración de los Ayuntamientos, puesto que sus miembros son electos por votación popular directa y renovar del mandato popular periódicamente.

2.2.2 OTROS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES DE REGULACIÓN MUNICIPAL.

La Constitución General de la República en diversos apartados de la misma, hace referencia directa o indirectamente al fenómeno municipal; dicho en palabras de Quintana Roldán: “se establecen cuestiones relativas al municipio, toda vez que la compleja vida de las comunas le hacen aparecer en la vida social de la República, como el centro y base de una multiplicidad de fenómenos jurídicos, políticos, económicos y sociales.”⁶⁹

⁶⁹ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 103.

2.2.2.1 RESPECTO A LA EDUCACIÓN PÚBLICA.

Como más adelante se señala, la participación del municipio en la educación tiene mucho que ver como parte primordial de las actividades del Estado; el municipio está obligado por mandato constitucional a la prestación del servicio de la educación, tal y como lo señala primeramente el artículo tercero constitucional, que a la letra dice: “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y municipios– impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria. La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.”

Además: “...el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale”; y agrega: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.”

De lo anterior se desprende que el municipio encuentra obligado en la participación de la educación, cuando por mandato de la propia Constitución se establece en la fracción XXV del artículo 73 que el Congreso esta facultado para: “...establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para

legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.”

2.2.2.2 RESPECTO A LA SALUD PÚBLICA.

Se hace especial mención a la salud pública, ya que el agua además de ser un vital líquido para la subsistencia de todo ser vivo, esta también es necesaria para la salud misma del ser humano. Dicho lo anterior según se desprende del artículo cuarto constitucional párrafo tercero: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.”

Dicha fracción dice que el Congreso tiene facultad “Para dictar leyes sobre: ...salubridad general de la República. –Donde– “El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.”

Derivados de estos preceptos constitucionales se crean diversos ordenamientos que regulan esta actividad del Estado y a los organismos públicos encargados de la prestación de este servicio, por ejemplo la Ley General de Salud en el ámbito federal, algunas regulaciones estatales, y por lo que se refiere al municipio, de manera administrativa está el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia.

2.2.2.3 RESPECTO A LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

La participación del municipio en la planeación democrática tiene un gran valor debido a que como es la primera esfera de gobierno de menor a mayor grado, es en el municipio donde se toman las decisiones más inmediatas para los integrantes que conforman el municipio; ya se trate de su gobierno, de su población, y desde luego de su territorio.

El fundamento constitucional para la participación del municipio en la planeación democrática se encuentra en el artículo 26 que a la letra dice: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”

De acuerdo con las normas, principios y lineamientos del sistema de planeación democrática que el gobierno estatal, por mandato de la Constitución Federal admite para conducir el desarrollo de las entidades, en congruencia con el sistema nacional, el municipio intervendrá en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, recogiendo las aspiraciones y deseos de la población que gobierna.

2.2.2.4 RESPECTO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.

Se incluye este tema en especial dentro de la presente investigación debido a que el municipio como una unidad administrativa ejecuta actos que en determinado momento pueden vulnerar las garantías individuales de los gobernados; como bien pudiera ser el caso específico el no prestar el servicio público del agua por falta de pago de quienes estén obligados a hacerlo; es por ello, que desde el artículo primero constitucional en su primer párrafo se establece que: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

De manera general y en virtud del artículo antes aludido, las autoridades municipales tendrán la responsabilidad de vigilar en todo tiempo dentro de su jurisdicción territorial que en el ejercicio de su actividad de gobierno y en su relación con la población todo individuo goce de las garantías consignadas en la Constitución General de la República; y que como mero ejemplo el suspender el servicio del agua implica un ataque indirecto a la vida de la población usuaria de dicho servicio.

A continuación se enlistan otros artículos constitucionales de regulación municipal; como ejemplos:

- A) Los artículos 5 y 36 establecen la obligatoriedad del desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular directa o indirecta.
- B) Por otro lado, como ya se mencionó anteriormente el artículo 16 establece en que las autoridades administrativas están obligadas a seguir ciertos lineamientos respecto a las visitas domiciliarias; actos eminentemente administrativos, que también realizan las autoridades municipales.
- C) Asimismo, el artículo 21 constitucional dice que a las autoridades administrativas, incluida la autoridad municipal: “Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa

mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”

- D) Este mismo artículo 21 constitucional, otorga al municipio la responsabilidad de la seguridad pública dentro de su circunscripción territorial: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”
- E) Por lo que se refiere al territorio municipal, el artículo 27 constitucional le otorga al municipio las siguientes facultades:
1. Capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para la prestación de los servicios públicos.
 2. Facultades de control territorial, de desarrollo urbano, asentamientos humanos, cuidado ecológico y protección al ambiente.
 3. En materia de expropiación la autoridad municipal estará obligada a observar el artículo en cuestión así como las leyes que rigen la materia.
- F) En cuanto a la educación cívica, esta se establece en el artículo 31 constitucional prevé obligaciones para los ciudadanos que deben cumplir en sus respectivos municipios; este mismo artículo establece la obligación de la contribución fiscal de los ciudadanos que residen en los municipios.
- G) En otro orden de ideas, el artículo 36 establece obligaciones para los ciudadanos en materia de tenencia de la tierra, los cuales deben: “...Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista;...”
- H) Respecto al tema electoral, el artículo 41 constitucional concede a los partidos políticos el derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.
- I) En materia legislativa, la Constitución faculta al Congreso de la Unión para regular a los municipios en diversos temas; como son:
1. En materia de seguridad pública.
 2. En materia de educación pública.
 3. Participación del rendimiento de las contribuciones especiales.
 4. En materia de asentamientos humanos.

5. En materia de protección al ambiente y equilibrio ecológico.
- J) En materia de litigios, la Constitución General de la República concede al municipio la capacidad para intentar la por la vía de la acción de controversia constitucional, la defensa de sus derechos cuando éstos sean vulnerados, ya sea por la autoridad federal, estatal o por otro municipio; esto se encuentra establecido en el artículo 105 constitucional.
- K) Acerca de las responsabilidades de los servidores públicos se encuentran sus lineamientos en el artículo 108 constitucional fracción novena.
- L) Aunque ya se mencionó, sólo resta decir que el artículo 116 constitucional en su fracción sexta habla acerca de la cooperación de la Federación en la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos, en los cuales también participan los Estados y los municipios.
- M) Se establecen prohibiciones que tienen tanto los Estados como los Municipios, el artículo 117 constitucional, en su fracción VIII; las cuales ya se enunciaron anteriormente.
- N) Respecto a la materia religiosa el artículo 130 constitucional sólo prevé que: “Las autoridades federales, de los Estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley.”

2.3 MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

Son diversos los ordenamientos que regulan al municipio en el Estado de México, los cuales parten desde la Constitución local, las leyes que derivan de esta en materia municipal, como lo es la Ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal y demás disposiciones del mismo carácter municipal.

2.3.1 LA CONSTITUCIÓN LOCAL.

El máximo ordenamiento que rige la vida institucional del Estado de México es la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPEM), la cual: “por su jerarquía, es la ley que, en el ámbito local, determina y ratifica las libertades, derechos y

garantías de sus habitantes y las bases para la organización y ejercicio del poder público, bajo el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”⁷⁰

Esta Constitución local, fue aprobada el 31 de octubre de 1917; promulgada por el Gobernador Agustín Millán el 8 de noviembre de 1917; publicada el 10, 14 y 17 de noviembre de 1917; y entró en vigencia el 20 de noviembre de 1917. De igual manera que la Constitución Federal, esta Constitución local, “ha sido objeto de numerosas reformas para adecuar sus disposiciones a las de la Constitución Política Federal, a la evolución de las materias originalmente reguladas por ella y a las circunstancias y exigencias de la dinámica social.”⁷¹ La reforma más trascendente, fue la aprobada el 24 de febrero de 1995, mediante el Decreto Número 72 de la “LII” Legislatura del Estado de México, el cual fue publicado el 27 de febrero de 1995, entrando en vigor el 2 de marzo de 1995, y que reformó la del 31 de octubre de 1917.

Por lo que se refiere a la regulación que el ordenamiento en comento hace del municipio, son diversos los preceptos que aluden al mismo; como son los que se refieren a su relación con el Ejecutivo Estatal, las materias en que el Congreso Local legislará y conocerá del municipio, litigios en los cuales el municipio sea parte ante el Tribunal Superior de Justicia Estado de México, etcétera; pero para efectos de la presente investigación, a continuación se estudiará la parte más sobresaliente de dicha regulación.

Así pues, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dedica todo un Título de su contenido especialmente, al municipio, titulándolo “Del Poder Público Municipal.” A manera de generalidades, para los municipios se establecen los siguientes principios:

- A) El principio constitucional federal acerca del municipio: “La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado...” Artículo 112.
- B) Gobernado por un Ayuntamiento, Artículo 113.

⁷⁰ Exposición de motivos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México del 27 de Febrero de 1995.

⁷¹ Ídem.

- C) Elección de los Ayuntamientos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Y el cargo de miembro del Ayuntamiento no es renunciable, sino por justa causa que calificará el Ayuntamiento, el cual conocerá también de las licencias de sus miembros. Según su artículo 114.
- D) Prohibición al Ayuntamiento, y a sus miembros de desempeñar las funciones de uno y de otros, y viceversa. Artículo 115.
- E) De la toma de decisiones de los Ayuntamientos con autoridad y competencia propias; y ejecución exclusiva de éstas de los presidentes municipales. Duración en sus funciones de tres años; y la no reelección de ninguno de sus miembros para el periodo inmediato. Artículo 116.
- F) Integración de los Ayuntamientos: con un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores. Los Ayuntamientos podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional. Artículo 117.

En un segundo apartado se prevé normas generales para los miembros de los Ayuntamientos:

- A) Designación de los miembros de un Ayuntamiento en una sola elección; igualdad de derechos y obligaciones para los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional; por cada miembro del Ayuntamiento que se elija como propietario se elegirá un suplente. Artículo 118.
- B) Requisitos para ser miembro de un Ayuntamiento:
 - 1. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos.
 - 2. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección.
 - 3. Ser de reconocida probidad y buena fama pública. Artículo 119.
- C) Impedidos para ser miembros de los Ayuntamientos:
 - 1. Legisladores federales y locales en ejercicio de su cargo.
 - 2. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación.
 - 3. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad.

4. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección.
5. Los ministros de cualquier culto. A excepción de los legisladores en ejercicio y los ministros de culto, los demás servidores públicos mencionados, serán elegibles si se separan de su encargo por lo menos sesenta días antes de la elección; los ministros de culto deberán hacerlo cinco años antes. Artículo 120.

D) Cada Ayuntamiento contará con un Secretario. Artículo 121.

En un tercer apartado del Título en comento, establece atribuciones generales para los Ayuntamientos:

A) Ejercer las atribuciones a que se refieren:

1. La Constitución Federal, la Constitución local, y demás disposiciones legales aplicables.
2. En especial la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es tener a su cargo las funciones y servicios públicos de: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.
3. Coordinación con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales, estatales, regionales y metropolitanos. Artículo 122.

B) Facultades normativas para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección. Artículo 123.

C) Expedir el Bando Municipal, los reglamentos y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento. Artículo 124.

D) Administrar libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca, y en todo caso:

1. Percibirán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las cuales propondrán a la Legislatura.
2. Las participaciones federales a los municipios,
3. Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos.

4. No podrán establecerse exenciones o subsidios, excepto los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y los municipios. Los bienes públicos que sean utilizados por organismos auxiliares, fideicomisos públicos o por particulares bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, causarán las mencionadas contribuciones.
 5. Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o por quien ellos autoricen. Artículo 125.
- E) Podrá haber convenios entre el Estado y los Ayuntamientos para la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos. Los municipios podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Artículo 126.
- F) El Estado programará y entregará oportunamente a los Ayuntamientos las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir. Artículo 127.

En el cuarto y último apartado de este Título, la Constitución Local lo dedica a enunciar las atribuciones de los Presidentes Municipales; las cuales, de acuerdo al artículo 128 son:

- A) Presidir las sesiones de sus Ayuntamientos.
- B) Ejecutar las decisiones de los Ayuntamientos e informar de su cumplimiento.
- C) Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos Ayuntamientos.
- D) Ser el responsable de la comunicación de los Ayuntamientos que presiden, con los demás Ayuntamientos y con los Poderes del Estado.
- E) Asumir la representación jurídica del Municipio, conforme a la ley respectiva.
- F) Rendir al Ayuntamiento dentro de los primeros diez días del mes de agosto de cada año, un informe acerca del Estado que guarda el gobierno y la administración pública municipales.
- G) Someter a la consideración del Ayuntamiento los nombramientos de los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal.
- H) Nombrar y remover libremente a los servidores públicos del municipio cuyo nombramiento o remoción no estén determinados en otra forma por esta Constitución y por las leyes que de ella emanan.

- I) Presentar al Ayuntamiento la propuesta de presupuesto de egresos para su respectiva discusión y dictamen.
- J) Asumir el mando de la policía preventiva municipal.
- K) Expedir los acuerdos necesarios para el cumplimiento de las determinaciones del Ayuntamiento.
- L) Las demás que le señale la Constitución Local, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.

Cabe hacer mención de que, aparte de las atribuciones generales que anteriormente se enunciaron para los miembros del Ayuntamiento, el ordenamiento en comento no establece atribuciones específicas ni para los Síndicos ni para los Regidores, lo cual se viene a plasmar en la Ley Orgánica Municipal, que se estudiará en el siguiente tema.

2.3.2 LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL.

Se debe entender por ley orgánica: “aquella que tiene por objeto la organización de algún servicio público o institución.”⁷² Dicho lo anterior se puede decir que el ordenamiento jurídico que regula al municipio, en el Estado de México, es la ley secundaria derivada de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México llamada Ley Orgánica Municipal, la cual tiene su antecedente más importante en la Ley Orgánica Municipal expedida el 13 de julio de 1973 y publicada el 18 del mismo mes y año, la cual a la postre sufrió reformas y adiciones; siendo la más sobresaliente la Ley Orgánica Municipal aprobada el 26 de febrero de 1993, promulgada el 2 de marzo de 1993 y publicada 2 de marzo de 1993, y que entró en vigor el 1º de abril de 1993; y que desde luego abrogó la Ley Orgánica Municipal de 1973. Dividida en siete títulos, los temas más relevantes del gobierno y la administración municipal son los siguientes.

El primer Título denominado “Del municipio”, lo constituyen disposiciones de carácter general, entre ellas:

- A) Las relativas a la naturaleza de la propia ley como ordenamiento de interés público, y su objeto referido a la regulación de las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.

⁷² De Pina, Rafael. Op. Cit. p. 357.

- B) Se contempla además que las atribuciones de las autoridades municipales serán las que señalan los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que celebren con el Gobierno del Estado o con otros municipios.
- C) Se enlista la relación con la denominación de los municipios, los nombres oficiales de sus respectivas cabeceras municipales.
- D) Se establecen los criterios y procedimientos para definir y otorgar las categorías políticas a las localidades de los municipios, así como la calidad de habitantes y vecinos de éstos.

En el segundo Título, llamado “De los Ayuntamientos”, prevé las siguientes temáticas:

- A) Regular la integración e instalación de los Ayuntamientos.
- B) Al término de la gestión administrativa del Ayuntamiento saliente, se entregará al Ayuntamiento entrante un documento que contenga sus observaciones, sugerencias y recomendaciones en relación con la administración y gobierno municipal.
- C) La residencia oficial del Ayuntamiento estará en la Cabecera Municipal.
- D) Se enuncian atribuciones que ya conceden Constitución Política local y otras las leyes a los Ayuntamientos; entre las que destacan las siguientes:
 1. Proponer ante la Legislatura Local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal.
 2. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales.
 3. Realizar programas de institucionalización del servicio civil de carrera municipal, que permita profesionalizar y dar continuidad a los programas de la administración municipal.
 4. Formular programas de organización y participación social que propicien una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.
 5. Establecer mecanismos de financiamiento para ampliar la cobertura y la eficacia de los servicios públicos municipales.
 6. Así como la facultad de crear la Gaceta Municipal, como órgano de información y publicación de los acuerdos del cabildo.
- E) Se establece el procedimiento para la realización de los actos administrativos municipales que requieren autorización de la Legislatura, entre otros:
 1. Obtener créditos o empréstitos adicionales a los autorizados anualmente,

2. Enajenar bienes inmuebles del municipio o cualquier otro acto que implique transmisión de la propiedad de los mismos, su arrendamiento, comodato o usufructo, por un término que exceda al de la gestión del Ayuntamiento.
- F) La enajenación de bienes inmuebles deberá efectuarse en subasta pública.
- G) La donación de bienes inmuebles, solamente será operante cuando éstos se destinen a la realización de obras de interés público o beneficio colectivo.
- H) La celebración de los contratos de obra pública y la realización de ésta deberá sujetarse obligadamente a la ley de la materia.
- I) Las faltas temporales del síndico municipal serán cubiertas por otro síndico cuando haya más de uno; y que, de no ser así, serán cubiertas por el miembro que designe el propio Ayuntamiento.

Dentro de este título se regula lo relativo a la suspensión o desaparición de Ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de sus miembros.

En el tercer Título, denominado: “De la Organización del Ayuntamiento, de las Atribuciones de los Miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones, Autoridades Auxiliares y Órganos de Participación Ciudadana”, se establecen atribuciones para:

- A) Los integrantes del Ayuntamiento, donde:
1. Los Presidentes Municipales tendrán:
 - a) La representación jurídica del municipio.
 - b) Ejecución y vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos del Ayuntamiento.
 - c) Verificación sobre la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios, conforme a las disposiciones legales aplicables,
 - d) Supervisión de la administración, registro, control, uso adecuado, mantenimiento y conservación de los bienes del municipio,
 - e) Mando sobre los cuerpos de seguridad pública municipal y de bomberos.
 2. Para los síndicos, se señalan diversas atribuciones, entre las que destacan:
 - a) Las de tramitar y resolver los recursos de revisión que se interpongan en contra de resoluciones de las autoridades municipales, recaídas a los recursos de revocación y que no sean competencia de otras autoridades.

- b) Funciones de contraloría interna, con el auxilio, en su caso, del órgano de control y evaluación que al efecto instituyan los Ayuntamientos, señalándose con toda claridad las atribuciones en esta materia.
3. Para los Regidores se enuncian las siguientes funciones:
- a) Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento.
 - b) Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por la ley en comento,
 - c) Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento.
 - d) Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal.
 - e) Proponer al Ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.
 - f) Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento.
- B) Se determina el procedimiento democrático para la elección de las autoridades auxiliares municipales, se enuncian sus principales atribuciones y también se especifican los actos que éstas no pueden realizar. Y define como autoridades auxiliares municipales, los delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el Ayuntamiento, conforme a lo establecido en la ley en comento, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.
- C) Se establece que los Ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por: comisiones del Ayuntamiento; consejos de participación ciudadana; y organizaciones sociales representativas de las comunidades.
- D) Se estipula que la elección de los Consejos de Participación Ciudadana Municipal debe efectuarse en los plazos que establece la ley,
- E) Cada Ayuntamiento constituirá un Consejo Municipal de Protección Civil.
- F) Se establecen los cauces de participación para los vecinos, con la estructuración de la integración y atribuciones de las comisiones de planeación para el desarrollo.
- G) Esta ley prevé crear una Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, la cual se integrará con ciudadanos representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio.

En un cuarto título denominado “Régimen Administrativo” comprende los siguientes temas:

- A) Las dependencias municipales, son las instancias del Ayuntamiento para el ejercicio delegado de sus atribuciones y responsabilidades administrativas, entre las que sobresalen la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal.
- B) Se prevé la facultad del Presidente Municipal para que previo acuerdo del Ayuntamiento pueda crear, fusionar, modificar o suprimir las dependencias, tomando en cuenta las necesidades y capacidad financiera de cada Ayuntamiento.
- C) Se establecen requisitos para los Secretarios de los Ayuntamientos y Tesorero Municipal, entre el que destaca que deben tener los conocimientos suficientes para poder desempeñar el cargo.
- D) La integración de la hacienda pública municipal que se compondrá de los recursos materiales, financieros y tributarios con que cuente el Ayuntamiento respectivo.
- E) Los Ayuntamientos contarán con la facultad de aprobar su presupuesto de egresos, siguiendo los lineamientos, los objetivos y prioridades que señale el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas.
- F) Se clasifican los bienes que conforman el patrimonio municipal, en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios o del dominio privado del municipio.
- G) Los Ayuntamientos pueden crear la Contraloría Municipal; cuando no exista este órgano de control, las funciones respectivas serán ejercidas por el Síndico del Ayuntamiento; lo cual ya se ha señalado con anterioridad.
- H) Se prevé la acción popular para denunciar la malversación de fondos municipales.
- I) Se establece un capítulo de la planeación, que contiene todo lo relativo a la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del Plan y programas municipales.
- J) En un capítulo especial de este título se contempla la descentralización administrativa municipal, para establecer que los Ayuntamientos, están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos auxiliares como organismos públicos descentralizados, y fideicomisos; con la aprobación de la Legislatura del Estado. En este mismo apartado resalta que los Ayuntamientos podrán crear organismos descentralizados para la atención del desarrollo de la mujer.
- K) Se establece asimismo que los servicios públicos estarán a cargo de los municipios y podrán prestarse en forma directa por los Ayuntamientos, sus unidades

administrativas, organismos auxiliares, en coordinación, en su caso, con otros municipios o con el Estado; o bien, mediante concesión a particulares.

- L) En cada municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública, de bomberos y, en su caso, de tránsito, de los cuales el Presidente Municipal será el jefe inmediato.
- M) Se considera que los servidores públicos municipales están sujetos en su actuación y funciones a las responsabilidades administrativas previstas en la ley, y a un sistema de mérito y reconocimiento al servicio público municipal.
- N) En cada municipio, el Ayuntamiento respectivo llevará acabo una convocatoria abierta a efecto de que se designe al Coordinador Municipal de Derechos Humanos, mismo que durará en su cargo 3 años; y quien tendrá las atribuciones y obligaciones, que la ley le señale.

En su quinto título denominado: “De la Función Conciliadora y Calificadora de los Ayuntamientos” se prevé que en cada municipio el Ayuntamiento designará, a propuesta del Presidente Municipal, al menos a un Oficial Calificador con sede en la cabecera municipal y en las poblaciones que el Ayuntamiento determine en cada caso; asimismo podrá nombrar a los oficiales mediadores-conciliadores en materia comunitaria que requiera, los cuales durarán en su cargo tres años con posibilidad a ser nombrados para otros periodos.

Se establece el derecho que tienen los particulares afectados con una resolución administrativa, de poder impugnarla, mediante la interposición de los medios de defensa previstos por la ley. Donde será el Síndico quien resuelva los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades municipales en el recurso de revocación, excepto las del Presidente Municipal, que serán competencia del Ayuntamiento.

En el penúltimo título llamado: “De la Reglamentación Municipal” se determina:

- A) La vigencia y el ámbito de aplicación del Bando municipal, los reglamentos y demás disposiciones de observancia general que emanen del Ayuntamiento.
- B) Los contenidos mínimos del Bando municipal que se promulgará en acto solemne, y demás ordenamientos de observancia general en el municipio, para que tengan vigencia, deberán publicarse por Bando o en la Gaceta Municipal, en el caso de que alguno decida crearla, o en la Gaceta del Gobierno del Estado.

Finalmente, en el título séptimo intitulado “De los Servidores Públicos Municipales”, se dice que son servidores públicos municipales: los integrantes del Ayuntamiento, los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal y todos aquellos que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la misma; los servidores públicos municipales no gozan de fuero ni inmunidad, pudiendo en consecuencia proceder en su contra la autoridad competente.

2.3.3 EL BANDO MUNICIPAL.

La palabra Bando deriva del verbo bandir, que a su vez se origina del vocablo visigodo *bandwjan*, que significa pregonar o hacer público algo.⁷³

Para Quintana Roldán los bandos municipales se clasifican en:

- A) Ordinarios: los que expiden los Ayuntamientos al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrán de sujetarse la vida municipal. Por ejemplo, normas generales de gestión, sanciones administrativas, zonificación, desarrollo urbano y planeación general del municipio, localidades que pertenecen al municipio, etc.
- B) Extraordinarios o solemnes: para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido en el municipio; por ejemplo: elección del Presidente de la República, Gobernador del Estado, y para conmemorar aniversarios patrios.⁷⁴

En otro sentido, acerca de la reglamentación municipal el Centro Nacional de Estudios Municipales proporciona una clasificación de los tipos de reglamentos municipales, como son:

- A) Reglamentos que contienen una función de difusión de las normas que regulan la vida del municipio, como es el Bando de Policía y Buen Gobierno. Su contenido esquemático es el siguiente: del municipio; del territorio; de la población municipal; del gobierno municipal; asentamientos humanos; de desarrolló urbano municipal; de las actividades de los particulares; de la participación de la comunidad; de las emergencias urbanas; de la seguridad pública; de las sanciones y recursos administrativos.

⁷³ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. p. 310.

⁷⁴ Ídem. p. 311.

- B) Reglamentos de organización y funcionamiento de las autoridades y empleados municipales, por ejemplo: el Reglamento Interior del Ayuntamiento y sus dependencias. En su contenido se encuentra: estructura municipal, facultades y obligaciones específicas, organización administrativa del Ayuntamiento, y autoridades y organismos auxiliares del Ayuntamiento.
- C) Reglamentos para el funcionamiento y control de actividades encaminadas a regular la satisfacción de las necesidades de la población, como es el caso del reglamento para la realización de obras y prestación de servicios que puede abarcar las siguientes materias o estructuración de su contenido: introducción y objetivos, del municipio, de los servicios públicos, de las obras públicas y privadas, de la planeación y control del desarrollo urbano, participación de la comunidad, de la actividad de los particulares, etc. Ejemplo de estos reglamentos es el Plan de Desarrollo Municipal.⁷⁵

Para hacer una más clara diferencia entre los tipos de ordenamientos municipales se puede citar la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, la cual hace la siguiente distinción:

- A) El Reglamento Interior es el conjunto de normas que estructura la organización y funcionamiento de cada Ayuntamiento.
- B) Los Bandos de Policía son las normas expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el orden y la seguridad pública.
- C) Los Bandos del Buen Gobierno son las normas expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el buen funcionamiento y adecuada prestación de los servicios públicos municipales.
- D) Son reglamentos, el conjunto de normas dictadas por el Ayuntamiento para proveer dentro de la esfera de su competencia, a la ejecución o aplicación de las leyes y disposiciones en materia municipal.
- E) Son circulares, las disposiciones de carácter general y orden interno que contengan criterios y principios técnicos o prácticos para el mejor manejo de la administración pública municipal.
- F) Son disposiciones administrativas de observancia general, las normas que no teniendo las características de los bandos, reglamentos y circulares, sean dictadas en razón de urgente necesidad y que afecten a los particulares.⁷⁶

⁷⁵ Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México 1985. pp. 195, 199-204.

⁷⁶ Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato. Artículos 72 al 82.

Las etapas del procedimiento para la elaboración y expedición de los reglamentos municipales son las siguientes:

- A) Iniciativa. Que estará a cargo de las autoridades municipales que determinen las bases normativas por la Ley Orgánica Municipal. Dicha iniciativa deberá contener su exposición de motivos correspondiente.
- B) Discusión. La cual se realiza ante el Cabildo en pleno.
- C) Dictamen. Que es la aprobación, reformas, adiciones o desaprobación que hace el Ayuntamiento del proyecto, y que debe hacerse constar en el Libro de Actas del Cabildo, que al efecto lleva el Secretario del Ayuntamiento.
- D) Publicación. La cual se realiza en el periódico oficial de la entidad; tal es el caso de la Gaceta de Gobierno del Estado de México.
- E) Vigencia. Que es el inicio de la misma y la ejecución del ordenamiento expedido.

2.4 DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.

La regulación de la vida institucional del municipio está prescrita en diversos tipos de leyes de acuerdo al ámbito de las esferas del gobierno, es decir la normatividad federal, estatal, y desde luego la municipal. De manera general las disposiciones para el municipio son de carácter eminentemente administrativas por lo que toca a su actividad; pero desde luego también se consideran otras materias como lo son la electoral, la laboral, fiscal, etc.

Ejemplos de las leyes federales que contienen en algunos de sus preceptos regulación municipal, son las siguientes:

- A) Ley General de Asentamientos Humanos. El contenido esta ley señala los principios básicos que regulan la actividad concurrente y coordinada de los gobiernos federal, estatal y municipal para ordenar la fundación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.
- B) Ley General de Vivienda. Esta ley define la forma y alcances de las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal, en materia de obtención y adjudicación de tierra para la vivienda, financiamientos, programas de construcción, y demás aspectos relacionados con este tema.

- C) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente. Esta ley hace referencia a la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, respecto a las atribuciones que en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente tiene el Estado.
- D) Ley Agraria. Hace referencia a las tierras destinadas a los asentamientos humanos, por ejemplo: mencionan que se deberá respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los Estados y municipios establecidos por la Ley General de Asentamientos Humanos en toda enajenación de tipo de terrenos ejidales publicados en las áreas declaradas reservadas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano municipal, en favor de personas ajenas al ejido.
- E) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Que establece que el gobierno federal podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación en los casos necesarios con los municipios.
- F) Ley de Planeación. La cual establece que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para edificar desempeño de las responsabilidades del Estado o sobre el desarrollo integral del país fortaleciendo el pacto federal y el municipio libre.
- G) Ley de Coordinación Fiscal. Esta ley hace referencia a las participaciones de los Estados, municipios y Distrito Federal en los ingresos federales, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de la colaboración administrativa entre las entidades y la Federación.

En el ámbito local o estatal en materia de regulación municipal, también son muy variadas las leyes como sendas las materias de las que tratan; aparte de la Constitución local del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y los bandos municipales ya estudiados con anterioridad; están como ejemplos a los siguientes ordenamientos jurídicos:

- A) Código Financiero del Estado de México y Municipios. Ordenamiento en el cual se dictan los principios básicos sobre la percepción en cada ejercicio fiscal sobre los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos y aprovechamientos, tanto a escala estatal como en el ámbito municipal.
- B) Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y sus Municipios. Esta ley establece los principios y bases para prever que los servidores públicos realicen las funciones de los órganos del Estado, de los municipios y del

sector auxiliar, con legalidad, lealtad, honradez en el manejo y aplicación de los fondos públicos, locales o federales, con imparcialidad y economía y eficiencia.

- C) Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Este ordenamiento prevé disposiciones generales de carácter administrativo que deberán observar las distintas entidades de la administración pública estatal y municipal del Estado de México y que sus municipios; así como las formas en que dichos actos pueden ser impugnados ante las autoridades competentes.

Ejemplos de otras disposiciones complementarias en el ámbito municipal, aparte del Bando Municipal, son las que, por ejemplo, ha emitido la presente Administración Municipal 2003-2006 del municipio de Coacalco de Berriozábal Estado de México, tales como las siguientes:

- A) El Reglamento de la Administración Pública Municipal;
- B) El Reglamento de Establecimientos Mercantiles;
- C) El Reglamento de Participación Ciudadana;
- D) El Reglamento de Limpia;
- E) El Reglamento de Alumbrado Público,
- F) El Reglamento del Antirrábico;
- G) Reglamento de Vialidades;
- H) El Reglamento de Parques y Jardines;
- I) El Reglamento de Justicia Cívica; y
- J) El Plan De Desarrollo Municipal 2003 2006.⁷⁷

⁷⁷ Primer Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento de Coacalco de Berriozábal Estado de México. Gaceta Municipal Número 13. pp. 5-6.

CAPÍTULO III

EL SERVICIO PÚBLICO DEL AGUA

3.1 LOS COMETIDOS DEL PODER PÚBLICO.

El estudio de los cometidos del poder público, está ligado a este último concepto, que en la definición del Dr. Castrejón García, poder público: “es el conjunto de los órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes poderes del Estado, es decir, todas aquellas instituciones, organismos o autoridades que ejecutan las facultades que a cada poder que conforman Estado le otorga la Constitución General de la República”.⁷⁸

3.1.1 CONCEPTO.

Existe diversidad en la forma de definir los diversos conceptos que atañen al desempeño de los diversos órganos del Estado; tal es el caso de la distinción que de esos conceptos realiza el autor Rafael Martínez Morales.

- A) Fines del Estado. El Estado es una persona jurídica que ejerce el poder soberano en un determinado territorio, y que persigue la realización de ciertas finalidades, las cuales son delimitadas por distintos criterios filosóficos; dichas finalidades pueden ser: lograr el bien común, asegurar la vida en sociedad, satisfacer necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, mantener el poder de un grupo hegemónico, etc.
- B) Atribuciones o cometidos: son las tareas que el Estado decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público tendientes a alcanzar sus fines. Por ejemplo: preservar el medio ambiente, tutelar a los trabajadores, resolver conflictos entre particulares, prevenir y sancionar conductas delictuosas, regular la actividad económica, etc.
- C) Funciones del Estado. Función significa cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones son los medios de que el Estado se vale para ejercitar sus atribuciones,

⁷⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo I. Op. Cit. p. 327.

encaminadas estas, al logro de sus fines. El poder estatal, que es uno solo, se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial; a cada uno de ellos se le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional), con modalidades y excepciones. De tal modo que las funciones del Estado son el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar los cometidos destinados al logro de sus fines.

- D) Competencia. El sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente. En esto consiste la competencia, en que al ente le incumbe atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.
- E) Facultad. Es la actitud o legitimación que se concede una persona física (funcionario o empleado público), para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual externa su voluntad. La facultad es, pues, la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de competencia de un ente estatal.⁷⁹

Ahora bien, Castrejón García en su obra de Derecho Administrativo Constitucional, sintetiza y define claramente que se debe entender por cometidos del poder público, al decir que dice: "por cometidos del Estado debe entenderse toda actividad que realizan los órganos del Estado tendientes a satisfacer las necesidades colectivas mediante la prestación de bienes y servicios."⁸⁰

3.1.2 CLASIFICACIÓN.

La clasificación de los cometidos del poder público puede realizarse atendiendo a la naturaleza de los actos del poder público.

3.1.2.1 COMETIDOS EN GENERAL.

Por cometidos en general se puede entender a aquellos: "...Cuya naturaleza y finalidades son la satisfacción de las necesidades colectivas".⁸¹ Este tipo de cometidos los puede realizar el Estado o bien los particulares a través de la concesión; aquí se pueden

⁷⁹ Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. pp. 200-201.

⁸⁰ Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. Op. Cit. p. 521.

⁸¹ Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo I. Op. Cit. p. 328.

clasificar los servicios públicos, por ejemplo, la prestación del servicio público del agua, que es tema de la presente investigación, o bien cualquier otro como la prestación del servicio público de transporte. Estos cometidos, en su aspecto de servicios públicos, se estudiarán más adelante.

3.1.2.2 COMETIDOS ESENCIALES.

En este mismo sentido, el autor antes mencionado dice que por cometidos esenciales se debe entender: "...aquella actividad que realiza el Estado en forma exclusiva en uso de sus facultades establecidas en la ley. Estos cometidos por su naturaleza no son susceptibles de realizarse por los particulares".⁸² Ejemplos de estos cometidos son:

- A) Defensa. Es aquella actividad del Estado que tiene como objetivo primordial salvaguardar la seguridad del Estado mexicano, de su territorio y de su población frente a posibles amenazas de potencias extranjeras.
- B) Garantizar la integridad del Estado. Se refiere a aquellas actividades que realiza el Estado, a fin de mantener la unión de las partes integrantes de la Federación.
- C) Seguridad interior. Entendida también como seguridad pública, la cual es: "aquella actividad que realizan los órganos del Estado en el ámbito de su competencia y conforme a las facultades otorgadas por la ley tendientes a salvaguardar la integridad de las personas y sus bienes, así como mantener el orden público y la paz social."⁸³
- D) Hacienda. Es aquella actividad del Estado que tiene como objetivo primordial el de hacerse llegar y administrar los recursos financieros para que el mismo Estado desarrolle sus funciones. Bien cabe mencionar aquí la definición de De Pina, quien dice que: "Hacienda pública es el conjunto de los bienes del Estado." Y agrega que es la: "organización oficial establecida para la administración de esos bienes."⁸⁴
- E) Justicia. Es la actividad exclusiva del Estado tendiente a dirimir las controversias que se susciten entre las partes integrantes de la Federación, sus poderes públicos, en la relación de estos frente a los particulares, y en las relaciones de estos mismos particulares.

⁸² Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. Op. Cit. p. 521.

⁸³ Ídem. p. 521.

⁸⁴ De Pina, Rafael. Op. Cit. p. 307.

F) Relaciones exteriores. De esta actividad se puede decir que es aquella que realiza el poder público, encaminada a representar al Estado mexicano frente a otros Estados Nacionales y organismos internacionales en las áreas de diplomacia, relaciones comerciales, culturales, políticas, etcétera.

3.1.2.3 COMETIDOS PROPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

A continuación se dan algunos ejemplos de cometidos que realiza el poder público llámese Ejecutivo Federal, Estatal o Municipal, al realizar sus actividades públicas como función administrativa: abasto, agricultura, ganadería, pesca, asistencia social, bienestar del Estado, comercio interior y exterior, cultura, demografía, ecología, educación, elecciones para cargos públicos, energéticas, estadística, finanzas públicas, fomento de industria y comercio privados, fuerzas armadas, minería, planeación económica, procuración de justicia, protección a la infancia y a la vejez, protección al consumidor, recreación, recursos forestales, recursos hidráulicos, relaciones Estado–servidores públicos, relaciones exteriores, salubridad pública, seguridad social, servicios públicos, tenencia de la tierra, turismo, urbanismo, vigilancia de la actividad de derecho público de los gobernados, vivienda; etc.⁸⁵

3.2 LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Los servicios públicos han sido definidos como toda prestación concreta que tiende a satisfacer necesidades públicas y que es realizada directamente por la administración pública o por los particulares mediante concesiones, mediante una reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que deberá prestarse el servicio público, a fin de asegurar el menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

3.2.1 CONCEPTO.

El término servicio público proviene de la raíz latina *servitium*: acción y efecto de servir, mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y

⁸⁵ Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. p. 203.

personal destinado a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada. Y proviene también del término *publicus*: que significa notorio, patente, manifiesto, potestad; jurisdicción y autoridades para hacer una cosa, contrapuesto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudades, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar.⁸⁶

Existen diversas definiciones del servicio público, como sendos tratadistas del referido tema, tales como las siguientes. Para Gabino Fraga el servicio público es: “sólo una parte de la Administración del Estado, que se caracteriza como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad colectiva.”⁸⁷

Por su parte, Andrés Serra Rojas menciona que: “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, y sin propósitos de lucro– la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, con sujeción a un régimen específico de derecho público.”⁸⁸

De igual forma, está la definición que hace Miguel Acosta Romero quien dice que servicio público es: “una actividad encaminada a satisfacer necesidades básicas colectivas 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 los particulares ‘mediante concesión’”⁸⁹

Otra definición es, según la opinión de Marcello Caetano, citado por Rafael Martínez, como: “Servicio público es el servicio administrativo cuyo objeto consiste en facilitar de modo regular y continuó (a cuantos carezcan de medios idóneos) la satisfacción de una necesidad colectiva individualmente sentida.”⁹⁰

⁸⁶ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.

⁸⁷ Fraga, Gabino. Op. Cit. p. 249.

⁸⁸ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 106.

⁸⁹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. p. 470.

⁹⁰ Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. p. 276.

Por su parte, Teresita Rendón Huerta presenta dos enfoques del servicio público: “Primero, como materia de actividad del Estado, en cuyo sentido es la expresión corriente y admitida en el derecho público, especialmente en el administrativo, para señalar y definir los fines concretos y jurídicos del Estado. Con el servicio público, en esta acepción se hace referencia a la gestión de los intereses colectivos, por obra de una actividad administrativa del Estado. En segundo lugar, como la operación mediante las cuales la actividad administrativa construye el medio idóneo, el organismo del servicio y este mismo organismo.”⁹¹

3.2.2 CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Al igual que en las definiciones sobre servicio público, también para clasificar los servicios públicos existe diversidad de opiniones de los distintos autores; así se tiene que para Julián Salazar Medina, los servicios públicos tienen las siguientes características especiales:

- A) Continuidad y permanencia: la prestación de los servicios tiene como objetivo la satisfacción de una necesidad constante de la sociedad, por lo que se deberá garantizar su continuidad.
- B) Uniformidad en la medida y calidad en que se proporcionan: el incremento en las necesidades determina a su vez el incremento de los servicios públicos, -debiendo buscarse la misma cantidad y calidad en su prestación.
- C) Economía y bajo costo del servicio: los costos del servicio no deben ser excesivos, al grado que se dificulte su prestación o que resulte una carga para el municipio y/o incosteable para el pago de los usuarios.
- D) Igualdad: el servicio deberá presentarse igualmente a todos los habitantes de la comunidad.⁹²

Por su parte, Rafael Martínez presenta su propia descripción de servicio público de la siguiente manera:

- A) Es una creación jurídica; no hay servicio si no hay norma que lo cree.

⁹¹ Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México 1995. p. 124.

⁹² Salazar Medina, Julián. Elementos Básicos de la Administración Municipal. Segunda Edición Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto de Administración Pública del Estado de México; A. C. México 1992. p. 149.

- B) Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida; sin olvidar que la determinación de la necesidad por atender corresponde exclusivamente al Estado.
- C) Su desempeño requiere de una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida.
- D) Su prestación debe ser regular, uniforme, continua y técnicamente adecuada a la necesidad colectiva que pretende satisfacer. Será regular, en cuanto pueda ser previsible en el tiempo y el espacio, proporcionando certidumbre al usuario. Uniforme, en razón de que prevea los volúmenes y la calidad fijados, sin discriminación o privilegio alguno. Continua, en virtud de que requiere ser permanente o, cuando menos, por el tiempo que subsista la necesidad colectiva; y técnicamente adecuada, en el sentido en que satisfaga las expectativas de la necesidad para la que fue creado.
- E) Su ofrecimiento lleva implícita la idea dominante de que está desprovisto de lucro.
- F) Su actividad se rige por reglas de derecho público, aún cuando sea prestado por particulares concesionarios.
- G) En su desempeño, requiere tener en cuenta el interés del usuario, ya que de no ser así, no satisfacería la necesidad colectiva que pretende subsanar, inclusive en aquellos servicios públicos que se otorgan de forma gratuita, además de que debe señalarse el mecanismo de defensa del particular contra deficiencias provenientes de la prestación que recibe.⁹³

Finalmente, para Castrejón García las características del servicio público son las siguientes:

- A) Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
- B) Esta finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el derecho público.
- C) La actividad puede ser realizada por el Estado, o por los particulares.
- D) El régimen jurídico que garantice la satisfacción constante adecuada de las necesidades de interés general, régimen jurídico que es de derecho público.⁹⁴

⁹³ Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. p. 279.

⁹⁴ Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo I. Op. Cit. p. 329.

3.2.3 CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Rafael Martínez expone una clasificación de acuerdo a la esfera de gobierno de que se trate, al decir que los servicios públicos se dividen en:

- A) Federales. –Los prestados por la administración pública federal, por ejemplo–: La distribución de energía eléctrica, el transporte público en rutas nacionales, el servicio de banca y crédito, la telefonía, etc.
- B) Locales o estatales. Todos aquellos desempeñados por los gobiernos de las entidades federativas o bien concesionados por los mismos y cuya gestión no le haya sido reservada constitucionalmente a la Federación; por ejemplo el transporte urbano, la realización de los servicios culturales y recreativos, etc.
- C) Municipales. Todos aquellos enunciados en el artículo 115 constitucional.⁹⁵

Según Castrejón García los servicios públicos se clasifican de la siguiente manera:

- A) Por razón de su importancia: en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc.) y secundarios.
- B) Necesarios y voluntarios: según que las entidades públicas estén o no obligados a tenerlos.
- C) Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos: los primeros se imponen a los particulares por motivo de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria); los segundos, su uso queda a la libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles).
- D) Por razón de competencias, se dividen en exclusivos y concurrentes: los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de estas (policía defensa nacional, correos, telégrafos); los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistente social).
- E) Por la persona administrativas de quien dependen: se dividen de acuerdo con el marco jurídico mexicano en: federales, estatales y municipales.
- F) Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales: los primeros considerados intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos

⁹⁵ Martínez Morales, Rafael. Op. Cit. p. 278.

pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos); los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas de las circunstancias determinadas (asistencias, beneficiarias).

- G) Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que las aprovechan, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo el servicio de alumbrado público.
- H) Por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas: los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.
- I) Por su composición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos; mixtos cuando son servicios públicos montados según normas de derecho privado.⁹⁶

Opiniones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del servicio público.

1. El servicio público consiste: "...en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes...". Tesis 419, Apéndice 1985, Segunda Sala.
2. La prestación del servicio público debe tomar en cuenta, en todo tiempo, el interés público. Tomo XLIII. Semanario Judicial de la Federación. Amparo administrativo 6093/32.
3. Los gobernados tienen derecho de exigir la prestación del servicio público y la consiguiente obligación de pagar los derechos respectivos, siempre que éstos hayan sido decretados de conformidad con la Constitución y con las leyes secundarias aplicables. Apéndice, sexta época, primera parte, amparo en revisión 2741/57.

3.3 EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL.

Se entiende por servicios públicos municipales la actividad organizada que efectúan los Ayuntamientos para satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, por sí, mediante concesión a particulares, por descentralización

⁹⁶ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit. p. 331.

administrativa, o en forma concertada con los Estados, las necesidades colectivas de la población, fundamentada esa actividad en disposiciones de derecho público.⁹⁷

Otros tratadistas han expresado su definición para los servicios municipales; así se tiene que para Julián Salazar Medina: “una de las funciones originarias y fundamentales del municipio, es la de brindar atención a las necesidades colectivas, que van desde la satisfacción de necesidades primarias hasta las de tipo cultural, económico y social, a esta actividad del municipio se le denomina prestación de servicios públicos municipales.”⁹⁸

Otra definición es la de Agustín Montaña, quien expresa: “El servicio público constituye una actividad técnica regular, continua y uniforme del gobierno municipal, que se realiza para satisfacer una necesidad social, económica o cultural.”⁹⁹

Desde un particular punto de vista, Manuel Añorve Baños presenta su definición acerca de los servicios públicos municipales como un instrumento de calificación de las autoridades que los prestan, al decir que: “Los servicios públicos municipales son expresión tangible y visible de la actividad que desarrolla la administración pública local porque generalmente son el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficacia de sus autoridades; de la eficiencia y eficacia con que se prestó servicio en términos de calidad y cantidad, depende mucho el cumplimiento de su objeto social y la imagen pública del Ayuntamiento y su administración.”¹⁰⁰

Finalmente, Narciso Sánchez Gómez presenta una definición desde el punto de vista puramente orgánico, al decir que: “Los servicios públicos municipales, son aquellas organizaciones que atienden problemas que afectan principalmente al manejo de las ciudades o de una ciudad o circunscripción territorial.”¹⁰¹

⁹⁷ Ortega Lomelín, Roberto. Op. Cit. p. 423.

⁹⁸ Salazar Medina, Julián. Op. Cit. p.144.

⁹⁹ Montaña, Agustín. Manual de Administración Municipal. Coordinación de Estudios Administrativos. México 1981. p. 64.

¹⁰⁰ Añorve Baños, Manuel. Op. Cit. p. 86.

¹⁰¹ Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. p. 53.

3.3.1 MARCO CONSTITUCIONAL FEDERAL.

No todos los servicios públicos que presta el Estado tienen que ser forzosamente ejecutados por el municipio, ya que como es sabido, existen determinados servicios públicos que son de exclusiva prestación por parte de la Federación, otros que esta presta de manera concurrente con los Estados, y otros más que presta de manera concurrente con los municipios.

Lo anterior lo respalda Narciso Sánchez Gómez, quien aclara que existen servicios públicos: “que son atendidos en forma privativa por la Federación, como es el caso de la energía eléctrica, correos, telégrafos, radiotelegrafía, emisión de billetes y monedas, comunicación vía satélite, defensa nacional, servicios aduaneros, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, servicios migratorios, etc.” Y agrega: “...otros servicios públicos de la competencia federal de acuerdo a su sistema jurídico se cubren concurrentemente con el apoyo de las entidades federativas, municipios y los particulares, como: educación, seguridad y salubridad pública, asistencia social, comunicaciones y transportes, radio, televisión y cinematografía; y otros más conocidos como industriales, comerciales o empresariales por medio de concesiones, licencias o permisos que deja la Federación en manos de los particulares.”¹⁰²

De manera general, el primer artículo de la Constitución Federal que hace alusión directa a los servicios públicos es el número 28 en sus párrafos diez y once, que a la letra dicen: “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.” Y agrega: “La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.” Es decir, se prevé la posibilidad de la participación de los particulares en la prestación de los servicios públicos mediante la figura jurídica de la concesión; lo cual viene a regularse también en materia del agua, como en su oportunidad se estudiará en la legislación respectiva.

¹⁰² Ídem. p. 55.

Ahora bien atendiendo en estricto sentido a lo que el marco constitucional federal señala como servicios públicos municipales, estos se encuentran enunciados en el artículo 115 constitucional, a partir de su fracción tercera, y que a la letra dice: “Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes”; servicios públicos que a continuación se definen.

- A) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. El agua potable es un servicio público urbano cuya función es la instalación y mantenimiento de las redes de agua; la potabilización, distribución y vigilancia de la calidad del agua, las condiciones sanitarias de las instalaciones. El alcantarillado es un servicio público urbano que tiene como función el alejamiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes tanto técnica como económicamente, para que se les pueda tratar y, posteriormente, asignar el reuso o vertido en los canales naturales sin que ocasione la degradación del sistema ecológico y salvaguardar la preservación de los recursos naturales.
- B) Alumbrado público. El alumbrado público consiste en establecer un sistema de iluminación por medio de la energía eléctrica en los sitios públicos que permita a los habitantes de una localidad, tanto la visibilidad nocturna como su seguridad; implica, además, iluminar las dependencias y áreas públicas, vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público, necesarias para su buen funcionamiento.
- C) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Constituye un servicio público municipal encargado de la recolección y destino de basura y residuos sólidos producidos por los habitantes del municipio en el desarrollo de sus actividades cotidianas, ya sean el hogar, oficinas, comercio, industria, hospitales, etc. Con la finalidad de preservar el medio ambiente y darle un destino final a la basura de acuerdo las posibilidades de cada municipio.
- D) Mercados y centrales de abasto. Es el servicio que comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad. Su prestación no requiere que el municipio directamente tenga puestos o locales comerciales de distribución sino, tan sólo proporcionarle infraestructura y servicios necesarios para que las transacciones comerciales de productos básicos se realicen en un solo recinto donde se puedan adquirir las mercancías, accesibles a la mayoría de la población. La central de abasto es la unidad comercial de distribución de productos alimenticios que proporciona la

población servicios de abastecimiento de productos al mayoreo, por medio de instalaciones que permitan concentrar aquellos que provengan de diversos centros de producción a fin de abastecer a los comerciantes.

- E) Panteones. Este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones, re-inhumaciones, exhumaciones, cremación de cadáveres y restos humanos.
- F) Rastro. Este servicio tiene como objetivo principal proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de los animales mediante los procedimientos más convenientes e higiénicos para el consumo de la población.
- G) Calles, parques y jardines y su equipamiento. Este servicio público constituye un conjunto de acciones que se orientan hacia la alineación, el trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, así como brindar a la población lugares de esparcimiento y áreas verdes que operen como pulmones urbanos. También comprenden las puentes, plazas y los motivos ornamentales.
- H) Seguridad pública, ...policía preventiva municipal y tránsito. Estos servicios públicos los constituyen el conjunto de actividades especiales de carácter técnico realizadas por el Ayuntamiento para regular el orden público y el tránsito vehicular y peatonal, basado en las leyes y reglamentos correspondientes.

En el último inciso de esta fracción del artículo 115 constitucional, se deja de manera abierta la posibilidad de incluir otros servicios públicos por parte del municipio; ejemplos de ello son los siguientes:

- A) Transporte. Servicio de transporte se puede definir como la acción de trasladar bienes o personas de un lugar a otro, efectuado por distintos medios: terrestre, aéreo o marítimo.
- B) Bomberos. Es el servicio de auxilio prestado por el Ayuntamiento a las comunidades en casos de emergencias urbanas de todo tipo, como incendios, derrumbes, temblores, inundaciones, explosiones y otros siniestros similares.

3.3.2 MARCO JURÍDICO EN EL ESTADO DE MÉXICO.

De la misma manera que en la esfera federal, en el ámbito estatal también se regula la prestación de servicios públicos, que bien se pueden realizar de manera concurrente con la misma Federación y con los propios municipios.

Los servicios públicos de las entidades federativas, de conformidad con el artículo 124 de la Constitución General de la República, son aquellos que no están reservados a la Federación y se rigen por las Constituciones de los Estados y sus leyes conducentes que expidan las legislaturas locales.

Según palabras de Narciso Sánchez Gómez existen servicios públicos estatales, los cuales en su mayoría son concurrentes con la Federación, con los municipios y los particulares; siendo los siguientes ejemplos: educación, salubridad y seguridad pública, asistencia social, vías de comunicaciones y transportes, obras públicas, turismo, regulación de la tenencia de la tierra, registro público de la propiedad y del comercio, control vehicular, ministerio público, registro civil, impulsó las actividades agropecuarias, preservación y control del medio ambiente, inspección y seguridad del trabajo, etc.¹⁰³

Ahora bien, por lo que toca a los servicios públicos municipales estrictamente consignados a los Ayuntamientos, están los que enuncia el artículo 122 de la Constitución Política del Estado libre y Soberano de México, que a la letra dice: “Los Ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” Es decir los servicios de: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito.

3.3.3 DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS.

Para hablar de disposiciones complementarias acerca del servicio público municipal, se pueden citar los siguientes ordenamientos de carácter federal, a manera de ejemplos.

- A) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal hace alusión a asuntos relacionados con la prestación de servicios públicos que atienden diversas materias, las cuales, si bien es cierto que la referida ley no hace una estricta alusión a los

¹⁰³ Ídem. p. 55.

municipios, se puede decir que ciertos servicios públicos los presta el Ejecutivo Federal a través de sus dependencias de manera concurrente con los municipios. Por ejemplo: asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda, preservación del medio ambiente, impulso a actividades industriales y comerciales, el abasto popular, el impulso al desarrollo rural, fomentar la productividad y actividades económicas rurales, transporte, educación, asistencia social, servicios médicos, salubridad general, y aprovechamiento de tierras y aguas.

- B) La Ley General de Bienes Nacionales, ordenamiento también de carácter federal, que menciona en su artículo 34 que están destinados a un servicio público: los inmuebles utilizados por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y los inmuebles de propiedad federal de destinados al servicio de los gobiernos de los Estados y Municipios, etc.
- C) La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, también hace alusión implícitamente, a asuntos municipales, al establecer en su artículo segundo que: “son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen u apliquen recursos económicos federales.” Entre estos pueden estar considerados aquellos servidores públicos municipales que manejen los recursos del llamado Ramo 33 destinados a los municipios y a sus servicios públicos municipales.
- D) La Ley Federal del Trabajo en su artículo 925 enlista diversos servicios públicos, tales como: los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación,” de los cuales, algunos son considerados como servicios públicos municipales.
- E) La Ley de Vías Generales de Comunicación en su artículo séptimo hace exclusión para los municipios al decir que en: “las vías generales de comunicación, los servicios públicos que en ella se establezcan, los capitales y empréstitos empleados en ellos, las acciones, bonos y obligaciones emitidas por las empresas, no podrán ser objeto de las contribuciones de los Estados, del Distrito Federal o Municipios.”

En el ámbito estatal, ya se mencionaron en temas anteriores de la presente investigación, tanto los artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México como de la Ley Orgánica Municipal que hacen alusión a los servicios públicos

municipales. No obstante, existen otros ordenamientos de carácter estatal que hablan de servicios públicos que pueden ser prestados por los municipios; ejemplos de ellos son los siguientes:

- A) La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México menciona la prestación de diversos servicios públicos, los cuales se prestarán en concurrencia con los municipios, tales como: registro civil, seguridad pública y tránsito, legalización y firma de funcionarios estatales y municipales, llevar el padrón de contribuyentes, atender la educación, la cultura y el bienestar social, impulsar el deporte, regularizar los asentamientos humanos, regulación de la tenencia de la tierra, las obras públicas, desarrollo y administración de la red carretera, regular el transporte y las comunicaciones de jurisdicción local, atender lo relativo a la ecología, y realizar acciones coordinadas de protección al ambiente, prevenir y combatir la contaminación ambiental, atender programas de salud, desarrollo agrícola, fomentar actividades industriales, comerciales, etc.
- B) La Ley de Obras Públicas del Estado de México en su artículo segundo dice: “para los efectos de esta ley, se considera obra pública: todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles que por su naturaleza o disposición de las leyes sean destinados a un servicio público o al uso común...” Es obvio que aquí están incluidas las obras que se lleven a cabo en los municipios con un carácter de servicio público municipal.
- C) Por lo que respecta a la prestación de los servicios públicos por parte de las autoridades competentes, siendo estos servidores públicos, existen sanciones determinadas de carácter administrativo y que carácter penal, cuando la prestación del servicio no este apegada a derecho, las cuales están mencionadas en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios y en el Código Penal del Estado de México.

3.4 LEGISLACIÓN DEL AGUA.

El marco jurídico que rige la tema del agua está integrado, desde luego, por la Constitución General de la República, la Ley de Aguas Nacionales y las leyes locales que sobre esta materia expidan las legislaturas de cada uno de los Estados.

3.4.1 NOCIONES GENERALES.

DEFINICIÓN: Agua, del latín aqua; según el diccionario de la Real Academia, es: “cuerpo formado por la combinación de un volumen de oxígeno y dos de hidrógeno;” líquido inodoro e insípido.¹⁰⁴ Agua es la palabra que se utiliza en la legislación para denotar un bien que es propiedad del Estado o de los particulares.¹⁰⁵

Con el propósito de hacer comprensible la terminología que se usará a partir de esta sección de la presente investigación, se retoman los conceptos del artículo tercero de la Ley de Aguas Nacionales, el cual define un extenso vocabulario de la materia que se está estudiando; enseguida se mencionan las definiciones más usadas.

1. Aguas nacionales: Son aquellas referidas en el Párrafo Quinto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismas que se estudiarán en su momento.
2. Acuífero: Cualquier formación geológica o conjunto de formaciones geológicas hidráulicamente conectados entre sí, por las que circulan o se almacenan aguas del subsuelo.
3. Aguas claras o aguas de primer uso: Aquellas provenientes de distintas fuentes naturales y de almacenamientos artificiales que no han sido objeto de uso previo alguno.
4. Aguas del subsuelo: Aquellas aguas nacionales existentes debajo de la superficie terrestre.
5. Aguas marinas: Se refiere a las aguas en zonas marinas.
6. Aguas Residuales: Las aguas de composición variada provenientes de las descargas de usos público urbano, doméstico, industrial, comercial, de servicios,

¹⁰⁴ Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española.

agrícola, pecuario, de las plantas de tratamiento y en general, de cualquier uso, así como la mezcla de ellas.

7. Aprovechamiento: Aplicación del agua en actividades que no impliquen consumo de la misma.
8. Asignación: Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de “la Comisión” o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, a los municipios, a los Estados o al Distrito Federal, destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico.
9. Comisión Nacional del Agua: Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de derecho público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a esta Ley corresponde tanto a ésta como a los órganos de autoridad a que la misma se refiere.
10. Concesión: Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de “la Comisión” o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, a las personas físicas o morales de carácter público y privado, excepto los títulos de asignación.
11. Consejo de Cuenca: Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre “la Comisión”, incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica.
12. Cuenca Hidrológica: Es la unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, normalmente delimitada por un parte aguas o divisoria de las aguas –aquella línea poligonal formada por los puntos de mayor elevación en dicha unidad–, en donde ocurre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red

¹⁰⁵ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998.

hidrográfica de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aun sin que desemboquen en el mar.

13. **Cuerpo receptor:** La corriente o depósito natural de agua, presas, cauces, zonas marinas o bienes nacionales donde se descargan aguas residuales, así como los terrenos en donde se infiltran o inyectan dichas aguas, cuando puedan contaminar los suelos, subsuelo o los acuíferos.
14. **Desarrollo sustentable:** En materia de recursos hídricos, es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter hídrico, económico, social y ambiental, que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se fundamenta en las medidas necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico, el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras.
15. **Descarga:** La acción de verter, infiltrar, depositar o inyectar aguas residuales a un cuerpo receptor.
16. **Distrito de Riego:** el cual está conformado por una o varias superficies previamente delimitadas y dentro de cuyo perímetro se ubica la zona de riego, pudiendo establecerse también con una o varias unidades de riego.
17. **Distrito de Temporal Tecnificado:** Área geográfica destinada normalmente a las actividades agrícolas que no cuenta con infraestructura de riego.
18. **Estero:** Terreno bajo, pantanoso, que suele llenarse de agua por la lluvia o por desbordes de una corriente, o una laguna cercana o por el mar.
19. **Gestión del Agua:** Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental.
20. **Organismo de Cuenca:** Unidad técnica, administrativa y jurídica especializada, con carácter autónomo, adscrita directamente al Titular de "la Comisión", cuyas atribuciones se establecen en la ley en comento y sus reglamentos, y cuyos recursos y presupuesto específicos son determinados por la Comisión.

21. Programa Nacional Hídrico: Documento rector que integra los planes hídricos de las cuencas a nivel nacional, en el cual se definen la disponibilidad, el uso y aprovechamiento del recurso, así como las estrategias, prioridades y políticas, para lograr el equilibrio del desarrollo regional sustentable y avanzar en la gestión integrada de los recursos hídricos;
22. Registro Público de Derechos de Agua: (REPDA) Registro que proporciona información y seguridad jurídica a los usuarios de aguas nacionales y bienes inherentes a través de la inscripción de los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga, así como las modificaciones que se efectúen en las características de los mismos.
23. Rescate: Acto emitido por el Ejecutivo Federal por causas de utilidad pública o interés público, mediante la declaratoria correspondiente, para extinguir: concesiones o asignaciones para la explotación, uso o aprovechamiento de Aguas Nacionales, de sus bienes públicos inherentes, o concesiones para construir, equipar, operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar infraestructura hidráulica federal y la prestación de los servicios respectivos.
24. Ribera o Zona Federal: Las fajas de diez metros de anchura contiguas al cauce de las corrientes o al vaso de los depósitos de propiedad nacional.
25. Servicios Ambientales: Los beneficios de interés social que se generan o se derivan de las cuencas hidrológicas y sus componentes, tales como regulación climática, conservación de los ciclos hidrológicos, control de la erosión, etc.
26. Uso: Aplicación del agua a una actividad que implique el consumo, parcial o total de ese recurso.
27. Zona de Protección: La faja de terreno inmediata a las presas, estructuras hidráulicas y otra infraestructura hidráulica e instalaciones conexas, cuando dichas obras sean de propiedad nacional.
28. Zona reglamentada: Aquellas áreas específicas... –que– requieren un manejo hídrico específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica.
29. Zona de reserva: Aquellas áreas... en las cuales –se busca– implantar un programa de restauración, conservación o preservación o cuando el Estado resuelva explotar dichas aguas por causa de utilidad pública.
30. Zona de veda: Aquellas en las cuales no se autorizan aprovechamientos de agua..., en virtud del deterioro del agua en cantidad o calidad.

3.4.2 MARCO CONSTITUCIONAL.

Aparte de los ya estudiados artículos 28 y 115 constitucionales, el marco que la Constitución General de la República regula en materia del agua, se encuentra principalmente en el artículo 27 de la propia Constitución; artículo del cual, por ser de suma importancia para la presente investigación, a continuación se describen las partes más medulares que hacen alusión al tema del agua; al mismo tiempo, como mera referencia de su evolución, se hará mención de la última reforma del texto correspondiente que se esté estudiando.

El artículo 27 constitucional, reformado en su primer párrafo, según el Diario Oficial de la Federación (que de aquí en adelante sólo se abreviará con las siglas D.O.F.) el 10 de enero de 1934, comienza por establecer el derecho que tiene la nación mexicana sobre todo su territorio, al decir que: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.” Y añade que: “Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”

Esto es, según palabras de Urbano Farias: “la declaración que indica que el territorio nacional –incluidas las aguas– es patrimonio del pueblo, por lo que debe utilizarse para satisfacer sus necesidades.” Y agrega que: “establece la presunción general de que todas las aguas son nacionales, salvo prueba en contrario.”¹⁰⁶

El tercer párrafo, reformado según el D.O.F. del 6 de enero de 1992, enuncia en que casos se podrá transmitir la propiedad al establecer que: “La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de

¹⁰⁶ Farias, Urbano. Derecho Mexicano de Aguas Nacionales. Editorial Porrúa. México 1993. pp. 40 y 42.

ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

El siguiente párrafo, el cual fue reformado según el D.O.F. del 20 de enero de 1960, adjudica a la Nación todos los recursos naturales al establecer que: “Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas;”

El siguiente párrafo, el cual fue reformado según el D.O.F. del 20 de enero de 1960, menciona de manera más enfática la apropiación de todo tipo de aguas comprendidas en todo el espacio territorial mexicano, al establecer y describir cada una de ellas: “Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije (sic) Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley.”

El mismo párrafo da la pauta para transmitir el uso de las aguas, o que el Estado pueda apropiarse de las mismas por causa de utilidad pública, al establecer que: “Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.”

Reformado el siguiente párrafo, según el D.O.F. 6 de febrero de 1975, reitera la propiedad exclusiva por parte del Estado de los recursos naturales antes mencionados, y al mismo tiempo establece la forma de transmitir su uso y aprovechamiento, al decir que: “En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...”

Y agrega en su párrafo noveno, reformado según el D.O.F. del 20 de enero de 1960, que: “La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas...”

Esta fracción determina las bases para poder efectuar expropiaciones por causa de utilidad pública, y que desde luego incluye la materia del agua: “Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.” Y agrega: “El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.”

La fracción sexta del artículo en comento, reformada según el D.O.F. del 6 de enero de 1992, concede bases jurídicas de protección al ejido, y a las partes que lo conformen, donde desde luego se incluye el agua; y establece: “Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.” Y agrega: “La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.”

Específicamente para el agua dice: “La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores...”

Este artículo también previó la restitución de derechos al decir que: "...La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;"

Finalmente al prohibir los latifundios, menciona también el agua cuando define como "pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos." Y agrega: "...Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquiera otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad,..." Es decir, clasifica la pequeña propiedad de acuerdo al riego que de aguas tenga.

Como ya se mencionó al principio de este punto, la regulación principal del agua recae en el ya multicitado artículo 27 constitucional, no obstante otros artículos constitucionales hacen alusión directa o indirectamente a la materia del agua; artículos como los siguientes:

- A) El artículo 42, reformado según el D.O.F. del 20 de enero de 1960, que establece en su fracción quinta que son parte del territorio nacional: "Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores";
- B) El artículo 48, reformado según el D.O.F. del 20 de enero de 1960, establece que dependerán directamente del Gobierno de la Federación: "Las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores..."
- C) El artículo 73 en su fracción XVII faculta al Congreso: "Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal."
- D) Reformado en su primer párrafo, según el D.O.F. del 25 de octubre de 1993, el artículo 107 fracción segunda, prevé que deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos: "Cuando se reclamen

actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes...”

- E) El artículo 122 inciso G, reformado según el D.O.F. del 22 de agosto de 1996, establece la posibilidad de suscribir convenios a las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en asuntos de: “asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública...” Ejemplo de lo anterior, está que en la cuenca del Valle de México, en coordinación con la Federación y el Distrito Federal se desarrolla el “Proyecto Integral de Saneamiento del Valle de México”, que dará como resultado la instalación de grandes obras hidráulicas que permitirán, por un lado, el mejoramiento del sistema de drenaje, evitando grandes inundaciones, y por otro, el tratamiento de las aguas residuales que se generan en los 18 municipios conurbados de esta zona y las provenientes del Distrito Federal.

Mención muy especial requiere el artículo 133 constitucional reformado, según el D.O.F. del 18 de enero de 1934, que a la letra dice: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.” Y se dice que es de mención especial, ya que el mismo artículo da lugar a la inclusión en el derecho positivo mexicano de diversos tratados internacionales que México ha suscrito en materia del agua; a continuación sólo se enuncian algunos de ellos que tiene que ver con dicha materia, ya que los mismos no son de obligada profundización de estudio para los efectos de la presente investigación.

De dichos tratados, que en su mayoría versan sobre aguas marinas, sobresalen los siguientes:

- A) Convención Internacional para la Prevención de la contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos; D.O.F. del 31 de diciembre de 1951.
- B) Convención sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua, D.O.F. del 5 de enero de 1966.

- C) Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, D.O.F. del 1 de junio de 1983.
- D) Tratado sobre Límites Marítimos entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, D.O.F. del 22 de enero de 1979.
- E) Protocolo relativo a la Intervención en Alta Mar en casos de Contaminación del Mar por Sustancias distintas a los Hidrocarburos; D.O.F. del 19 de mayo de 1980.
- F) Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas; D.O.F. del 29 de agosto de 1986.¹⁰⁷

3.4.3 MARCO LEGAL.

Es preciso decir que son varios los ordenamientos que regulan esta materia, los cuales van desde la esfera federal hasta la esfera local; por lo que toca a esta última, la misma será objeto de análisis en el capítulo final de la presente investigación. Dicho lo anterior, se puede decir que el principal ordenamiento que regula el agua en el ámbito federal, y que al mismo tiempo lo es del nivel local y municipal, como se verá más adelante, es la que se ha llamado nueva Ley de Aguas Nacionales con su última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 2004; y se le dice “nueva” ya que esta última reforma casi sustituye por completo a la Ley de Aguas Nacionales publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1 de diciembre de 1992.

Dividida en diez Títulos, la referida ley abarca el amplísimo espectro de la materia del agua, con una gran diversidad de tópicos, que van desde las definiciones más comunes (mismas que ya se mencionaron), pasando por autoridades en materia del agua, uso y reglamentación de la misma hasta aspectos de sanciones por el mal uso del agua, sólo por citar algunos ejemplos.

El Título Primero, denominado Disposiciones Preliminares, establece las características generales de la ley en comento que, según el artículo primero dice: “La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y

¹⁰⁷ Citados por Urbano Farias. Op. Cit. p. 22.

control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.” Y agrega en su artículo 2: “Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente Ley señala. Las disposiciones de esta Ley son aplicables a las aguas de zonas marinas mexicanas en tanto a la conservación y control de su calidad, sin menoscabo de la jurisdicción o concesión que las pudiere regir.”

El Título Segundo, denominado “Administración del Agua”, está enunciando a las autoridades del agua, y versa sobre los siguientes temas:

- A) La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión.
- B) Competencia del Ejecutivo Federal, causas de utilidad pública, casos de interés público, donde resalta la descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos con la participación de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios.
- C) Se enuncian otras facultades, aparte de las mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en materia del agua.
- D) Se dice que la Comisión Nacional del Agua: “es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que se regula conforme a las disposiciones de –la ley en comento– y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior.” Y agrega que esta Comisión: “tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.” Además para: “el ejercicio de sus atribuciones..., se organizará en dos modalidades: El Nivel Nacional, y el Nivel Regional Hidrológico - Administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca.” Y que estos últimos, ejercerán las atribuciones, funciones y actividades específicas en materia operativa, ejecutiva, administrativa y jurídica, relativas al ámbito Federal en materia de aguas nacionales y su gestión.

- E) Se hace referencia a los Organismos de Cuenca, como la Autoridad en la materia y la gestión integrada de los recursos hídricos en el ámbito de las cuencas hidrológicas; y a los que define como: “unidades técnicas, administrativas y jurídicas especializadas, con carácter autónomo; adscritas directamente al Titular de la Comisión, cuyas atribuciones, naturaleza y ámbito territorial de competencia se establecen en la ley y se detallan en sus reglamentos, y cuyos recursos y presupuesto específicos son determinados por la Comisión.” Cada Organismo de Cuenca estará a cargo de un Director General y contará con un Consejo Consultivo y un Consejo de Cuenca.
- F) Acerca de la organización y participación de los usuarios y de la sociedad, se establece que: “En el ámbito federal, la Comisión acreditará, promoverá y apoyará la organización de los usuarios para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad, y para impulsar la participación de éstos a nivel nacional, estatal, regional o de cuenca.
- G) Al Consejo Consultivo del Agua, lo define como: “un organismo autónomo de consulta integrado por personas físicas del sector privado y social, estudiosas o sensibles a la problemática en materia de agua y su gestión y las formas para su atención y solución, con vocación altruista y que cuenten con un elevado reconocimiento y respeto.” El cual: “...podrá asesorar, recomendar, analizar y evaluar respecto a los problemas nacionales prioritarios o estratégicos relacionados con la explotación, uso o aprovechamiento, y la restauración de los recursos hídricos, así como en tratándose de convenios internacionales en la materia. En adición, podrá realizar por sí las recomendaciones, análisis y evaluaciones que juzgue convenientes en relación con la gestión integrada de los recursos hídricos.”
- H) Establece al Servicio Meteorológico Nacional, como una: “unidad técnica especializada autónoma adscrita directamente al Titular de “la Comisión”, que tiene por objeto generar, interpretar y difundir la información meteorológica, su análisis y pronóstico, que se consideran de interés público y estratégico.
- I) Por otra parte se dice que: “El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua es un organismo público descentralizado sectorizado a “la Secretaría”, que tiene por objeto, de acuerdo con su instrumento de creación y estatuto orgánico, realizar investigación, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, conservación y rehabilitación del agua y su entorno, a fin de contribuir al desarrollo sustentable.”

- J) Se establecen las atribuciones de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en materia del agua.

El Título Tercero, denominado: “Política y Programación Hídricas”, menciona los temas siguientes:

- A) Se establece la Política Hídrica Nacional, con principios como que: “El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional.”
- B) Establece que un instrumento básico de la política hídrica nacional será el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del Agua.
- C) Se habla de la Planificación y Programación Hídrica

El Título Cuarto, denominado Derechos de Explotación, Uso o Aprovechamiento de Aguas Nacionales; prevé:

- A) Las reglas y condiciones para el otorgamiento de las concesiones para explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales.
- B) Acerca del conocimiento sobre las aguas nacionales, se establece que: “para que en cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, —se— difunda en forma amplia y sistemática el conocimiento sobre las aguas nacionales, a través de los medios de comunicación apropiados.”
- C) Se establecen reglas para expedir las Concesiones y Asignaciones la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, así como los derechos y obligaciones de Concesionarios o Asignatarios; y se establece términos, y condiciones para los casos de “suspensión, extinción, revocación, restricciones y servidumbres de la concesión, asignación o permiso provisional para el uso del agua y de permiso de descarga.”
- D) Sobre el Registro Público de Derechos de Agua, dice que este proporcionará el servicio de acceso a la información y difusión de la misma, acerca de los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga, así como a los actos jurídicos que, conforme a la misma y sus reglamentos, precisen de la fe pública para que surtan sus efectos ante terceros.
- E) Hablando de Transmisión de Títulos, dice que estos: podrán transmitirse en forma definitiva total o parcial, con base en las disposiciones de la ley y sus reglamentos.

El Título Quinto, denominado “Zonas Reglamentadas, de Veda o de Reserva”, prevé que el Ejecutivo Federal... podrá decretar el establecimiento de zonas reglamentadas, zonas de veda o declarar la reserva de aguas y zonas de desastre, a aquellas cuencas hidrológicas o regiones hidrológicas que por sus circunstancias naturales o causadas por el hombre, presenten o puedan presentar riesgos irreversibles a algún ecosistema.

El Título Sexto, denominado “Usos del Agua”, describe las formas y condiciones de otorgar o revocar cada uno de los siguientes usos:

- A) Uso Público Urbano, que es: “la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales o del subsuelo por parte de los sistemas del Distrito Federal, estatales o municipales de agua potable y alcantarillado.”
- B) Uso Agrícola, referente al utilizado en ejidos, comunidades; y en las denominadas Unidades de Riego, Distritos de Riego, y Temporal Tecnificado.
- C) Uso en generación de energía eléctrica.
- D) Uso en otras actividades productivas tales como: La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales en actividades industriales, de acuicultura, turismo y otras actividades productivas, se podrá realizar por personas físicas o morales previa la concesión respectiva.
- E) Control de Avenidas y Protección Contra Inundaciones.
- F) Se establece una Cultura del Agua; promoviéndola entre la población, autoridades y medios de comunicación... acorde con la realidad del país y sus regiones hidrológicas.

El Título Séptimo, alude a la promoción y participación tanto de los distintos ordenes de gobierno como de la sociedad en su conjunto en los temas de la prevención y control de la contaminación de las aguas; y la responsabilidad por daño ambiental.

El Título Octavo, con el tema de Inversión en Infraestructura Hidráulica, se refiere a asuntos como los siguientes:

- A) Obras públicas necesarias que competen al Ejecutivo Federal.
- B) Participación de Inversión Privada y Social en Obras Hidráulicas Federales.
- C) Recuperación de Inversión Pública, en la forma y términos que señale la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica.

D) Cobro por Explotación, Uso o Aprovechamiento de Aguas Nacionales y Bienes Nacionales.

El Título Octavo Bis, denominado Sistema Financiero del Agua, establece que el mismo: “tendrá como propósito servir como base para soportar las acciones en materia de gestión integrada de los recursos hídricos en el territorio nacional, sin perjuicio de la continuidad y fortalecimiento de otros mecanismos financieros con similares propósitos.” Y agrega: “El Sistema Financiero del Agua determinará con claridad las distintas fuentes financieras, formas de consecución de recursos financieros, criterios de aplicación del gasto y recuperación, en su caso, de tales recursos financieros, rendición de cuentas e indicadores de gestión, así como metas resultantes de la aplicación de tales recursos e instrumentos financieros.”

El Título Noveno llamado Bienes Nacionales a cargo de “La Comisión”, prevé que la administración de los siguientes bienes nacionales queda a cargo de la Comisión: las playas y zonas federales, los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales cuyas aguas sean de propiedad nacional; los cauces de las corrientes de aguas nacionales; las riberas o zonas federales contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad nacional, los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales; las islas que existen o que se formen en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad nacional..., las obras de infraestructura hidráulica financiadas por el gobierno federal, como presas, diques, vasos, canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás construidas para la explotación, uso, aprovechamiento, control de inundaciones y manejo de las aguas nacionales, con los terrenos que ocupen y con las zonas de protección, en la extensión que en cada caso fije la Comisión. La administración de los bienes, cuando corresponda, se llevará a cabo en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad.

Finalmente, el Título Décimo dedicado al tema de las Infracciones, Sanciones y Recursos, prevé:

A) Infracciones y Sanciones Administrativas, por el mal uso y/o aprovechamiento de los recursos hídricos que menciona la ley en comento, así como, no permitir el

desempeño de las distintas autoridades del agua. Las faltas serán sancionadas administrativamente por la autoridad del agua con multas que serán equivalentes a días del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal en el momento en que se cometa la infracción, independientemente de las sanciones estipuladas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Bienes Nacionales y Ley Federal de Metrología y Normalización y sus reglamentos, las Normas Oficiales Mexicanas, el Código Penal Federal y demás disposiciones aplicables en la materia. Para sancionar las faltas, las infracciones se calificarán conforme a: la gravedad de la falta; las condiciones económicas del infractor; la premeditación, y la reincidencia en cuyo caso el monto de la multa podrá ser hasta por tres veces el monto originalmente impuesto, sin que exceda del triple del máximo permitido.

- B) Recurso de Revisión y Denuncia Popular; donde los actos o resoluciones definitivas de la autoridad del agua que causen agravio a particulares, se podrá interponer el recurso de revisión dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación. El recurso tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución reclamada. La interposición del recurso se hará por escrito dirigido al Director General de la Comisión o al Director General del Organismo de Cuenca competente. Los recursos contra actos o resoluciones que se emitan en materia fiscal conforme a la presente Ley, serán resueltos en los términos del Código Fiscal de la Federación y de su reglamento.
- C) Toda persona, grupos sociales, organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, asociaciones y sociedades, podrán recurrir a la denuncia popular en los términos del Capítulo VII de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, cuando se cometan actos que produzcan o puedan producir desequilibrios o daños a los recursos hídricos o sus bienes inherentes.

Y para terminar con el estudio de esta ley, sobresale el artículo transitorio Decimoquinto, que dice: “en tanto se cumple con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 22 de esta Ley (donde se prevé que se proponga un orden de prelación, para que el uso doméstico y el uso público urbano siempre serán preferentes sobre cualquier otro uso), se observará el siguiente orden de prelación de los usos del agua para la concesión y asignación de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, superficiales y del subsuelo, aplicable en situaciones normales: doméstico; público urbano; pecuario; agrícola; uso para la conservación ecológica uso ambiental; generación de energía

eléctrica para servicio público; industrial; acuacultura; generación de energía eléctrica para servicio privado; lavado y entarquinamiento de terrenos; uso para turismo, recreación y fines terapéuticos; uso múltiple, y otros.”

A manera de resumen, y en las palabras del Senador y Secretario de la Comisión de Recursos Hidráulicos del Senado de la República Ing. Víctor Manuel Torres Herrera, con la reforma hecha a la Ley de Aguas Nacionales se busca:

- Establecimiento de pactos entre sociedad y gobierno, con la asunción de compromisos.
- Apertura de oportunidades para los usuarios potenciales.
- Sustentabilidad de cuencas y acuíferos mediante el reordenamiento de aprovechamientos.
- Gestión por cuenca y por acuífero con mejor definición de funciones institucionales y sociales.
- Mayor participación y corresponsabilidad de Estados y municipios.
- Ampliación de espacios para precisar la política pública en materia hídrica.
- Planificación hídrica privilegiando un proceso de abajo hacia arriba.¹⁰⁸

Complementarán a la ley antes analizada, en materia estricta de regulación del agua las ya mencionadas: Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal de Derechos, la Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica Federal; leyes de las cuales no se pretende ahondar en demasía, por no ser el objeto primordial del estudio de la presente investigación.

¹⁰⁸ Artículo Perspectiva Legislativa de la Ley de Aguas Nacionales. Por Víctor Torres Herrera. Revista Agua y Saneamiento. No 12. México 2004.

3.5 ORGANISMOS PÚBLICOS OPERADORES DEL AGUA.

Los organismos públicos operadores del agua son: en el ámbito federal la Comisión Nacional del Agua; en los Estados varía el nombre, pero por citar un ejemplo, en el Estado de México es la Comisión del Agua del Estado de México; y en la esfera municipal, se les llaman organismos públicos operadores del agua, ya sea a través del mismo Ayuntamiento o mediante algún organismo público descentralizado municipal.

3.5.1 LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

Dentro de las instituciones que antecedieron a la Comisión Nacional del Agua destacan la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización creada en 1917; la Comisión Nacional de Irrigación, en 1926; la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946 y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en 1976.

Actualmente, la misión de la Comisión Nacional del Agua consiste en administrar y preservar las aguas nacionales, con la participación de la sociedad, para lograr el uso sustentable del recurso. En esta misión, administrar y preservar las aguas nacionales, significa medirlas en cantidad y calidad, calcular su disponibilidad, otorgar las concesiones, asignaciones y reservas para hacer un uso más justo y eficiente del agua, promover la participación de los usuarios para mantener el equilibrio hidrológico y una adecuada calidad del agua, mediante la construcción y operación de la infraestructura necesaria, garantizar su seguridad ante la presencia de fenómenos externos, otorgándole el valor económico correspondiente, con objeto de preservarlo para las generaciones actuales y futuras.

La participación de la sociedad considera la delegación de la responsabilidad de construir, operar y mantener la infraestructura hidráulica a las autoridades locales y a los usuarios para lograr la participación social activa en la preservación de la calidad y cantidad del agua. La participación de la sociedad en la preservación del recurso se logrará mediante el establecimiento de la cultura del agua; entendida ésta como los hábitos, costumbres y maneras de usar eficiente y racionalmente el recurso.

La Comisión Nacional del Agua tiene la visión de ser un órgano normativo y de autoridad con calidad técnica y promotor de la participación de la sociedad y de los órdenes de gobierno en la administración del agua. Es decir, busca ser una organización cuya función predominante sea el carácter normativo y de apoyo técnico en la administración y preservación del recurso por lo cual la institución delegará la responsabilidad de construir operar y mantener la infraestructura hidráulica urbana e hidroagrícola a las autoridades locales y a los usuarios. La Comisión considera que la participación de la sociedad es indispensable para alcanzar las metas que se han trazado en cada cuenca del país, ya que entre otros aspectos, los habitantes pueden dar la continuidad que se requiere a las acciones planteadas.

El desempeño de la Comisión Nacional del Agua a través de sus dependencias en el interior del país, tendrá las siguientes tareas básicas:

- A) Determinar la disponibilidad del agua.
- B) Orientar los nuevos polos de desarrollo.
- C) Lograr el uso sustentable del agua.
- D) Asegurar la preservación de los acuíferos.
- E) Garantizar la calidad del agua superficial.
- F) Llevar a cabo la recaudación en materia de aguas nacionales y sus bienes.
- G) Solucionar conflictos relacionados con el agua.
- H) Otorgar concesiones, asignaciones y permisos.
- I) Promover la cultura del buen uso y preservación del agua.
- J) Prevenir los riesgos y atender los daños por inundaciones.
- K) Prevenir los riesgos y atender los efectos por condiciones severas de escasez de agua.
- L) Operar la infraestructura estratégica.¹⁰⁹

MARCO JURÍDICO.

El marco jurídico que regula a la Comisión Nacional del Agua, parte en primer lugar del artículo 27 constitucional, el cual va a estar reglamentado por la Ley de Aguas Nacionales, y que al mismo tiempo crea la referida Comisión.

¹⁰⁹ Página de la Internet de la Comisión Nacional del Agua.

Previo a mencionar a la Comisión Nacional del Agua, la ley antes enunciada establece dos autoridades de las que dependerá esta Comisión, las cuales son:

- A) El Ejecutivo Federal, quien le corresponderá la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes ejerciéndolas directamente o a través de la Comisión; y al cual le compete: reglamentar por cuenca hidrológica y acuífero, el control de la extracción así como la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, y las superficiales; así como expedir los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas reglamentadas que requieren un manejo específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica o cuando se comprometa la sustentabilidad de los ecosistemas vitales en áreas determinadas en acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas, entre otras facultades.
- B) El Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales, a quién se le otorgan otras facultades en materia del agua, aparte de las mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

DEFINICIÓN. La Comisión Nacional del Agua, es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de Derecho Público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a esta Ley corresponde tanto a ésta como a los órganos de autoridad a que la misma se refiere. Se regulará conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior. La Comisión tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

Organización. La Comisión se organizará en dos modalidades:

- A) El Nivel Nacional, y
- B) El Nivel Regional Hidrológico-Administrativo, a través de sus Organismos de Cuenca.

Las atribuciones de la Comisión en su nivel nacional, son fungir como la autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la ley en comento le corresponden a la autoridad en materia hídrica, dentro del ámbito de la competencia federal, con apego a la descentralización del sector agua, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal o "la Secretaría" y las que estén bajo la responsabilidad de los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal o municipios; entre otras facultades.

En el nivel nacional para el despacho de los asuntos de su competencia, la Comisión contará con:

- A) Un Consejo Técnico, y
- B) Un Director General.

El Consejo Técnico de la Comisión estará integrado por los titulares de las Secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien lo presidirá; Hacienda y Crédito Público; de Desarrollo Social; de Energía; de Economía; de Salud; y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. Por cada representante propietario se designará a los suplentes necesarios con nivel de Subsecretario o equivalente. A propuesta del Consejo Técnico, el Titular del Ejecutivo Federal designará como miembros del propio Consejo, a dos representantes de los gobiernos de los Estados y a un representante de una Organización Ciudadana de prestigio y experiencia relacionada con las funciones de la Comisión. El Consejo Técnico se organizará y operará conforme a las reglas que expida para tal efecto. En las sesiones del Consejo Técnico, participará con voz, pero sin voto, el Director General de la Comisión.

El Consejo Técnico tendrá atribuciones indelegables como:

- A) Aprobar y evaluar los programas y proyectos a cargo de la Comisión.
- B) Aprobar, de conformidad con la ley en comento, y sus reglamentos, presupuesto y operaciones de la Comisión, supervisar su ejecución.
- C) Así como conocer y aprobar los informes que presente el Director General.
- D) Nombrar y remover a propuesta del Director General de la Comisión a los Directores Generales de los Organismos de Cuenca, así como a los servidores públicos de la

Comisión de los niveles central y regional hidrológico-administrativo; entre otras facultades.

Como Órgano de control interno, la Comisión contará con una Contraloría Interna, al frente de la cual estará un Contralor Interno, designado en términos de Ley; en el ejercicio de sus atribuciones se auxiliará por los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, designados en los mismos términos.

El Director General de la Comisión tendrá las facultades siguientes:

- A) Dirigir y representar legalmente a la Comisión.
- B) Adscribir las unidades administrativas de la misma y expedir sus manuales.
- C) Tramitar ante las dependencias competentes el ejercicio del presupuesto aprobado. Otorgar poderes generales y especiales en términos de las disposiciones legales aplicables y delegar facultades en el ámbito de su competencia.
- D) Presentar los informes que le sean solicitados por el Consejo Técnico y la Secretaría.
- E) Solicitar la aprobación del Consejo Técnico sobre los movimientos que impliquen modificar la estructura orgánica y ocupacional y plantillas de personal operativo, en términos de Ley.
- F) Proponer al Consejo Técnico los estímulos y licencias que puedan otorgarse al personal de la Comisión en términos de Ley.
- G) Emitir los actos de autoridad en la materia en su ámbito de competencia.
- H) Expedir los títulos de concesión, asignación, permisos de descarga, además de los permisos provisionales.
- I) Apoyar y verificar el cumplimiento del carácter autónomo de los Organismos de Cuenca, en los términos dispuestos en la ley en comento y en sus reglamentos, conforme a los procesos de descentralización de la gestión de los recursos hídricos.

Las atribuciones, funciones y actividades específicas en materia operativa, ejecutiva, administrativa y jurídica, relativas al ámbito Federal en materia de aguas nacionales y su gestión, se realizarán a través de los Organismos de Cuenca.

El Organismo de Cuenca es la unidad técnica, administrativa y jurídica especializada, con carácter autónomo, adscrita directamente al titular de la Comisión, tendrá atribuciones en el ámbito de las cuencas hidrológicas, regiones hidrológicas y

regiones hidrológico-administrativas, siendo autoridad en la materia y la gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración de las aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes. En los reglamentos de la ley se dispondrán mecanismos que garanticen la congruencia de la gestión de los Organismos de Cuenca con la política hídrica nacional y con el Programa Nacional Hídrico.

Cada Organismo de Cuenca estará a cargo de un Director General nombrado por el Consejo Técnico de “la Comisión” a propuesta del Director General de ésta; y contará con un Consejo Consultivo, que estará integrado por representantes designados por los Titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Social, de Energía, de Economía, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Salud y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y de la Comisión Nacional Forestal, así como de “la Comisión”, quien lo presidirá. Asimismo, el Consejo Técnico contará con un representante designado por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal por cada uno de los Estados comprendidos en el ámbito de competencia territorial del Organismo de Cuenca, así como del Distrito Federal cuando así corresponda. Por cada Estado comprendido en el ámbito territorial referido, el Consejo Consultivo contará con un representante de las Presidencias Municipales correspondientes, para lo cual cada Estado se encargará de gestionar la determinación del representante requerido. Los representantes referidos en el presente párrafo, participarán con voz y voto.

3.5.2 LA COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA.

El organismo operador del agua en el Estado de México es la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), organismo que tiene sus antecedentes en la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, conocida como CEAS; creada el 10 de julio de 1974 con la encomienda de dotar, ampliar y mejorar el suministro de agua potable y alcantarillado, mediante la construcción, conservación, mantenimiento, operación y administración de los sistemas. De julio de 1974 a enero de 1999, la CEAS cumplió dotando en casi 25 años a 7.4 millones de mexiquenses del servicio de agua potable, 6 millones más del servicio de alcantarillado, además de que se incorporaron 2.7 millones al servicio de tratamiento.

Dada la dinámica demográfica del Estado, la Legislatura local aprobó el proyecto para la creación de la Comisión del Agua del Estado de México (CAEM), para seguir adelante en el cumplimiento de los servicios hidráulicos.

Dentro de las funciones de la CAEM, destacan: operar, construir y administrar la infraestructura hidráulica estatal; suministrar el agua en bloque a los Ayuntamientos que se lo soliciten; ser autoridad fiscal para realizar los cobros por los servicios que presta; fijar precios públicos por el suministro de agua en bloque, drenaje y tratamiento que presta y promover el uso eficiente y ahorro del agua.¹¹⁰

La CAEM, como un organismo, a cargo de una área tan importantísima como lo es el agua ha definido su actuar en las siguientes perspectivas:

- A) Visión: ser un organismo autosuficiente, para impulsar el desarrollo de la infraestructura hidráulica que tienda a mejorar la calidad de vida de la población del Estado.
- B) Misión: Ser un organismo que realice las obras y acciones necesarias para operar, mantener e incrementar la infraestructura hidráulica estatal y apoyar a los municipios del Estado para consolidar los servicios hidráulicos que proporcionan a la población.
- C) Objetivos específicos:
 1. Incrementar la cobertura del servicio de agua potable en el Estado de México.
 2. Incrementar la cobertura del servicio de alcantarillado en el Estado de México.
 3. Incrementar la cobertura del servicio de tratamiento de aguas residuales en el Estado de México.
 4. Suministrar agua en bloque en cantidad y calidad en el Estado de México.
 5. Proporcionar el servicio de desinfección del agua que se suministra a la población del Estado.
 6. Promover y fomentar entre la población el ahorro y uso eficiente del agua.
 7. Apoyar a los municipios en la operación y mantenimiento de sus sistemas hidráulicos.
 8. Fortalecer a los organismos operadores y municipios técnica y administrativamente.

¹¹⁰ Resumen del libro: Horizontes del Agua. Editado por la Comisión del Agua del Estado de México. Sin pie de imprenta.

9. Normar, controlar y modernizar la administración y operación de la Comisión para mejorar en cantidad y calidad los servicios que presta.¹¹¹

A continuación se proporcionan datos importantes de la actividad de la CAEM, por ejemplo: la infraestructura hidráulica Estatal que es operada y mantenida por la Comisión del Agua del Estado de México, se compone de 1,892 kilómetros de líneas de conducción, lo que proporciona una cobertura en el servicio del 90%; 48 pozos profundos; 6 manantiales; 37 estaciones de bombeo; 38 tanques de regularización con capacidad de 256,765m³ y 28 cajas de distribución; adicionalmente se apoya a 43 municipios con 49 camiones cisterna, para suministrar agua potable a localidades donde no se cuenta con sistemas establecidos.

Para el abastecimiento de agua potable a la población del Estado de México, el caudal de 40.3m³/s se integra por fuentes federales en 24.6%, que entrega la Comisión Nacional del Agua, 8.3% por fuentes estatales de la Comisión del Agua del Estado de México, municipales en 61.3% y particulares en 5.8%. Del caudal suministrado el 12.5% es de origen superficial de ríos, presas, lagos y deshielos, y subterráneas el 87.5% que proviene de pozos profundos.

El 97% de las tomas de agua potable en el Estado es de tomas domiciliarias, las cuales se estiman en 1.6 millones, del tipo comercial son el 2%, 34 mil tomas aproximadamente y 6,300 son industriales, que significan el 1%.

Por otro lado, los incrementos en la demanda de agua potable ocasionan que el costo aumente a causa de que las fuentes de abastecimiento como ríos, manantiales, lagos y deshielos están cada vez más lejos de los sitios de consumo.

En materia de drenaje se cuenta con una cobertura del 72%, con la instalación de 1,512 Kilómetros de tubería de diversos diámetros; la operación de 31 cárcamos de aguas negras y pluviales; 62.76 kilómetros de colectores y 7.49 kilómetros de emisores. Se necesitan guardias las 24 horas del día, para coordinar y apoyar acciones con otras dependencias en casos de inundación y desbordamiento de ríos, presas y canales a causa de precipitaciones pluviales extraordinarias.

¹¹¹ Página de la Internet de la Comisión del Agua del Estado de México.

La capacidad de tratamiento de aguas residuales municipales es de 6.75m³/s, lo que proporciona una cobertura del 21%. Las plantas de tratamiento más importantes son: Toluca Norte, Toluca Oriente, Atlacomulco, Valle de Bravo, Jocotitlán, Tenancingo y Calpulhuac-Tianguistengo. Existen 18 lagunas de oxidación, siendo el Estado de México la entidad que mejor ha cumplido el compromiso de sanear la cuenca Lerma-Chapala. Actualmente en el Estado de México, se generan del orden de 31m³/s de aguas residuales que finalmente, en su mayoría, drenan hasta los cauces y almacenamientos superficiales y subterráneos.¹¹²

MARCO JURÍDICO.

El marco jurídico que regula a la CAEM, está integrado principalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, la Ley del Agua del Estado de México y su reglamento, la Ley que crea la Comisión del Agua del Estado de México, la Ley Federal de Derechos en Materia del Agua, y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; entre otros ordenamientos.

El 18 de enero de 1999, mediante el Decreto Número 101 de la LIII Legislatura del Estado de México, se expidió la Ley que crea el Organismo Público Descentralizado denominado Comisión del Agua del Estado de México, con carácter de autoridad fiscal; y como su nombre lo dice, al ser un organismo público descentralizado, contará con personalidad jurídica y patrimonio propios, y estos últimos serán inembargables, inalienables e imprescriptibles.

La Comisión del Agua del Estado de México, tendrá por objeto: planear, programar, construir, conservar, mantener, operar y administrar sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; de drenaje, tratamiento y reuso de aguas residuales tratadas; y de control y disposición final de los lodos producto del tratamiento de aguas residuales.

La Comisión del Agua del Estado de México, de acuerdo al artículo tercero de la ley que la crea, tendrá las siguientes atribuciones, dentro del ámbito de su competencia:

¹¹² Horizontes del Agua. Op. Cit. sin página.

1. Elaborar, aplicar, evaluar y actualizar el programa hidráulico Estatal.
2. Planear las estrategias y acciones para el eficiente ejercicio del programa hidráulico.
3. Realizar estudios y ejecutar proyectos para dotar, ampliar y mejorar los servicios e instalaciones de los sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; drenaje, tratamiento, reuso de aguas residuales tratadas; y control y disposición final de los lodos producto del tratamiento de aguas residuales.
4. Planear y programar coordinadamente con las dependencias gubernamentales federales, estatales y municipales, las obras de agua potable, drenaje, tratamiento, reuso de aguas residuales tratadas y control y disposición final de lodos producto del tratamiento de aguas residuales.
5. Ejecutar las acciones necesarias para construir, conservar, mantener, operar y administrar sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; de drenaje, tratamiento, y reuso de aguas residuales tratadas y de control y disposición final de los lodos producto del tratamiento de aguas residuales, estas acciones comprenderán la contratación de obras, bienes y servicios que sean necesarios; y podrá auxiliar a los Municipios que soliciten su intervención.
6. Proporcionar agua en bloque a los municipios, comunidades, núcleos de población, organismos, fraccionamientos y particulares que la requieran, previa firma del contrato o convenio respectivo.
7. Elaborar y mantener actualizado el padrón de los sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; drenaje, tratamiento y reuso de aguas residuales.
8. Suscribir convenios con los Ayuntamientos para la construcción, operación y administración de los sistemas de agua potable, drenaje, tratamiento y reuso de aguas residuales.
9. Prestar asistencia técnica en coordinación con los Ayuntamientos a quienes lo requieran para planear, estudiar, proyectar, construir, operar, mantener y administrar sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; drenaje, tratamiento y reuso de aguas residuales, previa firma del contrato o convenio respectivo.
10. Asesorar a las comunidades y a los municipios que lo soliciten, en las gestiones que hagan en las dependencias federales, en lo referente a tratamiento y reuso de aguas residuales y control y disposiciones final de los lodos producto del tratamiento de aguas residuales.

11. Fijar y publicar los precios públicos de los derechos por servicio de suministro de agua en bloque, drenaje y tratamiento y reuso de aguas residuales que se proporcionen a los municipios, comunidades, núcleos de población, organismos, fraccionamientos y particulares que lo requieran.
12. Determinar la liquidación de créditos fiscales, recargos, multas y demás accesorios legales en términos de la legislación aplicable.
13. Proponer a las autoridades fiscales competentes las cuotas o tarifas para el cobro de los derechos por los servicios de suministro de agua, drenaje y tratamiento y reuso de aguas residuales.
14. Operar, mantener, conservar y administrar los sistemas que le sean entregados por la Federación, los municipios u organismos y particulares.
15. Promover y apoyar la creación y consolidación de organismos públicos descentralizados de carácter municipal, para la prestación de los servicios de agua para consumo humano, industrial y de servicios; drenaje y tratamiento de aguas residuales.
16. Gestionar ante la Federación la asignación de recursos financieros, para la ejecución de programas de agua para consumo humano, industrial, de servicios, de drenaje y tratamiento de aguas residuales.
17. Fomentar la creación de un sistema financiero para las obras hidráulicas en el Estado, con la participación de autoridades federales, estatales y municipales y del sector privado.
18. Promover la participación de la Federación y del sector privado, en la concesión, asignación, financiamiento, construcción y operación de infraestructura hidráulica estatal.
19. Nombrar representantes ante las dependencias u organismos federales, estatales, municipales o ante los particulares, que requieran la intervención del Gobierno del Estado en lo referente a agua para consumo humano, industrial y de servicios; drenaje, tratamiento y reuso de aguas residuales tratadas, control y disposición final de lodos producto del tratamiento de aguas residuales.
20. Promover la ejecución de obras con participación de los beneficiarios, estableciendo los convenios para las aportaciones respectivas.
21. Recibir las aportaciones de los beneficiarios para la ejecución de las obras convenidas.

22. Dictaminar la factibilidad de dotación de los servicios de agua para consumo humano, industrial y de servicios, drenaje y tratamiento, para los nuevos desarrollos urbanos, industriales y comerciales.
23. Dictaminar los proyectos relacionados con agua para consumo humano, industrial y de servicios, drenaje o tratamiento y reuso para nuevos desarrollos urbanos, industriales y comerciales.
24. Promover en coordinación con las instituciones de educación superior, programas de investigación científica y de desarrollo tecnológico en materia de agua, así como de formación y capacitación de recursos humanos.
25. Intervenir en coordinación con las dependencias competentes en las acciones necesarias para evitar y controlar la contaminación del agua.
26. Auxiliar a las dependencias y a los organismos federales en la vigilancia para la conservación y protección de los acuíferos, zonas federales de los cauces y embalses.
27. Elaborar y vigilar el cumplimiento de normas de seguridad hidráulica en coordinación con la Dirección General de Protección Civil del Estado de México.
28. Promover el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico e impulsar una cultura, que considere a este elemento como un recurso vital y escaso.
29. Establecer políticas de comunicación y divulgación de la obra y acciones hidráulicas para fomentar la participación ciudadana.
30. Aplicar las sanciones que establezca la legislación correspondiente; y
31. Realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de la ley en comento.

Para efectos de su administración y gobierno, la Comisión del Agua del Estado de México, se integrará por un Consejo Directivo y un Vocal Ejecutivo.

Como lo establece la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México, y a la propia ley de la Comisión el órgano de gobierno, de la Comisión del Agua del Estado de México, estará integrado por un presidente, un secretario, un comisario y vocales; de la siguiente manera:

- A) El presidente será el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- B) El secretario será nombrado por el consejo directivo a propuesta del presidente.
- C) El comisario, estará nombrado por la Secretaría de la Contraloría.

- D) Cinco vocales, que serán nombrados y removidos por el Gobernador del Estado, entre los que deberá estar un representante de la Secretaría de Finanzas y Planeación; y otro de la Secretaría de Administración y un representante de los Ayuntamientos u organismos operadores.

El Consejo Directivo, de cargo honorífico para quienes lo integren, sesionará por lo menos una vez cada dos meses, tendrá las atribuciones siguientes:

- A) Dictar las normas generales y establecer los criterios que deban orientar las actividades del organismo.
- B) Aprobar los programas de trabajo y sus presupuestos.
- C) Celebrar los convenios que considere necesarios con la autoridad competente, para el cobro de los derechos sobre agua en bloque.
- D) Conocer y, en su caso, aprobar los Estados financieros y los balances anuales, así como los informes generales y especiales que deberá presentar el vocal ejecutivo.
- E) Determinar el porcentaje de los ingresos que serán destinados a incrementar sus actividades y la realización de obras de beneficio social.
- F) Conocer y aprobar las zonas para el funcionamiento de la Comisión, nombrar a los representantes de la misma y fijar sus facultades.
- G) Resolver los asuntos que plantee el vocal ejecutivo.
- H) Asesorarse de las autoridades, organismos, corporaciones, instituciones, personas físicas o morales que considere necesarios.
- I) Elaborar el reglamento interior de la Comisión; y
- J) Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.

El vocal ejecutivo será designado por el Gobernador del Estado y tendrá las facultades siguientes:

- A) Concurrir a las sesiones del consejo directivo en las que solamente tendrá voz.
- B) Ejecutar los acuerdos del consejo directivo.
- C) Ser apoderado de la Comisión con todas las facultades generales y especiales en términos del Código Civil del Estado de México, con las restricciones que se marcan el ordenamiento en comento.
- D) Seleccionar, contratar y remover al personal de la Comisión.
- E) Proponer al consejo directivo las medidas para el mejor funcionamiento del organismo, así como los programas de trabajo y presupuestos.

- F) Obtener acuerdo del consejo directivo para realizar actos de dominio.
- G) Elaborar y proponer al consejo directivo los reglamentos interiores, instructivos y en general las disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión.
- H) Proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el ejercicio de los presupuestos de gastos aprobados por el consejo directivo.
- I) Elaborar y presentar al consejo directivo bimestralmente los Estados financieros, balances o informes generales y especiales para conocer la situación financiera, operativo y administrativa de la Comisión.
- J) Consultar al consejo directivo cuando la naturaleza o cuantía de los asuntos lo requieran; y las demás que fije el Consejo Directivo.

3.5.3 EL ORGANISMO MUNICIPAL.

De manera sólo enunciativa, señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos del agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; pero no dice la forma de prestarlos, lo mismo ocurre con la Constitución del Estado de México.

No ocurre lo anterior con la Ley Orgánica Municipal, la cual contempla que la prestación de los servicios públicos, como los del agua, podrán realizarse por dependencias administrativas centralizadas, o bien por organismos auxiliares, constituidos con cargo a la hacienda pública municipal, con la aprobación de la Legislatura del Estado: y que tanto unos como otros ejercerán las funciones propias de su competencia previstas en esta ley o en los reglamentos o acuerdos expedidos por los Ayuntamientos.

Es decir, el servicio público del agua puede el municipio encomendarlo a alguna dependencia centralizada, como la Dirección de Agua y Saneamiento, la Dirección de Obras y Servicios Públicos, o cualquier otra que tenga cualquier otro nombre, según varíe el municipio del que se trate y la denominación y administración que cada Ayuntamiento quiera darle; o bien puede prestar el servicio a través de un organismo público descentralizado municipal, el cual se sujetará necesariamente a lo establecido en la Ley del Agua del Estado de México.

A lo anterior se agrega la ley antes citada, la cual establece que: “Los Ayuntamientos prestarán los servicios de suministro de agua potable y drenaje y tendrán el control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje a su cargo, y en su caso, realizarán la construcción y operación de sistemas públicos de tratamiento de aguas residuales, cobrando al usuario los derechos por el servicio.” Y agrega: “Los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, en los términos de la presente ley, estarán a cargo de los ayuntamientos, quienes podrán ejercerlos por medio de cualquiera de las siguientes dependencias y entidades: dependencias municipales; organismos descentralizados municipales o intermunicipales; la Comisión del Agua del Estado de México; y mediante concesión a través de los sectores social y privado.”

Como ejemplo de un organismo público descentralizado municipal; está el Organismo Público Descentralizado Municipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Coacalco de Berriozábal, por sus siglas SAPASAC; el cual es un organismo oficial descentralizado del poder público municipal que, en aras de una mayor eficiencia del servicio público, fue creado por Decreto del 21 de diciembre de 1992; tiene como objetivo, en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento, elevar los niveles de eficiencia en la prestación de los servicios que al efecto se deben a la población municipal, considerándolos siempre de primera necesidad, e instrumentando diversos programas y acciones orientados a fortalecer la capacidad técnica, administrativa y financiera sobre los recursos públicos que tiene bajo encomienda, a fin de operar la infraestructura instalada en estas materias, bajo cualidades de eficiencia en el recurso humano, oportunidad en la satisfacción de la demanda social, eficacia en el servicio prestado, y transparencia en el actuar del servicio público; siempre observando que SAPASAC brinde “Agua y Servicio para la Vida.”

Para lo anterior, dicho organismo desarrolla sus actividades bajo las siguientes perspectivas:

- A) Misión: con la encomienda de que los habitantes del municipio de Coacalco, tanto usuarios directos e indirectos de sus servicios, reciban el de agua potable en cantidad, calidad, continuidad y eficacia en sus diferentes usos: domestico, comercial, industrial y demás usos que se destinen en la jurisdicción municipal; así como el de alcantarillado y saneamiento de aguas residuales, mediante el pago oportuno y justo,

de tarifas sujetas a la sanción del Poder Legislativo Estatal, y acordes a la realidad socioeconómica del usuario y del municipio mismo, bajo la encomienda y facultades que le impone la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- B) Visión: bajo la rectoría del Gobierno Municipal, de su Consejo Directivo, y de su administración interna, aspira a ser un Organismo que, en aras de atender una de las demandas sociales de mayor envergadura, se consolide en sus capacidades económicas, humanas y materiales, otorgando los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, para los usuarios de puntos de atención habitacionales y no habitacionales en todo el territorio municipal; consolidación que se busca con la participación de la trilogía ciudadanía-usuarios-gobierno, que en la asimilación óptima de una Cultura del Agua, permita el sostenimiento e incremento operativo de 30 pozos propios que incluyen 8 de rebombeo, 3 plantas de tratamiento, 12 cárcamos para tratamiento de aguas negras, 11 cisternas o tanques de almacenamiento que permiten, con un apoyo adicional del 10% del suministro, del Sistema Cutzamala, brindar un servicio de 900 litros por segundo para la población coacalquense, quien por medio de 86,500 tomas domiciliarias, recibe en promedio 150 litros diarios por habitante; equipo primario, que además de las redes instaladas, hoy se deben administrar en un plano autogestivo y de independencia y salud financiera, con los propios recursos que los usuarios deben aportar por el servicio y en contra-prestación, bajo los requisitos de registro que al efecto se establecen en su esquema administrativo.¹¹³

MARCO JURÍDICO.

El principal ordenamiento jurídico municipal que rige al servicio público del agua, como ya se mencionó, es la Ley del Agua del Estado de México, la cual establece que las dependencias o entidades a que tengan a su cargo el servicio público del agua, tendrán la denominación de Organismo Prestador de los Servicios, con las facultades, derechos, obligaciones y limitaciones que establece la ley en comento y los reglamentos que de ella emanen. Dichos organismos tendrán la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y operación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, dentro de los límites de su

¹¹³ Página de la Internet del Gobierno Municipal de Coacalco de Berriozábal, Estado de México.

circunscripción territorial, para lo cual se les asignan los bienes que constituyen la infraestructura municipal para la prestación de los mismos y las atribuciones que les permitan cumplir con su responsabilidad.

Algunos de estos organismos tienen sus respectivas leyes que los crearon como son los organismos descentralizados municipales, los cuales sin contravenir lo dispuesto en el ordenamiento en comento, tendrán a su cargo:

- A) Prestar, en sus respectivas jurisdicciones, los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.
- B) Participar en coordinación con los gobiernos federal, estatal, y municipal en el establecimiento de las políticas, lineamientos y especificaciones técnicas conforme a los cuales deberá efectuarse la construcción, ampliación, rehabilitación, operación, administración, conservación y mantenimiento de los sistemas de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.
- C) Planear y programar la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, en los términos de esta ley.
- D) Realizar por sí o a través de terceros y de conformidad con la ley en comento, las obras de infraestructura hidráulica, incluida su operación, conservación y mantenimiento.
- E) Las demás que le otorguen la ley que se estudia y otras disposiciones legales en la materia.

Según el artículo 21 de la ley en comento: “Los organismos descentralizados a que se refiere esta ley, adoptarán las medidas necesarias para alcanzar su autonomía y autosuficiencia financiera en la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, y establecerán los mecanismos de control necesarios para garantizar al público usuario, condiciones adecuadas de eficiencia y transparencia.”

Importantísima disposición se establece para garantizar que estos organismos sean autofinanciables, cuando el artículo 22 dice que: “Los ingresos que obtengan los organismos referidos, por el cobro de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, deberán destinarse única y exclusivamente en la planeación, construcción, mejoramiento, ampliación, rehabilitación, mantenimiento,

administración y prestación de los mismos, en consecuencia y por disposición de esta ley, quedarán afectados para formar parte de su patrimonio los derechos, sus accesorios y demás ingresos que se causen por tal motivo.

Acerca de la constitución de organismos descentralizados municipales, se establece que “tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos, pudiendo ejercer los actos de autoridad que específicamente les señala la presente ley. Su domicilio se ubicará en la cabecera municipal, independientemente de que para el desarrollo de sus atribuciones establezcan delegaciones en donde se requiera.”

Acerca de la administración de los organismos públicos descentralizados municipales, estos estarán a cargo de un Consejo Directivo o de Administración; un Director General y un Comisario en quien recaerá el control y vigilancia de cada organismo descentralizado. Donde el Consejo Directivo del organismo estará integrado por:

- A) Un presidente que será designado por el Presidente Municipal.
- B) Un representante del Ayuntamiento.
- C) Un representante de la Comisión.
- D) Tres vocales propuestos por las organizaciones vecinales, comerciales, industriales o de otro tipo, que sean los usuarios del servicio con mayor representatividad y designados por los Ayuntamientos.

Los integrantes del consejo directivo, tendrán derecho a voz y voto en las sesiones de ese cuerpo colegiado. El consejo directivo celebrará sesiones ordinarias cada dos meses y las extraordinarias que sean necesarias, cuando las convoquen el presidente, el director general o la mayoría de sus miembros.

El Director General, que requerirá tener experiencia mínima de 3 años en mandos medios o superiores de la administración de estos servicios, será designado por el consejo directivo y tendrá las atribuciones que le confiera el reglamento de la presente ley, así como el acuerdo del cabildo respectivo.

Ejemplo de esas atribuciones son las encomendadas al Director General del OPDM-SAPASAC:

- A) Organizar, coordinar y dirigir las actividades asignadas a las Gerencias, Departamentos y servidores públicos que integran al Organismo.
- B) Coordinar, organizar y dirigir la elaboración del programa anual de trabajo, estableciendo las estrategias y lineamientos generales para su estructuración.
- C) Planear y programar la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, en los términos de la Ley del Agua del Estado de México.
- D) Revisar el procedimiento de los comités de obra y adquisiciones y firmar los contratos y convenios que con motivo de las licitaciones públicas, restringidas y adjudicaciones directas, se celebren.
- E) Revisar y aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos del Organismo y someterlo a la autorización del Consejo Directivo.
- F) Evaluar y aprobar los informes referentes a la situación financiera del Organismo y someterlo a la autorización del Consejo Directivo.
- G) Establecer las estrategias que permitan otorgar a la población del Municipio de Coacalco de Berriozábal, los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- H) Establecer los lineamientos de comunicación oficial de las actividades realizadas por el personal del Organismo.
- I) Recibir y atender las audiencias que el público en general solicite, solucionando las problemáticas planteadas de acuerdo al ámbito de su competencia.
- J) Proporcionar alternativas de solución a la población que carezca de la prestación de los servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.
- K) Coordinar y promover ante los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como dentro del Organismo, el establecimiento de las políticas, lineamientos, rehabilitaciones técnicas, operación, conservación y mantenimiento de los sistemas de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.
- L) Organizar y supervisar, la realización de obras de infraestructura hidráulica, incluida su operación, conservación y mantenimiento.
- M) Adoptar las medidas necesarias para que el Organismo alcance su autonomía y autosuficiencia técnica, administrativa y financiera, en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, estableciendo los

mecanismos de control necesarios para garantizar al público usuario condiciones adecuadas de eficiencia y transparencia.

- N) Evaluar y autorizar el otorgamiento de factibilidades de servicios de agua potable y drenaje a fraccionamientos habitacionales, industriales y comerciales, así como en todos aquellos casos que señale el Código Financiero.¹¹⁴

Los Ayuntamientos, previo convenio entre ellos, y escuchando la opinión del Ejecutivo del Estado, a través de la Comisión, podrán solicitar autorización de la Legislatura del Estado para coordinarse en la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, por conducto de un organismo descentralizado intermunicipal.

Los organismos prestadores de los servicios, los proporcionarán considerando al uso y a la prioridad establecida en el orden de la siguiente lista: doméstico, comercial, industrial, servicios públicos, recreativo; y los demás que se den en las poblaciones del Estado.

¹¹⁴ Ídem.

CAPÍTULO IV

LA LEY DEL AGUA DEL ESTADO DE MEXICO

4.1 ANTECEDENTES.

Hablar de antecedentes de la Ley del Agua del Estado de México, necesariamente remite a considerar dos aspectos; en primer lugar el del ámbito federal, donde el tema del agua parte de una regulación constitucional que se reglamenta en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que ya se estudio; dicho precepto viene a regularse en una ley reglamentaria, que en la actualidad es la Ley de Aguas Nacionales, de obligada observancia desde la esfera federal, pasando por la estatal y llegando hasta la esfera municipal, esta misma ley tiene como antecedentes los siguientes ordenamientos jurídicos:

- A) Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, de 1926.
- B) Ley de Aguas de Propiedad Nacional, de 1929.
- C) Ley de Aguas de Propiedad Nacional, de 1934.
- D) Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, de 1956.
- E) Ley Federal de Aguas, de 1972.
- F) Ley de Aguas Nacionales, de 1992.

En segundo lugar, en la esfera local el marco jurídico que regula el agua parte principalmente de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal, la actual Ley del Agua del Estado de México, y otras disposiciones complementarias. Por lo que toca específicamente a la Ley del Agua del Estado de México, son dos los principales ordenamientos que antecedieron a la actual Ley del Agua del Estado de México:

- A) La Ley sobre la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de México, del 14 de agosto de 1982.
- B) La Ley de Organismos Públicos Descentralizados de carácter Municipal para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado, del 9 de octubre de 1991.

4.2 DESGLOSE Y ESTUDIO DE LA LEY DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO.

La Ley del Agua del Estado de México promulgada el 10 de marzo de 1999, según el Decreto Número 115 de la LIII Legislatura del Estado de México, está basada en los principios del Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999, que en materia hidráulica se orientan fundamentalmente, a fomentar una nueva cultura del agua para asegurar su uso eficiente y ahorro; incrementar racionalmente el servicio de agua potable para los distintos usos, a fin de contribuir al bienestar de la población; apoyar las actividades económicas y proteger al ambiente; avanzar en la creación de un sistema estatal y municipal de administración del agua potable y alcantarillado más eficiente y autofinanciable, con la finalidad de generar más recursos e incrementar las inversiones en la materia y promover una mayor participación del sector privado en la construcción de obras y operación de sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, que permita mejorar la calidad de los servicios y eliminar cargas financieras al Estado y Municipios.¹¹⁵

La Ley del Agua del Estado de México se encuentra dividida en seis títulos, y se propone regular el amplio espectro del agua en el Estado de México y sus municipios, tratando temas como a continuación se describe.

El Título Primero establece disposiciones generales en materia del agua como las siguientes:

- A) Como objeto de la Ley, la cual es de orden público e interés social, regulará:
 - 1. La administración de las aguas de jurisdicción estatal.
 - 2. La creación, establecimiento y actualización del Sistema Estatal del Agua.
 - 3. La organización y atribuciones de las autoridades estatales y municipales.
 - 4. La prestación del servicio público de suministro de agua potable, de drenaje y tratamiento de aguas residuales.
 - 5. La participación de los sectores social y privado en la prestación de los servicios públicos del agua.
 - 6. El cobro de los derechos por la prestación de este servicio. Artículo 1o.

- B) Definición de los conceptos más generales en materia del agua, de los cuales ya se habló en el capítulo anterior de la presente investigación, y que para efectos del

¹¹⁵ Exposición de Motivos de la Ley de Aguas del Estado de México.

presente apartado sólo se enuncian los más importantes, tales como:

1. Agua potable: La que puede ser ingerida sin efectos nocivos a la salud.
2. Aguas de jurisdicción estatal: Las que se localizan en dos o más predios y que no sean consideradas como propiedad de la nación y las que son parte integrante de los terrenos de propiedad del Gobierno del Estado de México, por los que corren o en los que se encuentran sus depósitos y las que sean asignadas por la Federación.
3. Cuota: Contraprestación que deben pagar los usuarios a los organismos prestadores de servicios.
4. Derivación: La conexión de cualquiera de los servicios de un predio a otro colindante.
5. Restringir: Reducir o limitar el suministro de agua potable. (Que dicho sea de paso, la ley en comento omitió asignar numeral consecutivo).
6. Obras hidráulicas: El conjunto de obras y mecanismos construidos para el aprovechamiento, control o regulación del agua, así como para la prestación de los servicios a que se refiere la ley en comento.
7. Organismo prestador de los servicios: La dependencia o entidad, pública o privada municipal o intermunicipal, descentralizada o desconcentrada, que tiene la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo, la administración, operación, conservación, mantenimiento, rehabilitación y ampliación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, dentro de los límites de las poblaciones de su circunscripción territorial.
8. Seguridad hidráulica: Las normas y acciones requeridas para el resguardo de obras hidráulicas, incluyendo sus zonas de protección, sean obras estatales o municipales, para su preservación, conservación y mantenimiento. Asimismo, se denomina seguridad hidráulica al criterio para construir y operar obras hidráulicas para el control de avenidas y protección contra inundaciones.
9. Sistema Estatal del Agua: Conjunto de planes, programas, proyectos, obras, normas y acciones que dan sustento a la administración de las aguas de jurisdicción estatal y la mejor prestación de servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, incluyendo el reuso de las aguas residuales tratadas.
10. Sistema de Información del Agua: Conjunto de sistemas, bases de datos y demás información relacionada con los inventarios de los cuerpos de agua y de la

infraestructura hidráulica; de las inversiones realizadas en esta materia; la cartera de estudios y proyectos y la demás información climática, hidrográfica e hidrológica de las cuencas del Estado de México, incluyendo los registros de los títulos de concesión de agua y permisos correspondientes, la de su red de monitoreo en cantidad y calidad y padrón de usuarios.

11. Tarifa: la tabla de precios que deben pagar los usuarios como contraprestación por determinado uso, rango de consumo o descarga, en función del tipo de usuario, zona socioeconómica o cualquier otro factor que apruebe la autoridad competente.” Artículo 2o.

- A) Será competencia del Ejecutivo del Estado por sí mismo o por conducto de la Comisión: “la administración de aguas de jurisdicción estatal y de sus bienes públicos inherentes, la prestación de los servicios regionales de suministro de agua en bloque, drenaje y tratamiento de aguas residuales.” Artículo 3o.

- B) Atribución de los Ayuntamientos, por sí mismos, por sus organismos auxiliares, por el sector social y privado: “para prestar el servicio público del agua y administrar las aguas propiedad de la Nación que tuvieran asignadas.” Además: “los grupos académicos, especialistas, asociaciones y cámaras... podrán participar en la planeación del recurso y su programación hidráulica.” Artículo 5 y 8.

- C) Se propone que para el Sistema Estatal del Agua, ya definido, sea: “de interés público la formulación, aprobación, establecimiento y actualización del Sistema Estatal del Agua, como el instrumento rector del desarrollo hidráulico de la entidad”; el cual comprenderá, además de las políticas ya mencionadas: “políticas que permitan el desarrollo sustentable..., el establecimiento de un sistema financiero integral para el desarrollo hidráulico del Estado...; –e incorporar– en los diversos niveles educativos y académicos, la cultura del ahorro y uso eficiente del agua como un recurso vital y escaso, promoviendo el desarrollo de investigaciones técnicas, científicas y de mercado, que permitan lograr tal fin.” Y agrega: “La administración descentralizada estatal y municipal, así como los sectores privado y social, podrán participar en dicho sistema.” Artículo 6.

- D) Se declara de utilidad pública: “La planeación, diseño, construcción, ampliación, rehabilitación, conservación, mantenimiento, administración y recuperación de las obras necesarias para la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales..., (así como la disposición y manejo de los lodos producto de dicho tratamiento)..., la utilización y aprovechamiento de las obras hidráulicas o bienes de propiedad privada cuando se requiera..., la realización de instalaciones conexas, como son los caminos de acceso y el establecimiento de zonas de reserva y protección..., la instalación de los dispositivos necesarios para la medición de la cantidad y calidad de las aguas..., la integración, actualización y manejo de los padrones de usuarios..., el establecimiento de las cuotas y tarifas conforme a las cuales se cobrará su prestación en los distintos sistemas urbanos y rurales del Estado; y la prevención y control de la contaminación de las aguas bajo la jurisdicción del Estado, así como la preservación y restauración del equilibrio hidrológico de los ecosistemas, incluidas las limitaciones de extracción, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al consumo humano.” En cuyos casos se promoverá: “la expropiación de los bienes de propiedad privada, su ocupación temporal, total o parcial, o las limitaciones de dominio necesarias.” Todo esto, según los artículos 9 y 10.
- E) La Programación Hidráulica, consiste en: “La planeación, formulación, promoción, instauración, ejecución y evaluación, de la programación hidráulica..., comprenderá además: “La integración y actualización del inventario de las aguas nacionales asignadas o concesionadas al Estado o los Ayuntamientos por la autoridad competente..., la integración y actualización del catálogo de proyectos estatales y municipales..., la formulación de estrategias, políticas, planes y programas específicos, regionales, municipales, de cuenca y sectoriales que permitan inducir y regular, en su caso, la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas en el Estado..., la aprobación del Ejecutivo del Estado, del Programa Hidráulico Estatal. Cuando así lo determine el Gobierno Federal, la programación hidráulica del Estado se constituirá en el subprograma específico por entidad, correspondiente al Estado de México, a que se refiere la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento; y la medición sistemática de la ocurrencia del agua, el aprovechamiento del recurso, los retornos después de cada uso a los sistemas hidrológicos en cantidad y calidad.” Artículo 11.

El Título Segundo establece los lineamientos que deberán observar las autoridades estatales y municipales, en la prestación del servicio público del agua, tales como:

- A) Se consideran autoridades estatales, al Ejecutivo del Estado y a la Comisión del Agua del Estado de México; donde el Ejecutivo del Estado tendrá atribuciones, de las cuales ya se habló en el capítulo anterior, y para no ser demasiado reiterativo, sólo se enuncian las siguientes atribuciones, por considerarse de mayor relevancia: “reglamentar el aprovechamiento de las aguas de jurisdicción estatal..., fijar las reservas de aguas de jurisdicción estatal..., establecer la política hidráulica y aprobar el Programa Hidráulico..., expedir, por causa de utilidad pública, los decretos de expropiación, de ocupación temporal, total o parcial de bienes, o la limitación de los derechos de dominio..., establecer las vedas de control y protección de cuerpos de agua de jurisdicción estatal.” Artículo 13.

- B) Misma situación sucede con la Comisión del Agua del Estado de México, la cual además de lo establecido en la ley que la crea, tiene entre otras atribuciones importantes, como son: “formular, administrar y consolidar el desarrollo integral del Sistema Estatal del Agua..., coordinar la planeación y presupuestación del sector hidráulico estatal..., asesorar, auxiliar y proporcionar asistencia técnica a los Ayuntamientos y a los organismos prestadores de los servicios que lo soliciten..., coordinar las acciones necesarias para promover la participación de las autoridades federales, estatales y municipales, en la planeación, programación, diseño, construcción, control y evaluación de obras hidráulicas, así como las que permitan la utilización de aguas residuales tratadas en la entidad..., vigilar que la prestación y funcionamiento de los servicios se realicen eficaz y adecuadamente.” Artículo 14.

- C) “La Comisión, a petición de los Ayuntamientos, podrá prestar transitoriamente... los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, así como realizar la construcción, operación, conservación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica correspondiente.” Artículo 15.

- D) La Comisión tendrá un patrimonio constituido por: “las aportaciones federales y municipales, o de los organismos descentralizados municipales e intermunicipales o provenientes de particulares, que para el cumplimiento de su objeto se realicen a favor

de ésta; los ingresos propios; los créditos que obtenga para el cumplimiento de su objeto; las herencias y adjudicaciones que se realicen en su favor; y los demás bienes y derechos que formen parte de su patrimonio por cualquier título legal.” Dichos bienes serán inembargables e imprescriptibles. Artículo 16.

- E) Respecto de las de las autoridades municipales, se dice que estas: “prestarán los servicios de suministro de agua potable y drenaje y tendrán el control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje a su cargo, y en su caso, realizarán la construcción y operación de sistemas públicos de tratamiento de aguas residuales, cobrando al usuario los derechos por el servicio.” Y agrega que: “...podrán ejercerlos por medio de cualquiera de las siguientes dependencias y entidades: dependencias municipales, organismos descentralizados municipales o intermunicipales, la Comisión y los sectores social y privado.” Y agrega que en todo caso: “las dependencias o entidades a que se refiere el artículo anterior, tendrán la denominación de Organismo Prestador de los Servicios, con las facultades, derechos, obligaciones y limitaciones que establece la presente ley y los reglamentos que de ella emanen.” Y finaliza: “los organismos tendrán la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y operación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, dentro de los límites de su circunscripción territorial, para lo cual se les asignan los bienes que constituyen la infraestructura municipal para la prestación de los mismos y las atribuciones que les permitan cumplir con su responsabilidad. Artículos 17-19.
- F) Como ya se mencionó en el capítulo anterior, y para efectos de la presente investigación, resalta la idea de que: “Los organismos descentralizados... adoptarán las medidas necesarias para alcanzar su autonomía y autosuficiencia financiera en la prestación de los servicios...” Y agrega: “Los ingresos que obtengan los organismos referidos, por el cobro de los servicios... deberán destinarse única y exclusivamente en la planeación, construcción, mejoramiento, ampliación, rehabilitación, mantenimiento, administración y prestación de los mismos.” Artículos 21-22.
- G) Acerca del control de recursos se prevé que: “los organismos prestadores de los servicios, deberán contar con los registros contables que identifiquen los ingresos y egresos...” a efecto de integrar la cuenta pública municipal y publicar anualmente en la

"Gaceta del Gobierno" el balance de sus estados financieros. Artículo 23.

- H) Respecto a la construcción de obras públicas hidráulicas los organismos prestadores de los servicios las podrán realizar estos mismos o a través de terceros. Además: "podrán contratar directamente los créditos que requieran y responderán a sus adeudos con los bienes del dominio privado que integran su propio patrimonio y con los ingresos que perciban..." haciendo la salvedad de que: "los bienes de los organismos, destinados directamente a la prestación de los servicios..., serán inembargables e imprescriptibles." Artículos 24-25.
- I) Los cobros que realicen los organismos prestadores de los servicios en materia fiscal "tendrán el carácter de créditos fiscales, para su cobro a través del procedimiento administrativo de ejecución a que se refiere el Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México." Y agrega: "Los sectores social y privado no podrán determinar créditos fiscales." Artículos 27.
- J) Por lo que respecta a la constitución de organismos descentralizados municipales, de esto ya se habló ampliamente, y basta recordar que: "Los Ayuntamientos podrán constituir organismos descentralizados municipales o intermunicipales..." donde: "Los organismos públicos descentralizados tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos, pudiendo ejercer los actos de autoridad que específicamente les señala la presente ley." Los organismos públicos descentralizados municipales o intermunicipales, se harán mediante acuerdo del Cabildo que solicite a la Legislatura del Estado. Artículos 28-29.
- K) Dichos organismos descentralizados municipales estarán integrados por:
1. Un Consejo Directivo, que sesionará ordinariamente cada dos meses.
 2. Un Director General, designado por el Consejo Directivo, quien ejecutará las decisiones que acuerde dicho Consejo.
 3. Un Comisario, como encargado del control y la vigilancia del mismo organismo.
- Artículos 30-34.

- L) La conformación del patrimonio del organismo descentralizado, sea municipal o intermunicipal, estará integrado por: “Los ingresos propios que resulten del cobro por la prestación de los servicios..., los bienes inmuebles, equipo e instalaciones..., a la fecha de la constitución del organismo descentralizado... y los bienes muebles e inmuebles, así como las aportaciones, donaciones y subsidios que les sean entregados por los gobiernos federal, estatal o municipal, y por otras personas y entidades públicas o privadas; los bienes y derechos que adquieran por cualquier medio; los demás ingresos que obtengan por los frutos o productos de su patrimonio; y los ingresos y demás contribuciones accesorias que resulten de la aplicación de la presente ley, cuyo cobro corresponda al organismo prestador de los servicios.” Y agrega que dicho patrimonio: “sólo podrá gravarse o enajenarse en términos de las disposiciones legales aplicables.” Artículo 37.
- M) Se establece la posibilidad de crear organismos descentralizados intermunicipales con la “autorización de la Legislatura del Estado para coordinarse en la prestación de los servicios...,” el cual: “se subrogará en las responsabilidades y asumirá los derechos y obligaciones de los organismos que se extinguen.” En este caso: “el Consejo Directivo, se integrará además por: un representante de la Comisión designado por su titular; un vocal por cada uno de los municipios que integren el área de servicio del organismo intermunicipal; y el número de vocales equivalentes a los vocales representantes de entidades públicas...” Artículos 36-38.

El Título Tercero trata acerca la promoción y fomento de la participación de los sectores social y privado, la cual se considera de interés público, para el financiamiento, construcción, ampliación, rehabilitación, mantenimiento, conservación, operación y administración de la infraestructura hidráulica..., así como para la prestación de estos servicios públicos, bajo las siguientes reglas:

- A) El instrumento jurídico para llevar a cabo esto, será la concesión, con normas, procedimientos y criterios que deberán observar los Ayuntamientos, lineamientos que serán formulados y actualizados por el Ejecutivo del Estado, a través de la Comisión. Artículos 39-41. Estos lineamientos serán:
1. Se podrá concesionar total o parcialmente el servicio público. Artículo 42.
 2. Las concesiones se otorgarán mediante licitación pública, a personas morales que cuenten con experiencia, solvencia técnica y solvencia económica. Artículo 43.

3. El plazo máximo de la concesión será de hasta treinta años. Con prórroga hasta por otro período similar. Los Ayuntamientos podrán dar por terminadas las concesiones según lo previsto en el reglamento y en el propio título de concesión, pudiendo ser por vencimiento del plazo acordado, por terminación anticipada de común acuerdo de las partes, por rescisión arbitral o administrativa. Además el concesionario se subrogará en los derechos y obligaciones que tenga el organismo que venía proporcionando los servicios. Artículos 44-45.
 4. Al término de la concesión, las obras y demás bienes inherentes otorgados para la prestación de los servicios concesionados, se revertirán a los organismos descentralizados municipales o intermunicipales. Artículo 46.
 5. Los promotores y desarrolladores de fraccionamientos o parques habitacionales, comerciales, industriales o mixtos, podrán obtener concesión para prestar transitoriamente los servicios. Artículo 47.
 6. Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de las concesiones, se resolverán conforme a las disposiciones del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México. Artículo 48.
- B) Se prevé la participación del sector social, como son las organizaciones sin fines de lucro, en la prestación de estos servicios. En el caso de la ejecución de obras hidráulicas se sujetarán al Código Financiero del Estado de México y Municipios. Las asociaciones de colonos, debidamente constituidas, con fuente propia de abastecimiento, y en su caso con drenaje y sistema de tratamiento de aguas residuales, observarán estas mismas disposiciones. Las concesiones especificarán: las atribuciones de la asociación concesionaria; la organización de la asociación para ejecutar las materias objeto de la concesión; las reglas para su funcionamiento; los procedimientos para determinar las cuotas o tarifas para el cobro de los servicios respectivos; y los mecanismos de vigilancia y control que deban establecerse. Artículos 49-53.
- C) Para efectos de la participación de la iniciativa privada en obras hidráulicas, se faculta a los organismos prestadores de los servicios, para celebrar:
1. Contrato de obra pública o de prestación de servicios que se considerarán de derecho público y se sujetarán en lo conducente a la Ley de Obras Públicas y a la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y

Almacenes del Estado de México.

2. Contrato para el proyecto, financiamiento, aportación de tecnología, construcción, operación, conservación, mantenimiento, rehabilitación, ampliación y la administración de los sistemas para la prestación de estos servicios públicos, con la modalidad de inversión recuperable (en cuyos casos el organismo descentralizado se reservará la facultad de cobrar las tarifas o cuotas a los usuarios; y podrán, mediante licitación pública, convocar al sector privado, para la realización de estas obras. Artículo 55).
 3. Los demás contratos o convenios necesarios para capitalizar, mejorar, ampliar y hacer más eficiente los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales. En las bases se deberán precisar las obras a realizar y sus fases, requisitos para poder concursar, términos y condiciones para la selección de la empresa ganadora; anexar el modelo de contrato que va a regular la relación entre el organismo contratante y la empresa contratista en el que deberá quedar precisado el objeto del mismo, derechos y obligaciones de cada una de las partes, las disposiciones legales a observar, las garantías a otorgarse, las penas convencionales en caso de incumplimiento y demás disposiciones que permitan definir con objetividad a la empresa concursante, su propuesta técnica y económica. Artículos 54, 56-57.
- D) En el caso de financiamiento de las obras a realizar, se deberán precisar los montos, los mecanismos de actualización de las inversiones, así como de su amortización. Cuando el plazo exceda el período de gestión del Ayuntamiento, se deberá pedir la autorización de la Legislatura del Estado. Artículo 58.
- E) Los Ayuntamientos podrán solicitar al Ejecutivo del Estado la constitución de empresas mixtas de participación estatal o municipal, para la mejor prestación de los servicios públicos del agua. Artículo 59.

El Título Cuarto de la ley en comento, es extenso en cuanto a contenido ya que trata de la prestación de los servicios; como a continuación se estudia.

- A) Respecto a los servicios regionales de abastecimiento de agua en bloque, drenaje y tratamiento de aguas residuales de origen público-urbano, así como la realización de obras regionales, la Comisión podrá hacer los estudios necesarios para determinar la

factibilidad de realizarlos, con sus propios recursos o con la participación de las dependencias o de los tres niveles de gobierno. Asimismo, la última reforma a la ley en comento, introdujo un nuevo precepto de trascendencia financiera, al prever que la Comisión, al celebrar convenios con los municipios y con los organismos prestadores de los servicios, podrá aceptar como fuente o única garantía de pago, o ambas, las participaciones derivadas de la Coordinación Fiscal del municipio correspondiente. Artículos 60-61 Bis.

B) Acerca de la prestación del servicio de suministro de agua potable, se prevé importantes reglas a observar:

1. Existirán los siguientes usos: doméstico, comercial, industrial, servicios públicos, recreativo, y los demás que se den en las poblaciones del Estado. El uso doméstico siempre tendrá prioridad con relación a los demás; prelación que podrá variar en función del tipo de usuarios ubicados en la circunscripción territorial que comprenda el reglamento de referencia.
2. La calidad del agua suministrada para los diferentes usos, deberá cumplir con las normas oficiales mexicanas. Artículos 62-63.
3. Se establece la obligación de contratar y derecho a recibir el servicio de suministro de agua potable para:
 - a) Los propietarios o poseedores de inmuebles destinados para uso doméstico, comercial, industrial o cualquier otro de los considerados en la ley en comento y en los reglamentos que de ella emanen.
 - b) Los propietarios o poseedores de inmuebles que no tengan construcción y que al frente de su terreno exista infraestructura para la prestación del servicio. En este caso, la conexión de la toma se realizará hasta que se requiera por uso del inmueble. Artículo 65.
4. Para cada predio, giro o establecimiento, deberá instalarse una toma independiente con contrato y medidor. Artículo 67.
5. En el caso de inmuebles con el régimen de propiedad en condominio, de departamentos, despachos, negocios o comercios independientes o mixtos y a juicio del organismo prestador de los servicios, se deberá instalar preferentemente una toma y medidor por unidad privativa, pero por causa justificada, el organismo podrá autorizar una sola toma con medidor en cada conjunto. Artículo 68.
6. Se podrá autorizar, una derivación de agua potable con la autorización del

propietario del predio, giro o establecimiento derivante, en los siguientes casos:

- a) Para suministrar el servicio de agua potable a un predio, giro o establecimiento colindante, al cual el sistema no le alcance a otorgar el servicio;
- b) Cuando se trate de espectáculos o diversiones públicas temporales, siempre que cuenten con el permiso correspondiente otorgado por la autoridad facultada para autorizar su funcionamiento; y
- c) En los demás casos no contemplados, mediante el estudio detallado de la situación específica aprobada por el organismo prestador de los servicios.

Artículo 69.

7. Se faculta al organismo prestador de los servicios a restringir el servicio de agua potable, cuando:

- a) Exista escasez de agua en las fuentes de abastecimiento.
- b) Se requiera alguna reparación o dar mantenimiento a la infraestructura.
- c) A solicitud del usuario, para hacer trabajos de remodelación, construcción o cualquier otra actividad que implique la necesidad justificada de suspender el servicio.
- d) Por la falta de pago de las cuotas que establece la ley.
- e) Por no cumplir con las demás obligaciones contenidas en la ley en comento y los reglamentos que de ella emanen. Artículo 71.

8. El organismo prestador de los servicios, dictaminará la factibilidad de otorgamiento del servicio a nuevos fraccionamientos y conjuntos habitacionales, comerciales, industriales o mixtos, considerando la disponibilidad del agua e infraestructura para su prestación. Según el artículo 72.

9. Podrán operar sistemas de abastecimiento de agua potable en forma independiente, aquellos usuarios legalmente constituidos en asociaciones, siempre y cuando cuenten con la concesión del organismo prestador de los servicios y se sujeten a las disposiciones y normas establecidas en la ley y su reglamento. Asimismo, los promotores o desarrolladores de vivienda, de parques o desarrollos industriales, turísticos, comerciales y de otras actividades productivas podrán prestar transitoriamente el servicio que demanden sus propios desarrollos. Para el caso de que una persona física o moral, con fines ajenos al servicio, pretenda proporcionarlo, deberá obtener el Ayuntamiento la concesión de los servicios. Artículo 73.

10. La Comisión promoverá que los solicitantes de concesiones presenten la

constancia de que el organismo competente no pueda otorgar la factibilidad de servicios respectiva y las autorizaciones o concesiones de los servicios en comento. Artículo 74.

C) Por lo que respecta al servicio de drenaje, estarán a cargo de los organismos respectivos, los cuales regularán y controlarán las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje. Artículo 75. Para lo cual se prevén reglas para este servicio como las siguientes:

1. Están obligados a contratar el servicio de drenaje:
 - a) Los propietarios o poseedores que están obligados a contratar el servicio de agua potable.
 - b) Los propietarios o poseedores que cuenten con aprovechamientos de agua que se obtengan de fuente distinta a la del sistema del agua potable, pero que requieran del sistema para la descarga de sus aguas residuales. Artículo 76.
2. Se establecen las siguientes prohibiciones:
 - a) Descargar a sistema de drenaje todo tipo de desechos sólidos o sustancias que alteren química o biológicamente los afluentes y los cuerpos receptores, o que por sus características pongan en peligro el funcionamiento del sistema o la seguridad de la población o de sus habitantes.
 - b) Realizar la conexión clandestina de su descarga al drenaje.
 - c) Realizar alguna derivación para no cumplir con las obligaciones que se contienen en la ley en comento. Artículo 77.
3. Para hacer una derivación de una descarga de aguas residuales de un predio, a la descarga de otro predio conectada al drenaje, se requerirá autorización del organismo prestador. Artículo 78.
4. Podrá suspenderse el servicio de drenaje, cuando:
 - a) En el inmueble no exista construcción;
 - b) Se requiera reparar o dar mantenimiento al sistema de drenaje; y
 - c) La descarga pueda obstruir la infraestructura, poner en peligro la seguridad de la población o de sus habitantes. Artículo 79.

D) En tratándose del servicio de tratamiento de aguas residuales, los responsables de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje, deberán reintegrarlas en condiciones para su aprovechamiento o para mantener el equilibrio ecológico de los ecosistemas o, en su caso, cubrir al organismo prestador de los servicios, las cuotas que se deriven por el servicio de tratamiento de aguas. Artículo 81.

A efecto de dar cumplimiento a lo anterior, se prevé:

1. Establecer las disposiciones técnicas y reglamentarias para el control y la prevención de la contaminación de las aguas residuales, que se descarguen a los sistemas de drenaje de las poblaciones del Estado.
2. Ejercer las atribuciones en materia de calidad del agua que se establezcan a favor del Estado en las diversas disposiciones legales.
3. Revisar y aprobar los proyectos de los sistemas de tratamiento de aguas residuales que se pretendan construir por los Ayuntamientos a través de sus organismos prestadores y, en su caso, recomendar las modificaciones que estimen convenientes. Artículo 82.
4. Establecer los procedimientos para que se cumplan los parámetros máximos permisibles de contaminantes que se puedan descargar al sistema de drenaje, cuando no se cuente con sistemas públicos de tratamiento de aguas residuales. Artículo 83.
5. En esta materia corresponderá a los organismos prestadores de los servicios:
 - a) Expedir las condiciones particulares de las aguas residuales no domésticas, que se viertan en el drenaje.
 - b) Establecer condiciones específicas de pre-tratamiento para las descargas no domésticas que lo requieran, para la remoción o reducción de concentraciones de determinados contaminantes, cuando se cuente con el sistema público de tratamiento respectivo.
 - c) Otorgar permisos de descarga de aguas residuales no domésticas al sistema de drenaje a su cargo.
 - d) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de calidad de las descargas de aguas residuales preferentemente no domésticas al drenaje.
 - e) Revisar los proyectos de obra de los sistemas de tratamiento que se pretendan construir por parte de los particulares, así como supervisar los proyectos y obras realizados. Artículos 84 y 86.

- f) Exentar del pago de las cuotas por tratamiento de aguas residuales a los propietarios o poseedores que demuestren que sus descargas cumplen con las diversas disposiciones en materia de calidad de las aguas residuales, y a los que cuenten con permiso de descarga de aguas residuales a cuerpos y corrientes de propiedad nacional. Artículo 87.
 - g) Elaborar y notificar a la Secretaría de Ecología del Estado, el inventario de las descargas de aguas residuales no domésticas que se vierten al sistema de drenaje a su cargo. Artículo 88.
 - h) Promover ante la autoridad federal competente, por parte del Ejecutivo del Estado a través de la Comisión, la fijación de parámetros específicos de calidad del agua residual que se descargue a un determinado depósito o corriente de propiedad nacional. Artículo 89.
 - i) Convocar la participación de los sectores social y privado, mediante esquemas de concesión o contratos integrales para la construcción y/o operación de los sistemas de tratamiento. Artículo 90.
 - j) Prohibir descargas a los sistemas de drenaje, ríos, manantiales, arroyos, corrientes, colectores o canales localizados en el territorio de la entidad, desechos tóxicos sólidos o líquidos, productos de procesos industriales u otros clasificados como peligrosos conforme a las disposiciones aplicables. Según el artículo 91.
- E) Por lo que toca al reuso de las aguas residuales se promoverá en todo el Estado su utilización, a cargo de la Comisión quién además de promoverla vigilará las normas aplicables, y el organismo prestador establecerá las condiciones especiales de cada solicitud de reuso de las aguas residuales. Artículos 92-94
- F) El cobro de los derechos y aportaciones será facultad del organismo sobre la base de lo que se establezca en la ley en comento, en otras disposiciones correspondientes, a través de las cuotas y tarifas; para lo cual se establecen las siguientes reglas a observar como a continuación se describe:
1. El Consejo Directivo del organismo aprobará las cuotas y tarifas para el cobro de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales a su cargo, salvo el caso de que esos servicios estén a cargo de los

sectores social y privado, en tal caso, le corresponderá al Ayuntamiento la fijación de las tarifas respectivas. Artículo 96.

2. Queda prohibido el otorgamiento de exenciones o subsidios por cuanto al pago de los servicios que regula esta ley, ya se trate de particulares, dependencias y entidades federales, estatales o municipales, instituciones educativas o de asistencia pública o privada, salvo lo dispuesto en esta materia en la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Artículo 97.
3. Las cuotas y tarifas para el cobro de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, se aprobarán y publicarán anualmente. Artículo 98.
4. Los usuarios de los organismos presentadores están obligados a pagar las cuotas y tarifas que apruebe el organismo y la Legislatura del Estado. Artículo 99.
5. Tratándose de organismos concesionarios, la facultad de fijar la tarifa será del cabildo, o en su caso, por el organismo descentralizado; y la falta de pago de las mismas traerá como consecuencia la restricción del servicio por parte del concesionario hasta que se efectúe y normalice el pago. La falta reiterada de pago de dos o más períodos, faculta al organismo prestador, para restringir el servicio hasta que se regularice el pago y se cubran totalmente los créditos fiscales y el pago de gastos por el restablecimiento del servicio, o bien suspender el servicio, cuando se comprueben derivaciones no autorizadas o un uso distinto al contratado o convenido. Artículos 100-102.
6. Los adeudos a cargo de los usuarios y a favor de los organismos prestadores, exclusivamente para efectos de cobro, conforme a esta ley, tendrán el carácter de créditos fiscales. Artículo 103.
7. Los notarios públicos no autorizarán o certificarán los actos traslativos de dominio de bienes inmuebles, cuando no se acredite estar al corriente en el pago de las cuotas o tarifas por servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales. Artículo 104.

El Titulo Quinto que se refiere a la administración del agua y sus bienes inherentes, prevé las siguientes disposiciones:

- A) Comienza por decir que “Son aguas de jurisdicción estatal, aquéllas que se localicen en dos o más predios y que conforme al párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no reúnan las características

de ser consideradas de propiedad de la Nación –mismas que ya se estudiaron en apartados anteriores–. Asimismo se estiman aguas de jurisdicción estatal, las aguas que forman parte integrante de los terrenos de propiedad del Gobierno del Estado de México, por los que corren o en lo que se encuentran sus depósitos.” Y agrega: “El Ejecutivo del Estado a través de la Comisión normará la explotación, uso, aprovechamiento, distribución y control de las aguas de jurisdicción estatal... La explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de jurisdicción estatal, así como de sus bienes inherentes, motivará el pago por parte del usuario de los derechos que establezcan las leyes de la materia. Sin perjuicio de lo anterior, el aprovechamiento de estas aguas se realizará previa obtención del título de concesión, en el cual se determinará el caudal a aprovechar y la forma de garantizar el pago de conformidad con lo dispuesto por las leyes de la materia.” Artículos 105-106.

B) Para el establecimiento de las zonas reglamentadas, vedas y reservas; se faculta al Ejecutivo del Estado, para:

1. Reglamentar el uso de las aguas de jurisdicción estatal, para prevenir o remediar la sobre explotación de las mismas; establecer posibles limitaciones a los derechos existentes, por escasez, sequía o condiciones extraordinarias.
2. Declarar zonas de veda para proteger o restaurar un ecosistema y para preservar las fuentes de agua o protegerlas contra la contaminación.
3. Decretar reservas de agua para determinados usuarios. Artículo 107.

C) En cuanto a la regulación de las aguas como son: la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de jurisdicción estatal, por los particulares o por las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal o municipal, se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo de Estado, a través de la Comisión, la cual no será menor de cinco, ni mayor de cincuenta años, y podrán prorrogarse por igual plazo por el que se hubieren otorgado, si sus titulares no incurren en las causales de terminación previstas en la presente ley y lo soliciten dentro de los dos años previos al término de su vigencia; según el artículo 110, para lo cual se establecen las siguientes reglas a observar:

1. Se suspenderá la concesión para el uso, explotación o aprovechamiento de aguas de jurisdicción estatal, independientemente de la aplicación de las sanciones que procedan, cuando el concesionario:

- a) No cubra los pagos por los conceptos de la concesión otorgada.
 - b) No permita que se efectúe la inspección, la medición o verificación sobre los recursos e infraestructura hidráulica concesionada.
 - c) No cumpla con el título de concesión, por causas comprobadas imputables al mismo. En todo caso, se otorgará al concesionario un plazo de quince días hábiles para que regularice su situación, antes de aplicar la restricción respectiva. Artículo 111.
2. Se da por terminada la concesión por:
- a) Vencimiento del plazo establecido o por renuncia del titular.
 - b) Revocación por incumplimiento de los términos de la propia concesión y de la ley en comento.
 - c) Caducidad declarada por la Comisión, cuando se deje de explotar, usar o aprovechar aguas estatales durante tres años, consecutivos.
 - d) Rescate de la concesión o asignación por causa de utilidad o interés público. Resolución judicial. Artículo 112.
3. Muy importante institución se crea con “el Sistema de Información del Agua, en el que se inscribirán los títulos de concesión, así como las prórrogas de las mismas, terminación y los actos relativos a la transmisión total o parcial de su titularidad. Las constancias que expida el Sistema de Información del Agua, serán medios de prueba, y la inscripción será condición para que la transmisión de derechos de los títulos, surtan sus efectos legales ante terceros y ante la Comisión. El Sistema de Información del Agua será público, por lo que cualquier persona lo podrá consultar, solicitar a su costa certificaciones de las inscripciones y documentos que dieron lugar a las mismas. Serán nulas y no surtirán ningún efecto, las transmisiones que se efectúen en contravención a la presente ley y su reglamento, sin perjuicio de las sanciones correspondientes.” Artículo 115.
- D) La prevención y control de la contaminación del agua, se realizará mediante la promoción y ejecución de las medidas y acciones necesarias, consideradas como de interés público; para lo cual la Comisión, en coordinación con la Secretaría de Ecología, los Ayuntamientos y los organismos prestadores municipales o intermunicipales, tendrán a su cargo:

1. Realizar mediciones, estudios, investigaciones, planes y proyectos considerados en el Programa Hidráulico Estatal para la conservación y mejoramiento de la calidad del agua.
 2. Promover, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para preservación, conservación y mejoramiento de la calidad del agua.
 3. Formular planes y programas integrales de protección de los recursos hidráulicos del Estado, considerando la relación entre los usos del suelo y la cantidad y calidad del agua.
 4. Vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares de descarga que deben satisfacer las aguas residuales que se generan en bienes y zonas de jurisdicción estatal de las aguas vertidas directamente en cuerpos de agua de jurisdicción estatal y en los casos previstos por la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México.
 5. Vigilar que el agua suministrada para el consumo humano cumpla las normas de calidad correspondientes y que el uso de las aguas residuales con tratamiento previo o sin él, cumpla con las normas de calidad del agua correspondiente.
 6. Promover, coordinar, supervisar e implementar las medidas necesarias para evitar que desechos sólidos, sustancias tóxicas y lodos producto de tratamientos, contaminen las aguas superficiales o el subsuelo, tanto nacionales como de jurisdicción estatal.
 7. Ejercer las atribuciones que le corresponden en materia de prevención y control de la contaminación del agua y de su fiscalización y sanción, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México. Artículos 116-117.
- E) Acerca de los bienes inherentes estatales y la seguridad hidráulica, comprende desde luego, administrar las aguas residuales de origen público-urbano, hasta antes de su descarga en cuerpos o corrientes de propiedad nacional o de jurisdicción estatal, pudiendo promover su reuso.
1. Asimismo, la Comisión tendrá a cargo de, la administración de los siguientes bienes:
 - a) Las zonas de protección, en la parte correspondiente a los cauces de corrientes.
 - b) Los terrenos ocupados por los vasos de lagos, lagunas o depósitos naturales

- cuyas aguas sean de jurisdicción estatal.
- c) Los cauces de las corrientes de aguas de jurisdicción estatal.
 - d) Las zonas de protección contiguas a los cauces de las corrientes y a los vasos o depósitos de propiedad estatal.
 - e) Los terrenos de los cauces y los de los vasos de lagos, lagunas o esteros de propiedad estatal, descubiertos por causas naturales o por obras artificiales.
 - f) Las islas que existen o que se formen en los vasos de lagos, lagunas, esteros, presas y depósitos o en los cauces de corrientes de propiedad estatal, excepto las que se formen cuando una corriente segregue terrenos de propiedad particular, ejidal o comunal.
 - g) Las obras de infraestructura hidráulica financiada por el gobierno estatal, como presas, diques, vasos, canales, drenes, bordos, zanjas, acueductos, distritos o unidades de riego y demás construidas para la explotación, uso, aprovechamiento, control de inundaciones y manejo de las aguas estatales con los terrenos que ocupen y con la zona de protección en la extensión que cada caso fije la Comisión. Artículos 125-126.
2. Aunado a lo anterior, la Comisión conforme a la ley y en coordinación con los gobiernos federal, estatal y municipal, o en concentración con la ciudadanía, podrá:
- a) Construir y operar las obras para el control de avenidas y protección contra inundaciones de centros de población y áreas productivas.
 - b) Determinar la operación de la infraestructura hidráulica para el control de las avenidas y tomar las medidas necesarias para dar seguimiento a fenómenos hidrometeorológicos extremos, promoviendo o realizando las acciones necesarias para atender las zonas de emergencia afectadas por dichos fenómenos.
 - c) Establecer las normas para realizar las acciones necesarias para evitar que la construcción u operación de una obra que altere desfavorablemente las condiciones hidráulicas de una corriente, ponga en peligro la vida de las personas y la seguridad de sus bienes. Artículo 133.
- F) Para el manejo integral del agua y su uso eficiente la Comisión, los organismos prestadores, los usuarios de las aguas de jurisdicción estatal y los de los servicios públicos del agua, deberán conservar y mantener en estado óptimo sus instalaciones

hidráulicas para evitar fugas y desperdicios de agua, así como para contribuir a la prevención y control de la contaminación del recurso; promover lo necesario a efecto de detectar reparar oportunamente las fugas en las redes y obras de conducción y distribución del agua; realizar las acciones necesarias para promover un uso más eficiente del agua y su reuso, así como la captación y aprovechamiento de las aguas pluviales; pudiendo efectuar:

1. Estudios necesarios para tal fin.
2. Investigación o desarrollo y obtención de tecnología de punta.
3. Proyectos y obras que permitan un uso más eficiente de las aguas independientemente del uso de las mismas. Artículos 134-139.

Por último, el Título Sexto de la ley en comento trata de las visitas, infracciones y sanciones aplicables en materia del agua; dividido en diversos temas de la siguiente manera:

A) Las autoridades estatales, municipales o sus descentralizadas, realizarán los actos de verificación, inspección y vigilancia en el ámbito de su respectiva competencia, a fin de comprobar que los usuarios, concesionarios o permisionarios, los responsables solidarios, los terceros con ellos relacionados, han cumplido con las disposiciones de la ley de la materia, su reglamento y disposiciones que de ella emanan, estando facultados para:

1. Llevar a cabo visitas de verificación para comprobar:
 - a) El correcto uso de los servicios contratados.
 - b) El funcionamiento de las instalaciones esté de acuerdo a la autorización concedida.
 - c) El correcto funcionamiento de los medidores y las causas de alto y bajo consumo.
 - d) El diámetro de las tomas y de las conexiones de la descarga sea el correcto.
 - e) Los consumos de agua de los diferentes usuarios.
2. Se harán inspecciones para vigilar:
 - a) Que los aprovechamientos, tomas o descargas, cumplan con lo dispuesto en la ley en comento.
 - b) El debido cumplimiento de la presente ley y su reglamento.
 - c) La correcta prestación de los servicios concesionados.
 - d) Que no existan tomas o aprovechamientos clandestinos de agua.

3. Solicitar la documentación e información necesaria, la cual deberá ser requerida por las autoridades estatales o municipales a través de las visitas de inspección o por medio de escrito debidamente fundado y motivado; y la negativa de los usuarios a proporcionar la documentación e información solicitada por la autoridad competente, dará lugar a las sanciones administrativas y penales correspondientes en los términos de lo que disponga la ley de la materia, su reglamento y demás disposiciones legales aplicables.
 4. Allegarse los medios de prueba directos o indirectos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones. Y la información que obtengan las autoridades estatales y municipales competentes, servirá de base para iniciar procedimientos de imposición de sanciones, determinar presuntivamente pagos omitidos, así como cualquier otro supuesto; asimismo, el usuario, en los plazos para alegar lo que a su derecho convenga, podrá ofrecer las pruebas sobre hechos u omisiones que se le imputan. Artículo 140-145.
- B) En cuanto a las infracciones y sanciones administrativas las autoridades estatal y municipal, o sus descentralizadas, sancionarán por la comisión de los siguientes hechos:
1. Explotar, usar, o aprovechar aguas estatales sin título, cuando lo exija la ley en comento, así como modificar o desviar los cauces, vasos o corrientes cuando sean propiedad del Estado, sin autorización de la autoridad estatal, o de la Comisión.
 2. Explotar, usar o aprovechar aguas estatales, sin observar las disposiciones en materia de calidad del agua.
 3. Explotar, usar o aprovechar aguas estatales en volúmenes mayores a los autorizados en el título respectivo.
 4. Ocupar cuerpos receptores propiedad del Estado, sin autorización de la Comisión.
 5. Alterar la infraestructura hidráulica autorizada, sin permiso de la Comisión, la autoridad municipal o su descentralizada en el ámbito de sus respectivas competencias.
 6. Negar los datos requeridos por la Comisión, para verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley, en los títulos de concesión.
 7. Arrojar o depositar sustancias tóxicas peligrosas y lodos provenientes de los procesos de tratamiento de aguas residuales, en cauces y vasos estatales.
 8. Incumplir las obligaciones contenidas en los títulos de concesión o permiso.

9. Omitir la inscripción del título en el Sistema de Información del Agua.
10. Incumplir la obligación de solicitar oportunamente el servicio de agua potable y la instalación de la descarga correspondiente, dentro de los plazos establecidos en por la ley.
11. Instalar en forma clandestina conexiones en cualquiera de las instalaciones de las redes, así como ejecutar o consentir que se realicen provisional o permanente, derivaciones de agua o drenaje.
12. Proporcionar servicios de agua en forma distinta a la que señale esta ley a personas que están obligadas a surtirse directamente del servicio público.
13. Negarse el usuario a reparar alguna fuga de agua que se localice en su predio.
14. Desperdiciar ostensiblemente el agua o no cumplir con los requisitos, normas y condiciones de uso eficiente del agua que establece esta ley, su reglamento o las disposiciones que emitan la autoridad o su descentralizada a cargo del servicio.
15. Impedir, sin interés jurídico y causa debidamente justificada, la ejecución de obras hidráulicas en vía pública, para la instalación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.
16. Deteriorar o causar daños a cualquier obra hidráulica o red de distribución.
17. Impedir la instalación de los dispositivos necesarios para el registro o medición de la cantidad y calidad del agua.
18. Causar desperfectos a su aparato medidor, violar los sellos del mismo, alterar el consumo o provocar que el propio medidor no registre el consumo de agua, así como retirar o variar la colocación del medidor de manera transitoria o definitiva, sin la autorización correspondiente.
19. Impedir la revisión de los aparatos medidores o la práctica de visitas de inspección.
20. Emplear mecanismos para succionar agua de las tuberías de conducción o de distribuir, sin la autorización correspondiente.
21. Descargar aguas residuales en la red drenaje, sin contar con el permiso de la autoridad o su descentralizada a cargo de este servicio o haber manifestado datos falsos para obtener el permiso de referencia.
22. Recibir el servicio público de agua potable, agua residual tratada y drenaje o descarga aguas residuales en las redes de drenaje, sin haber cubierto las cuotas o tarifas respectivas.
23. Descargar aguas residuales en la red drenaje, por parte de los usuarios de aguas

federales, sin que se hayan cubierto las cuotas y tarifas respectivas.

24. Incumplir el concesionario con cualquier de las obligaciones establecidas en la presente ley, o las previstas en el título de concesión.
25. Realizar campañas con fines de lucro o beneficios personales, con el objeto de iniciar a la comunidad de incumplir con los ordenamientos contenidos en la ley.
26. No registrar las instalaciones u obras hidráulicas ante la Comisión. Según el artículo 146.

C) Las conductas antes enunciadas serán sancionadas administrativamente por la autoridad estatal, municipal o sus descentralizadas, con multas equivalentes a días de salario mínimo general vigente en el área geográfica y en el momento en que se cometa la infracción; días que van desde los 10 hasta los 10,000 salarios mínimos; en donde se considerarán: la gravedad de la falta, las sanciones económicas infractor y la reincidencia. Además se prevén los siguientes supuestos:

1. Se podrán imponer adicionalmente:
 - a) Cancelación de tomas clandestinas, derivaciones no autorizadas, descargas de aguas residuales sin permiso o que no se apeguen a las disposiciones legales.
 - b) Clausura, por incumplimiento de la orden de suspensión de actividades.
 - c) Suspensión del permiso de descarga de aguas residuales, el cual podrá clausurar temporal o definitivamente los procesos productivos generadores de la contaminación de la empresa o establecimiento causantes directos de la descarga: y/o
 - d) Revocación del título o permiso respectivo.
2. Las sanciones antes mencionadas se impondrán sin perjuicio de que la autoridad estatal, municipal o sus descentralizadas, inicien el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de los créditos fiscales; y además se impondrán sin perjuicio del cobro de los daños y perjuicios que resulten, así como de las multas por infracciones fiscales y de la aplicación de las sanciones por la responsabilidad penal que resulte; y si constituyeren un delito, se formulará denuncia ante las autoridades competentes, sin perjuicio de aplicar las sanciones administrativas que correspondan. Artículo 150-151.
3. Se entenderá por medidas de seguridad la adaptación y ejecución de acciones y disposiciones que, con apoyo en esta ley, dicten las autoridades del Gobierno del Estado los municipios, encaminada a evitar daños que puedan causar las

instalaciones, construcciones y obras. Medidas de seguridad que serán inmediata ejecución, tendrán carácter preventivo y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones que en su caso correspondan. Artículos 152-153.

4.3 DESGLOSE Y ESTUDIO DEL REGLAMENTO DE LA LEY DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO.

El Reglamento de la Ley del Agua del Estado de México fue aprobado el 16 de agosto del 2001, publicado el 4 de septiembre del 2001 y entró en vigencia el 5 de septiembre del mismo año. Esto según obligación impuesta al Gobernador del Estado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que en su artículo 77 fracciones III y IV prescribe que: “Son facultades y obligaciones del Gobernador del Estado: ...Promulgar y publicar las leyes, decretos o acuerdos que expida la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; ...expedir los reglamentos necesarios para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos expedidos por la Legislatura;”

Dividido en cuatro capítulos, el Reglamento de la Ley del Agua del Estado de México, el ordenamiento en estudio retoma varios temas de la Ley del Agua del Estado de México, de los cuales la misma mandata que se regulen a efecto de hacer aplicable la ley aludida.

En su Capítulo Primero dice que dicho ordenamiento tiene por objeto reglamentar la Ley del Agua del Estado de México, en las materias siguientes:

- A) Sistema Estatal del Agua.
- B) Servicios prestados por la Comisión del Agua del Estado de México.
- C) Protección y cultura del agua.

Asimismo, dice que habrá de entenderse por:

- A) Comisión, a la Comisión del Agua del Estado de México, el cual es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tendrá por objeto: planear, programar, construir, conservar, mantener, operar y administrar sistemas de agua para consumo humano, industrial y de servicios; de drenaje, tratamiento y reuso de aguas residuales tratadas; y de control y disposición final de los

lodos producto del tratamiento de aguas residuales. Según los artículos 1 y 2 de la ley que crea este organismo.

- B) Organismo, al organismo prestador de los servicios, que es la dependencia o entidad, pública o privada municipal o intermunicipal, descentralizada o desconcentrada, tiene la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo, la administración, operación, conservación, mantenimiento, rehabilitación y ampliación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, dentro de los límites de las poblaciones de su circunscripción territorial.
- C) Sistema, al Sistema Estatal del Agua, que es el conjunto de planes, programas, proyectos, obras, normas y acciones que dan sustento a la administración de las aguas de jurisdicción estatal y la mejor prestación de servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, incluyendo el reuso de las aguas residuales tratadas. Estos dos últimos conceptos según definición de la propia Ley del Agua del Estado de México. Artículos 1-2.

El Capítulo Segundo, trata de la integración y funcionamiento del Sistema Estatal del Agua que es el instrumento rector del Estado para el desarrollo hidráulico:

- A) Definición. El Sistema es el instrumento rector del desarrollo hidráulico del Estado y la instancia de coordinación entre Estado y municipios para planear de manera integral la materia hidráulica en la entidad. Artículo 3.
- B) Le corresponde al Sistema definir y establecer las políticas para:
 1. La elaboración, instauración, seguimiento, evaluación y actualización permanente de los procesos de planeación y programación hidráulica estatal y municipal.
 2. La administración y manejo de las aguas de jurisdicción estatal.
 3. La prestación de los servicios públicos del agua.
 4. El mejor uso de las aguas asignadas al Estado.
 5. El manejo y conservación de la infraestructura hidráulica estatal.
 6. El establecimiento de un sistema financiero integral para el desarrollo hidráulico.
 7. La promoción de la cultura del ahorro y uso eficiente del agua y su incorporación en los planes de estudios de educación básica, media superior y superior.
 8. El fomento de investigaciones científicas, técnicas y de mercado que permitan consolidar la cultura del ahorro y uso eficiente del agua. Artículo 4.

- C) Las políticas establecidas por el Sistema serán vinculatorias para el Estado y municipios y servirán de sustento para la elaboración de sus planes y programas hidráulicos. El cual se integrará por la Comisión, los Ayuntamientos, y los Organismos. Artículo 5 y 6.
- D) La coordinación del Sistema estará a cargo del Vocal Ejecutivo de la Comisión, quien tendrá las siguientes funciones:
1. Establecer y operar un registro de las políticas aprobadas por el Sistema.
 2. Verificar la incorporación de las políticas que establezca el Sistema en la planeación estatal y municipal.
 3. Proponer al Sistema lineamientos para la definición y establecimiento de las políticas hidráulicas para el desarrollo de la entidad.
 4. Proponer la aplicación de los avances científicos y tecnológicos en el establecimiento y conservación de la infraestructura hidráulica, así como en la prestación de los servicios públicos de agua.
 5. Presidir las sesiones del Sistema.
 6. Convocar a los Ayuntamientos y Organismos para que participen en el establecimiento, conservación y desarrollo del Sistema.
 7. Proponer los lineamientos para el desarrollo y periodicidad de las sesiones de trabajo del Sistema.
 8. Proponer programas de capacitación para los Ayuntamientos y los Organismos en materia hidráulica.
 9. Someter a la aprobación del Sistema programas de promoción de la cultura del ahorro y uso eficiente del agua.
 10. Proponer reformas a las disposiciones legales y reglamentarias en materia del agua, para mantenerlas permanentemente actualizadas a las necesidades de la sociedad. Artículo 7.
- E) Por lo que toca al Sistema de Información del Agua, se le define como un instrumento de apoyo para la definición y establecimiento de las políticas del Sistema, así como para procesar la información necesaria para la planeación y evaluación en materia hidráulica estatal y municipal; el cual será establecido, operado y actualizado por la Comisión. Al mismo tiempo, esta Comisión establecerá y operará un registro de títulos de concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas de jurisdicción

estatal y permisos de descarga a cuerpos receptores estatales. Artículo 8-10.

El Capítulo Tercero, que se refiere a los servicios prestados por la Comisión, de los cuales prevé lo siguiente:

- A) Se consideran servicios hidráulicos, los siguientes:
1. Suministro de agua en bloque.
 2. Conexión de la toma para el suministro de agua en bloque.
 3. Fomentar la participación del sector privado en la prestación de los servicios del agua y los demás que sean propios de su objeto y lo soliciten los Ayuntamientos o los particulares. Artículo 11.
- B) Para el suministro de agua en bloque, la Comisión en los convenios que celebre con los Ayuntamientos y organismos, exigirá como garantía de pago por la prestación del servicio, las participaciones federales y estatales con la autorización de la Secretaría de Finanzas y Planeación; a la cual, la Comisión enviará mensualmente a la Secretaría de Finanzas y Planeación los Estados de cuenta de los Ayuntamientos y de los organismos, para que proceda a efectuar el pago de los créditos fiscales, procediendo de inmediato a transferir el importe correspondiente a la Comisión. Artículo 13 y 14.
- C) Por lo que a tarifas se refiere, la Comisión fijará los precios públicos por los servicios de suministro de agua en bloque, considerando:
1. Los costos de administración, operación, conservación, mantenimiento y mejoramiento de los sistemas hidráulicos, los recursos necesarios para cubrir los costos financieros y de rehabilitación, reposición y ampliación de las obras e instalaciones, así como los índices de inflación.
 2. Considerar el pago de los derechos federales por el uso o aprovechamiento y suministro de las aguas nacionales y por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la Nación.
 3. Serán fijados por zonas socio-económicas, tipos de uso y rangos de consumo, de manera que reflejen el costo real del servicio, para fortalecer las finanzas de la Comisión, la cual se apegará a los principios de proporcionalidad y equidad, para propiciar que los usuarios finales del servicio contribuyan en un plano de igualdad y en función de su respectiva capacidad económica. Artículos 16-17.

El último capítulo de este ordenamiento hace referencia al importantísimo tema de la educación y cuidado de este vital líquido; este apartado está denominado como de la Protección y Cultura del Agua, estableciendo principios como los siguientes:

- A) A efecto de apoyar la prevención y control de la contaminación del agua, la Comisión en coordinación con la Secretaría de Ecología, podrá:
1. Promover ante las autoridades educativas, la incorporación en los programas de estudio, la materia de prevención y control de la contaminación del agua.
 2. Fomentar el uso de métodos y tecnologías que reduzcan la contaminación del agua.
 3. Impulsar estudios e investigaciones para generar conocimientos y tecnologías que permitan la prevención y control de la contaminación del agua. Artículo 18.
- B) La Comisión, en coordinación con las autoridades de ecología, promoverá la utilización racional y eficiente del agua, y el reuso de las aguas residuales, para contribuir al desarrollo sustentable del Estado. Artículo 19.

4.4 PROPUESTA DE ESTABLECER LA OBLIGATORIEDAD PARA EL AYUNTAMIENTO, DE CREAR EL ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL PRESTADOR DE LOS SERVICIOS DEL AGUA.

Ante la grave problemática en que se encuentra el agua no sólo en el ámbito municipal, sino que además dicha problemática tiene alcances estatales, nacionales y hasta mundiales, es necesario crear medidas viables y urgentes para coadyuvar en la preservación de este vital líquido; es por ello, que la propuesta para que cada uno de los Ayuntamientos de los respectivos municipios en el Estado de México, tengan la obligatoriedad de descentralizar la prestación del servicio público del agua a través de crear su propio organismo público descentralizado municipal prestador de dicho servicio, está basada en diversos aspectos, primeramente, porque hay ventajas importantes al crear un organismo de este tipo; en segundo lugar, porque se considera que existe factibilidad administrativa, financiera y operativa de constituir dicho organismo; finalmente, porque así lo vislumbran y proponen diversas disposiciones jurídicas. A efecto de darle el debido sustento a esta propuesta, que es el tema de la presente investigación, a

continuación se desarrollan los anteriores aspectos dividida en los temas antes enunciados.

A) VENTAJAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN. Para efectos de la presente investigación, se encuentran las siguientes ventajas:

1. Ventajas administrativas. Como ya se estudio en el primer capítulo de este trabajo, existen diversas formas de administración pública: la centralizada, la desconcentrada y la descentralizada; donde esta última es la que se propone para la prestación del servicio público del agua, ya que las características de dicha administración representan en si mismas, ventajas para la gestión del servicio público del agua, como son:
 - a) Tener una personalidad jurídica y patrimonio propios; personalidad jurídica propia con la cual puede llevar a cabo actos jurídicos para cumplir con sus atribuciones, y demás actos necesarios para la administración de los recursos y bienes a su encargo.
 - b) Contar con un órgano de gobierno y/o de administración, independientes al poder central, y por lo mismo autonomía en la toma de sus decisiones.
 - c) Desligar al poder central una gran carga de trabajo administrativo. Situación que no sucede así en los municipios donde no existe un organismo como el que se propone, pero donde forzosamente existe una dependencia de mayor o menor rango, que puede llamarse Dirección de Obras Públicas, Dirección de Agua y Saneamiento, Subdirección de Agua Potable, etcétera; la cual se encarga de la prestación del servicio público del agua, pero por pertenecer a la administración central, su gestión administrativa está sujeta a las decisiones del Ayuntamiento el cual trata una gran variedad de áreas administrativas y no exclusivamente el tema del agua, y por ende la prestación de este servicio no es atendida con la debida importancia que tiene y que debe dársele.

2. Ventajas financieras. Hay municipios en donde no existe un organismo de esta naturaleza, y todo lo que respecta a sus finanzas se encuentran ligadas a la Ley de Ingresos, y al Presupuesto de Egresos del Ayuntamiento, en conjunto con los demás ingresos y egresos; donde los recursos financieros que se obtienen por concepto de la prestación de los servicios públicos del agua, entran junto con los demás que percibe el Ayuntamiento por cualesquier concepto a toda la hacienda

municipal de donde estos recursos de manera general se reparten en todas las áreas de la administración municipal. Por lo tanto, la creación de un organismo de esta naturaleza conlleva el beneficio de volverlo autónomo, financieramente hablando, ya que con la descentralización se le dotan de facultades muy relevantes como:

- a) Con esta capacidad financiera se apoya y se cumple el principio del artículo 14 Bis 5 de la Ley de Aguas Nacionales, el cual dice que es un principio de la política hídrica nacional el que la gestión del agua debe generar recursos económicos y financieros necesarios para realizar sus tareas inherentes, bajo el principio de que “el agua paga el agua”.
 - b) Adquirir compromisos de financiamiento, en materia fiscal para la administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos inherentes al servicio que presta.
 - c) Finalmente, le permitirá actuar en materia presupuestal y ejecutiva en el manejo de los recursos que se le destinen.
3. Ventajas operativas. Como ventajas operativas en la prestación del servicio público del agua destacan de manera enunciativa, las siguientes:
- a) Autonomía técnica. Es decir, al existir la descentralización no intervendrán otras áreas del Ayuntamiento en la ejecución de las tareas propias de la prestación del servicio público del agua.
 - b) Personal propio especializado en la materia hidráulica.
 - c) Infraestructura material propia y especializada, como: vehículos, maquinaria, equipo e instalaciones exclusivos para la prestación de este servicio.

B) FACTIBILIDAD PARA CREAR UN ORGANISMO PÚBLICO DESCENTRALIZADO.

Entendiéndose como factibilidad, la característica de hacer viable o posible la realización de un hecho, en la presente investigación se ha considerado dicha factibilidad en las áreas administrativa, financiera y operativa.

1. De manera general, y derivado del estudio de la legislación aplicable en el Estado de México, se considera que si es posible llegar a crear en cada municipio un organismo público descentralizado para la prestación del servicio público del agua, porque para apoyar a la constitución de un nuevo organismo público descentralizado para la prestación del servicio público del agua, la misma

legislación de la materia, mandata a la Comisión Estatal del Agua (CAEM), a brindar toda la ayuda necesaria para la creación y administración del nuevo organismo, esto según se desprende de lo enunciado por el Reglamento Interior de la Comisión del Agua del Estado de México, el cual prevé en su artículo 19, que dicha Comisión contará con una “Dirección General de Coordinación con Organismos Operadores” la cual tiene las entre otras funciones:

- a) Coordinar con las demás unidades administrativas del Organismo, es decir de la propia CAEM, la elaboración de estudios para conocer y atender los requerimientos de infraestructura hidráulica de los municipios.
- b) Promover, en coordinación con las direcciones generales del Programa Hidráulico y de Infraestructura Hidráulica, la creación, desarrollo y consolidación de organismos prestadores de los servicios de agua potable, drenaje, tratamiento y reuso de aguas residuales tratadas.
- c) Proponer el otorgamiento de apoyos a los gobiernos municipales y Organismos con mayores carencias en materia hidráulica; apoyos entre los que pueden considerarse la asesoría administrativa, fortalecimiento financiero, y equipamiento de infraestructura hidráulica, y de capacitación y/o asignación de personal calificado en todas las áreas del organismo a crear.
- d) Asesorar, con el apoyo de las direcciones generales del Programa Hidráulico, de Infraestructura Hidráulica y de Administración y Finanzas, a los Organismos para que logren su autosuficiencia técnica, administrativa y financiera.
- e) Asesorar, en coordinación con las direcciones generales del Programa Hidráulico y de Infraestructura Hidráulica, a los consejos directivos de los Organismos en la atención de problemas que se generen por la prestación de servicios de agua potable, drenaje, tratamiento y reuso de aguas residuales tratadas.
- f) Promover, en coordinación con la Dirección General de Administración y Finanzas, ante los municipios y Organismos, acciones y estrategias para la regularización del cobro de los derechos por la conexión de tomas para el suministro de agua en bloque, por el propio suministro de agua en bloque, por la conexión y descarga de aguas residuales y su tratamiento y por la conexión y suministro de agua residual tratada para uso no doméstico.
- g) Gestionar ante las dependencias competentes, recursos financieros y créditos para impulsar el cumplimiento de las tareas de los Organismos.

- h) Promover la coordinación de acciones entre los servidores públicos de la Comisión y de los responsables de la administración y operación de los Organismos, a fin de atender asuntos comunes en materia hidráulica entre los gobiernos estatal y municipales.
2. De manera particular, resta decir que para cada una de las factibilidades en comento, se propone específicamente:
- a) Factibilidad administrativa. Se considera que si es posible llegar a crear en cada municipio un organismo público descentralizado para la prestación del servicio público del agua, ya que para desligar estas funciones del poder central sólo basta con hacer la solicitud de crear un organismo ante la Legislatura del Estado mediante el respectivo acuerdo de Cabildo, y cumplir cada una de las etapas que más adelante se mencionarán.
 - b) Factibilidad financiera. Se considera que si es posible llegar a crear en cada municipio un organismo público descentralizado para la prestación del servicio público del agua, porque desde la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 14 Bis 5, se establece como un principio de la política hídrica nacional que la gestión del agua debe generar recursos económicos y financieros necesarios para realizar sus tareas inherentes, bajo el principio de que: “el agua paga el agua”. Ejemplo de lo anterior lo enuncia la ley que da origen a la Comisión del Agua del Estado de México en su artículo 12 prevé que: “Los ingresos que recaude la Comisión, serán destinados y aplicados a las actividades relacionadas con la administración del agua, con la construcción, operación y conservación de la infraestructura hidráulica y con la prestación de los servicios públicos a su cargo.”
 - c) Factibilidad operativa. Se considera que si es viable crear un organismo propuesto, porque de inicio bien se le puede transferir al nuevo organismo, todo el equipo humano, material y de infraestructura con que contaba el Ayuntamiento respectivo, que se reforzaría con la adquisición de sus nuevos recursos propios; para dar continuidad con la prestación de dicho servicio.

Abundando un poco más en la cuestión financiera, se podría argumentar que los municipios no tienen la capacidad financiera para la creación e inicio de actividades, y consolidación de un organismo público descentralizado municipal para la prestación de

los servicios públicos del agua; pero esto no es válido, ya que si así fuera, existen formas de hacer viable la constitución de este organismo mediante la formación de algún fideicomiso creado al efecto, figura jurídica que ya se estudio ampliamente en el Capítulo Primero de la presente investigación, figura jurídica, que también es usada por las instituciones que a continuación se mencionan.

Existen instituciones que se dedican a apoyar proyectos de inversión y su consecuente realización en obra pública, proyectos de inversión en los cuales participa principalmente la institución pública del municipio, donde también puede haber coparticipación de la iniciativa privada, en lo que toca a invertir en infraestructura hidráulica. Es por eso que se dice que algunos de los actores más importantes en los proyecto inversión e infraestructura de obra pública, son las instituciones financieras, las cuales aportan recursos financieros a las instituciones que lo solicitan.

Las instituciones nacionales y extranjeras que han venido apoyando activamente el financiamiento de proyectos del sector agua y saneamiento en México, o que, de acuerdo con sus objetivos están en posibilidad de hacerlo, son fundamentalmente:

- A) El Fondo de Inversión en Infraestructura, operado por el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS).
- B) El Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua.
- C) El Programa de Devolución de Derechos.
- D) El Banco Interamericano de Desarrollo.
- E) La banca comercial.

Las principales políticas y procedimientos para poder acceder a los recursos de estas instituciones se mencionan a continuación:

El Fondo de Inversión en Infraestructura. En el año 1995, fue creado el Fondo de Inversión en Infraestructura, bajo la figura jurídica de un fideicomiso público no paraestatal, cuyo objetivo ha sido la detección y la promoción de oportunidades de inversión en proyectos de infraestructura básica que se caracterizan por tener una alta rentabilidad social. El Fondo de Inversión en Infraestructura, es operado por BANOBRAS y sus recursos han provenido, en principio, del gobierno federal, pero eventualmente podrá adoptar una estructura de capital mixta, compuesta por aportaciones del gobierno

federal, del sector privado nacional o extranjero y/o de organismos financieros internacionales.

De acuerdo con las reglas de operaciones del Fondo de Inversión en Infraestructura, podrán ser sujeto de evaluación proyectos nuevos dedicados directa e indirectamente a las actividades productivas que a continuación se enumeran:

1. Carreteras, puertos y aeropuertos.
2. Agua, drenaje y saneamiento.
3. Equipamiento y transporte urbano.
4. Recolección, disposición y reciclaje de basura.
5. Otras que autorice el Comité Técnico del Fondo de Inversión en Infraestructura.

Esta institución ha venido dando prioridad al financiamiento de proyectos que tengan como característica una alta rentabilidad social, desarrollar, transferir, innovar o mejorar la tecnología existente en su ramo, para contribuir al desarrollo regional y, finalmente, coadyuvar a la diversificación, ampliación y modernización de la planta productiva nacional, incluyendo el estímulo a la creación de cadenas productivas.

El Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua. El objetivo del programa es funcionar como fuente adicional de recursos, condicionado a un esquema de cambio estructural, para fomentar la consolidación de los organismos operadores de agua; impulsar su eficiencia física y comercial; facilitar el acceso tecnología de punta; fomentar que se alcance la autosuficiencia; y promover el cuidado del medio ambiente con proyectos de saneamiento, preferentemente ligados al recurso de aguas residuales. El programa va dirigido a apoyar preferentemente a los organismos operadores de aguas que atiendan localidades de más de 50,000 habitantes, lo que representa un poco más del 50% de la población del país.

Programa de Devolución de Derechos. El Programa de Devolución de Derechos, tiene como objetivo coadyuvar a la realización de acciones de mejoramiento de existencia y de infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales en municipios, mediante la devolución a los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento, los ingresos federales que se obtengan por la recaudación de los derechos por explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales. Son

sujetos o candidatos a este programa, todos aquellos prestadores del servicio, que habiendo cubierto los derechos federales por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales, por servicio público urbano, con poblaciones mayores a 2500 habitantes, solicite su adición, presentando para ello un Programa de Acciones, donde se comprometan a invertir junto con los recursos federales devueltos, al menos otra cantidad igual.

Financiamiento Bursátil. El caso del municipio de Tlalnepantla de Baz Estado de México. El propósito del financiamiento fue establecer una fuente de recursos que permitiera al Organismo Operador del Municipio de Tlalnepantla de Baz, con el respaldo financiero del municipio, la construcción y operación de una planta de tratamiento de aguas residuales para reciclar el agua industrial y residencial, actualmente no tratada, para reuso por parte de la industria, y por otro lado si hubiera recursos remanentes, la rehabilitación de la red de distribución de agua para reducir las fugas de agua potable dentro del sistema.

El mecanismo de pago que se utilizó fue mediante un contrato de crédito que celebró el municipio con el Banco Santander Mexicano en su calidad de fiduciario y el cual establece que los ingresos derivados de los derechos de cobro de aguas que obtienen este organismo será la fuente de pago de dicho crédito. A su vez, el crédito fue fondeado mediante la emisión de certificados bursátiles en la Bolsa Mexicana de Valores y cuenta con una garantía adicional en caso de que el referido organismo y el municipio no puedan hacer frente al pago. Las características de la emisión fueron establecidas en beneficio del organismo y del municipio para lograr un financiamiento de bajo costo y que diera la flexibilidad financiera necesaria para disminuir la probable probabilidad de caer en moratoria de pago. La estructura del financiamiento es una innovación importante para el financiamiento de infraestructura municipal en México.

El Banco Interamericano de Desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo es una institución financiera internacional creada en 1959 para contribuir a acelerar el progreso económico y social de sus países miembros de América Latina y el Caribe; dentro del grupo del Banco Interamericano de Desarrollo están también la Corporación Interamericana de Inversiones y el Fondo Multilateral de Inversiones.

Las principales funciones de este banco, apoyado en su caso por sus agencias son las siguientes:

1. Promover la inversión de capitales públicos y privados en la región.
2. Utilizar sus propios recursos y movilizar fondos para proyectos de alta prioridad social y económica.
3. Estimular inversiones privadas que contribuyan al desarrollo de la región y complementarlas cuando sea necesario.
4. Proveer asistencia técnica para la preparación, financiamiento y ejecución de los programas de desarrollo.

El banco financia una amplia variedad de proyectos que incluyen carreteras caminos, complejos hidroeléctricos y tendido de líneas, hospitales y puestos de salud, redes de agua y grifos públicos, así como programas de crédito para microempresarios y productores rurales en pequeña escala. También otorga cooperación técnica para fortalecer instituciones regionales de desarrollo, y contribuir a identificar futuros proyectos de inversión. Su programa de préstamos va adaptándose constantemente a las cambiantes necesidades de desarrollo de la región.

En los últimos años los apoyos del Banco Interamericano de Desarrollo al sector del agua han estado canalizados al desarrollo rural, a través del “Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Comunidades Rurales” con un costo total de 560 millones de dólares y un monto de préstamo por 310 millones de dólares.

También el Banco Interamericano de Desarrollo participa en el sector agua urbana con dos programas, el primero es el “Programa de Saneamiento del Valle de México”, para el cual autorizó un crédito por 365 millones de dólares, siendo el costo total del programa de 1,035 millones de dólares. El segundo denominado “Demostrativo de Desarrollo Institucional de Agua Potable Saneamiento” que tiene como objetivo apoyar el proceso de modernización y reforma del sector mediante la realización de proyectos piloto de desarrollo institucional, con fines demostrativos, en un número reducido de localidades de nuestro país. La aportación del Banco Interamericano de Desarrollo en este proyecto es de 10 millones de dólares de un costo total por 20 millones de dólares.

La banca comercial. Algunos bancos comerciales han participado activamente en el financiamiento de proyectos de infraestructura de empresas privadas en el sector que se está estudiando y aunque no se cuenta con información precisa al respecto, puede afirmarse que el monto de este financiamiento ha sido considerable, del orden de entre 15% y 20% del total de inversión realizada. En algunos de sus proyectos el monto de crédito comercial ha sido tan alto como el 75% del total de la inversión. Si se toman como aceptables los porcentajes mencionados, el crédito que la banca comercial ha otorgado a proyectos de participación privada en los últimos años, puede estimarse de 75 a 100 millones de dólares. Es decir, se alienta la participación de iniciativa privada en proyectos de infraestructura hidráulicas, participación que puede ser utilizada por el organismo operador correspondiente.¹¹⁶

C) LA DESCENTRALIZACIÓN PREVISTA EN DIVERSOS ORDENAMIENTOS. La descentralización del servicio público del agua está prevista en diversas disposiciones jurídicas, que con anterioridad ya fueron estudiados de manera general en la presente investigación; y que para efectos del presente apartado, a continuación se enuncian aquellos preceptos que hacen alusión a la referida descentralización.

1. En primer lugar, la legislación federal aplicable, como ya se estudió, es la Ley de Aguas Nacionales, la cual prevé:
 - a) En su artículo 7 Bis, precisa que se declara de interés público:
 - “La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de Organismos de Cuenca de índole gubernamental y de Consejos de Cuenca de composición mixta, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos;” esto en el ámbito federal.
 - Y agrega este precepto que también es de interés público: “La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos con la participación de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios...”
 - b) En el artículo 9 de la ley en comento, donde asigna atribuciones a la Comisión Nacional del Agua a “Nivel Nacional”, menciona que a esta le corresponde:

¹¹⁶ La Participación Privada en la Prestación de los Servicios de Agua y Saneamiento. Conceptos Básicos y Experiencias. Comisión Nacional del Agua. p. 89.

- Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento, tratamiento y reuso de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones.
 - Celebrar convenios de coordinación con la Federación, el Distrito Federal, Estados, y a través de éstos, con los municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de concertación con el sector social y privado, y favorecer, en el ámbito de su competencia, en forma sistemática y con medidas específicas, la descentralización de la gestión de los recursos hídricos.
- c) En su artículo 14 Bis 5, menciona como un principio que sustenta la política hídrica nacional el que los Estados, el Distrito Federal, los municipios, los Consejos de Cuenca, las organizaciones de usuarios y de la sociedad, los organismos de cuenca y la Comisión Nacional del Agua, son elementos básicos en la descentralización de la gestión de los recursos hídricos.
2. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México apenas hace una breve referencia a la descentralización, según se estudia a continuación.
- a) Este ordenamiento propone en su Exposición de Motivos la creación de organismos descentralizados a los cuales considera “una forma de organización que incide en el ámbito de la administración pública y mediante la cual se facilita la ejecución de sus atribuciones, independientemente de que se mantiene la facultad de la Legislatura para ese efecto.”
 - b) La anterior alusión a la Legislatura se plasma en el artículo 61 del mismo ordenamiento en comento, en donde le faculta y obliga a esta a crear organismos descentralizados.
3. Por lo que a la legislación municipal aplicable en Estado de México se refiere, la Ley Orgánica Municipal, dispone que:
- a) “Los Ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos.”
- Artículo 123.

- b) Para la vigilancia de estos organismos dispone que: “Los órganos de control y evaluación gubernamental de los Ayuntamientos, serán los responsables de la supervisión y evaluación de la operación de los organismos auxiliares y fideicomisos...” Artículo 124.
 - c) Y dice la ley en comento en su artículo 125 que: “Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales..., -de- agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;”
 - d) Finalmente se dispone “La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los Ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia en su prestación.” Artículo 126.
4. Finalmente, en el análisis de la Ley de Aguas del Estado de México, ley de la materia y que es el objeto principal de estudio de la presente investigación, se puede apreciar que la constitución del organismo descentralizado para la prestación del servicio público del agua, es tema de gran importancia cuando se proponía en la Exposición de Motivos de la referida Ley de Aguas del Estado de México que: “En cuanto a la descentralización de la prestación de los servicios, se propone que la prestación de éstos se realice preferentemente a través de organismos públicos descentralizados municipales y se establece la posibilidad de constituir organismos prestadores de los servicios hidráulicos intermunicipales”, tema en el cual ya se profundizó a detalle.

En la práctica, las etapas de creación de un organismo público descentralizado operador de agua, son las siguientes:

- A) Acuerdo de Cabildo que apruebe la creación del organismo público descentralizado municipal para la prestación de los servicios de agua potable y demás servicios hidráulicos; e integración del Consejo Directivo.
- B) Proyecto de Iniciativa de Decreto, por el cual se crea el organismo público descentralizado municipal.
- C) Instalación del Consejo Directivo del organismo público descentralizado municipal, y celebrar la primera sesión ordinaria.
- D) Acuerdo de Cabildo que apruebe la transferencia de recursos a favor del nuevo organismo público descentralizado municipal.
- E) Celebración del convenio de transferencia de recursos entre el Ayuntamiento y el organismo público descentralizado municipal para la prestación de los servicios de agua potable drenaje tratamiento de aguas residuales.
- F) Efectuar la entrega-recepción de recursos del Ayuntamiento al organismo público descentralizado municipal para la prestación de los servicios de agua potable, ante personal de la Contaduría General de Glosa, lo cual da validez al acto.
- G) Publicar en la Gaceta del Gobierno el inicio de operaciones del organismo público descentralizado municipal para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

En todas y cada una de estas etapas la Dirección General de Coordinación con Organismos Operadores de la Comisión Estatal del Agua, apoya con la asesoría para elaborar la documentación respectiva para crear el organismo operador, como más adelante se estudiará.

Por todo lo anteriormente mencionado, la propuesta concreta y precisa de reforma a la Ley de Aguas del Estado de México, versa sobre los siguientes artículos:

Ley de Aguas del Estado de México.	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 4.- Los Ayuntamientos, directamente o a través de los organismos que se refiere el artículo 18 de la presente ley, tienen la atribución de prestar los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales de origen público-urbano, así como de administrar las aguas propiedad de la Nación que tuvieran asignadas, hasta antes de su descarga en cuerpos y corrientes que no sean de su propiedad.</p> <p>El servicio de suministro de agua potable que proporciona el organismo prestador de los servicios en los términos de la presente ley, no es equiparable al de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, otorgada por la Comisión Nacional del Agua.</p>	<p>Artículo 4.- Los Ayuntamientos, a través de los organismos que se refiere el artículo 18 de la presente ley, tienen la atribución de prestar los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales de origen público-urbano, así como de administrar las aguas propiedad de la Nación que tuvieran asignadas, hasta antes de su descarga en cuerpos y corrientes que no sean de su propiedad.</p> <p>El servicio de suministro de agua potable que proporciona el organismo prestador de los servicios en los términos de la presente ley, no es equiparable al de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, otorgada por la Comisión Nacional del Agua.</p>

<p>Artículo 5.- Los Ayuntamientos, directamente o a través de sus organismos prestadores de los servicios, en la medida de su capacidad, deberán proporcionarlos con continuidad, calidad, eficiencia y cobertura, para satisfacer las demandas de los diversos usuarios, promoviendo las acciones necesarias para lograr su autosuficiencia técnica y financiera.</p>	<p>Artículo 5.- Los Ayuntamientos, a través de sus organismos prestadores de los servicios, en la medida de su capacidad, deberán proporcionarlos con continuidad, calidad, eficiencia y cobertura, para satisfacer las demandas de los diversos usuarios, promoviendo las acciones necesarias para lograr su autosuficiencia técnica y financiera.</p>
<p>Artículo 7.- El Gobierno del Estado de y los Ayuntamientos deberán coordinarse en los términos del reglamento de la presente ley, para su participación en el establecimiento, conservación y desarrollo del Sistema Estatal del Agua.</p> <p>La administración descentralizada estatal y municipal, así como los sectores privado y social, podrán participar en dicho sistema, en los términos de la presente ley.</p>	<p>Artículo 7.- El Gobierno del Estado y los Ayuntamientos a través de sus organismos prestadores de los servicios, deberán coordinarse en los términos del reglamento de la presente ley, para su participación en el establecimiento, conservación y desarrollo del Sistema Estatal del Agua.</p> <p>La administración descentralizada estatal y municipal, así como los sectores privado y social, podrán participar en dicho sistema, en los términos de la presente ley.</p>

<p>Artículo 17.- Los Ayuntamientos prestarán los servicios de suministro de agua potable y drenaje y tendrán el control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje a su cargo, y en su caso, realizarán la construcción y operación de sistemas públicos de tratamiento de aguas residuales, cobrando al usuario los derechos por el servicio.</p>	<p>Artículo 17.- Los Ayuntamientos a través de sus organismos prestadores de los servicios, prestarán los servicios de suministro de agua potable y drenaje y tendrán el control de las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje a su cargo, y en su caso, realizarán la construcción y operación de sistemas públicos de tratamiento de aguas residuales, cobrando al usuario los derechos por el servicio.</p>
<p>Artículo 18.- Los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, en los términos de la presente ley, estarán a cargo de los Ayuntamientos, quienes podrán ejercerlos por medio de cualquiera de las siguientes dependencias y entidades:</p> <p>I. Dependencias municipales; II. Organismos descentralizados municipales o intermunicipales; III. La Comisión; y IV. Los sectores social y privado.</p>	<p>Artículo 18.- Los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, en los términos de la presente ley, estarán a cargo de los Ayuntamientos, quienes podrán ejercerlos por medio de cualquiera de las siguientes entidades:</p> <p>I. Organismos descentralizados municipales o intermunicipales; II. La Comisión; y III. Los sectores social y privado.</p>

<p>Artículo 28.- Los Ayuntamientos podrán constituir organismos descentralizados municipales o intermunicipales, quienes tendrán las funciones que les otorgue la presente ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p>Los organismos públicos descentralizados tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos, pudiendo ejercer los actos de autoridad que específicamente les señala la presente ley.</p> <p>Su domicilio se ubicará en la cabecera municipal, independientemente de que para el desarrollo de sus atribuciones establezcan delegaciones en donde se requiera.</p>	<p>Artículo 28.- Los Ayuntamientos deberán constituir organismos descentralizados municipales o intermunicipales, quienes tendrán las funciones que les otorgue la presente ley y demás disposiciones aplicables.</p> <p>Los organismos públicos descentralizados tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos, pudiendo ejercer los actos de autoridad que específicamente les señala la presente ley.</p> <p>Su domicilio se ubicará en la cabecera municipal, independientemente de que para el desarrollo de sus atribuciones establezcan delegaciones en donde se requiera.</p>
	<p>Artículo 28 Bis. A efecto de dar cumplimiento al artículo anterior, la Comisión Estatal del Agua, realizará la evaluación correspondiente a fin de establecer plazos perentorios para la constitución de los organismos descentralizados mencionados, en los municipios del Estado de México.</p>

	<p style="text-align: center;">ARTÍCULO TRANSITORIO.</p> <p>Se faculta a los Ayuntamientos de los municipios que no cuenten con organismos descentralizados, y que como resultado de la evaluación y plazo fijado por la Comisión, a contraer empréstitos públicos o privados, en los términos del Capítulo IV del Título III de la presente ley, a fin de dar cumplimiento a los artículos 28 y 28 Bis de la presente ley.</p>
--	--

Es decir, el establecimiento de la obligatoriedad propuesta estará sujeto al dictamen que la Comisión Estatal del Agua determine, evaluación donde se dará un plazo de tiempo razonable para que los Ayuntamientos constituyan su propio organismo descentralizado municipal; a propósito de lo anterior existen directrices que observa la Comisión del Agua del Estado de México a través de su Dirección General de Coordinación con Organismos Operadores, frente a dichos organismos como a continuación se describe.

Anteriormente ya se hizo mención que de acuerdo al Reglamento de la Comisión del Agua del Estado de México, existe la Dirección General de Coordinación con Organismos Operadores, reglamento donde se establecen los lineamientos generales que esta dependencia en particular tendrá frente a dichos organismos operadores; además del anterior reglamento, existe otra normatividad llamada Manual General de Organización de la Comisión del Agua del Estado de México, el cual fue publicado el 28 de octubre de 1999 en la Gaceta del Gobierno del Estado de México, normatividad que dispone como objetivo de esta Dirección: "La descentralización, ampliación de la cobertura y eficiente administración de los servicios públicos de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales a través de la creación de desarrollo y consolidación organismos operadores de servicios y sistemas hidráulicos en el Estado."

Dicho lo anterior, en la práctica la dependencia antes mencionadas utiliza criterios para la creación de un organismo público descentralizado municipal, mismos criterios que pueden también ser utilizados a efecto de dar viabilidad a la obligatoriedad para los municipios que no cuenten con dichos organismos de crearlos; dichos criterios pueden ser los siguientes: población; grado de marginación; actividad económica de sus habitantes; padrón de usuarios; número de comités independientes y la población que atienden en el servicio público del agua, ya se llamen Juntas de Aguas, Asociación de Agua, etcétera, pero que presten el servicio aunque sean particulares; cobertura de agua y drenaje a nivel domiciliario; infraestructura hidráulica; recaudación; aspecto social; así como el clima político y de gobernabilidad.

Finalmente, se autoriza a los Ayuntamientos a contraer obligaciones financieras a fin de darle cumplimiento a lo señalado por la ley para el logro de crear su organismo descentralizado, de prosperar la reforma propuesta; para lo cual se encomienda a los Ayuntamientos que observen los términos enunciados en el Capítulo IV del Título III de la ley en comento, términos de donde sobresalen los siguientes:

- A) Los Ayuntamientos, directamente o a través de sus organismos prestadores de los servicios, en la medida de su capacidad, deberán proporcionarlos con continuidad, calidad, eficiencia y cobertura, para satisfacer las demandas de los diversos usuarios, promoviendo las acciones necesarias para lograr su autosuficiencia técnica y financiera. Artículo 5.
- B) Los organismos prestadores de los servicios, podrán celebrar:
1. Contrato de obra pública o de prestación de servicios que se consideran de derecho público y se sujetarán en lo conducente a la Ley de Obras Públicas y a la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes del Estado de México. Las disposiciones para su otorgamiento, terminación, seguimiento y evaluación, serán las que determine la ley de la materia.
 2. Contrato para el proyecto, financiamiento, aportación de tecnología, construcción, operación, conservación, mantenimiento, rehabilitación, ampliación y administración de los sistemas para la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, con la modalidad de inversión recuperable; y

3. Los demás contratos o convenios necesarios para capitalizar, mejorar, ampliar y hacer más eficiente los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales. Artículo 54.

C) En el caso de los contratos para el diseño, construcción, equipamiento, operación, conservación, mantenimiento, incluido el financiamiento para realizar obras de infraestructura hidráulica que mejoren la administración de las aguas de jurisdicción estatal, prestación de los servicios a que se refiere el título cuarto de esta ley, incluyendo las necesarias para el manejo y disposición de lodos, el organismo descentralizado se reservará la facultad de cobrar las tarifas o cuotas a los usuarios. Los organismos prestadores podrán, mediante licitación pública, convocar al sector privado para la realización de las obras a que se refiere el párrafo anterior, debiendo formular y someter a la consideración y aprobación de la Comisión, las bases del concurso respectivo. Artículo 55.

Dicho todo lo anteriormente expuesto, se puede llegar a determinar, sin lugar a dudas que el establecer la obligatoriedad de crear un organismo descentralizado en cada municipio del Estado de México, sí es viable por todas las ventajas tanto administrativas, financieras, y operativas, que de ello resultarían; y por lo que se refiere al ámbito legislativo, anteriormente se han establecido de manera clara y precisa la propuesta medular de esta investigación, a manera de iniciativa de reforma de ley que artículos de la Ley del Agua del Estado de México, son necesarios de modificar, para darle el debido mandato de ley para que los tantas veces mencionados municipios tengan que crear su propio organismo descentralizado para la prestación de los servicios públicos del agua; municipios a los cuales no se les exigirá más allá de lo que puedan soportar, no, sino que dicha obligatoriedad tendrá la única exención de carácter temporal que determine la Comisión Estatal del Agua del Estado de México, en un dictamen donde dicha Institución, determinará los plazos, mecanismos, y brindará todo el apoyo necesario para la creación, inicio de actividades, y consolidación financiera, administrativa, y operativa del nuevo organismo; para lo cual también se prevén mecanismos de financiamiento a través de diversas instituciones y programas de crédito, si es que el mayor problema para darle viabilidad a la propuesta tantas veces mencionada, tuviera algún impedimento, situación que queda descartada tanto en esta materia como en las administrativas y operativas, como ya quedo claramente explicado y fundamentado en la presente investigación.

CONCLUSIONES.

PRIMERA: Con una descentralización de los servicios públicos se libera al poder central, en este caso el municipio, de una enorme carga de trabajo, y permite que esta institución siga evolucionando en los demás cometidos que le han sido encomendados; y con esta normatividad propia se mejoran internamente las instituciones para hacer más estricto y eficiente el manejo de sus recursos financieros, administrativos y de infraestructura, lo que socialmente significa un alza en la calidad de los servicios.

SEGUNDA: Un organismo público descentralizado municipal operador de los servicios de agua potable y demás servicios hidráulicos, es un órgano especializado que suministra los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, constituido por miembros del Ayuntamiento, de la Comisión del Agua del Estado de México y vecinos de la comunidad, unidos para proporcionar los servicios en cantidad y calidad que demandan los usuarios.

TERCERA: Un organismo público descentralizado municipal operador de los servicios de agua potable y demás servicios hidráulicos, se crea para incrementar la cantidad y calidad en la prestación estos servicios, dar mantenimiento a la infraestructura hidráulica; y trae beneficios como: mejorar el nivel de salud, hacer llegar el servicio a quien carece de este, evita la contaminación del líquido, establece el cobro real del servicio, además evita y soluciona conflictos por el abastecimiento, mediante una administración más profesional, proporcionando con esto una mejor atención a los usuarios.

CUARTA: Por ser éste, un organismo de tipo descentralizado, tendrá características muy importantes, tales como: es un organismo auxiliar del Ayuntamiento, tiene personalidad jurídica propia, así como patrimonio propio, ejerce autonomía en su administración, es una autoridad de carácter fiscal, este organismo está representado por un Consejo Directivo o de Administración como máxima autoridad, y los ingresos que percibe se destinan exclusivamente a la prestación de estos servicios.

QUINTA: Un organismo público municipal operador de los servicios de agua potable y demás servicios hidráulicos, actúa bajo los principios: de un sistema democrático, de distribución equitativa del vital líquido, de cultura en el uso eficiente del agua, de promoción de la cultura de pago, de reinvertir el ingreso obtenido por la prestación del servicio para hacer más eficiente la prestación del mismo, esto es en otras palabras: “lo del agua al agua.”

SEXTA: Administrativamente, con la creación de un organismo público municipal operador de los servicios de agua potable y demás servicios hidráulicos, existirá autonomía en la toma de decisiones internas, en las cuales se define con precisión las políticas a seguir; financieramente habrá autonomía y patrimonio propios, los cuales subsisten del pago de los mismos servicios; operativamente los recursos materiales de equipo e infraestructura, y recursos humanos, se dirigen estrictamente al servicio público del agua; donde las obras que se realicen se dirigen al trabajo social y no al político.

SÉPTIMA: La prestación de los servicios del agua estará en función de la capacidad de operar del municipio, capacidad que se verá incrementada con la creación del organismo público descentralizado que tendrá por objetivo llevar a fortalecer la prestación del servicio público del agua y dejar de ser una carga para el Ayuntamiento.

OCTAVA: No obstante, para la creación e inicio de actividades del organismo público descentralizado recién creado, se requerirá de subsidios a dichos organismos para su buen funcionamiento, en tanto se fortalecen financieramente, para alcanzar su autonomía económica, lo cual se puede hacer mediante un programa a un plazo definido utilizando la figura del fideicomiso.

NOVENA: A efecto de allegarse de más recursos para la creación e inicio de actividades del organismo propuesto, la legislación vigente y la propuesta de reforma permitirá, tanto al Ayuntamiento como al organismo ya creado, contraer empréstitos que incluso abarquen más allá del período constitucional de la administración municipal en ejercicio; para la cual se deberá de obtener la autorización de la Legislatura del Estado de México.

DÉCIMA: Por todo lo anteriormente expuesto, se considera que si es factible administrativa, financiera, operativa y sobre todo legislativamente, dar cumplimiento al objetivo de este trabajo, que es el de hacer una reforma a la Ley de Aguas del Estado de México para establecer la obligatoriedad de crear en cada municipio un organismo público descentralizado municipal, para una mejor y eficiente prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento, y tratamiento de aguas residuales, en cada una de las circunscripciones territoriales municipales del Estado de México; todo ello como una aportación más para el cuidado y preservación de este vital líquido imprescindible para la vida de cualquier ser vivo en este planeta tierra, del cual todos somos responsables de cuidar y velar tanto para nosotros y para las generaciones futuras.

ANEXO.**REALIDADES Y PERSPECTIVAS DEL AGUA.**

El agua es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente. El agua tiene un valor económico, social y ambiental en todos los usos a los que se destina y por tanto su análisis, administración, planificación y en general la gestión integrada a este recurso debe contemplar las relaciones existentes entre economía, sociedad y medio ambiente, en el marco geográfico de las cuencas que son los espacios físicos en donde se verifica el ciclo hidrológico.

Sin agua las especies animales y vegetales no existirían. Sin embargo, siendo un recurso natural tan importante y vital, los seres humanos parece que se empeñan en degradarlo y usarlo ineficazmente, suponiendo por ignorancia o por inconsciencia, que se trata de un recurso natural infinito del que se puede disponer libre e ilimitadamente, pero no es así.

El agua se encuentra desigualmente distribuida en el espacio y tiempo, es decir, muchas veces llueve más donde no se necesita, y por otra parte no llueve donde se requiere. Recuérdese que también el exceso provoca graves problemas, como bien apunta la Organización Panamericana de la Salud: “las situaciones de emergencia, ya sean creadas por inundaciones, huracanes, terremotos u otros fenómenos, siempre exige atención urgente si se ha de mitigar el sufrimiento de la población afectada en el menor tiempo posible,”¹¹⁷

En México, por su clima y sus características geográficas, económicas, sociales y demográficas, se enfrentan problemas –y poblaciones– de gran dimensión y complejidad para satisfacer sus necesidades de agua y desarrollar sus potencialidades. Las regiones del centro y norte del país son áridas o semiáridas y en ellas la escasez y los periodos recurrentes de sequía son mayores, pero son territorios en donde se desarrolla una parte

¹¹⁷ Asvall, J.E. En revista: El Agua en Situaciones de Emergencia. Editado por la Organización Panamericana de la Salud, la Oficina Regional para Europa, y la Organización Mundial de la Salud.

importante de la producción y la población del país; en muchos de estos sitios la precipitación total anual no supera los 900 mm anuales.

En contrapartida, en la región sureste se llevan a cabo las mayores precipitaciones pluviales y por ende se concentran ahí los mayores escurrimientos y disponibilidades de agua, pero cuentan con una menor densidad demográfica, en estas zonas las precipitaciones pluviales superan los 4,000 mm anuales.

La disponibilidad del agua dulce en el planeta se puede describir de la siguiente manera:

- A) El 97.5% del agua en la tierra se encuentra en los océanos y mares de agua salada, únicamente el restante 2.5% es agua dulce.
- B) Del total de agua dulce en el mundo 69% se concentra en los polos y en las cumbres de las montañas más altas y se encuentra en estado sólido.
- C) El 30% del agua dulce mundial se encuentra en la humedad del suelo y en los acuíferos profundos.
- D) Sólo el 1% del agua dulce en el mundo escurre por las cuencas hidrográficas en forma de arroyos y ríos y se deposita en lagos, lagunas y en otros cuerpos superficiales de agua y en acuíferos. Esta es el agua que se repone regularmente a través del ciclo hidrológico.

Otros datos dicen lo siguiente: “México no ha sido la excepción –en la historia de la disminución del agua– hace cincuenta años, el país tenía una disponibilidad de agua considerada “alta”: 11 mil 500 metros cúbicos por habitante por año. Hoy tiene una disponibilidad de agua “baja”: 4 mil 900 metros cúbicos por habitante por año”¹¹⁸

Aunado a lo anterior, está la lejanía de las fuentes de abastecimiento, ya que en la Zona Metropolitana del Valle de México, los problemas para llevar el agua a sus habitantes se traducen en traerla de lugares cada día más alejados, recorrer grandes distancias y tener que subirla mediante bombeos hasta los sitios de consumo, como ejemplo está el Sistema Cutzamala que se ubica en el Estado de México, en la cuenca del Río Balsas, los caudales recorren una distancia de 170 Km; y mediante un eficiente

¹¹⁸ Tello Díaz, Carlos. Artículo de Análisis: El Agua. Revista Proceso No. 1334. México, 26 de mayo del 2002. p. 28.

sistema de bombeo se eleva 1,200 metros, estos grandes esfuerzos debe obligar a todos a usarla con responsabilidad.

En el caso específico del Estado de México está la grave problemática de las pérdidas de agua, que en números es:

- A) Se pierden 12.1 m³/seg por fugas.
- B) De los cuales 3.8 m³/seg se pierden en líneas de conducción y redes de distribución.
- C) Y 8.3 m³/seg se pierden en tomas domiciliarias.

El caudal perdido podría abastecer a una población de 4 millones de habitantes; como resultado de las fugas, la población mexiquense en lugar de recibir 245 litros por habitante por día, recibe tan solo 172 litros en promedio.¹¹⁹

La escasez de agua en el país no sólo se refleja en que existen 10.6 millones de mexicanos que carecen del servicio, sino también en los conflictos por el recurso que surgen en las entidades, y entre México y Estados Unidos, ya que esta nación exige se liquide el adeudo de alrededor de 800 millones de metros cúbicos de líquido del río Bravo.

Sumada a este contexto está la advertencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de que ya terminó la época del agua barata y que se debe pagar el precio real del recurso; además consideró necesario encontrar mejores políticas y nuevos mecanismos de financiamiento.

El día 22 de marzo del 2005 se inicio la Década "El Agua, Fuente de Vida 2005–2015", con el objetivo reducir a la mitad el porcentaje de personas que no tienen acceso al agua potable y a los servicios adecuados de saneamiento. La Organización de Naciones Unidas estima que hay alrededor de mil millones de personas que carecen del líquido.

En México hay 653 acuíferos, de los cuales 102 están sobreexplotados y la disponibilidad promedio per-cápita del recurso es ocho veces más en el sureste que en el centro, norte y noroeste del país, donde habita 77 por ciento de la población, indica el informe: "Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento de la Comisión Nacional del Agua" (CONAGUA). Puntualiza que 22.9 millones de personas no

¹¹⁹ Página de la Internet de la Comisión de Agua del Estado de México.

cuentan con alcantarillado, 60 por ciento de las cuales residen en Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Yucatán, mientras que 75 por ciento de los mexicanos sin agua potable se localizan en Guerrero, Oaxaca, Tabasco y Chiapas. En las zonas urbanas, 95.7 por ciento de la población cuenta con este servicio, pero en el ámbito rural la cobertura llega a 70 por ciento de los 25.5 millones de residentes.

Un rezago mayor se presenta en el tratamiento de aguas residuales, rubro en el que la CONAGUA reporta que tan sólo se trata 29.7 por ciento de ese líquido en mil 182 plantas, y la presencia de grasas, hidrocarburos y exceso de nutrientes representa uno de los problemas más comunes en la calidad del recurso. Precisa que el mayor número de plantas en operación se concentra en Durango, con 102, y Aguascalientes, con 87.

Como ya se mencionó México enfrenta un déficit en el envío de líquido a Estados Unidos derivado del Tratado Internacional de Aguas de 1944, el cual establece que el país deberá mandar al vecino del norte 431.7 millones de metros cúbicos del recurso que se extraería del río Bravo cada año. Problema que en mayo del 2002, llevó a una situación delicada entre las relaciones binacionales entre ambos países, que en palabras del entonces Secretario del Medio Ambiente, Víctor Lichtinger: “La crisis del agua ha tensado la relación entre los dos países. Es un tema prioritario en la agenda binacional, estará con nosotros y puede ser un malestar constante y un obstáculo para las buenas relaciones entre los dos países, por eso tenemos que trabajar para resolverlo a largo plazo”¹²⁰

Durante una visita de la Secretaria de Estado estadounidense, Condoleezza Rice, el gobierno mexicano se comprometió a saldar en breve el rezago de 884 millones de metros cúbicos. Esta cantidad, sumada a la cuota anual obligatoria, generará una entrega extraordinaria de líquido, que si lleva a la reducción de agua para riego en Tamaulipas, ocasionará problemas, señaló Guadalupe Flores, Diputada de la Confederación Nacional Campesina (CNC). Advirtió que no se permitirá que se vuelvan a utilizar los derechos de agua de los agricultores para cumplir con compromisos internacionales, porque el gobierno no está en condiciones de pagar el adeudo a Estados Unidos, pues de hacerlo llevaría a la ruina a alrededor de 20 mil agricultores del Distrito número 26.

¹²⁰ Citado por Alejandro Gutiérrez. Revista Proceso No. 1333. México, 19 de mayo del 2002. p. 7.

No sólo hay conflicto por el líquido entre México y Estados Unidos, sino también entre entidades como Tamaulipas y Nuevo León; Sonora y Sinaloa, así como el Estado de México y el Distrito Federal, puntualizó la CNC.¹²¹

En el pasado medio siglo la disponibilidad de agua por habitante en el país bajó en alrededor de 60 por ciento, tendencia que de continuar llevará a una mayor crisis de desabasto en los próximos años, señaló la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). En 1950 el recurso disponible per-cápita era de 11 mil metros cúbicos, mientras que en este momento es de 4 mil 600 metros, lo cual aún está dentro de las normas internacionales.

De mantenerse la sobreexplotación de acuíferos, el bajo tratamiento de aguas residuales y el mal uso del líquido, la problemática se agudizará en la próxima década, ya que en este momento los conflictos por el recurso se extienden a gran parte del territorio nacional, reporta el organismo.

El gobierno mexicano enfrentará para los próximos 10 años el reto de abastecer de agua a la mitad de la población que carece del recurso, lo cual actualmente asciende a 10.6 millones de personas, de acuerdo con el compromiso asumido en la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo. Para la CONAGUA esto hace necesario eliminar los subsidios que se utilizan en el servicio de agua potable, ya que esto representa un "incentivo perverso", señala en la actualización de las Estadísticas del Agua en México, informe que fue divulgado por dicho organismo.

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el manejo del líquido en México es insustentable y la inversión en infraestructura hidráulica es de las más bajas. Además, los recursos que se destinan representan la mitad de lo necesario para alcanzar un escenario sano, señala el organismo internacional.

La OCDE precisa que las normas relacionadas con el recurso no se respetan adecuadamente y las pérdidas por los sistemas de suministro del líquido aún son elevadas, además de que el grado de sobreexplotación de las aguas subterráneas está en aumento: "hasta ahora, los aspectos ecológicos de la calidad del líquido han recibido poca atención", señala en la "Evaluación del desempeño ambiental de México." Entre las

¹²¹ Enciso L; Angélica. Periódico La Jornada. Martes 22 de marzo de 2005.

recomendaciones que hace al país están aumentar la inversión actual en el recurso y los esfuerzos para su gestión, con el fin de cumplir con los objetivos fijados para el año 2025 y con las metas de la cumbre de Johannesburgo para 2015 en cuanto a reducir a la mitad la población mundial sin agua potable. Asimismo plantea que se debe alentar a las empresas proveedoras de agua potable y de manejo de aguas residuales para que obtengan la certificación ISO, a fin de elevar el funcionamiento operativo de las plantas de tratamiento. Recomienda mejorar la eficiencia del uso de líquido para la agricultura de riego, así como adoptar medidas para detener la sobreexplotación de mantos acuíferos.

Por su parte, la CONAGUA considera en su informe que a las necesidades de inversión para abatir el rezago existente y cubrir la nueva demanda de agua potable y alcantarillado se suman los problemas financieros, técnicos, organizativos e institucionales de los prestadores de servicios. Indica que la mayoría de los sistemas presentan serios deterioros debido a la antigüedad de los mismos, aunada a la insuficiencia de recursos para llevar a cabo programas de conservación y mantenimiento adecuados. "Esto último es resultado, por una parte, de las tarifas insuficientes o de una inadecuada estructura tarifaria en el cobro de los servicios, y por otra, de deficiencias en los sistemas comerciales, medición, facturación y cobranza", indica en el informe.

Estima que: "el agua gratuita o subsidiada significa un incentivo perverso que favorece el derroche y la ineficiencia. La desaparición de los subsidios al precio del agua resulta prioritaria. Los precios deben estructurarse sobre bases transparentes que permitan la recuperación total del costo y que incluyan criterios económicos y ambientales". El organismo reporta que las acciones que ha desarrollado en los pasados años han permitido incorporar a 7 millones de personas al servicio de agua potable, aunque todavía se mantiene un rezago de 10 millones de personas. En cuanto a saneamiento, indica que actualmente el tratamiento de aguas residuales es de 31 por ciento del volumen recolectado, frente a 23 por ciento que se tenía al comienzo de la actual administración, lo que representa un incremento en términos reales de 34.7 por ciento en aguas tratadas. Precisa que con base en los decretos de condonación de derechos por descargas de aguas residuales emitidos por el gobierno federal, se espera que en diciembre de 2007 las poblaciones mayores de 20 mil habitantes deberán tratar todo ese líquido.

Sumado a ello, agrega, con el programa de devolución de derechos que se estableció desde 2002, los recursos que los municipios pagan a la Federación por derechos de explotación, uso o aprovechamiento de aguas residuales les son devueltos con el compromiso de que los inviertan en acciones de mejoramiento de eficiencia, así como en infraestructura y saneamiento.

En 38 urbes del país hay serios problemas para proveer de agua potable a sus residentes. Entre ellas destacan las ciudades fronterizas de Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, San Luis Río Colorado, Ciudad Acuña, Piedras Negras, Nuevo Laredo y Matamoros, indica información de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). También enfrentan dificultades de abasto del recurso las grandes zonas metropolitanas de Monterrey, Guadalajara, Ciudad de México, Toluca y Puebla; los centros turísticos de Cancún, Los Cabos, Ixtapa y Acapulco, así como ciudades consideradas como de rápido crecimiento económico como León, Querétaro, Coahuila, San Luis Potosí, Culiacán, Los Mochis, Hermosillo, Ensenada, Aguascalientes y Ciudad del Carmen. La CONAGUA puntualiza que sumado a ello, dentro de las propias urbes hay problemas para su distribución; por ejemplo, en la ciudad de México hay asentamientos sin servicios donde cada persona utiliza 28 litros diarios; los sectores medios consumen entre 275 y 410 litros, mientras que en los niveles de altos ingresos el gasto oscila entre 800 y los mil litros.

Gran parte de este problema se da por la distribución natural de agua en México, ya que en el centro, norte y noreste se encuentran las zonas áridas y semiáridas y tan sólo se produce 28 por ciento del escurrimiento de agua, pero ahí reside 77 por ciento de la población. En tanto en el sureste están los mayores cuerpos de agua y las zonas de recarga del líquido y se localiza un menor porcentaje de la población, de la cual hay unos tres millones de personas sin agua potable.¹²²

¹²² Ídem.

ACCIONES PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DEL AGUA.

EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL. En su resolución 47/193 del 22 de diciembre de 1992, la Asamblea General de la ONU, declaró que el Día Mundial del Agua se celebraría el 22 de marzo de cada año a partir de 1993. La fecha es una ocasión única para recordar a todos que mediante esfuerzos concretos para proveer agua potable y concientizando más al mundo sobre los problemas y las soluciones en este campo, se puede ayudar para que las cosas sean distintas.

En su resolución 58/217 de 23 de diciembre de 2003, la Asamblea General proclamó el período de 2005 a 2015 Decenio Internacional para la Acción, "El Agua, Fuente de Vida", que dio comienzo el 22 de marzo de 2005, Día Mundial del Agua.

La Asamblea General de las Naciones Unidas declaró el "2003 Año Internacional del Agua Dulce" para aumentar la toma de conciencia y adoptar medidas para proteger y gestionar mejor este recurso vital, así como impulsar la adopción de medidas para abordar problemas críticos relacionados con el agua. La disponibilidad de agua dulce limpia es uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta la humanidad hoy en día, y llegará a ser crítico en el futuro, puesto que la creciente demanda sobrepasa el suministro y la polución sigue contaminando los ríos, lagos y arroyos.

A NIVEL REPÚBLICA MEXICANA. Como ya se mencionó, del 16 al 22 de marzo del año 2006, la Ciudad de México será sede del Cuarto Foro Mundial del Agua. Este encuentro se realiza cada tres años y está coordinado por el Consejo Mundial del Agua, organización no gubernamental establecida en Marbella, Francia, cuya misión es promover el uso del líquido de manera sustentable, y el país anfitrión que, en el caso de México, está representado por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). Y la misión de los organizadores será promover el uso del recurso de manera sustentable.

Después de una discusión amplia con personas del CMA se decidió proponer cinco temas importantes:

1. Agua para el desarrollo (en la vida, economía y sociedad).
2. Instrumentos de la gestión integrada de los recursos hídricos (buscar soluciones para la gestión sustentable del recurso).

3. Agua y saneamiento para todos.
4. Agua para la alimentación y el medio ambiente (lograr una mayor eficiencia en cuanto al riego y una mayor productividad del líquido en la agricultura, tomando en cuenta la protección del medio ambiente).
5. Seguridad hídrica (cambio climático, conflictos sociales por el recurso y cultura ciudadana en el manejo del agua).

A NIVEL ESTADO DE MÉXICO. Como ya se mencionó en el desarrollo de la presente investigación, la Ley del Agua del Estado de México en su artículo 6 propone el establecimiento del llamado Sistema Estatal del Agua, ya definido, que tiene por principios y atribuciones de hacer: “de interés público la formulación, aprobación, establecimiento y actualización del Sistema Estatal del Agua, como el instrumento rector del desarrollo hidráulico de la entidad”; el cual comprenderá, además de las políticas ya mencionadas: “políticas que permitan el desarrollo sustentable..., el establecimiento de un sistema financiero integral para el desarrollo hidráulico del Estado...; –e incorporar– en los diversos niveles educativos y académicos, la cultura del ahorro y uso eficiente del agua como un recurso vital y escaso, promoviendo el desarrollo de investigaciones técnicas, científicas y de mercado, que permitan lograr tal fin.” Y agrega: “La administración descentralizada estatal y municipal, así como los sectores privado y social, podrán participar en dicho sistema.”

Es por ello, que por lo que toca a la presente investigación, esta se propone la creación de un organismo público descentralizado municipal para la prestación de los servicios públicos del agua, el cual serviría como coadyuvante en el aspecto educativo para crear conciencia sobre una nueva cultura del agua, y por ende el buen uso que se le da a este valioso recurso natural imprescindible para la vida de todo ser vivo.

LA CULTURA DEL AGUA

DEFINICIÓN. Es un conjunto de costumbres, valores, actitudes y hábitos que un individuo o una sociedad tienen con respecto a la importancia del agua para el desarrollo de todo ser vivo, la disponibilidad del recurso en su entorno y las acciones necesarias para obtenerla, distribuirla, desalojarla, limpiarla y reutilizarla.

Esta cultura lleva consigo el compromiso de valorar y preservar el recurso, utilizándolo con responsabilidad en todas las actividades, bajo un esquema de desarrollo sustentable, además de transmitirla como parte de su interacción social.

Valores de la Cultura del Agua.

1. Si se quiere contar con agua para las próximas generaciones se debe tomar en cuenta los valores de la cultura del agua.
2. El respeto al medio ambiente, o sea, conocer y querer a nuestro planeta.
3. La solidaridad de cada individuo hacia los demás, porque el agua desperdiciada o que se fuga, es la que le falta a otra persona.
4. La disciplina, para usar sólo la que sea necesaria.
5. La responsabilidad para utilizar correctamente hoy el agua que va a servir a los ciudadanos de mañana.
6. La sabiduría para utilizar la tecnología, y así lograr que el agua contaminada sea otra vez agua limpia.

Objetivos de la Cultura del Agua.

1. Promover el uso eficiente y ahorro del recurso agua entre la población.
2. Crear una nueva cultura del agua en la niñez.
3. Difundir entre la población el uso de accesorios hidráulicos de bajo consumo.
4. Promover el uso de agua residual tratada en aquellos usos que no requieran la calidad potable.
5. Crear conciencia del costo del suministro del agua, para que el usuario esté dispuesto a pagarla.
6. Contar con sistemas eficientes de medición, facturación y cobranza en los municipios.
7. Promover la cultura del pago de servicios.
8. Desarrollar campañas de detección y reparación de fugas en redes municipales y casas habitación.
9. Incentivar y premiar el uso racional del agua.
10. Despertar el entusiasmo por participar.
11. Llevar a cabo la campaña de la cultura del agua en forma permanente.

Metas.

1. Lograr que los habitantes del Estado comprendan que el agua es un recurso limitado y vital que se está terminando.
2. Lograr que la ciudadanía adopte actitudes y hábitos racionales y responsables con respecto al consumo del agua, para evitar su derroche y por lo tanto su escasez.
3. Lograr que la población pague un precio justo por los servicios de agua que se le proporcionan.
4. Alcanzar la recuperación de caudales mediante:
5. Catastro de redes.
6. Macromedición.
7. Micromedición.
8. Detección y reparación de fugas.
9. Sistemas comerciales.
10. Líneas de acción:
11. Por escasez relativa, este vital líquido es tan importante, como el petróleo lo es para el desarrollo de nuestro país y mucha gente no ha tomado conciencia de la situación.
12. Sin agua no hay vida, se debe actuar ya, ahora es cuando se debe crear conciencia sobre la importancia que tiene el agua en nuestras vidas, mediante:
13. Modernización del marco legal:
14. Participar gobierno y sociedad en las adecuaciones a las diferentes leyes y reglamentos que interviene en el manejo del agua.
15. Impulsar el desarrollo de la infraestructura de tratamiento de aguas residuales y el reuso de aguas residuales tratadas, con el objeto de rescatar caudales de agua potable y utilizar agua residual tratada en los procesos que no requieren dicha calidad.
16. Capacitar técnicamente al personal en la detección y reparación de fugas y reducir en un 10% éstas a largo plazo, lo que traerá como consecuencia contar con la recuperación de caudales para abastecer a la población.
17. Promover la sustitución de muebles y accesorios de bajo consumo y la reparación de fugas en escuelas y edificios públicos.
18. Disminuir el consumo en litros por habitante por día, haciendo un uso más eficiente del agua.
19. Promover el incremento de las eficiencias de los organismos operadores del servicio y fomentar una cultura de pago de los mismos; ya que de 100 m³ de agua que se

dispongan, en la actualidad se pierde el 30% en fugas, con lo cual hay disponible 70 m³, si de éstos únicamente se paga el 50%, realmente se están cobrando 35 m³.

20. Promover en el sistema educativo estatal la cultura del agua, desarrollando en los libros de texto de primarias y secundarias, el tema del uso eficiente y ahorro del agua, fomentando la capacidad de su personal docente, así como dirigir a la población infantil campañas de concientización sobre la materia.
21. Realizar campañas masivas de comunicación social sobre el tema, dirigidas a la población en general.
22. Fomentar el desarrollo tecnológico para el uso eficiente del agua.¹²³

¹²³ Página de la Internet de la Comisión Estatal del Agua del Estado de México.

BIBLIOGRAFÍA

1. SANTA BIBLIA. Versión Reina-Valera Actualizada. Editorial Mundo Hispano. Segunda Edición. E.U.A. 1990.
2. Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1999.
3. Acosta Romero Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa Porrúa, S.A. de C.V. México, 1988.
4. Añorve Baños, Manuel. Los Servicios Públicos Municipales. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México, 1998.
5. Barrera Zapata, Rolando. Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados. Instituto de Administración Pública del Estado de México; A.C. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1989.
6. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional. Editorial Porrúa S. A. de C.V. México, 1994.
7. Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge. Derecho Constitucional. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1991.
8. Carrillo Flores, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1987.
9. Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo. Tomo I. Segunda Edición. Editorial Cárdenas Editor Distribuidor. México, 2002.
10. Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo. Tomo II. Segunda Edición. Cárdenas Editor Distribuidor. México, 2002.

11. Castrejón García Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. Editorial Cárdenas Editor Distribuidor. México, 2004.
12. Contreras Cruz, Sergio. Historia, Teoría y Praxis Municipal. Instituto Mexiquense de Cultura. Gobierno del Estado de México. México, 1993.
13. De Lamerías, Brigitte (Coordinadora). El Municipio en México. Editado por El Colegio de Michoacán. México, 1987.
14. De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. 33a Edición. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 2004.
15. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Primera Edición. Editorial Limusa. México, 1997.
16. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso. Segunda Edición. Limusa Noriega Editores. México, 1998.
17. Exposición de Motivos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México del 27 de Febrero de 1995.
18. Estudios del Centro Nacional de Estudios Municipales. Sin autor. Secretaría de Gobernación. México, 1985.
19. Farias, Urbano. Derecho Mexicano de Aguas Nacionales. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México, 1993.
20. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 41a Edición. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México, 2001.
21. García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Ed. Porrúa S.A. de C.V. de C.V. México, 1998.

22. Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. de C.V. México, 1993.
23. Jellinek, George. Teoría General del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.
24. Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho y del Estado. Editorial Universitarias. Buenos Aires, 1987.
25. La Participación Privada en la Prestación de los Servicios de Agua y Saneamiento. Conceptos Básicos y Experiencias. Sin Autor. Comisión Nacional del Agua.
26. López Sosa, Eduardo. Derecho Municipal. Editorial Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1999.
27. Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1992.
28. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Harla S.A. de C.V. México, 1991.
29. México a través de sus Constituciones. Sin autor. Tomo XI. H. Cámara de Diputados LV Legislatura. Comentarios del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.
30. Montaña, Agustín. Manual de Administración Municipal. Coordinación de Estudios Administrativos. México, 1981.
31. Morales Martínez, Rafael I. Derecho Administrativo. Colección de Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Harla S.A. de C.V. México, 1991.
32. Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1968.

33. Ortega Lomelín, Roberto. El Nuevo Federalismo—La Descentralización. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México, 1988.
34. Primer Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento de Coacalco de Berriozábal Estado de México. Gaceta Municipal Número 13. México, 2004.
35. Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1998.
36. Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa S.A. de C.V. México, 1995.
37. Resumen del libro: Horizontes del Agua. Editado por la Comisión del Agua del Estado de México. Sin pie de imprenta.
38. Salazar Medina, Julián. Elementos Básicos de la Administración Municipal. Segunda Edición Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto de Administración Pública del Estado de México; A. C. México, 1992.
39. Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. de C.V. México, 1998.
40. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Primer Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, S.A. de C.V. México, 1977.

DICCIONARIOS.

- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Editorial Espasa-Calpe. Madrid, 1984.
- Diccionario Enciclopédico Salvat. Salvat Editores, S. A. Barcelona, 1985.
- Diccionario Jurídico. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa Universidad Nacional Autónoma de México. México 1998.
- Diccionario Larousse. Ediciones Larousse S.A. de C.V. México, 1987.
- Enciclopedia de México.
- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XI. Editorial Bibliografía Omeba, Ancalo S. A. Buenos Aires, 1974.

HEMEROGRAFÍA.

- Periódico La Jornada. del martes 22 de marzo de 2005.
- Periódico La Jornada. del martes 22 de marzo de 2005.
- Revista Agua y Saneamiento. No 12. México 2004.
- Revista: El Agua en Situaciones de Emergencia. Editado por la Organización Panamericana de la Salud, la Oficina Regional para Europa, y la Organización Mundial de la Salud.
- Revista Proceso No. 1334. México, 26 de mayo del 2002.
- Revista Proceso No. 1333. México 19 de mayo del 2002.

LEGISLACIÓN.

- Bando Municipal de Coacalco Estado de México.
- Código Financiero del Estado de México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Ley de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios del Estado de México.
- Ley de Aguas Nacionales.
- Ley de Obras Públicas del Estado de México.
- Ley del Agua del Estado de México.
- Ley Federal de Derechos en materia de Agua.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
- Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomisos del Estado de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública el Estado de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato.

- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley que crea el Organismo Publico Descentralizado denominado Comisión del Agua del Estado de México.
- Reglamento de la Ley del Agua del Estado de México
- Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.