



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN



**“LA FACULTAD TRIBUTARIA EN
MATERIA DE AGUA POTABLE
DEL AYUNTAMIENTO DE
NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO,
COMO ENTE DE GOBIERNO Y
ADMINISTRACIÓN, EN EL MARCO
DEL FEDERALISMO”.**

T E S I S

**QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
M A E S T R O E N D E R E C H O
P R E S E N T A:
EL LIC. GABRIEL GARCÍA MARTÍNEZ
ASESOR: DR. EDUARDO TORRES ESPINOSA**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO PRIMERO.- EL FEDERALISMO Y SUS MODELOS	
1. El concepto de federalismo.....	15
1.2 El Federalismo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	22
1.3 Actividad del Estado.....	30
2. Modelos de Federalismo.....	37
2.1. Modelo Dual.....	38
2.2. Modelo Cooperativo.....	42
2.3. Modelo Competitivo.....	54
2.4. Modelo Asimétrico.....	59
Conclusión.....	65
CAPÍTULO SEGUNDO. EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO	
1. El Municipio como órgano político administrativo.....	68
2. Conformación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	75
3. Análisis del artículo 115 Constitucional.....	86
Conclusión.....	107
CAPÍTULO TERCERO. MARCO JURÍDICO DE LAS CONTRIBUCIONES DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO	
1. Aspectos generales de la actividad tributaria del Estado.....	110
2. Marco jurídico de las contribuciones en materia de agua potable en el Estado de México.....	115

3. Marco jurídico general del Municipio de Naucalpan de Juárez, México en materia de prestación del servicio de agua potable.....	122
4. Esquema de tarifas diferentes de agua potable en el Municipio de Naucalpan de Juárez, México.....	136
4.1 Elementos del impuesto y concepto de tarifas.....	136
4.2 Aspectos jurídicos de las tarifas de agua potable.....	138
Conclusión.....	147

CAPÍTULO CUARTO. ASPECTOS GENERALES DE LAS TARIFAS DE AGUA POTABLE DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO.

1. Aspectos generales del Municipio de Naucalpan de Juárez, México.....	150
2. Metodología para la fijación de las tarifas de agua potable en Naucalpan de Juárez, México.....	157
3. Propuesta para el otorgamiento de la facultad para que el Municipio de Naucalpan de Juárez, México, fije las contribuciones en materia de agua potable y sus implicaciones jurídicas.....	172
.	
CONCLUSIONES GENERALES.....	184
BIBLIOGRAFÍA.....	187

INTRODUCCIÓN

El tema del agua ha sido desarrollado desde múltiples enfoques, tanto como el aspecto sociológico, el de ingeniería e indudablemente desde el aspecto jurídico. Se ha estudiado desde sus propiedades físicas, como desde la hidráulica y demás, sin embargo es de especial interés revisar lo que se refiere al esquema tributario y el sistema federal mexicano, donde el municipio aparece como el último eslabón en la organización política del país.

El sistema federal tradicionalmente se ha dado como una forma de organización del Estado, en él existe eminentemente una división de competencias en sentido vertical esto es, nivel federal, nivel estatal o local y el nivel municipal, lo cual es complemento de la división de funciones que tradicionalmente se ha conocido como división de poderes, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

En el sistema federal mexicano, la Constitución General a lo largo de su texto determina el reparto de competencias en el sentido vertical, determinando atribuciones concretas a la federación, a las entidades federativas y a los municipios.

En el caso de los municipios, es el artículo 115 de la Carta Magna, en el que determina prácticamente la gran mayoría de las atribuciones de los municipios, este numeral reviste gran importancia por el peso que le da a esos entes de gobierno.

Más aún se ha recalcado la importancia de ese precepto constitucional a raíz de las reformas dadas en el año de mil novecientos noventa y nueve, en la que se deja de considerar a los municipios como simples entes administrativos y les otorgan a los ayuntamientos la categoría de entes que ejercen el gobierno.

Pero no sólo basta que se haya redactado un párrafo constitucional en el que se señale: “los municipios serán gobernados por un ayuntamiento” sino, que se debe otorgar una verdadera fuerza jurídica y política para la eficaz y eficiente prestación de los servicios y funciones públicas que tienen a cargo.

Uno de estos servicios es la prestación del servicio de agua potable, el cual por su propia naturaleza reviste especial importancia y que debe ser estudiado desde el aspecto jurídico y político.

Razón por la cual para adentrarse en este tema se iniciará en el capítulo primero con un estudio del federalismo, así como de las modalidades que ha presentado en su desarrollo, y así se contará con elementos para comprender que esa forma de organización política no debe considerarse fija e incólume, sino que presenta variantes importantes, desde los sistemas cuasifederales con gran poder del orden central, hasta los que lo constituyen en su mínima expresión.

Posteriormente, en el capítulo segundo se hace un estudio del municipio tanto como por su aspecto político administrativo, como por el aspecto constitucional. En ese estudio, se hará una definición que surtirá efectos para el desarrollo de presente trabajo.

Desde el aspecto constitucional también habrá de abordarse punto por punto el contenido del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se detallará la naturaleza jurídica del Municipio, asimismo se detallarán puntualmente todas las reformas que ha sufrido, mismas que se desarrollaron durante el transcurso del siglo XX.

De esas reformas se habrán de analizar y describir de manera detallada para observar la forma en que ha evolucionado ese importante precepto constitucional, y así contar con elementos para comprender como se encuentra estructurado constitucional y jurídicamente el municipio en el sistema político mexicano.

Asimismo, para confrontar el estudio que se hace con la realidad, en el capítulo tercero se tomará el caso concreto del Municipio de Naucalpan de Juárez, México, entidad municipal que se considera de las más importantes del país, tanto por su población, infraestructura, aportación al producto interno bruto (PIB) y su ubicación colindante con el Distrito Federal y consecuente inclusión en la Zona Metropolitana del Valle de México.

En el caso del Municipio de Naucalpan de Juárez, México, por ser materia del presente trabajo, se desarrollará el marco jurídico con el cual se regulan las contribuciones en materia de agua potable, así como la forma específica en que se determinan las tarifas diferentes en materia de derechos de agua potable.

Por último, en el capítulo cuarto se desarrollará la forma en que se establecen las tarifas de los derechos de agua potable en el Municipio de estudio, las cuales permitirán determinar la situación financiera actual del Organismo Operador de Agua Potable de ese ente municipal.

Asimismo, se hará una propuesta de marco jurídico que deberá aplicarse para que pueda ser el municipio un ente que actúe verdaderamente como depositario del poder público, y pueda por sí, fijar contribuciones en materia de agua potable sin que se tenga que contar con la aprobación de la Legislatura Local.

Con todo lo anterior, se podrá llegar a un planteamiento en el que se pueda demostrar que el actual marco jurídico constitucional en materia municipal dista mucha de cristalizar la idea de “Municipio Libre” que tanto se ha dicho por diversos autores y constitucionalistas, que el Municipio sigue siendo sojuzgado por los entes federal y estatal en perjuicio de la más elemental forma de organización política y social.

De ninguna manera se pretende personificar a un legislador, sino más bien se pretende que este trabajo sirva como referente a otros investigadores que busquen profundizar en el tema y que se unan a las voces que proclamamos la necesidad que no sólo jurídicamente sino políticamente se le dé su verdadero lugar a la más esencial forma de organización social: El Municipio.

Asimismo, sirva esta investigación como una forma de compartir inquietudes que surgieron en mi ejercicio en el servicio público en la

presentación de más de treinta reglamentos municipales hoy vigentes, como Noveno Regidor del Honorable Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México 2003-2006 y Presidente de la Comisión Edilicia Legislativa y de Reglamentos Municipales.

Ahora bien, no omito manifestar mi eterno agradecimiento a mi ALMA MATER, la Universidad Nacional Autónoma de México, que me ha formado desde mi ingreso al Colegio de Ciencias y Humanidades, en la Licenciatura en Derecho en la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, y al Programa de Estudios de Posgrado de la Maestría en Derecho de la ahora Facultad de Estudios Superiores Acatlán.

Asimismo expreso mi gratitud a los profesores que con sus enseñanzas ayudaron a dar su justa dimensión a los dogmas del derecho y comprender que el derecho es algo más que leyes y disposiciones jurídicas, que el derecho debe en verdad ser un instrumento que busque el bien común.

Como un sencillo homenaje me permito citar a los catedráticos que tuve la fortuna de tenerlos como profesores: Dr. Salomón Augusto Sánchez Sandoval, Dr. Julio César Kala, Mtro. Arturo Berumen Campos, Mtra. Mónica Miranda Rodríguez, Dr. José Antonio Álvarez León, Mtro. Héctor Jesús Torres Lima, Dra. Ana Gloria Robles Osollo y Dra. Laura Páez Díaz de León.

Y con especial agradecimiento al Tutor de la presente tesis, por su infinita paciencia y apoyo, al Dr. Eduardo Torres Espinosa.

Y por último agradezco a los que sin haber tenido la fortuna de tenerlos como profesores me compartieron su experiencia y conocimientos, Dr. Jorge Fernández Ruiz, Dr. Gabino Eduardo Castrejón García y Dr. José Rodrigo Roque Díaz.

Y sin duda, también doy las gracias a Dios y a mis padres y hermanos por los valores que me inculcaron y compartimos; además a mis compañeros de aula y de trabajo, así como al Honorable Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México y a su Presidenta Municipal Angélica Moya Marín.

Sin embargo, cabe resaltar con todo respeto, que ni con la Universidad, ni con los profesores, ni con mis compañeros o el Ayuntamiento de Naucalpan hubiera logrado concluir la Maestría en Derecho si no tuviera el amor y comprensión de mi amada esposa Virginia, ni el tiempo que involuntariamente me dio mi hijo Luis Gabriel, a los que CON TODO EL CORAZÓN DEDICO ESPECIALMENTE ESTA INVESTIGACIÓN.

CAPÍTULO PRIMERO. EL FEDERALISMO Y SUS MODELOS

El tema a desarrollar en el presente capítulo aun y cuando no es el central del presente trabajo de tesis y que ya ha sido desarrollado por diversos autores, se considera importante citar algunos puntos de vista a efecto de apreciar los elementos que se plantean para contar con un adecuado marco conceptual.

Para el estudio del asunto que nos ocupa, se debe partir de la delimitación del concepto de federalismo, lo anterior, en virtud que existen multiplicidad de conceptos con el que se ha pretendido abordarlo, el reto del presente capítulo será el lograr contar con uno que integre la multiplicidad de elementos que plantean diversos autores, así como aterrizarlo en el ámbito del derecho mexicano. Asimismo, como complemento, se citará lo referente a la actividad del Estado, lo que servirá como herramienta para entender su actividad y la forma en que la concretiza.

Una vez que se cuente con un concepto que será el que surtirá efectos para el presente trabajo, se deberá de revisar los diversos modelos que se han planteado del federalismo, pues si bien es cierto que es un sistema de gobierno, también lo es, que conforme se ha desarrollado, se han presentado variantes, las cuales necesariamente deberán ser analizadas y criticadas en su caso, así como determinar cuál de esos modelos pudiera dar la llave para plantear el papel del municipio en el sistema federal mexicano.

1. El Concepto de Federalismo

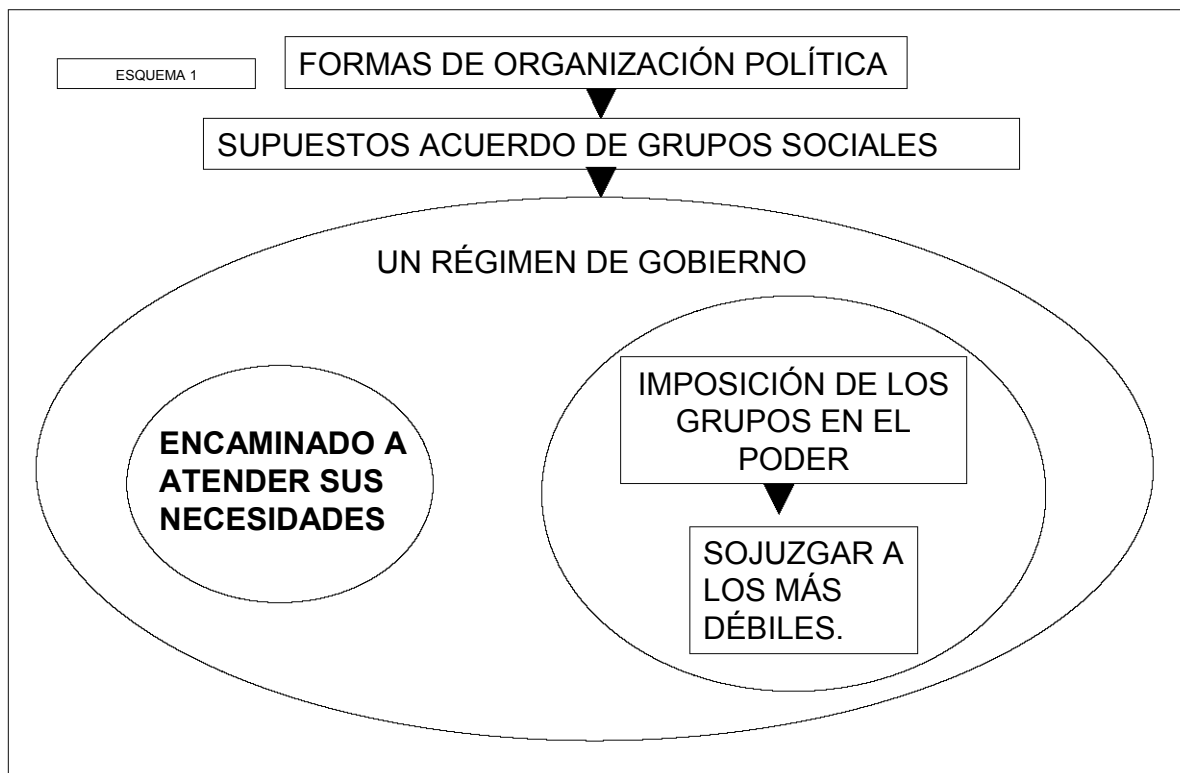
Campbell menciona, *“Una visión más equilibrada del hombre como criatura con capacidades morales, dan como resultado un contrato social entre ciudadanos potenciales que han establecido el poder gubernamental como algo que es confiado al soberano, el cual tenía que gobernar dentro del derecho natural y mantener un grado de consentimiento continuado de sus súbditos para conservar su legitimidad”*¹, asimismo, Althusser ha señalado: *“El Estado es una máquina de represión, que permite a las clases dominantes (en el siglo XIX a la clase burguesa y a la clase de los grandes terratenientes) asegurar su dominación sobre la clase obrera para someterla al proceso de extorsión de la plusvalía (es decir a la explotación capitalista).”*²

A lo largo de la historia, las sociedades han buscado formas de organización política, las cuales han surgido por imposición de los grupos en el poder, en lo que el objetivo primordialmente ha sido el de sojuzgar a los más débiles. No encuentro ninguna otra opinión que contradiga lo antes expuesto, por lo cual asumo lo anterior en este trabajo. (Véase esquema 1)

¹ Campbell, Tom, *La Justicia. Los principales debates contemporáneos*, México, Editorial Gedisa, 2002, p. 102.

² Althusser, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, México, Editorial Quinto Sol, 2002, p. 20

HISTORIA



GMG

Las formas de organización política han evolucionado hasta el grado de crearse la Nación-Estado, misma que esencialmente se integra de tres elementos: La población que lo compone, la forma de organización política y/o de gobierno y la delimitación del territorio en el que la población se asentará y el gobierno ejercerá su poder.

En la organización de la Nación-Estado se cuenta con diversas variantes, mismas que se encuentran presentes en la actualidad, tal y como ocurre con el sistema federal, mismo que ha sido adoptado por diversos países cuyos regímenes procuran apegarse a la descentralización del poder y a la participación democrática de la población en la toma de decisiones de gobierno o de organización política.

Uno de los países en que se ha adoptado el sistema federal son los Estados Unidos Mexicanos, mismo que cuenta con una tradición federalista, pues ya en el siglo XIX en la Constitución de 1824 se había adoptado como sistema de gobierno, se restauró en la Constitución de 1857 y actualmente se encuentra vigente en el artículo 40 del texto constitucional de 1917.

El federalismo, como ya se mencionó en el párrafo anterior, se encuentra previsto en la Constitución Federal como la forma de organización política del país, sin embargo, no se define expresamente qué se debe entender por federalismo o por estado federal, por lo cual se han presentado diversos conceptos desarrollados por algunos autores, quienes pretenden dar un concepto global en el que se puedan incluir todos los tipos de sistema federal, otros para efectos prácticos, han dado su concepto atendiendo a la naturaleza que se ha otorgado al federalismo en el sistema jurídico mexicano.

El estudio de las definiciones se realizará atendiendo al aspecto político como ejercicio del poder público; al sociológico como producto de los hombres y al jurídico como instrumento legal legitimador y orgánico desde el punto de vista de los entes que lo conforman.

Burgoa Orihuela, determina: “... *un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos...*”³ De esta idea se desprende el aspecto orgánico, toda vez que contempla la presencia de entes que se unen para formar otro; sin embargo, a esta idea debe de señalarse que no necesariamente un Estado Federal se crea de entes separados, tal y como ocurrió en los Estados Unidos de América, en nuestro país se constituyó como estado federal a partir de un gran territorio que se dividió en entidades federativas. El aspecto orgánico es el que se retomará para conformar un concepto.

Por otro lado, en una visión más amplia, Arteaga Nava, determina: “*El gobierno establecido por la constitución también debe ser federal porque en el país coexisten dos fuentes de autoridad que gozan de autonomía y por lo que cada una de estas realiza en la órbita de su competencia es válido.*”⁴ Esta definición aunque presenta aspectos esenciales como lo es el político, por precisar el

³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 407.

⁴ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, Vol., 1. p. 112.

ejercicio del poder público; el orgánico por señalar la coexistencia de entes de autoridad y el jurídico por precisar la existencia de un ordenamiento legal de sustento, falta el elemento sociológico que determine la necesidad humana de su existencia. Aunado a lo anterior, se destaca que omite al nivel de gobierno municipal, mismo que se ha reconocido como tal en nuestra Carta Magna,⁵ asimismo esta determinación no se apega al texto constitucional, pues señala como autónomos a los entes de gobierno, siendo que ese ordenamiento los contempla como soberanos.

Bertrés, catedrático de la Universidad Nacional de San Luis en Argentina, señala: *“El Federalismo es una forma de organización estatal que tiene como fundamento la distribución y relaciones entre los poderes que a manera de requisitos deben coexistir en el marco federal, estatal y local.”*⁶ Se integran los aspectos políticos por referirse al poder y orgánicos por precisar a los tres niveles de gobierno como parte de un ente federal, no se contempla al federalismo como producto social ni jurídico.

Ahora bien, Carbonell, determina como concepto apoyándose en autores como los investigadores William. H. Riker y Daniel J. Elazar: *“Así, el sistema federal debe entenderse como un mecanismo de gobierno, de resolución de problemas entre regiones diferentes*

⁵ A raíz de las reformas al artículo 115 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1999.

⁶ Bertrés, Raúl Eduardo, *Modelos de federalismo e interpretación federal*, Argentina, KAIROS, Año 4, Número 5, 1er. Semestre, 2000, p. 12.

*unas de otras.*⁷ Este concepto podría considerarse de los más adecuados para el presente trabajo, en virtud de que efectivamente el federalismo es un sistema de gobierno y que debe centrarse en ser un coordinador de los esfuerzos de los diversos entes de gobierno federal, estatal y municipal para la atención de las problemáticas que presente la población en general, y no ser la federación un ente centralizador del ejercicio del poder público, sin embargo, no menciona su base legal ni la intervención de los gobernados.

Una vez citados y comentados diversas posturas referentes a federalismo, se considera adecuado precisar los elementos que para el desarrollo del presente trabajo se consideran necesarios para comprender lo que es el federalismo o sistema federal, a saber:

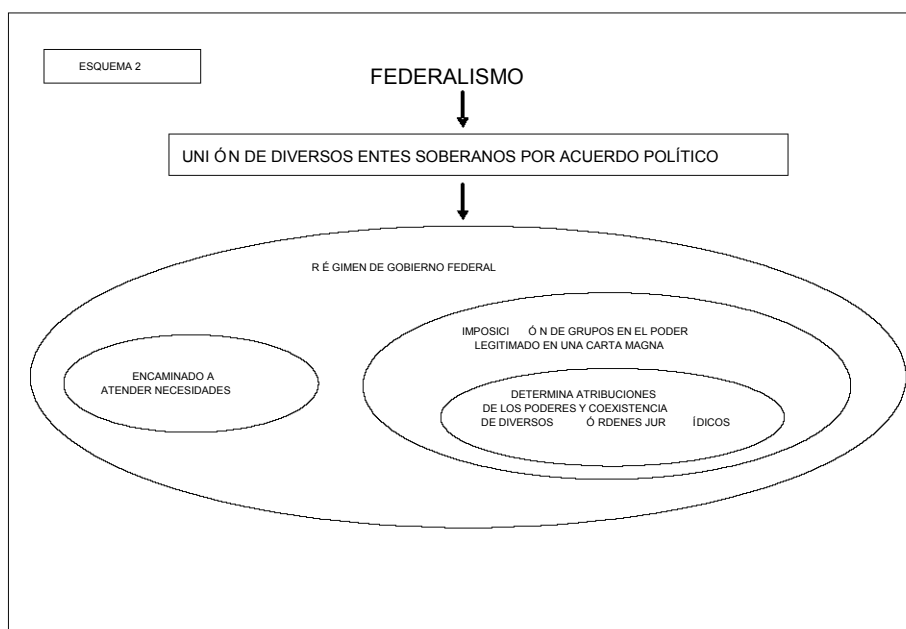
- Es una forma de organización creada por la sociedad para sojuzgar a los más débiles. (como se explicó en el esquema 1)
- Es una forma de organización política, creada para ejercer la soberanía y el poder público.

⁷ Carbonell, José, “*Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo*”, en Serna de la Garza, José (comp.), *Federalismo y Regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 24

- Es la unión de diversos entes, de orígenes independientes y soberanos entre sí.
- Los entes que lo integran ceden su soberanía a un poder superior.
- Coexisten diversos niveles de gobierno y por consecuencia de órdenes jurídicos, para el caso de México, los ámbitos federal, estatal y municipal.
- Se da una distribución del ejercicio del poder público en forma vertical.
- En el ejercicio del poder público de manera vertical se da una descentralización de funciones y atribuciones por parte del Poder Legislativo Federal, hacia los gobiernos estatales y a los municipales, ya sea por ley o de conformidad con las atribuciones que le confiera al Poder Ejecutivo.
- Se legitima la unión y el ejercicio del poder público en un documento que tiene jerarquía suprema sobre cualquier otro, denominada generalmente Constitución.

De los elementos referidos, para el presente trabajo se determina que el federalismo y atendiendo a los aspectos político, sociológico, jurídico y orgánico es:

“La Unión de diversos entes independientes sustentada en la voluntad de sus pobladores, que crean un nuevo Estado soberano; legitimado a través de un Pacto Federal plasmado en una Carta Magna, que determina las atribuciones de los poderes de la unión y de los niveles de gobierno, con la coexistencia de diversos órdenes jurídicos adminiculados entre sí, acotados en su actuación en el ámbito de validez espacial o material”, véase esquema 2:



GGM

Una vez que se ha limitado cuál será el concepto de federalismo que se utilizará para el desarrollo del presente trabajo, es importante abordar la forma en que se contempla este sistema de gobierno en la Constitución Federal.

1.2. EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El federalismo mexicano surgió en forma diversa a lo que tradicionalmente se ha planteado e incluso difiere al concepto señalado en el presente trabajo, pues las colonias españolas que existían al momento de la independencia de México no eran autónomas en cuanto a su régimen interior, inclusive se podría considerar que no estaban territorialmente definidas y que fue hasta la consumación de la independencia mexicana, que se organizó un sistema federal creando artificialmente entidades federativas.

A pesar de este antecedente, actualmente las entidades federativas están plenamente determinadas, cuentan con una organización interna e integrada con municipios definidos.

La base jurídica de la organización del sistema federal tiene fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que reserva un apartado para tal fin, el que se ha denominado “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”.

Dicho ordenamiento jurídico prevé en su numeral 39:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

La soberanía es parte esencial para que un Estado sea considerado como tal, pues sobre éste no habrá autoridad alguna; la población es la detentadora de la soberanía, pero a través de un acuerdo concretado a través de la Constitución Federal, le otorga ejercicio de esa soberanía a los poderes públicos que velarán por el bien común.

La forma de gobierno se contempla en el numeral 40 del ordenamiento jurídico ya citado, por la importancia que reviste para el presente trabajo, se hará un análisis de las partes que lo componen.

El citado artículo determina como elementos:

- La voluntad popular de constituirse como una república representativa, democrática, federal.

A este respecto, debe destacarse que el propio Poder Constituyente de 1917, no fue elegido en forma democrática sino representativa de las entidades federativas, por lo que no se vería reflejado el espíritu del pueblo para aceptar este pacto federal, sino el reflejo de la voluntad de los grupos que disputaban el poder.

- Integrándose de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Se presenta el ya planteado problema de considerar soberanas a las entidades federativas, pues la soberanía sólo es una y reside en el pueblo, no en los entes de gobierno, por lo que se considera que únicamente son autónomos en cuanto a su régimen interior.

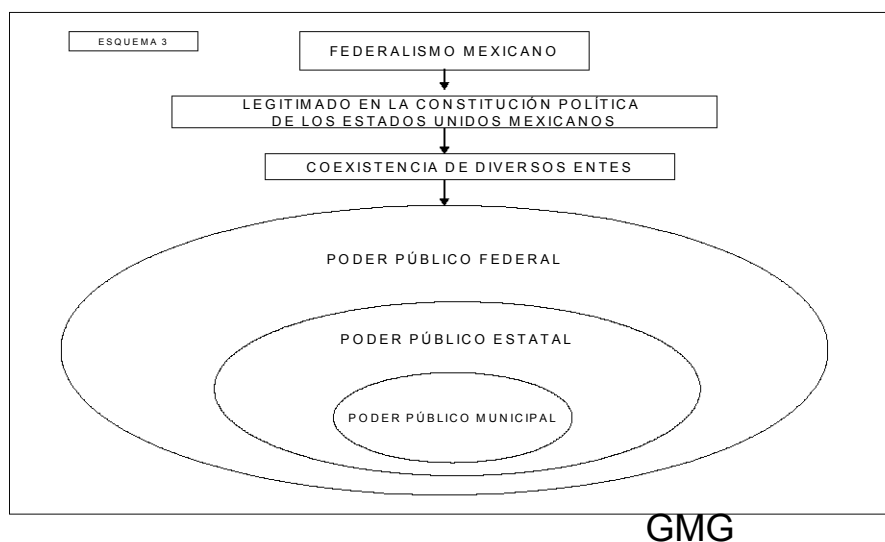
- Los Estados se unen en una federación establecida en la Carta Magna.

Este elemento resulta complementario a la crítica anterior, toda vez que, si los Estados fuesen soberanos, al momento de adherirse al pacto federal constitucional, perderían dicha soberanía cediéndola al Estado como el ente de mayor jerarquía en el ejercicio del poder público.

Ahora bien, el federalismo implica intrínsecamente la coexistencia de diversos niveles de gobierno y de ordenamientos jurídicos aplicables en cada ámbito de validez, esto es, el ejercicio del poder público en forma vertical, para el caso mexicano, los niveles son el federal, el estatal y el municipal, cada uno determinados y regulados de igual forma en la Constitución Federal.

De lo anterior, se deduce que el federalismo mexicano se fundamenta en el citado artículo 40, determinándose en él lo

tocante al ámbito federal; por lo que respecta al ámbito estatal y municipal, su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 115 que establece que los Estados de la Federación adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de la organización territorial y política al municipio libre, mismo que será gobernado por un ayuntamiento y en el 116 que establece las bases generales de ejercicio del poder por parte de los Estados de la Federación.



Ahora bien, apegados estrictamente a la letra de nuestra Carta Magna, cada entidad federativa divide el ejercicio del poder público en el Ejecutivo encarnado por el Gobernador del Estado, el Legislativo que reside en el Congreso local y el Judicial en el Tribunal Superior de Justicia del Estado. Con base en esta estructura orgánica, los Estados de la Federación llevan a cabo

funciones similares a las del gobierno federal, acotadas únicamente por las disposiciones de la misma Constitución Política Federal.

Por el contrario, los municipios, se encuentran gobernados por un Ayuntamiento, en tanto que su administración se encuentra a cargo del presidente municipal; por lo tanto, no existe de manera clara una división en el ejercicio del poder público en virtud de que, el presidente municipal igualmente encarna al Ejecutivo municipal, pero forma parte del Ayuntamiento, el cual como asamblea deliberante denominada Cabildo, cuerpo colegiado que emite todos los reglamentos y disposiciones administrativas en materia municipal.

Lo anterior, se complica aún más al momento de analizar las atribuciones y facultades con las que cuentan tanto el gobernador de un estado, como su Congreso local para legislar y, en su caso reglamentar en materia municipal.

Ahora bien, respecto al estricto ejercicio del poder público en sentido vertical, la propia Constitución General determina, en su numeral 124 que las atribuciones que no tenga reservada exclusivamente la Federación la realizarán los Estados.

Lo anterior, origina que se dé un centralismo de atribuciones de la Federación, toda vez que se reserva aquellas actividades que se consideran estratégicas, lo que perjudica la libertad de los Estados

para actuar en asuntos de vital importancia para su desarrollo, aunado a que se presentan diversas problemáticas técnico jurídicas como el caso de Tratados Internacionales en materia de adopción, que origina que en una materia eminentemente local, sea la federación el que fija los términos en esta materia.

Ahora bien, si es de considerarse el exceso de atribuciones de la Federación, también lo es en el caso de las Entidades Federativas con relación a los Municipios, pues si bien es cierto la Constitución Federal otorga diversas funciones y servicios a los Municipios, también lo es que son los Estados los competentes para legislar en esas materias y determinan los lineamientos generales que se impondrán para la prestación de esas funciones y servicios municipales.

En este caso se presenta la problemática de los Municipios de ejercer su gobierno supeditado las condiciones que la Federación le concede, aunado al sometimiento que tienen al estar sujeto al cumplimiento de las disposiciones que le fijan los Estados de la Unión.

Si se ha mencionado el concepto de federalismo como un sistema en el que coexisten diversos entes de gobierno de diversas jerarquías, pero no se tiene una adecuada aplicación, pues para el caso de los Municipios son rehenes de otros dos niveles de gobierno superiores.

Por todo lo anterior debe concluirse que tal y como se planteó al inicio del presente capítulo, que la forma de organización política del Estado Mexicano es un claro ejemplo de la protección de los intereses de los grupos de poder, toda vez que bajo una supuesta organización federal, se sojuzga a la organización política y social más esencial como lo es el municipio.

Ortega Lomelín, señala en un aspecto crítico: “...*el federalismo no se acota a un sistema de reparto de competencias públicas entre los diferentes niveles de gobierno, concepción tradicional y estrictamente legal. Sus contenidos políticos, económicos, administrativos y culturales le dan una nueva dimensión.*”⁸

Sirve de apoyo esta cita para precisar que el federalismo es un concepto vivo y cambiante, que no debe verse como una simple forma de organización política, sino de un complejo sistema de factores que influyen necesariamente en la dinámica misma del Estado, del ejercicio del poder público y de su población.

Se debe entender que el federalismo no sólo es un sistema rígido de organización política, sino que tiene diversas variantes que deben estudiarse para llegar a la determinación de cual forma sería la más conveniente, misma que no sería aplicable a todos los casos, sino únicamente en aquellos bien identificados por su

⁸ Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 9.

complejidad como es el caso de las contribuciones en materia del suministro de agua potable.

No se omite manifestar como último punto la opinión de Serra Rojas *“Aunque el Federalismo se reconoce en textos constitucionales, el Estado moderno tiende en forma evidente a una centralización política en lo general, mientras en el orden interno, la descentralización administrativa parece ser el camino adecuado para la atención de los grandes problemas”*⁹

Opinión que se comparte, toda vez que por la forma en que se plantea al federalismo, permite una centralización de poder y prácticamente el desconocimiento de la coexistencia que debería existir en los niveles de gobierno estatal y municipal acentuándose en éste último nivel en claro detrimento a los grupos sociales que no detentan el poder.

1.3. ACTIVIDAD DEL ESTADO

Al determinarse el federalismo como una forma de organización política-administrativa de un grupo social, se debe mencionar en forma general lo referente a la actividad del Estado, mismo que será apoyo en el desarrollo del presente trabajo.

⁹ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, 19ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 625.

Se considera que la actividad del Estado es el conjunto de deberes o actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza fundamentándose en el derecho positivo, el cual le da legitimidad a sus actos.

Como sustento a lo anterior, Castrejón García ha señalado *“Por deberes del Poder Público, deberá entenderse todas aquellas conductas que en sentido positivo o negativo deberán realizar en forma obligatoria los órganos que conforman a los diversos poderes del Estado y que se encuentran taxativamente en la Constitución General de la República, así como las leyes que de ella emanen.”*¹⁰

Definición que será la utilizada para el desarrollo del presente trabajo por ser la que engloba tanto los aspectos del poder, así como el sustento constitucional.

Bajo esa definición de actividad del Estado como premisa, es pertinente citar las clasificaciones que doctrinariamente se han hecho.

Las atribuciones clásicas asignadas al Estado se determinan por su naturaleza en:

- a) De mando, de policía o de coacción, la cual tiene como finalidad el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.

¹⁰ Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Constitucional*, México, Cárdenas Velasco Editores, 2004, p. 154.

- b) Para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Para prestar servicios públicos.
- d) Para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Esta clasificación engloba diversas doctrinas según lo dicho por Fernández Ruiz: *“Las clasificaciones teóricas de las actividades de la administración pública son muy numerosas, empero independientemente de la idea de la función pública administrativa, un sector importante de la doctrina ---encabezado en Italia por Enrico Presutti, en Francia por Roger Bonnard, en España por Luis Jordana Posas y en México por Andrés Serra Rojas--- reconoció tres modalidades dentro de la actividad administrativa: policía, fomento y servicio público; después se admitió la gestión económica.”*¹¹

Esta clasificación se considera aún aplicable toda vez que no he encontrado autores que sustenten claramente una refutación, aunado a que el esquema del Estado Mexicano no ha cambiado en los últimos lustros.

Es importante distinguir el concepto de atribuciones como contenido de la actividad del Estado, que es lo que el Estado puede o debe hacer y del concepto de función, el cual se refiere a la forma de la actividad del Estado.

¹¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Mc Graw Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, colección Panorama del Derecho Mexicano, p. 79.

Las funciones tradicionales del Poder Público son tres: legislativa, jurisdiccional y administrativa; aún cuando se ha manejado la existencia de la función constituyente. Genéricamente la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de actos materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico, teniendo como fin el Estado el bien común.

Las funciones constituyen las formas de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución, por ejemplo: La función legislativa constituye el medio de normar la actividad de los particulares, puesto que ella se hace por normas de derecho.

Porrúa Pérez en su Libro “Teoría del Estado”, señala que *“uno de los elementos constitutivos del Estado consiste en el fin específico que persigue en virtud de su actividad. Este fin es el bien público de los hombres que forman su población, identificándolo con el elemento teleológico o espiritual”*¹².

¹² Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 32ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 531

En una agrupación humana creada para la obtención de un beneficio colectivo, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres, es un bien común, ejemplo de ello una sociedad mercantil, un sindicato, una agrupación religiosa; el Estado necesariamente debe perseguir un bien común o un bien público.

El bien público para los efectos del presente trabajo, tendrá los siguientes objetivos:

- a) De orden y de paz, entendiéndose la búsqueda de la sana convivencia social.
- b) De coordinación, entendiéndose como sistematización del orden político-administrativo.
- c) Necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas, entendiéndose como un principio de subsidiariedad, en lo que el Estado deberá de intervenir sólo y cuando la sociedad se vea impedida para ejecutar cierta actividad. La intervención estatal será por lo que respecta a aspectos normativos.

Como sustento a lo anterior, se cita a Acosta Romero, el cual considera *“que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica con características específicas, que son: 1.- Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados; y, 2.- Su*

*realidad está constituida por los siguientes elementos: una agrupación social humana; el territorio; un orden jurídico; soberanía, y un gobierno que establece y asegura el orden jurídico, señala que el Estado tiene fines y, aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, sí son constantes y, en última instancia, pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad y la justicia social.*¹³

Burgoa Orihuela señala: *“que la doctrina casi unánimemente habla de los “fines” del estado, dice que prefiere utilizar el concepto de “finalidad”, pues tratándose del estado en general como idea jurídica abstracta, su objetivo es meramente formal, sin contenido ideológico, el cual es propio de los objetivos que los estados en particular históricamente se han señalado o se les ha atribuido por distintas realidades políticas, sociales o económicas o por las concepciones ideales*¹⁴.

De lo determinado por este autor, habrá de destacarse su señalamiento de que los fines o finalidades del Estado no tiene sentido ideológico, sin embargo se considera que necesariamente al ser el Estado una organización creada por los hombres, constituido y sustentado en un derecho positivo, y partiendo desde el punto de vista que el derecho es ideología, los fines del estado se encontrarán cargados de la ideología del derecho que sustenta la legitimidad de la actividad del Estado.

¹³ Acosta Romero, Miguel, *Derecho administrativo*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1975, p. 324.

¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 3, p. 1085

Por su parte Cortiñas-Peláez, en su Libro *Introducción al Derecho Administrativo* manifiesta: *“...sea permitido hacer referencia a los conceptos de función del Poder Público, del Poder del Estado, de facultad y de cometidos del Poder Público. La construcción teórica... prescindirá de utilizar la voz “función”, con la generalidad excesiva con que suelen manejarla algunos apresurados burócratas, poco aficionados a estas finezas conceptuales; igualmente, preferimos eliminar el vocablo “atribuciones”, no nos parece referirse más bien a los poderes jurídicos de un aislado órgano administrativo y no a las tareas concretas o misiones que son competencia de una institución; finalmente, sólo marginalmente y en sentido muy restringido nos referiremos a la respetabilísima noción de los “servicios públicos” porque, como lo documentan la doctrina y alguna reciente legislación, su vaguedad e imprecisión la hacen incompatible con el deslinde terminológico que buscamos”*¹⁵.

Ahora bien, dentro de este mismo marco, Fraga identifica el término “cometidos del Estado” con atribuciones del Estado y señala que *“...otros autores hacen la expresión de “derechos”, “facultades”, “prerrogativas”, “competencias” para referirse a los cometidos, optando dicho autor por adherirse al término “atribuciones” pues, dice, ha sido admitido en la doctrina (Carré de Malberg, Bonnard) y por su carácter gramatical adecuado e inequívoco, en tanto que*

¹⁵ Cortiñas Peláez, León, *Introducción al derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1992, p.357

*puede aplicarse a todo Estado, cualquiera que sea su organización política y estructura.*¹⁶

En resumen y como conclusión, el Estado persigue fines, como lo sería el bien común, los cometidos o atribuciones son los grandes rubros de la actividad del Estado, las funciones son los medios de que el Estado se vale para cumplir sus fines, la competencia son las tareas concretas a cada órgano estatal y la facultad es la aptitud que se le otorga por ley a una persona física.

Martínez Morales, simplifica lo anteriormente señalado de la siguiente manera: “*Los conceptos anteriores (Fines, Atribuciones o Cometidos, Funciones, Competencia y Facultad) responden a las preguntas siguientes:*

<i>¿Para qué?</i>	<i>Fines</i>
<i>¿Qué?</i>	<i>Atribuciones</i>
<i>¿Cómo?</i>	<i>Funciones</i>
<i>¿Quién? (ente)</i>	<i>Competencia</i>
<i>¿Quién (persona física)</i>	<i>Facultad</i> ¹⁷

2. MODELOS DE FEDERALISMO.

Para el desarrollo de este tema, se cita el concepto de federalismo como sistema de gobierno del Estado planteado anteriormente, que servirá para analizar los modelos que se referirán más adelante.

¹⁶ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 38ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 506.

¹⁷ Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo*, 4a edición, México, Oxford, 2003, p. 43

La Unión de diversos entes independientes sustentada en la voluntad de sus pobladores, que crean un nuevo Estado soberano; legitimado a través de un Pacto Federal plasmado en una Carta Magna, que determina las atribuciones de los poderes de la unión y de los niveles de gobierno, con la coexistencia de diversos órdenes jurídicos adminiculados entre sí, acotados en su actuación en el ámbito de validez espacial o material.

El federalismo en su instrumentación, presenta diversas variantes que deberían de satisfacer en esencia la forma en que se ha conceptualizado o planteado en diversos ordenamientos jurídicos, las cuales presentan características importantes de resaltar y que sirven de base para este estudio a efecto de determinar cual sería la naturaleza o modelo de federalismo que intrínsecamente plantea nuestra Carta Magna.

Diversos autores han desarrollado y planteado la existencia de diversos modelos de federalismo, como lo es el dual, el cooperativo, entendido como relaciones entre poderes, el competitivo y el asimétrico, mismos que serán desarrollados a efecto de determinar la naturaleza de cada uno de ellos así como la forma en que se desarrollan y plantean para el ejercicio del poder público.

2.1. MODELO DUAL.

Este modelo de federalismo esencialmente se distingue por la coexistencia de dos entes soberanos que asumen para sí diversas competencias, por lo que puede considerarse que el Federalismo Dual se caracteriza según Bertrés:

“...como la relación en la que predomina la tensión y el conflicto entre el Estado Central y los Estados Particulares y se debilitan los vínculos de consenso y colaboración. Ambos centros de poder son soberanos e iguales “en sus esferas respectivas”, en consecuencia se distinguen y distribuyen los poderes que cada uno debe realizar.”¹⁸

Ahora bien, López-Aranguren determina:

“La cuestión fundamental en el modelo es la de la distribución del poder, y su postulado o principio básico es que existe una separación clara y tajante entre los poderes del gobierno centro y los poderes de los gobiernos regionales. La (sic) competencias, funciones y responsabilidades están cuidadosamente parceladas, y está entregada una parcela al poder central y otra parcela al poder regional”¹⁹

Podría considerarse que en nuestra Carta Magna se presenta tal esquema, lo cual se fundamenta conforme lo establecido en artículo

¹⁸ Bertrés, Raúl Eduardo, *op. cit.*, nota 6, p. 28

¹⁹ López-Aranguren, Eduardo, “Modelos de relaciones entre poderes”, *Revista de Estudios Políticos Universidad Complutense de Madrid*, España, 1999, número 104, Abril-Junio, p. 13.

124 que determina que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, sin embargo, la federación en el momento que lo considere pertinente puede arrebatar a los gobiernos locales de atribuciones que tradicionalmente han desempeñado.

Para este modelo, se puede considerar que la justificación para que las entidades federativas ejerzan atribuciones de manera exclusiva es la consideración constitucional de ser soberanos y autónomos, en los que tendrán la plena libertad de ejercer las atribuciones no reservadas para la federación de manera libre y en los términos que señalen los órganos que ejercitan el poder en el ámbito estatal.

Hay ejemplos claros de este federalismo dual en el ejercicio de facultades exclusivas, como lo es la materia mercantil, que es regulado esencialmente por el Código de Comercio, es este caso las entidades federativas no cuentan con atribuciones; caso contrario los entes estatales cuentan con atribuciones exclusivas para determinar los aspectos orgánicos de sus municipios.

Sin embargo, aún y cuando con este modelo se podría considerar que se respeta la soberanía de los Estados, es de destacarse que al asumirse atribuciones exclusivas el gobierno federal y los estatales, se rompería con la distribución de poderes en sentido vertical, y podría presentarse una lucha de supremacías sin que

exista un ente rector del poder público y del ejercicio de la soberanía nacional.

La eventual supremacía del poder central se ve afectada con el modelo dual, pues la federación no cuenta en forma exclusiva con el control constitucional y el ejercicio de la soberanía para determinar las líneas generales de acción y ejercicio del poder público, ya que se considera en un nivel jerárquico igual al de los Estados.

Por lo que podría considerarse que este modelo es impráctico y puede ocasionar problemas de organización y delimitación de competencias entre las diferentes esferas de gobierno, aún y cuando en teoría se estaría respetando la soberanía de los Estados, sin embargo hay que recordar que en el federalismo la soberanía es cedida al poder federal.

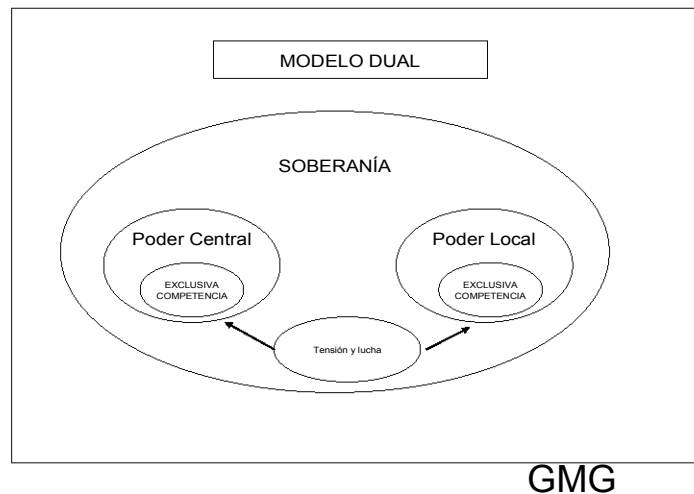
Ahora bien, sirve como apoyo a lo anteriormente expresado: “ *El postulado básico es claro: existe una separación clara y tajante entre los poderes del gobierno central y los poderes regionales, la división del poder tiene su apoyo en normas constitucionales y, se trata de una distribución fija a menos que se modifique la Constitución.*”²⁰

En conclusión, este modelo de federalismo, se presenta:

²⁰ Cárdenas, Jaime, *México a la luz de los modelos federales, Transición, debate y propuesta*, México, Centro de Estudios de Transición Democrática, Asociación Civil, Número 50, marzo de 2003, p. 45

- Existencia de dos entes soberanos y por lo tanto iguales.
- Determinación de exclusivas competencias para cada ente.
- Se caracteriza por la relación de tensión y lucha.
- La Constitución sólo determina bases generales.

Ver gráfica 4



Lo que de origen no sería adecuado para el concepto de federalismo que se ha planteado, pues la soberanía se encuentra compartida, por lo que se originarían conflictos en el ejercicio del poder público.

2.2. MODELO COOPERATIVO

Se determina que el modelo cooperativo es aquel en el que los diferentes niveles de gobierno ejercen indistintamente las atribuciones que se les confiere como autoridad.

“La doctrina del Federalismo cooperativo sostiene que todos los niveles del poder nacional, provincial y local, trabajan juntos en los mismos campos y áreas, compartiendo funciones y el poder mismo”²¹

Por otro lado, *“... se concentra en la cuestión fundamental de la distribución del poder. El postulado o principio básico es aquí que los poderes, las funciones y las responsabilidades de las entidades de gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas. No hay actividad importante de gobierno que sea provincia exclusiva de uno de los niveles. Las competencias y funciones no están parceladas nítidamente entre los diversos poderes.”²²*

El modelo cooperativo, se presente como aquel en la que no hay una distribución clara de competencias o de ejercicio del poder público en sentido vertical.

“El modelo cooperativo es una interpretación funcional de esos hechos y acontecimientos, y se centra en los procesos de financiación, diseño, prestación y administración de servicios públicos, y que identifica como norma dominante en la provisión de tales servicios la coparticipación de todos los poderes.”²³

²¹ Bertrés, Raúl Eduardo, *op. cit.*, nota 6, p. 51

²² López-Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 19, p. 7.

²³ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, nota 20, p. 23.

De lo anterior se deduce que el modelo cooperativo se sustenta en la tesis de que el poder central y el poder regional son complementarios de un mismo mecanismo de gobierno, interviniendo simultáneamente a través de funcionarios federales, regionales y locales, muy similar al espíritu constitucional del federalismo mexicano respecto de las autoridades federales, estatales y municipales.

Este modelo es el que se considera que es planteado en la Constitución Federal Mexicana, pues las atribuciones y competencias de los gobiernos locales los determina el poder federal.

Ahora bien, este modelo cooperativo, en su esencia, resulta incapaz de explicar la manera en que pueden reestructurarse los poderes federal, regional o estatal y local, en el momento en que el poder federal, comienza a utilizar instrumentos de coacción para la consecución de los fines encaminados a acrecentar su poder. Esto quiere decir que, la cooperación entre poderes se quebranta cuando el poder federal busca su crecimiento a costa de los poderes regionales o locales.

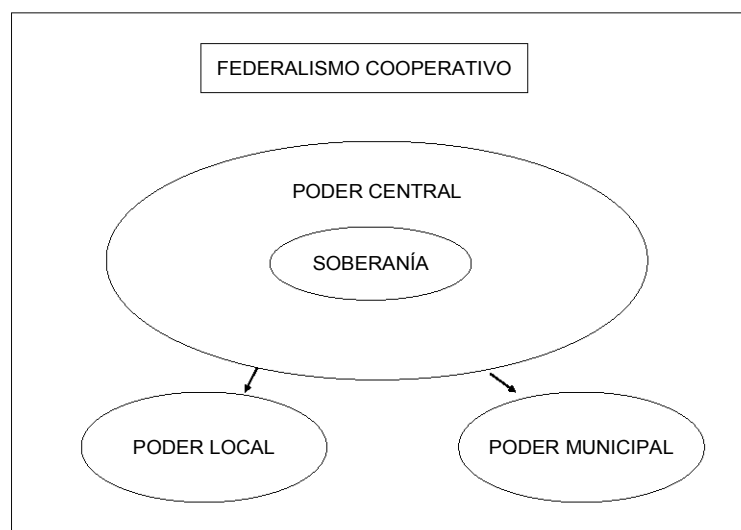
Por lo anterior, se debe determinar que es inadecuada la denominación que se dé en este modelo, toda vez que no hay una real cooperación, sino que se actúa bajo la imposición del poder central.

Por lo que se considera inadecuado hablar de federalismo cooperativo, en el entendido que la cooperación se entiende como colaboración entre entes, siendo que en este modelo el poder federal es el que impone obligaciones al estatal y al municipal, por lo que se considera más adecuado denominar este modelo como impositivo del poder federal.

Sus elementos se presentan:

- Existencia de un poder central impositivo,
- Atribuciones conferidas a los gobiernos locales y municipales según lo determine el poder federal.

Ver gráfica 5



GMG

Este crecimiento a costa de los poderes regionales y locales del gobierno federal, provoca que el modelo cooperativo adopte distintas modalidades de federalismo que, de manera genérica son las siguientes:

Federalismo permisivo.- Esta modalidad en la cual el poder federal y el estatal comparten el poder, se caracteriza porque la porción de poder y autoridad que corresponde al Estado, se sustenta en la permisividad del gobierno federal, esto quiere decir, que en la medida en que el poder federal tenga a bien otorgar o, mas bien ceder una parte de su poder, éste pasará a ser fundamento de la actuación del Estado.

En este federalismo permisivo el gobierno federal se fortalece, toda vez que le permite definir con firmeza objetivos políticos, dando supuestamente a los poderes estatales y locales, libertad para realizar sus propias aportaciones en la ejecución de los programas federales.

“La base de esta visión de las relaciones entre poderes es la creencia de que en la relación cooperativa debiera ser dominante el poder federal, pero que los estados y las comunidades locales debieran conservar la suficiente fuerza política para asegurarse de que sus opiniones son tomadas en consideración por el gobierno federal, y la suficiente libertad para ajustar la ejecución de los

*programas subvencionados a las condiciones que definen la propia situación.*²⁴

De lo referido, es de destacarse que el federalismo permisivo puede ser estudiado como consecuencia lógica del modelo cooperativo, tomando en cuenta que el gobierno federal, en todo momento, mantiene el control de las directrices de los programas que son obligación de los poderes estatales y locales.

Ejemplo de esta es el Ramo 33 fondo tres, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año 2004, el cual la federación sujeta a los gobiernos locales a aplicarlo en programas de combate a la extrema pobreza y las entidades federativas y municipios se encargan de administrarlo y en su caso emitir los manuales de operación respectivos.

Lo anteriormente expuesto se puede apreciar en la siguiente gráfica en la que se presente al poder público que engloba al gobierno central y al local, y éste último se incluye en el primero, toda vez que ejercerá el poder que le sea cedido.

Ver gráfica 6

Federalismo centralizado.- Tiene lugar dentro del modelo cooperativo, cuando la tendencia a la centralización por parte del

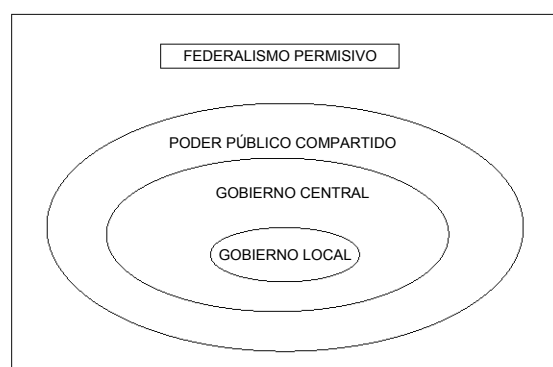
²⁴ López-Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 19, p. 19.

gobierno federal, se traduce en una gradual desposesión de aquellos poderes reservados para los estados.

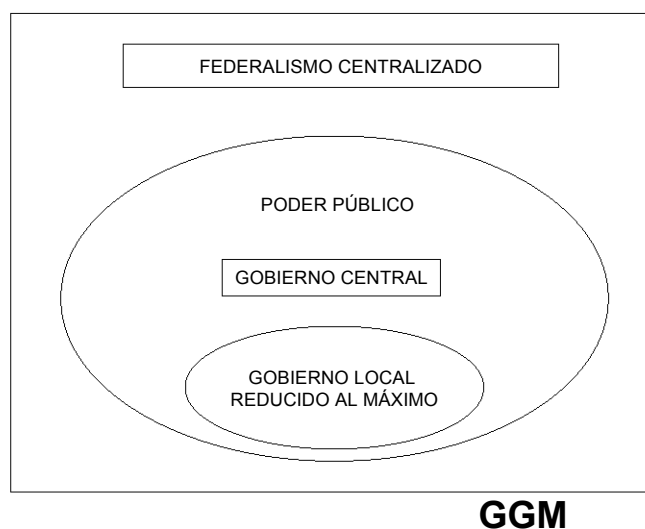
Los elementos esenciales que constituyen este federalismo centralizado suelen ser contrarias a aquellos que dieron origen al modelo cooperativo, esto es:

- 1) Las funciones y responsabilidades no son susceptibles de ser compartidas y, en consecuencia los poderes regionales y locales dependen absolutamente de la voluntad del poder federal;
- 2) Las opiniones de las instituciones políticas regionales o locales no cuentan con la fuerza necesaria para impactar en las decisiones políticas determinantes tomadas desde el poder federal;
- 3) Las responsabilidades y funciones ejercidas por las autoridades regionales o locales se transforman en un sistema jerárquico centralizado.

De los elementos referidos se desprende que, en un federalismo centralizado, los estados y comunidades locales constituyen



simplemente instrumentos administrativos del gobierno federal, y terminan considerándose poderes locales exclusivamente nominales. Esta situación, sin lugar a dudas, merma en su esencia al federalismo clásico, entendido como una distribución de competencias encaminadas a un fin común. Lo que se representa con la siguiente gráfica 6:

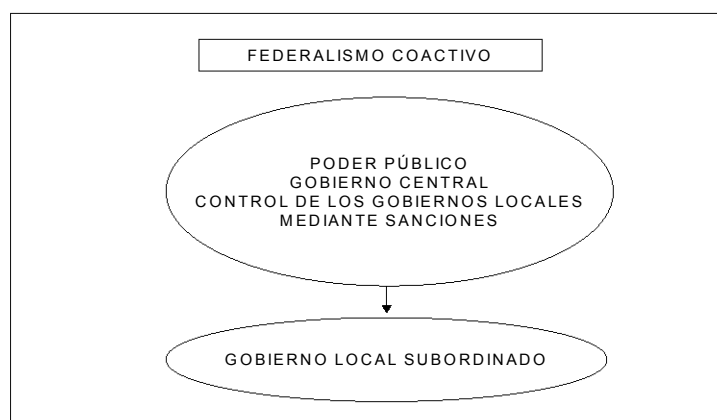


Federalismo coactivo.- El sustento del federalismo coactivo, también llamado prefectoral, radica en que el poder federal emite órdenes directas a los estados para limitar su libertad de actuación, sin pretensión alguna de obtener su apoyo a cambio de ayuda Federal.

Al igual que en el federalismo centralizado, en el coactivo o prefectoral pueden identificarse tres elementos fundamentales para su existencia:

- 1) El sistema político deja de perseguir objetivos comunes y se convierte en un sistema jerarquizado de manera vertical, en el cual el poder federal formula las líneas políticas a seguir;
- 2) Si los estados o comunidades locales se niegan a ejecutar las políticas establecidas, son sancionados por el poder federal;
- 3) El poder federal tiene a su alcance distintos instrumentos de coacción para asegurar la cooperación de los demás estados y comunidades locales.

Tal y como se señaló en párrafos anteriores, esta modalidad de federalismo coactivo o prefectoral, trastoca gravemente la esencia del modelo cooperativo, en el cual se distribuyen las funciones y responsabilidades con la intención de trabajar en conjunto para alcanzar beneficios específicos y generales a favor de la sociedad.



Gráfica 7

GMG

Federalismo pragmático.- Esta modalidad del federalismo pragmático se aleja de la disputa centralización-descentralización respecto del poder federal, y se enfoca prioritariamente a encontrar las soluciones específicas a cada uno de los problemas que se suscitan en la esfera gubernamental.

“Esto significa que lo importante es resolver los problemas que se plantean y no que las soluciones se ajusten a una determinada concepción filosófica de las responsabilidades federales, estatales o locales. A medida que surjen(sic) problemas que conciernen a dos o más jurisdicciones gubernamentales, son tratados de forma pragmática, buscando una solución individual para cada problema, sin referencia alguna a teorías o modelos de relaciones entre poderes. Entonces, problemas similares pueden tener soluciones distintas en diferentes regiones del país o en diferentes momentos.”²⁵

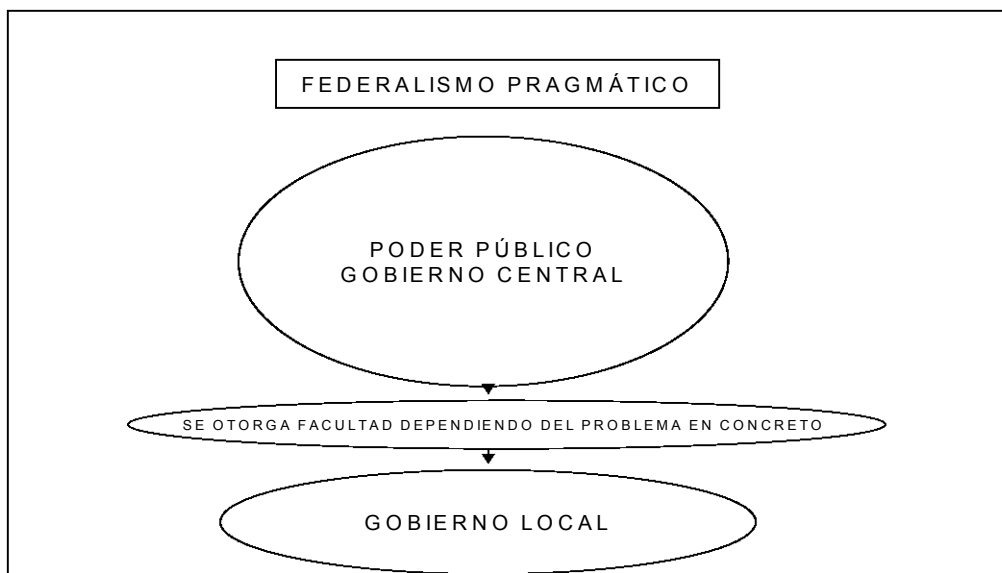
El federalismo pragmático se sustenta en pilares fundamentales que constituyen las relaciones existentes entre los poderes, las cuales constantemente están cambiando en respuesta a los problemas que se presentan.

Sin embargo, el federalismo pragmático se aleja del modelo cooperativo, toda vez que en éste, el poder federal se convierte en dominante respecto de la toma de decisiones por encima de los

²⁵ *Ibidem*, p. 21.

estados y comunidades locales, aunque el poder de éstos aumenta, conservando ciertas funciones gubernamentales de trascendencia.

Gráfica 8



GMG

Federalismo visto como relaciones entre poderes.- En este tipo de modelo de federalismo, se presenta como uno de reciente análisis, y se consideraría que se desprende a partir del federalismo cooperativo, en el que determina que invariablemente en sus acciones los poderes de los diferentes niveles de gobierno presentan interdependencia.

Este modelo ha sido poco desarrollado, sin embargo sirve como base para entender el federalismo visto desde la compleja acción

de todos los niveles de gobierno sin que exista una clara jerarquía del poder.

“Los seguidores del modelo plantean que la Teoría del Federalismo y la Teoría de las Relaciones entre poderes no son teorías mutuamente excluyentes sino interdependientes e inseparables. Ello ocurre pues se pasa del análisis y comprensión de las prescripciones jurídicas a la descripción de las relaciones pragmáticas, fiscales y administrativas entre los diferentes niveles de poder.”²⁶

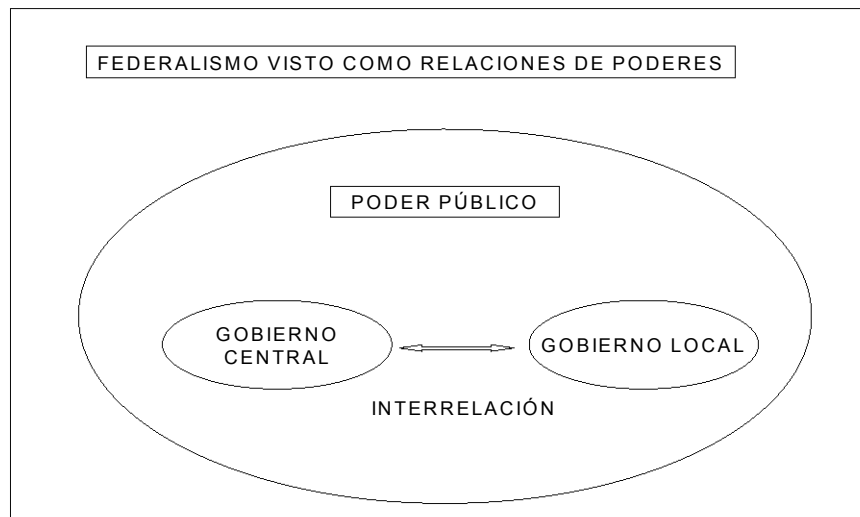
Habrà de entenderse que el estudio del federalismo desde este punto de vista, se desarrolla considerando no solo por lo que respecta a la actuación de los poderes de los niveles federales y de alguna entidad federativa en particular, sino que se da con la interacción de la generalidad de los niveles del poder.

En este caso, al ser analizado todas las esferas del poder y derivarse del modelo competitivo, se presenta una desjerarquización del ejercicio del poder público, así como una dinámica ágil de interacción de funcionarios de todos los niveles de gobierno.

²⁶ Bertrés, Raúl Eduardo, *op. cit.*, nota 6, p. 60.

El federalismo visto bajo la luz de este modelo, pretende conseguir la definición de la distribución de funciones y competencias, buscando dar un orden aun y cuando no exista jerarquía clara.

Ver gráfica 9



GMG

2.3. MODELO COMPETITIVO

El modelo de federalismo competitivo implica un rompimiento con los modelos anteriormente estudiados, esto es, modelo dual y el cooperativo, toda vez que sus principios básicos proceden de la ciencia económica y no del campo jurídico.

“La teoría competitiva propone una respuesta a uno de los problemas fundamentales de cualquier democracia, el problema de cómo controlar el poder ejecutivo, al gobierno, de modo que éste siempre sea sensible a las preocupaciones, necesidades,

*preferencias y deseos de los ciudadanos, en lugar de actuar respondiendo a intereses particulares, sean propios o ajenos.*²⁷

En este modelo, la competencia entre poderes y, por consiguiente, entre funcionarios gubernamentales, es el mecanismo que permitirá asegurar, con base en una defensa y promoción de intereses rivales y opuestos, la democracia.

Del modelo competitivo se destacan cinco elementos que son esenciales para su buen funcionamiento y la consecución de sus fines en el ámbito de la federación:

- 1) La existencia de estados y gobiernos locales autónomos, responsables del bienestar de la gente que vive en sus territorios.
- 2) Los costos de bienes y servicios públicos no son traspasados al gobierno central y son proporcionales a los ingresos recaudados.
- 3) Los desbordamientos de costos entre jurisdicciones son muy reducidos y no hay restricción para la competencia entre gobiernos estatales y locales.
- 4) Los ciudadanos, en su carácter de consumidores o contribuyentes, cuentan con buena información acerca de los servicios proporcionados por los gobiernos estatales y locales.

²⁷ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, nota 20, p. 63.

- 5) Hay una clara propensión a considerar la calidad de los servicios públicos y sus costos como criterios para las decisiones respecto de la residencia.

De los elementos señalados, se puede apreciar que el modelo competitivo resulta ser muy similar a la competencia entre empresas dentro de una economía de mercado, entendiéndose el papel de los gobiernos y políticos como las empresas y empresarios, respectivamente, en tanto que los ciudadanos fungen como los consumidores de algún producto, que en el caso concreto vienen a ser los servicios públicos que prestan los órganos que integran el poder público de cualquiera de sus niveles.

Ver gráfica 10



“Desde la perspectiva del modelo competitivo, los sistemas de poder centralizado plantean un problema de monopolio: Una gran concentración de poder político representa un peligro serio y real de

*tiranía. Y en la búsqueda de una solución a este problema es cuando se establece la analogía con el mercado.*²⁸

No obstante, en este modelo competitivo, el poder central no desaparece, sino se convierte en un vigilante del mismo modelo, esto es, lleva a cabo una labor consistente en introducir y mantener la estabilidad de los procesos competitivos entre los estados, concretándose en el diseño de un programa de subvenciones intergubernamentales encaminado a restablecer la competitividad en el sistema.

Ahora bien, existen dentro del modelo competitivo, dos tipos de relaciones de competencia: vertical y horizontal.

La competencia vertical, en ocasiones llamada intergubernamental, existe entre poderes que se encuentran en distintos niveles de gobierno, como en el caso del poder central con los poderes estatales y, éstos con los locales, o federal con el estatal y municipal.

Por otro lado, la competencia horizontal se presenta entre poderes del mismo nivel, esto es, poderes estatales o poderes locales entre sí, esto es el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial en el ámbito federal y estatal, para el caso municipal no se da esta distinción ya que el gobierno de los municipios corre a cargo de los

²⁸ López-Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 19, p. 24.

Ayuntamientos, los cuales actúan colegiadamente, aunque se podría dar una diferencia entre la asignación del ejercicio del poder público entre Presidente, Síndicos y Regidores, por lo que también se le conoce como competencia interjurisdiccional, ejerciendo el poder central un papel de vigilante en esta relación.

Como principal ventaja de este modelo competitivo, se encuentra que la competencia es un principio que genera mayor eficiencia en la organización social y, en consecuencia ésta obliga a los gobiernos estatales y locales a eficientar sus procedimientos y a elevar la calidad en la prestación de los servicios públicos, lo cual redundaría en un importante beneficio para la población.

“Paralelamente, obliga a los gobiernos a hacer estimaciones más cuidadosas de las preferencias de los ciudadanos en lo que se refiere a bienes y servicios públicos. Un criterio importante en la evaluación de los sistemas democráticos es la sensibilidad la cualidad del gobierno de actuar y reaccionar conforme a los intereses y deseos de los ciudadanos.”²⁹

Por lo que hace a la vigilancia en la relación de competencia vertical, la norma constitucional debe señalar un órgano superior que cuente con las facultades de supervisión en cuanto a la actuación del gobierno federal respecto de los estatales y municipales. Este órgano suele ser el poder legislativo, a través de

²⁹ *Ibidem*, p. 26.

sus cámaras, o bien puede fungir el papel de garante de la competencia intergubernamental, el poder judicial.

“Se concluye, en fin, que el sistema exige que se establezcan relaciones de cooperación para que exista competencia, y exige que existan relaciones competitivas para que haya cooperación.”³⁰

Ahora bien, cabe resaltar que una de los grandes problemas que puede conllevar la implantación de este modelo es la disparidad con la que podría darse la competencia, al considerar que en nuestro país existen entidades federativas y municipios que tienen grandes disparidades y que por su escasa infraestructura no podrían competir con entes como el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León o Jalisco, y en el ámbito municipal con Naucalpan de Juárez, Guadalajara, Monterrey, San Nicolás de los Garza, entre otros. Los entes menos favorecidos son los que tendría que apoyar la federación para promover su desarrollo.

Para la solución de este problema indudablemente se debe de plantear un modelo que prevea las grandes diferencias económicas, culturales, sociales, de infraestructura que existen entre los diferentes entes de gobierno ya sean de índole estatal o municipal.

2.4. MODELO ASIMÉTRICO

³⁰ *Ibidem*, p. 28.

Este modelo de federalismo, surgido a mediados del siglo pasado, se sustenta en el reconocimiento que, de manera diferenciada, se hace de ciertas identidades nacionales, en razón de su relevancia histórica o cultural, haciéndose merecedoras de un status jurídico distinto al de las demás nacionalidades.

De lo anterior, se desprende que el modelo asimétrico se constituye como un federalismo completamente alejado de la concepción clásica, esto es, el federalismo asimétrico pretende romper con los principios básicos del sistema federal tradicional: igualdad, homogeneidad y uniformidad de los entes que conforman la federación.

“En un sistema federal como –para mencionar el más y mejor conocido- el de los Estados Unidos, todos los preceptos constitucionales se aplican a todos los estados por igual, no se establece ni se reconocen diferencias entre ellos, las relaciones de todos ellos con los poderes federales ejecutivo, legislativo y judicial se basan en idénticos criterios.”³¹

Sin embargo, en países como España, el modelo asimétrico ha sido estudiado desde un punto de vista más pragmático en virtud de la situación socio-política que se vive en ciertas regiones de ese país. El nacionalismo catalán y el nacionalismo vasco, exigen que el poder federal reconociera las realidades políticas y sociológicas de

³¹ *Ibidem*, p. 29.

Cataluña y el País Vasco, traduciéndose en relaciones con el poder central distintas a las mantenidas por otras comunidades autónomas.

En este sentido, se puede establecer que el modelo de federalismo asimétrico tiene como principio básico que las relaciones de los diversos poderes regionales con el poder federal no son iguales en todos los casos, esto significa que no se caracterizan por la homogeneidad, sino que resultan ser relaciones fundadas en criterios distintos sustentados en la heterogeneidad atendiendo a las condiciones sociológicas, económicas y políticas.

“El modelo asimétrico mantiene que cada poder regional (estado) puede tener un tipo de relación específica y única con el poder central (federal), que la división de poderes entre el poder central y los poderes regionales no es exactamente la misma en cada caso, que hay diferencias significativas de una región a otra en cuanto a cuáles son las cuestiones importantes que pueden afectar a la organización política de la región, y que hay diferencias significativas de un poder regional a otro en cuanto al mecanismo, procedimiento y recursos que se pueden emplear para resolver tales cuestiones (Tartlon, 1965).”³²

Ahora bien, para el buen funcionamiento del modelo asimétrico, es necesario atender al grado de heterogeneidad de las relaciones

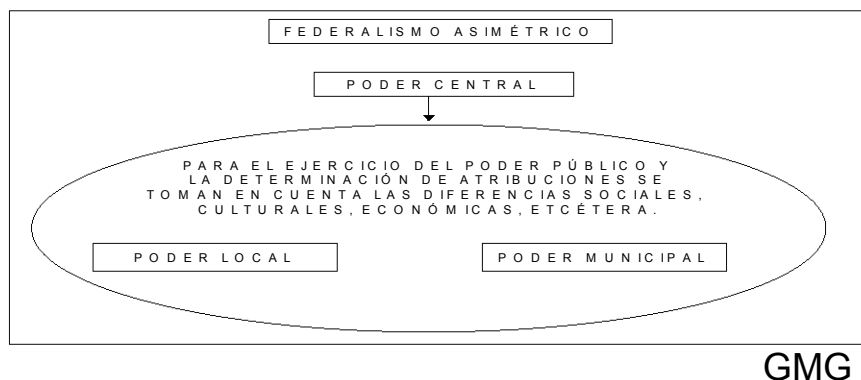
³² *Ibidem*, p. 30.

entre los poderes, tomando en cuenta los factores y variables de cada poder regional, tales como la extensión del territorio, el volumen de población, su peso demográfico y las diferencias culturales como la existencia de una lengua propia, las diferencias en estructuras económicas y la existencia de instituciones políticas distintivas de origen pasado. Todos estos elementos señalados son los que le otorga a un poder regional, el carácter nacional del estado que se trate.

Se destaca que el elemento esencial del modelo de federalismo asimétrico es la existencia de diferencias y rasgos distintivos que hacen de cada estado o región, poder singular que los separa de los intereses de otros poderes regionales; por lo tanto, estas regiones o estados requieren de una protección especial y de formas específicas en cuanto a su expresión política respecto del poder central, considerando sus niveles de autonomía.

Dentro del modelo asimétrico, algunas regiones tendrán competencias, funciones y responsabilidades que no tendrán otros estados, y, en consecuencia, éstas deberán crear instituciones y órganos especializados que no existirán en otras regiones o estados; en tanto que el poder central con cierto control sobre estas regiones o estados heterogéneos, manteniendo en todo momento un estricto y cumplido respeto a su autonomía y a su diversidad política, social y cultural.

Ver gráfica 11



Para el caso de nuestro país, visto desde la perspectiva municipal, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina en su fracción III, los servicios y funciones públicas que tendrán a su cargo, mismos que son señalados de forma genérica para todos los Municipios del país.

Sin embargo, no prevé las diferencias de infraestructura entre los entes municipales, pues si bien hay casos en que podrán atender eficientemente todos los servicios y funciones públicas, hay otros que definitivamente no contarán con la posibilidad de hacerlo y que necesariamente requerirán del apoyo de los niveles estatal o federal.

Incluso diversas funciones o servicios públicos que prestan la federación o las entidades federales podrían ser prestadas por los municipios que cuentan con infraestructura para tal efecto.

En ese entendido, se deberían de considerar las características que deberían de tener los municipios que podrían asumir servicios y funciones adicionales a los ya establecidos en la Carta Magna.

Para lo anterior, podría plantearse la emisión de una ley especial que determine el procedimiento para que los municipios a través de sus ayuntamientos puedan ejercer nuevas atribuciones, para lo cual se preverían criterios poblacionales, presupuestales y de infraestructura interna.

A la par de otorgarse estas atribuciones, se debería de prever el aspecto fiscal y que los Municipios pudiesen tener esa competencia, y determinar libremente sin la intervención de las Legislaturas Locales, el tipo de contribución, sus montos y criterios de aplicación.

Para el caso que nos ocupa, un modelo asimétrico sería el más adecuado para el tema materia del presente trabajo; esto es, lo referente a la prestación de los servicios de agua potable, el cual se encuentra regulado por disposiciones estatales, y los municipios, únicamente en algunos casos, como lo es en el Estado de México, intervienen con propuestas para fijar los montos de los derechos en esta materia, pero se encuentran sujetos a la respectiva aprobación que otorgue la Legislatura Local.

Se da en este caso, una especie de federalismo asimétrico parcial, pues cada Municipio del Estado de México ya plantea de acuerdo a

sus necesidades, los montos de derechos de agua potable, pero se deben sujetar a los aspectos generales que determine el Poder Legislativo Estatal.

No se trata de dar esa facultad en términos generales a todos los Municipios, sino bajo el esquema del federalismo asimétrico, se debe fijar claramente las características que deben guardar los entes de naturaleza municipal para que puedan asumir libremente nuevas tareas y responsabilidades; para el caso del agua potable, se deberá fijar un número de población mínimo, la infraestructura, el presupuesto asignado para este rubro y claro está, el consentimiento del Ayuntamiento como órgano máximo de gobierno y administración del Municipio.

En este trabajo, se busca justificar la eventual implementación de este modelo asimétrico en materia de agua potable, concretamente para el caso del Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, el cual del estudio que se desarrolle pudiera considerarse factible que asuma completamente las atribuciones administrativas, fiscales y legislativas de la materia, al ser de por sí una autoridad fiscal y un nivel de gobierno ya reconocido en la Constitución General a raíz de las reformas del artículo 115 realizadas en el año de 1999.

CONCLUSIÓN

Como conclusión al presente capítulo se determina que el federalismo debe ser una herramienta o sistema político administrativo que permita el desarrollo de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipales. Se debe buscar el que presente mayores ventajas de desarrollo a los gobiernos locales y fijar claramente un modelo que puede permitir el ejercicio de la soberanía por parte del gobierno federal al tiempo que otorgue autonomía y libertad a los gobiernos locales, principalmente a los municipales que por sus características son los más cercanos a la gente.

Razón por la cual reviste especial importancia la descripción de los modelos federales realizada, toda vez que permite verificar las consecuencias probables de su implementación y la conveniencia de optar por alguno de ellos para plantear la intervención del municipio en materia de contribuciones del suministro de agua potable.

Ciertamente cada uno de los modelos desarrollado tienen ciertas desventajas tal y como lo determina Jaime Cárdenas Gracia: *“Del repaso por los distintos modelos teóricos del federalismo, encontramos que el modelo dual es un esquema periclitado, que el modelo cooperativo requiere de indudables ajustes para que los estados no sean sometidos al poder central o federal, que el modelo competitivo exige de presupuestos, como el de información a los ciudadanos sobre las ventajas o desventajas comparativas entre los*

*estados, muy difíciles de conseguir en los hechos, y que el modelo asimétrico rompe -en donde no hay una razón histórica suficiente- con los principios rectores del federalismo: igualdad, homogeneidad y uniformidad entre los estados.*³³

Sin embargo, se considera que el modelo de federalismo asimétrico no necesariamente rompería con la igualdad, homogeneidad y uniformidad de los estados, porque los estados en principio no son homogéneos ni mucho menos lo son municipios, simplemente se buscaría que en justicia sean tratados igual a los iguales, que los municipios industrializados no sean tratados con normas que de igual forma van dirigidos a los marginados, que se dé la oportunidad a que los gobiernos locales fuertes atiendan libremente sus tareas y que el gobierno federal y en su caso estatal enfoquen de manera principal sus esfuerzos a las regiones, estados o municipios más marginados.

³³ Cárdenas Gracia, Jaime, op. cit., nota 20, pp. 488-489.

CAPÍTULO SEGUNDO. EL MUNICIPIO EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

1. El Municipio como órgano político administrativo.

El Municipio se ha constituido en la mayoría de los casos como una dependencia administrativa de los gobiernos estatales, situación contraria a lo que podría considerarse su naturaleza jurídica y social. Ciertamente para hablar de este ente de gobierno se debe partir de su definición.

Para Elisur Arteaga Nava el Municipio es: *“Unidad territorial administrativa formada por los siguientes elementos: población, cierta extensión territorial, órganos de autoridad y vecindad.”*¹

Esta definición puede considerarse como simple al citar únicamente los elementos que en general se da al concepto de Estado, obviamente se omite el aspecto de libertad organizativa interior, mismo que se tocará al determinar la definición que servirá de conclusión.

Para Reynaldo Robles Martínez. El Municipio es: *“El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación solidaria de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política , administrativa y territorial de una*

¹ Arteaga Nava, Elisur *et al.*, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Oxford, 2000, p. 64.

entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un régimen jurídico superior.”²

Desde esta definición se puede desprender el aspecto sociológico del Municipio al considerarlo como una asociación vecindaria, dándole el elemento de territorialidad, así como el de gobierno, pero inmerso en un marco jurídico de autogobierno y al parecer contradictoriamente sujeto a un ente superior.

En el Diccionario Jurídico Espasa se determina “ *Una definición técnico-administrativa del municipio dice que es un ente público menor de carácter territorial y de base corporativa. Pero el municipio es un concepto social, una convivencia de personas, peculiarmente de familias, asentadas en un mismo territorio para, con plena conciencia de su unidad realizar en común los fines de la vida.*”³

Lo destacable de esta definición, es la determinación de considerar al Municipio como un ente público menor, sin precisar claramente a que se refiere, pues si es su base territorial, existen municipios con mayor territorio que varios estados, tal es el caso del Municipio de Ensenada, Baja California comparándolo con el Estado de Tlaxcala, en cuanto su base administrativa, como muestra sería el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México y el Estado de Aguascalientes.

² Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 156.

³ *Diccionario Jurídico ESPASA*, España, Editorial ESPASA, 1999, p. 661.

No obstante lo anterior, se considera rescatable la definición en cuanto la perspectiva sociológica que otorga, en virtud que el Municipio efectivamente se puede considerar como una agrupación de personas en plena convivencia.

Por otro lado se tiene: *“Por Municipio entendemos actualmente aquellas congregaciones políticas llamadas pueblos, villas y ciudades que por alcanzar un determinado número de habitantes y contar con medios propios de que subsistir, se gobiernan y atienden a sus necesidades por sí mismas,...”*⁴

También se ha considerado al Municipio como: *“Una comunidad natural que surge espontáneamente del proceso sociológico de la agregación social; es en el ayuntamiento donde las familias, por tener características culturales similares y por coincidir en la misma tierra, aúnan sus recursos para lograr una mayor satisfacción de sus necesidades y poder así vivir y trascender; es no sólo célula social y política, sino unidad de producción, centro de convivencia humana, de cultura y de superación espiritual.”*⁵

Esta definición se podría considerar mayormente enfocada al aspecto sociológico, posiblemente podría señalarse que es evidente

⁴ Medina, Hernán et al., *Las instituciones jurídico-políticas de México*, 2ª edición, México, Editorial Cicerón, 1948, p.144.

⁵ De la Garza, Sergio Francisco, *El municipio, historia, naturaleza y gobierno*, México, EPESSA, 1997, p. 11.

la falta del aspecto jurídico y político, aunque en general pudiera considerarse como acertada.

Por su parte Efraín González Luna determina: *“Esta es la primera organización propiamente civil, el municipio. Tiene que dar a sus miembros salud, comodidad y seguridad; tiene que fomentar sus posibilidades económicas y organizar, en suma, un ámbito local en que las familias puedan resolver los problemas o simplemente vivir la vida, que desbordan el recinto del hogar. El municipio resulta así una extensión espontánea de la familia. Posterior a ella, debe respetarla y ampararla, edificar sobre ella la construcción civil.”*⁶

Independientemente de la visión jurídico-política que se pudiera tener del municipio, también se debe reflexionar su significado para la sociedad, visto como una unión de familias que buscan de manera organizada satisfacer sus intereses colectivos a través de la institución municipal. Evidentemente de la cita mencionada en el párrafo anterior no se aprecian elementos jurídicos ni sustento en el derecho positivo mexicano.

En el caso de Manuel Añorve Palacios, lo determina como: *“Jurídicamente el Municipio es una persona moral de derecho público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio específico, con autoridades estables y leyes determinadas y legalmente expedidas; así como la relación de vecindad, que*

⁶ González Luna, Efraín, *El municipio mexicano y otros ensayos*, México, Editorial Jus, 1974, p. 30

constituye una manifestación significativa que se presenta en la configuración municipal y que lo distingue de otras instituciones, incluyendo el propio estado..”⁷

Ciertamente de esta definición, se integra un concepto que se pudiera considerar completo por integrar aspectos jurídicos, políticos y sociales.

Para Carlos Quintana Roldán la definición es: *“El municipio en 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 concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.”⁸*

De esta definición se aprecia la integración de tres grandes aspectos del municipio: el jurídico, el político y el social, sin embargo parecería que el Municipio surge de manera autónoma y no es un producto de la propia comunidad y que ésta se subordina a aquel, siendo que se consideraría que el Municipio es un producto de inicio de la sociedad, asimismo, se consideraría que al señalar que “con frecuencia es la base de la división territorial y de la organización política de un Estado”, se está dejando de lado el texto del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que señala invariablemente que el Municipio

⁷ Añorve Palacios, Manuel, *Servicios Públicos Municipales*, México. Editorial Porrúa, 1998, p. 14

⁸ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 6.

será la base de la organización política, territorial y administrativa de los Estados que integran la Unión.

A pesar que en términos generales los doctrinarios citados convergen en que el Municipio es un ente de gobierno, también existe la precisión en cuanto a su sujeción a entes superiores. *“Cabe resaltar el aspecto relativo de que a pesar que la Constitución General de la República les reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio, su autonomía es limitada ya que están sujetos a los niveles del gobierno federal y estatal”*⁹

Este aspecto es de suma importancia considerarlo a efecto que se pueda llegar a una definición de Municipio.

Se cita lo señalado por Roberto Ortega Lomelín: *“El municipio ha sido reconocido como una entidad que existió antes del surgimiento de los que hoy llamamos Estado-nación. El municipio es universal. Se trata de una organización social, política y administrativa que está presente lo mismo en gobiernos federales que en centralistas o monárquicos, vigente lo mismo en el capitalismo que en el socialismo. El municipio se ha visto incluso con idealismo, como el modelo más perfecto de la democracia posible y del autogobierno.”*¹⁰

⁹ Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 10, p. 372

¹⁰ Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, nota 8, p. 20.

En esta cita se puede considerar que reúne los diversos aspectos trascendentales para dimensionar al municipio, tales como el sociológico y el político, podría faltar quizá el jurídico.

Por la claridad como lo aborda, se cita lo señalado por Martínez Morales respecto a su consideración del Municipio: *“El Municipio está considerado como la célula política y administrativa del estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos sea creado por éste. Surge como un fenómeno urbano, dada a las necesidades de las ciudades de contar con un gobierno local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos.”*¹¹

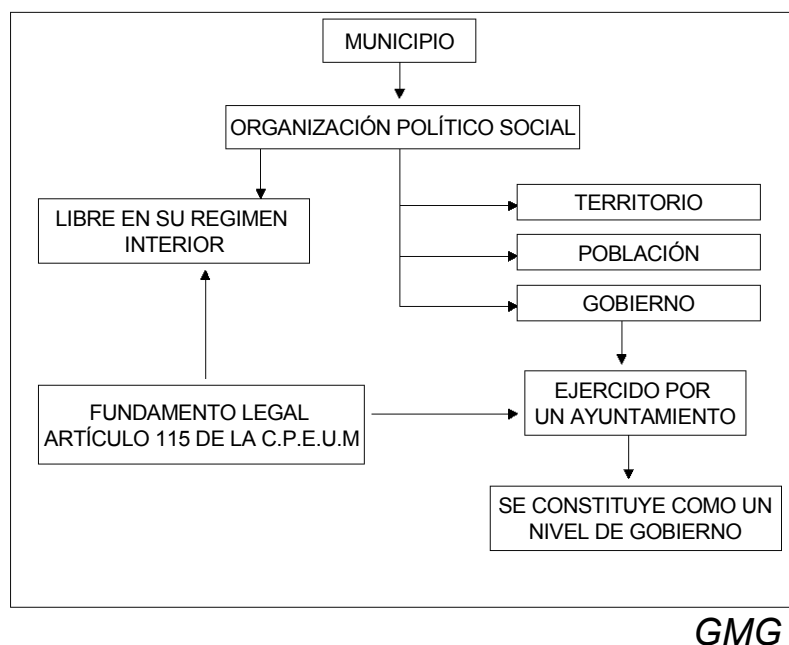
Esta consideración es de las más completas por contemplar los diversos aspectos de origen del Municipio, aunque como crítica se destaca el que se considere como un fenómeno urbano, siendo que aún en zonas rurales se requiere la organización de sus habitantes para atender sus necesidades mediatas e inmediatas.

Por todo lo anterior, una vez analizado diversas definiciones, se concluye que la definición de Municipio que se utilizará para los efectos del presente trabajo es el siguiente:

¹¹ Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, nota 17, p. 207.

“El Municipio es la organización político social, en la que en un determinado territorio se asienta un núcleo poblacional con un gobierno libre a su interior, con las atribuciones que le fijan las leyes federales y locales, que serán ejercidas de inicio por su respectivo ayuntamiento y se constituye como uno de los tres niveles de gobierno”.

Ver gráfica 8



2. Conformación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Visto lo anterior, y a efecto de contar con el elemento jurídico necesario para el desarrollo del presente trabajo, es pertinente citar

y en su caso analizar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A la fecha este artículo de la Constitución General ha sufrido diez reformas, algunas que se podría considerar no trascienden de fondo al aspecto municipal, pero necesariamente se deben citar en el presente trabajo para conocer la evolución de este precepto fundamental en la vida jurídica municipal.

Cabe resaltar que originalmente el artículo que ocupa este estudio, regulaba no sólo cuestiones eminentemente municipales, sino que presentaba asuntos referentes a las entidades federativas, por lo que algunas reformas no trascendieron el aspecto normativo municipal.

La primera de las reformas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se enfocó a modificar el número de representantes en las legislaturas locales.

La segunda, se publicó en el citado medio de comunicación escrita oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, versando en el tema de la no reelección absoluta para los gobernadores y relativa a los diputados locales y a los miembros de los ayuntamientos, en estos últimos casos no puede haber reelección en el periodo inmediato posterior, pero sí para posteriores.

La tercera, publicada el 8 de enero de 1943, se refiere a la ampliación del período del encargo de gobernador, pasando de cuatro a seis años, esta reforma evidentemente no afectó directamente a la vida municipal.

La cuarta, de fecha 12 de febrero de 1947, tuvo como sustancia lo referente al otorgamiento de voto a las mujeres en las elecciones municipales.

La quinta, publicada el 17 de octubre de 1953, íntimamente ligada con lo anterior, presenta como tema total el otorgamiento pleno de la ciudadanía a la mujer.

La sexta, publicada el 6 de febrero de 1976, se presentó para adecuar el precepto constitucional referido con lo establecido en el artículo 27 respecto a la regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

La séptima, publicada el 6 de diciembre de 1977, que se enfocó a lo referente a los diputados por minoría y al principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios. Esta reforma indudablemente se reflejó en la participación democrática en los ayuntamientos de las diversas fuerzas políticas existentes.

La octava, se publicó el 3 de febrero de 1983, esta reforma reviste especial importancia en la vida municipal, pues el artículo 115 se vio modificado de forma trascendental, se tocó de fondo la determinación de las tareas que tendrá a cargo los municipios y su aspecto hacendario.

Cabe señalar lo expresado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, por lo que respecta esta importantísima reforma: *“Si acaso, existieron tiempo y circunstancias históricas que pudieron justificar el centralismo, las realidades en aquél momento de crisis y las necesarias perspectivas históricas que debieron constituirse para avanzar, reclamaron, y lo siguen haciendo, la dispersión geográfica de nuestro desarrollo, un progreso económico y social más equilibrado por regiones y la difusión orgánica del poder político en su dimensión territorial. En líneas generales, esas son las circunstancias en las que se gestó la reforma al artículo 115 constitucional”*¹².

“...apareció la muy importante y trascendental que se hizo a nuestro artículo 115 que se hizo en materia municipal... respondiendo al imperativo de: Descentralización de la vida nacional”, modifica casi en su totalidad dicho precepto, completando al parecer, el inconcluso pensamiento del Congreso Constituyente de 1916-1917, a fin de precisar que la libre administración de la hacienda municipal

¹² Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura, *El Municipio Mexicano*, URL http://www.senado.gob.mx/iilsen/docs/zip/pub_municipio.zip

comprendería los rendimientos de todos los bienes que pertenezcan al propio municipio, además de las contribuciones y otros ingresos que les señalen las legislaturas de los estados... Se estableció también que serían administrados por ayuntamientos de elección popular directa, bajo el principio de representación proporcional, y que expedirían los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias a regular los asentamientos humanos; todo ello bajo el principio general de revertir esa tendencia centralizadora imperante hasta entonces, y de procurar una apremiante descentralización de la vida nacional.”¹³

Se considera que este es la primera gran reforma que otorgó al municipio una mayor posibilidad de desarrollo, dando también una justicia histórica al otorgarle una mayor presencia en el ámbito político del país, ciertamente siguen estando subordinados a los estados, pero la libertad de administración hacendaria da una nueva perspectiva a esos entes municipales, por otro lado la determinación de actuar respecto a los asentamientos humanos conlleva a contar con elementos para planear su desarrollo urbano. Asimismo, se estableció lo referente a la desaparición o revocación de mandato de los integrantes de los ayuntamientos, así como lo que respecta a la cuestión laboral de los empleados municipales.

Cabe resaltar de esa reforma la determinación de los servicios públicos a cargo de los municipios, tales como: agua potable y

¹³ Sayeg Helú, Jorge, *Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado*, México, Editorial Porrúa, 1988, pp. 17-18.

alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

“Nunca como hasta ahora el municipio ha recibido un impulso definitivo para su auténtica transformación en la vida nacional, como consecuencia de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, dividiendo dicho precepto en diez fracciones de cuales siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, siendo esto un acto de justicia que por primera vez en la historia de México, otorga al municipio las bases fundamentales para alcanzar su plena autonomía y libertad.”¹⁴

Aunado a lo anterior es pertinente citar lo siguiente: *“Ha sido éste un logro de la reforma constitucional de 1983, en la cual se describió, en concisa y acertada fórmula, la autonomía jurídica de los ayuntamientos; esta adición tuvo la ventaja inmediata de reafirmar la potestad jurídica que desde siempre el municipio tuvo... A pesar de aquella reforma, no se ha iniciado un movimiento que reactive el derecho municipal tan olvidado y obsoleto que se encuentra en vigor en muchos ayuntamientos del país, algunos de cuyos ordenamientos son verdaderas piezas de museos.”¹⁵*

De lo anterior, se desprende el considerar que no sólo la problemática municipal se presenta con la normatividad

¹⁴ Añorve Palacios, Manuel, *op. cit.*, nota 40, p. 72.

¹⁵ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2003, p. 168.

constitucional, sino que efectivamente los ayuntamientos han hecho poco por darle eficacia a las herramientas jurídicas que desde la reforma de 1983 les fueron otorgadas. Sin embargo era necesario seguir evolucionando en ese tema, por lo que fue necesaria realizar una nueva reforma a fondo del artículo 115 constitucional y que se cristalizó con la reforma llevada a cabo en 1999.

La novena, publicada en fecha 17 de marzo de 1987, que se enfocó principalmente a pasar al numeral 116 de la Constitución General algunos aspectos que el artículo 115 de ese mismo ordenamiento preveía con respecto a los estados, dejando así para este último en forma exclusiva la regulación constitucional municipal.

La décima reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 23 de diciembre de 1999 y el texto producto de esa reforma es la que se encuentra vigente hasta la fecha.

Podría considerarse que esta reforma es la continuación del proyecto de lograr un municipio libre y que obtenga su justa dimensión en el orden federal mexicano, aunque se considera que faltan algunos aspectos, los cuales serán analizados en el último capítulo de este trabajo.

Ahora bien, es pertinente retomar algunos comentarios de los legisladores federales vertidos en la sesión realizada el 17 de junio de 1999, lo anterior a efecto de conocer el posicionamiento de las

tres principales fuerzas políticas del país, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática respecto a esa reforma:

Visto lo anterior, se cita un extracto de lo expresado por el Diputado del Partido Acción Nacional, Juan Marcos Gutiérrez:

“Al revisar no obstante, la transformación del municipio mexicano a través de las reformas descritas, encontramos, mas allá de que pudiera atribuírseles a las indebidas prácticas políticas, o el centralismo asfixiante que ha padecido este país por décadas, tenemos que el gran defecto está en el texto constitucional vigente.

Efectivamente, la presunta libertad con que se pretendió revestir al municipio en lo político y administrativo, no fue acompañada de un mecanismo protector de dicha libertad, al contrario, fue una curiosa propuesta libertaria sujeta al capricho y voluntad de gobernadores y legislaturas locales, que lo han sustraído a lo largo de las últimas décadas, cuestiones tan esenciales como la prestación de servicios públicos, o la decisión real del ejercicio del gasto público municipal. Por tal contradicción, la citada reforma de 1983 se negó así misma.

El tratamiento del municipio, como dependencia o acto de descentralización por región respecto de los gobiernos estatales, es sin duda, el agravio histórico más agudo respecto de nuestro

antiguo orden de gobierno, ya que el municipio es anterior al mismísimo estado mexicano.

Es por ello que la reivindicación del municipio como un ámbito de gobierno, implica el reconocimiento de su mayoría de edad y por ello su emancipación. Hoy asistimos a la inauguración constitucional, de lo que siempre debió de ser: espacio de vida común, primer responsable de su propio desarrollo.”¹⁶

En esta intervención se destaca el centralismo imperante y la disminución del municipio en el sistema político mexicano, se señala el redimensionamiento de ese nivel de gobierno y su deuda histórica que tiene con la sociedad de ser el factor idóneo de desarrollo.

Por otro lado, se cita un extracto de lo expresado por el Diputado del Partido de la Revolución Democrática, José del Carmen Enriquez Rosada:

“La reforma constitucional que nosotros proponemos parte del razonamiento de que la problemática que enfrentan se debe fundamentalmente a la limitación de facultades y atribuciones y a su sometimiento a los poderes estatales y de la federación. Sin establecer principios y atribuciones que permitan ubicar al municipio como un poder político que ejerce también soberanía, lo que está

¹⁶ Asociación de Municipios de México, *Artículo 115 constitucional: historia y reformas de 1999*, México, AMMAC, 1999, p. 39.

muy alejado de la visión actual, que lo considera como una unidad administrativa de descentralización territorial, base de las entidades federativas, nosotros creemos firmemente en un nuevo federalismo, en el que el municipio deje de ser esa simple unidad, para que a través de un nuevo marco constitucional y legal se construya a la federación de abajo hacia arriba, que no favorezca a los dos otros órdenes de gobierno de manera unilateral, que se de un nuevo marco de colaboración y solidaridad, y que estos principios se conviertan en el eje de la transformación de nuestras instituciones.

Que se reactive el papel de los municipios como instancia de decisión, porque ahora más que nunca sólo se podrá fortalecer la unidad de la federación si esta se preocupa por los más pequeños. Con toda certeza esta diferencia conceptual proyectará en el futuro una mayor discusión, pero también una mayor fuerza en la lucha política en la que necesariamente llegaremos a un nuevo arreglo constitucional.”¹⁷

Ciertamente lo expresado por este legislador da una idea de que la reforma de 1999 no es suficiente para dar un digno papel al municipio, y que necesariamente se tendrá que dar una mayor reforma en la que la Federación y los estados dejen de ser los tutores de los Municipios.

¹⁷ *Ibidem*, p. 43.

Por último, se cita un extracto de lo expresado por la Diputada del Partido Revolucionario Institucional, Martha Sofía Tamayo de King:

“Al efecto, el impulso al federalismo fue concebido como una redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes constitucionales de gobierno. Sin duda que el municipio libre fue ampliamente fortalecido con las reformas al artículo 115 constitucional aprobadas en el año de 1983.

Sin embargo, a partir de la convicción de que era necesario avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de solución a las demandas sociales, surge el Programa “Para un nuevo Federalismo”, el cual fue estructurado a partir de tres subprogramas: federalismo y descentralización; federalismo hacendario y renovación municipal. La renovación del municipio por lo tanto aconsejó el cambio de marco jurídico y político que ahora discutimos así como un amplio esfuerzo para la modernización de su infraestructura administrativa a través de mejores espacios para sus relaciones intergubernamentales en las que se privilegiará la cooperación mas que la jerarquía con los gobiernos estatales.”¹⁸

La citada reforma al artículo 115 versó en términos generales:

¹⁸ *Ibidem*, pp. 44-45.

Se reconoce la facultad del municipio de gobernar y no sólo de administrar. Se crea la figura de leyes estatales en materia municipal. Se otorga libertad para disponer de sus inmuebles. Se actualizan y determinan claramente competencias exclusivas del municipio. Se establece el doble de carácter de las materias municipales, como lo es función y servicio. Se establece la facultad para que el municipio transfiera al estado algunas funciones y servicios. Se incorpora el pago predial a las paraestatales. Se da al municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria. Se otorga a los presidentes municipales el mando de las policías preventivas municipales. Se garantiza que los recursos hacendarios serán ejercidos directamente por los ayuntamientos.

3. Análisis del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ahora bien, se citará el contenido del artículo 115 hoy vigente y se hará un breve comentario al respecto a efecto de hacer un análisis y posteriormente determinar que es lo que deja a la normatividad del municipio la reforma de 1999.

*“**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:”*

En el primer párrafo de este precepto constitucional se determina el aspecto organizacional de los estados, siguiendo la base de gobierno prevista en el artículo 40 de la Constitución Federal, con la determinación de no señalar al municipio como ente autónomo, sino libre, aunque no se dan mayores elementos en la propia Carta Magna cuales son los claros alcances del municipio libre.

“El constituyente ha entendido al municipio como un mero distrito de gobierno, como una simple circunscripción geográfica, como la base de la división territorial, de la república, no como una entidad sociológica...el Municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentre al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada. A pesar que la Constitución habla pomposamente del municipio libre, su autonomía no está más que escrita en la misma, y ello porque aún suponiendo una sincera intención y un claro propósito, no existen los medios indispensables para garantizar esa autonomía, tanto en su aspecto político como en el económico.”¹⁹

“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

¹⁹ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 38, pp. 176-177.

competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.”

De los aspectos más importantes de la reforma de 1999 al artículo constitucional que ocupa este tema, es sin duda, la determinación que el Ayuntamiento no será únicamente un ente con tarea administrativa, tal y como lo sería una dependencia estatal o municipal, sino que se le da el reconocimiento que su tarea será la de gobernar, con esto se puede considerar que el ayuntamiento ya es señalado constitucionalmente como un nivel de gobierno y visto desde el punto de vista de división del poder público en sentido vertical, como detentador de éste.

No obstante lo anterior, a pesar de que el ayuntamiento es un nivel de gobierno determinado constitucionalmente, aún sigue sumamente limitado para el ejercicio pleno de esta tarea, pues no se le da la dimensión de gobierno que tiene el nivel federal y el estatal, sigue fungiendo únicamente como autoridad administrativa al no habersele determinado formalmente funciones legislativas e incluso judiciales, aunque en forma material al estar facultado el Municipio para emitir reglamentos y demás disposiciones administrativas de su competencia si cuenta con funciones legislativas, pero con nulas funciones judiciales.

Se debe considerar que el que gobierna necesariamente debe considerarse como ente de gobierno, y que el gobierno según Ignacio Burgoa es: *“Desde el punto de vista orgánico entraña el conjunto de autoridades del Estado, comprometiéndose entre ellas no sólo a las administrativas sino a las legislativas y judiciales formalmente consideradas. Por otra parte, indebidamente y por una corruptela tradicional e histórica, el gobierno se ha identificado con los órganos del Estado en que se deposita el poder ejecutivo, excluyéndose a los otros dos tipos.”*²⁰

Razonamiento que se comparte, toda vez que tradicionalmente se ha determinado que el gobierno lo ejerce el Presidente de la República en el ámbito federal y el Gobernador en los casos de los estados, siendo que el gobierno es una tarea derivada del ejercicio del poder público enfocada al bien común de los gobernados y llevada a cabo por los órganos del estado creados para tal efecto, esto es por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, tanto en el ámbito federal como en el ámbito estatal.

La reforma aún cuando considera al Ayuntamiento como ente que ejercerá el gobierno, no le da facultades similares a los demás ámbitos, ni mucho menos plantean una estructura para el ejercicio adecuado de éste mediante las funciones formales y materiales ejecutiva, legislativa y judicial.

²⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho*, 5ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, pp. 206-207.

Por último, cabe citar diversos artículos de la Carta Magna que contemplan al municipio como un ente público y veladamente como nivel de gobierno.

El artículo 3 respecto a recibir educación, determinándose que los municipios al igual que los estados y la federación, impartirán la educación preescolar, primaria y secundaria. El artículo 27 en su fracción sexta determina la capacidad de los Municipios para adquirir y poseer bienes. El artículo 31 impone a los ciudadanos la obligación de contribuir a los gastos del municipio en que residan. El numeral 36 que impone la obligación de la inscripción en el catastro de la municipalidad que corresponda.

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

Este párrafo atiende al principio de no reelección, aunque en este caso se puede considerar que ésta será relativa, pues se puede aspirar a ejercer más de un mandato en el ayuntamiento siempre y cuando no sea consecutivo.

Sin embargo cabe precisar la problemática que se plantea en el caso que un regidor busque en el período inmediato a su mandato el ser síndico o incluso presidente municipal, ciertamente no se estaría reeligiendo en el mismo cargo. Por lo cual abre la posibilidad que esto suceda aunque tradicionalmente se ha dado la interpretación que un miembro del ayuntamiento no puede aspirar a cargo alguno de elección popular en éste en un período consecutivo.

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

Esta es una consecuencia de no dar a los municipios el ejercicio pleno de su gobierno, toda vez que las legislaturas locales intervienen para revocar el mandato de alguno de sus integrantes, si se busca que el municipio cuente con libertad y pueda atender los

asuntos de su competencia, al menos debería de tener la facultad de actuar libremente por sí en estos casos.

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

Ciertamente se entendería que de nueva cuenta se deja a las legislaturas locales a que determinen al respecto en los municipios, inmiscuyéndose de nueva cuenta en la vida municipal.

“En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no 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 períodos 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;”

Curiosamente para integrar los concejos municipales se requieren los mismos requisitos establecidos en la ley para ser regidor, sin embargo no considera que podrían darse casos en los que se soliciten cualidades diferentes para ser síndico o presidente municipal, por lo que se considera que la propia constitución le da

un trato similar a todos los integrantes de un Ayuntamiento aunque la naturaleza jurídica de sus funciones sean distintas.

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

Necesariamente para atender sus tareas en Municipio debe contar con personalidad jurídica por ser un sujeto de derechos y obligaciones además de contar con la libertad de administrar su patrimonio a su conveniencia para cumplir con su objetivo.

“La declaración de que los municipios están investidos de personalidad jurídica es significativa, por que investir es dotar de lo que carece. Si ellos son una creación legal, indudablemente que necesitarán ser investidos de esa personalidad, lo cual no podría recibir sino de la propia ley.”²¹

“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.”

²¹ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 38, p.176.

Este párrafo le da la función legislativa a los municipios aunque únicamente en el aspecto material dejando de lado el aspecto formal. Por otro lado es de apreciarse que a diferencia de lo que establece el artículo 124 de la Carta Magna, misma que determina *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados.”*, los Ayuntamientos únicamente tendrán las facultades que se determinen en la ley local respectiva, no las que no se reserven para sí los Estados.

“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 del artículo 116 de esta Constitución;

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 aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;”

Se considera que puede destacarse que las legislaturas de los estados establecerán las bases generales de la administración pública, lo que implica de nueva cuenta una intervención a la organización municipal y más aún se sigue tratando a los

municipios como unidad administrativa, toda vez que es omiso al señalar lo que respecta a la normatividad que se aplicaría para el ejercicio del gobierno municipal.

Se presenta una nueva limitante a los municipios para disponer de su patrimonio, pero lo que podría considerarse grave y atentatorio al municipio, es fijar los plazos de los compromisos financieros, ciertamente se presenta como una limitante constitucional para planear a largo plazo, y contratar créditos importantes para realizar obras de gran envergadura.

Asimismo, se destaca la contradicción que se prevé en inciso d, toda vez que un por un lado, se manifiesta que las legislaturas locales podrán considerar que un municipio está imposibilitado para prestar las funciones o servicios públicos a su cargo, y por el otro será el municipio el que haga la petición para que el gobierno estatal ejerza las funciones y servicios correspondientes. Por lo que tendría que darse estas dos condiciones para que el gobierno estatal asuma las funciones y servicios que de origen le corresponden al municipio. Aunado a lo anterior, cabe señalar que las funciones o servicios que prevé este inciso no los limita únicamente a los que establece la fracción tercera del propio artículo 115, por lo que se considera que se está dando un espectro amplio, lo que implicaría que la legislatura local incluso podría considerar que un ente municipal no podría ejercer otro tipo de funciones o que no podría ejercer todas las formalmente o

materialmente administrativas o las materialmente legislativas. No hay que olvidar que la función pública del Estado se ha catalogado como ejecutiva, legislativa y judicial a su vez se determina desde el aspecto formal o material el poder público. Un reglamento municipal o un liquidación de un crédito fiscal es producto de la función formalmente administrativa, por lo éstas actuaciones municipales también serían materia de lo que prevé el inciso citado, lo que demuestra la absoluta intromisión de los gobiernos locales en la vida, organización y gobierno municipal.

“III.- 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. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, 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;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

Se resalta que la Constitución Federal no determina claramente una distinción entre servicio y función pública, algunos autores como es el caso de Ignacio Burgoa se han dado a la tarea de dar luz en el tema:

La función pública se distingue del servicio público en que aquella sólo es ejercitable por los órganos estatales a través de actos de autoridad, o sea unilaterales, imperativos y coercitivos. Ninguna de las tres funciones a que hemos aludido es delegable. Por lo contrario, el servicio público aunque pueda desempeñarse por el Estado, es susceptible de concesionarse a particulares y su finalidad no consiste en generar actos de autoridad administrativos, legislativos o jurisdiccionales, sino como su nombre lo indica, en satisfacer necesidades colectivas de diverso contenido.”²²

Una vez citada dicha consideración doctrinal, cabe señalar lo contemplado en el Bando Municipal del Honorable Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México (Municipio que será estudiado en el siguiente capítulo) en el cual tanto en su exposición de motivos como en su articulado se hace referencia a esta

²² Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 55, p. 176.

situación y podría considerarse la importancia que se le da a la distinción entre servicio y función pública:

“Si bien es cierto, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los Municipios la prestación de diversas funciones y servicios públicos, también lo es, que no hace la diferencia entre uno y otro, por lo que atendiendo a la facultad del Ayuntamiento a determinar su organización y a normar la prestación de dichas funciones y servicios públicos, se hace la distinción correspondiente, considerando que únicamente los servicios públicos podrán ser materia de concesiones y las funciones como son tránsito, vía pública y vialidad, así como seguridad pública, protección civil y bomberos serán prestados únicamente por la autoridad municipal.”²³

Asimismo, los numerales 52 y 53 del Bando Municipal del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, señalan al respecto:

Artículo 52.- Las funciones municipales serán aquellas que no podrán ser concesionadas, tales como la seguridad pública, tránsito, protección civil y bomberos.

²³ Exposición de motivos del Bando Municipal del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, vertidos por el autor de la presente tesis en fecha 13 de enero de 2005, en la 64ª Sesión Ordinaria Pública de Cabildo, Resolutiva 73ª.

Artículo 53.- El Ayuntamiento podrá concesionar la prestación de los servicios públicos a su cargo, en los términos y condiciones que establezca el título de concesión respectivo y demás disposiciones jurídicas aplicables.

De los supuestos contemplados en la fracción tercera del numeral 115 de la Carta Magna, se incluyen algunos que necesariamente se presentarían como servicio público y derivan una función pública, tal es el caso del que se refiere al agua potable, que se constituye como un servicio, pero que se deriva de una función administrativa como lo sería la emisión de actos administrativos y fiscales para la tributación de los beneficiarios de este servicio.

“IV.- 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 éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes 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;”

Se ha criticado la forma en la que se plantea esta redacción y la intención de otorgarle libertad a los municipios, se cita: “¿Qué singular clase de libertad se da a un Municipio cuya Hacienda está integrada por las contribuciones señaladas discrecional, arbitraria o caprichosamente por la Legislatura Local?, porque aunque se diga que ésta tiene la obligación constitucional de establecerla de modo que sean suficientes para atender las necesidades municipales, ...de suerte que el Congreso Local puede burlarse impunemente del mandato constitucional, ya que si no quiere obedecerlo voluntariamente no hay modo de obligarlo coactivamente a que lo cumpla. Y basta caer en la cuenta que con dicha omisión los ayuntamientos han caído en la peor dependencia política respecto al gobierno central...reduciendo sus ingresos en forma que no puedan desenvolver sus actividades más indispensables y acabe por sucumbir por muerte natural.”²⁴

²⁴ De la Garza, Sergio Francisco, *op. cit.*, nota 38, p. 177.

“V.- Los Municipios, 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 municipal;*
- 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;*
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e*
- 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;

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

Estas atribuciones se encuentran reguladas de manera genérica en la Ley General de Asentamientos Humanos, de ésta se derivan diversas disposiciones locales, por ejemplo en el caso del Estado de México se contaba con una Ley de Asentamientos Humanos que fue sustituida por el Código Administrativo del Estado de México, en concreto en el Libro Quinto denominado “Del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población”.

“VII.- 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.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;”

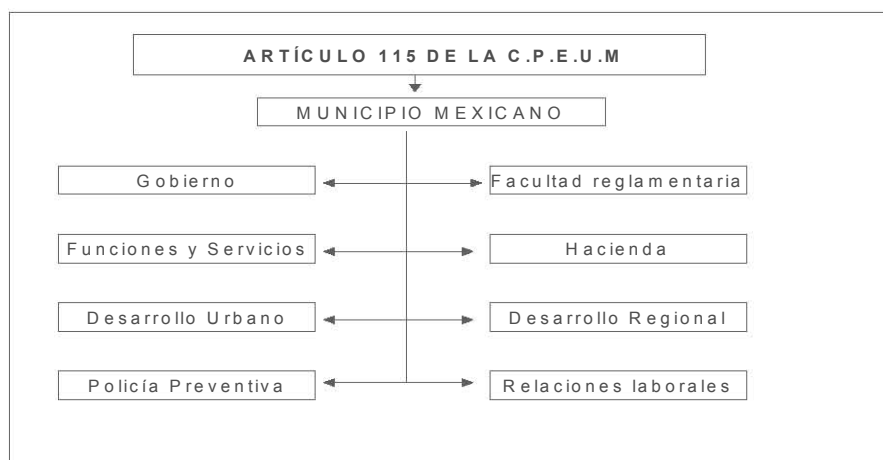
Esta es uno de los grandes aspectos en los que se aprecia la existencia de la libertad de los municipios en materia de seguridad pública, sólo en situaciones extraordinarias el mando lo perderá el Presidente Municipal.

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

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

Como comentario a esta última parte del numeral en estudio, se destaca la completa incoherencia entre los párrafos que la componen, pues un aspecto es el referente al de la integración de los ayuntamientos y otro completamente distinto es la relación laboral, por lo cual el último párrafo de esta fracción debería ubicarse en una fracción diversa.

Ver gráfica 10



GGM

Conforme a lo anteriormente visto el artículo 115 engloba todos los aspectos municipales esenciales para la organización de los Ayuntamientos, sus funciones, atribuciones y facultades e incluso limitaciones y conforme a lo planteado.

CONCLUSIÓN

El Municipio mexicano forma parte del sistema político mexicano constituyéndose como un nivel de gobierno, se presenta como la forma mas esencial de organización política y social. Se encuentra gobernado por un Ayuntamiento y se presenta como la autoridad mas cercana a la ciudadanía con la que de forma subsidiaria debe atender las necesidades más básicas de la población.

La Constitución Federal únicamente le dedica un artículo especial, el 115, mismo que regula en forma general su conformación, actividades y funciones, en la que se incluyen aspectos orgánicos, hacendarios y reglamentarios entre otros. El artículo 115 ha sufrido

diversas modificaciones desde su emisión en 1917, algunas sin gran trascendencia en la vida municipal e inclusive algunas sólo para adecuarse en términos generales a reformas que se presentaron en otros preceptos de la Constitución Federal. Se han presentado dos reformas de suma importancia, pero para el caso que nos ocupa en el presente trabajo, se destaca la acaecida en 1999, a través de la cual se señala que “Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento”.

Esta reforma no se ha realizado completamente, pues aún cuando ya el órgano municipal es un ente que ejerce el gobierno, todavía se encuentra ejerciendo el poder público de forma parcial, toda vez que únicamente se reconocen funciones formalmente administrativas.

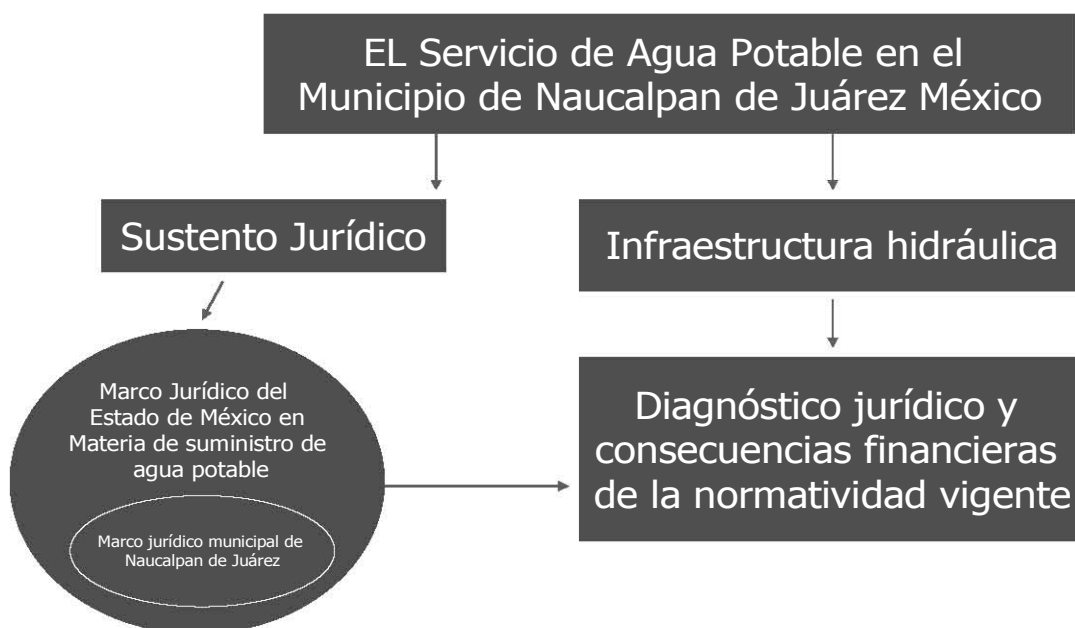
Asimismo, se considera que los Ayuntamientos pueden emitir actos materialmente legislativos a través de reglamentos y demás disposiciones de observancia general, pero al no contar con esa función formalmente, los actos que emita de esa naturaleza como lo son las contribuciones deben ser emitidos por un órgano reconocido con funciones formalmente legislativas, como lo serían las legislaturas de los estados. La Constitución Federal debe de establecer claramente que los Ayuntamientos como entes de gobierno deben contar con la fuerza legal para emitir por sí los actos que deriven contribuciones por los servicios o funciones que tienen a su cargo.

CAPÍTULO TERCERO. MARCO JURÍDICO DE LAS CONTRIBUCIONES DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO.

Con el propósito de iniciar el estudio de caso planteado en la presente tesis, se abordarán diversos aspectos en la prestación del servicio de agua potable en el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México, con lo que se emitirá una conclusión del impacto que genera el actual marco jurídico con respecto a la prestación de dicho servicio.

Lo que se representa en la siguiente:

Gráfica 11



GMG

1. Aspectos generales de la actividad tributaria del Estado

Con la visión de que el Estado cumpla su finalidad de prestar bienes y servicios para satisfacer las necesidades colectivas, éste desarrolla una actividad financiera, por virtud de la cual, procura allegarse de los medios necesarios con el objeto de aplicarlos al gasto público y de esa forma, cumplir con aquella.

Ahora bien, lo anterior implica la existencia en favor del Estado de un poder tributario que para de la Garza consiste en *“...la facultad del Estado por virtud de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de sus atribuciones que le están encomendadas.”*¹

En opinión de Sáinz de Bujanda, citado por de la Garza, el poder o soberanía tributaria entendida como la facultad propia del Estado para crear tributos deviene de su propia soberanía política. Este poder tributario da origen a todo un conjunto de normas jurídicas que pretenden regularlo, dando paso al Derecho Tributario que es definido por el Doctor Castrejón García de la siguiente forma: *“...aquel conjunto de normas jurídicas que regulan la relación del Estado en sus tres niveles, federal, local y municipal con el*

¹ De la Garza, Sergio Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 13^a ed, México, Editorial Porrúa, 1994, p. 207.

gobernado, en función a una relación de supra-ordenación, basada en las contribuciones que en forma taxativa establezca la Ley, de acuerdo a la forma, tiempo y lugar que se defina en su normatividad para dicho cumplimiento...’’²

Siendo así, dicha potestad tributaria encuentra su fundamento legal en la Constitución General de la República, en sus dos aspectos a decir del Doctor Castrejón García, de fondo y procedimental, en cuanto al primero en el artículo 31, fracción IV que reza lo siguiente:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

En el aspecto procedimental o adjetivo, en el artículo 16, undécimo párrafo de nuestro máximo ordenamiento que señala:

Artículo 16. (...) La autoridad administrativa 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 han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos”.

² Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Tributario*, México, Cárdenas Velazco Editores, 2002, p. 4.

El autor que comentamos rescata del primer aspecto los siguientes elementos:

- La contribución como gravamen que se impone a las personas por parte del Estado, consiste en una aportación de carácter pecuniario.
- La contribución se aplica al gasto público, cuyo objeto es proporcionar bienes y servicios para satisfacer las necesidades colectivas.
- La Constitución General de la República no distingue la potestad tributaria en los distintos niveles de gobierno, por lo que se aplican reglas genéricas y comunes en la materia en cada uno de ellos.
- Lo proporcional y equitativo del tributo están dados en función del ingreso, siguiendo la teoría de Adam Smith.
- El tributo debe encontrarse establecido en una ley emanada del Congreso de la Unión, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal así como de las Legislaturas de las entidades federativas.

Ahora bien como complemento a lo anterior se cita:

“..la potestad tributaria emana de una norma jurídica emitida por Poder competente del Estado, que implica la imposición de la obligación, la administración, la recaudación y la aplicación de recursos que requiere el Estado para cumplir con sus cometidos.”³

“..los Municipios tienen fundamentalmente, las tareas de proponer y planear el sistema de Administración Pública Municipal para cumplir los requerimientos en materia impositiva que se encuentren en la esfera de su competencia y les permita coordinarse con las esferas de la Administración Pública superior, reglamentar lo concerniente a la materia tributaria; asimismo diseñar su sistema de coordinación fiscal, capacitar a su personal e integrarlos en forma particular sobre las tareas impositivas; estructurar la materia impositiva en montos, plazos, causantes, multas, rezagos, penas por incumplimiento, y en general, todas las disposiciones que en materia hacendaria, le permitan a los gobernados y a los administrados, una claridad y eficacia en estos rubros..”⁴

En la actualidad y siguiendo al mismo Castrejón García, los municipios exclusivamente cuentan con el ejercicio de la potestad tributaria, más no con la potestad misma traducida en la determinación de las contribuciones, sino solamente a su recaudación y aplicación:

³ Íbidem, p. 62.

⁴ Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *La Autonomía Municipal en México*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 2004, p. 233.

“Por Ejercicio de la Potestad Tributaria debe de entenderse todos los actos tendientes a la recaudación y aplicación de los recursos provenientes de las contribuciones que realiza el Estado conforme a la ley.”⁵

Es de determinarse con la ya señalado que la potestad tributaria es aquella facultad de imponer contribuciones, careciendo los municipios de tal facultad aún y cuando ejercen el poder público y le es necesaria para cumplir con sus fines.

En la obra Manual de Derecho Tributario se determina esta imposibilidad de los municipios mediante el siguiente razonamiento: *“... la potestad tributaria normativa es ejercida mediante el normal desarrollo legislativo, esto es, mediante el uso de procedimiento legislativo ordinario. Procedimiento que invariablemente no pueden desarrollar las municipalidades en nuestro país al no contar con un órgano legislativo; por ende, no cuentan tampoco con la capacidad suficiente para imponer tributos.”⁶*

Supuesto que puede concluir que el problema que se desarrolla en este trabajo puede ser resuelto con la sola determinación constitucional de crear y/o facultar a un órgano municipal para desarrollar el procedimiento legislativo.

⁵ Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 59, p. 110.

⁶ Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús (Coordinador), *Manual de Derecho Tributario*, México, Editorial Porrúa, 2005, p.p. 132-133.

Los Municipios únicamente cuentan con la potestad administrativa de imposición, la que representa diferencias a la potestad tributaria, a saber:

En el libro Manual de Derecho Tributario coordinado por Miguel de Jesús Alvarado Esquivel, se señala:

“Otra de las precisiones conceptuales que vale la pena establecer al comienzo de este capítulo, es el referente a la labor que desempeña el Estado como legislador y como administrador en materia fiscal. En cuanto a la primera, fuertemente ligada a la idea de soberanía financiera, se entiende como la capacidad que tiene el ente para establecer contribuciones, lo que en esencia debe entenderse como potestad tributaria normativa; distinta a la aptitud que tiene el mismo órgano para aplicar esas normas, lo que en palabras de MICHELI debe entenderse como poder de imposición. Misma forma de pensar ha plasmado RODRÍGUEZ BEREIJO, para quien es preciso distinguir con toda nitidez entre poder normativo tributario , como potestad de crear o establecer tributos, y potestad administrativa de imposición, como potestad de aplicar en concreto la norma que crea el tributo.”⁷

2. Marco Jurídico de las contribuciones en materia de agua potable en el Estado de México.

⁷ *Ibidem*, p. 118.

Con el propósito de clarificar el ámbito de investigación del presente trabajo, resulta indispensable determinar el marco jurídico con el que actualmente se cuenta en materia de contribuciones en el Estado de México en general y en particular en el Municipio de Naucalpan de Juárez, en específico, por los servicios de suministro de agua potable.

En este sentido, es necesario comenzar con un breve análisis del marco jurídico estatal que fundamenta la imposición de las contribuciones en materia de agua potable por parte de los Poderes estatales, atendiendo en primer lugar a lo consignado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

El artículo 61 de la Constitución Local, define las facultades y obligaciones que tendrá el Poder Legislativo Estatal, por conducto de la Legislatura Local, precisando, en sus fracciones I, XXVII y XXXI que tendrá la atribución para expedir las leyes, reglamentos o acuerdos relativos al régimen interior del Estado de México, así como legislar en materia municipal de conformidad con el desarrollo de los municipios, además de aprobar la Ley de Ingresos para los municipios de la entidad.

Ahora bien, el mismo ordenamiento legal, en su artículo 112 establece que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la entidad, será el municipio libre, mismo

que será gobernado por un ayuntamiento; por otro lado el artículo 122 señala que los ayuntamientos tendrán las atribuciones que la Constitución Federal, la Local y los demás ordenamientos jurídicos le confieran, y tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que determina la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal.

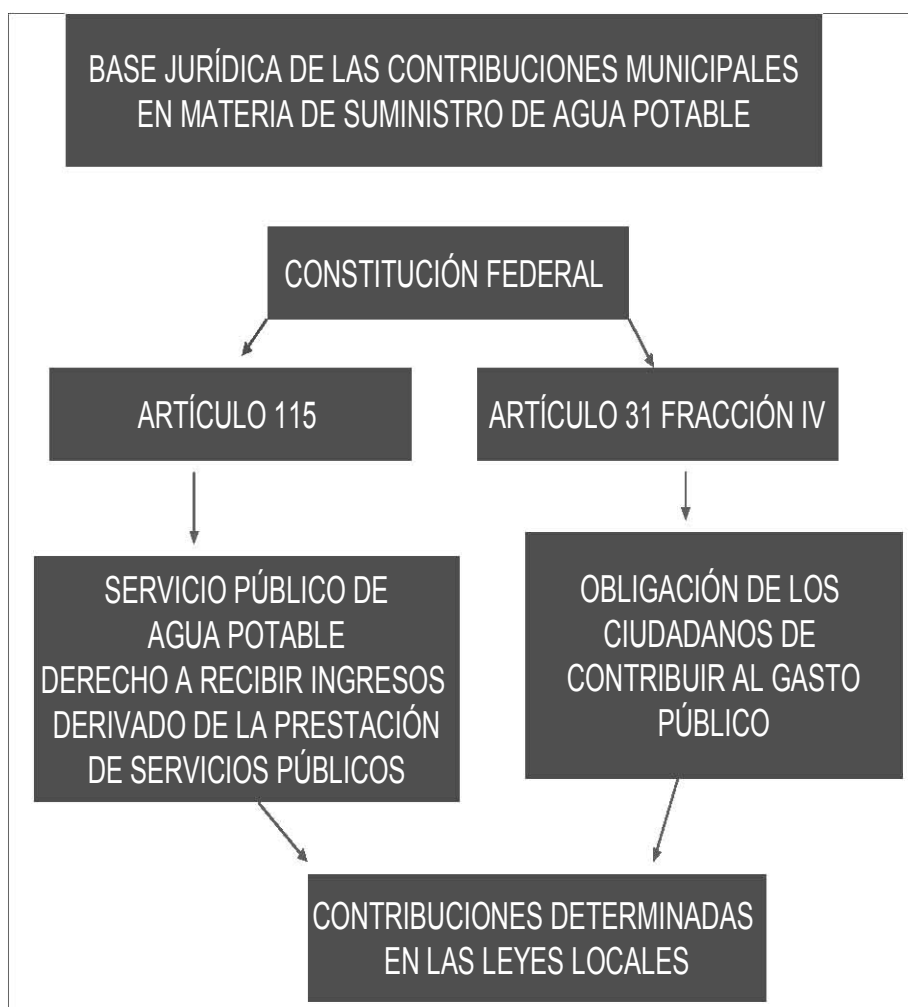
Al respecto, como ya se ha señalado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 31 fracción IV, señala que es obligación de los ciudadanos mexicanos contribuir de forma proporcional y equitativa en el gasto de la federación, del estado y del municipio en que residan.

Dicho ordenamiento constitucional federal en su artículo 115, fracción III, inciso a) señala como servicios a cargo de los municipios, el de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; asimismo, el mismo numeral en su fracción IV, inciso c) determina que los municipios administrarán libremente su hacienda y percibirán los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

De lo anterior, se desprende que, por un lado, los municipios tienen a su cargo la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento, además de contar con la facultad de percibir los ingresos que se deriven de la prestación de dicho servicio y la obligación de los ciudadanos de contribuir proporcional

y equitativamente en el gasto público municipal; y, por otro lado, es la Legislatura local, la encargada de establecer los ingresos de los municipios mediante la expedición de la Ley de ingresos.

Ver gráfica 12



GMG

Una vez precisado el marco constitucional del Estado de México en materia de contribuciones, y continuando con el análisis que nos

ocupa, debemos atender al ordenamiento jurídico, a través del cual la Legislatura local determina todas las contribuciones en materia de agua potable que podrán percibir, tanto el Gobierno del Estado de México, como los municipios, el Código Financiero del Estado de México y Municipios.

Antes de entrar en materia, es pertinente precisar lo señalado por Donají Valencia Álvarez, por lo que se refiere a las tarifas de servicios de agua:

“... la tarifa de servicios de agua, es un pago por el servicio. Este servicio comprende las actividades relacionadas con la producción o explotación de la fuente del agua, la conducción del líquido, la distribución y comercialización del recurso, así como las de desalojo y tratamiento de aguas residuales.”⁸

El Código Financiero de la entidad tiene por objeto regular la actividad financiera del Estado de México y sus municipios, entendiéndose como tal, la obtención, administración y aplicación de los ingresos públicos. En este sentido, el artículo 9 de dicho ordenamiento, clasifica las contribuciones sujetas al mismo, definiendo en su fracción II a los derechos como las contraprestaciones que deben pagar las personas físicas o morales, por el uso y aprovechamiento de los bienes del dominio público de

⁸ Valencia Álvarez, Donají, *Derechos y Tarifas de Agua en México: ¿Anarquía económica legalizada?..*, México, Editorial Porrúa, 2004, pp. 51-52.

la entidad, así como por recibir servicios que presten el Estado, sus organismos y municipios en funciones de derecho público.

Adminiculando el precepto señalado en el párrafo anterior, con las funciones y servicios con lo señalado en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal, se concluye que las contribuciones en materia de agua potable serán cobradas por las autoridades fiscales como derechos.

De esta manera, el Código referido, en el Capítulo Segundo “De los Derechos” del Título Cuarto “De los Ingresos de los Municipios” en su sección primera “De los Derechos de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales” establece los lineamientos para determinar el cobro de dicha contribución a favor de los municipios.

Dicho Código define a los derechos como:

“Derechos: Son las contraprestaciones establecidas en este Código, que deben pagar las personas físicas y jurídicas colectivas, por el uso, o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Entidad, así como por recibir servicios que presten, el Estado, sus organismos y los Municipios en funciones de derecho privado”.⁹

⁹ Artículo 9, fracción II, del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

En este mismo sentido, la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2005, determina en su artículo 1 número 2, apartado 2.1) como ingreso a percibir por parte de los municipios, los derechos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Por lo que respecta a la naturaleza de la tarifa del servicio de agua, se puede señalar:

*“Existen en la doctrina posturas diversas sobre la relación jurídica entre los usuarios que derivan beneficios al disfrutar del servicio público y la entidad prestadora del servicio, pero hay unanimidad en cuanto al hecho tasable; siendo la causa generadora del pago el hecho de que una persona use y disfrute de un servicio”.*¹⁰

Ahora bien, de lo expuesto con antelación, se desprende que el órgano que cuenta con la facultad para legislar en materia de contribuciones es la Legislatura local; sin embargo, tratándose de los derechos por los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, el artículo 139 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, determina que los Ayuntamientos de conformidad con las características o circunstancias técnicas y operativas de la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, requieran tarifas

¹⁰ Valencia Álvarez, Donají, *op. cit.*, nota 65, p. 54.

diferentes a las establecidas, las propondrán a más tardar del 15 de noviembre de cada año a la Legislatura local.

Del precepto citado en el párrafo anterior, se puede concluir que, no obstante la Legislatura local es competente para determinar cualquier tipo de contribución, específicamente los derechos de agua potable, los municipios, a través de sus ayuntamientos tienen la facultad de someter a consideración de la misma Legislatura, a través de una iniciativa de decreto, el establecimiento de tarifas distintas a las contempladas en el Código Financiero citado con antelación; sin embargo, actualmente no se tiene la certeza de que las tarifas que se proponen sean aprobadas o no por dicha órgano.

3. Marco Jurídico General de Naucalpan de Juárez, México en materia de prestación del servicio de agua potable.

El propósito del presente capítulo es el análisis del marco jurídico propicio para proponer que los Ayuntamientos, como órganos de gobierno de los municipios, cuenten con la facultad tributaria en materia de agua potable, resulta necesario estudiar los ordenamientos normativos que le otorgan al municipio la atribución de prestar el servicio de suministro de agua potable, así como el fundamento con el cual el Municipio de Naucalpan de Juárez, México presta dicho servicio público.

En este marco, y ante la evidente escasez de recursos y la multiplicidad de objetivos a satisfacer por los gobiernos locales, exige a la administración pública en general y particularmente a la de los municipios, una permanente adecuación y modernización en sus formas no sólo de gestión en la recaudación, sino determinando sus propias contribuciones, tal y como se pretende sustentar en la presente tesis. Al respecto, Ricardo Angelucci, sostiene:

“A partir de estas necesidades y su consecuente impacto sobre la obligación de dar racionalidad a las decisiones sobre el gasto municipal, se debe trabajar sobre los mecanismos que permitan acceder a su adecuada financiación.”¹¹

Por lo anterior resulta de vital importancia que los municipios cuenten con una auténtica potestad tributaria, entendida ésta como la facultad legal de un ente de derecho público para imponer y recaudar contribuciones de las personas sometidas a su competencia territorial y dejar de contar únicamente con potestad administrativa de imposición.

Lo anterior encuentra sustento, recordando que en el Estado de México, los municipios no cuentan con facultades para imponer o determinar las contribuciones, únicamente para su recaudación, es por ello que requieren contar con la potestad tributaria a efecto de

¹¹ Casas, José Osvaldo, *Derecho tributario municipal*, Buenos Aires, Argentina, Ad-Hoc Villela Editor, 2001, p. 325.

regular por completo lo concerniente a su hacienda pública, y ejercer plenamente el poder público que detentan .

Cabe señalar que el contar con la potestad tributaria no implica vincularse con el ejercicio de la soberanía, si fuera el caso, el único ente facultado para ejercerla serían los entes federales que detentan la soberanía, por lo tanto, los estados ya la ejercen en las materias que tiene encomendadas en términos del artículo 124 de la Constitución General, y los municipios necesitan tal facultad para cumplir con los fines que constitucionalmente le encomienda el artículo 115.

“... la labor legislativa estatal para crear tributos, labor que dicho sea de paso, no tiene que vincularse, como erróneamente ha sucedido desde tiempo atrás, con la idea de soberanía o entenderse como una característica del mismo Estado, ya que si los entes públicos están legitimados para imponer y aplicar gravámenes ello es a las disposiciones jurídicas que lo regulan. Tan es así que ellas mismas establecen una serie de limitaciones y parámetros dentro de los que debe moverse el creador de la norma para no incurrir en contradicciones de la Ley Constitucional.”¹²

Concluyendo que la potestad tributaria puede ser ejercida por los municipios sin que ello implique que ejerzan la soberanía que detentan los poderes federales.

¹² Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *op cit* nota 63, p. 119.

Aclarado lo anterior, es pertinente desarrollar lo referente a las contribuciones municipales

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 fracción III, inciso a), determina que los municipios tendrán a su cargo la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. En razón de dicho precepto constitucional, tanto la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México en su artículo 122, como la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 2, establecen que las autoridades municipales contarán con las atribuciones que les sean conferidas por los ordenamientos federales, locales y municipales.

De igual forma, el mismo numeral 115 constitucional en su fracción IV define que los municipios administrarán libremente su hacienda, misma que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

En el mismo sentido que la Constitución Federal, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 125 fracción I, define que los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación del servicio público de agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales. Por otro lado, el

artículo 126 de la misma ley orgánica contempla que la prestación de los servicios públicos se realizará por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares.

En relación con los organismos auxiliares de los municipios, el artículo 123 de la citada Ley Orgánica Municipal, determina que los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura local.

Una vez adminiculados los preceptos normativos que fundamentan la intervención y actuación de los municipios en materia de agua potable, resulta procedente analizar de manera detallada, el ordenamiento jurídico que contiene las disposiciones generales y específicas relacionadas con la prestación del servicio público de suministro de agua potable, de drenaje y tratamiento de aguas residuales, así como la organización y atribuciones de las autoridades municipales en la materia, esto es, la Ley del Agua del Estado de México.

En este orden de ideas, resulta conveniente aclarar que, en el municipio de Naucalpan de Juárez, la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales está a cargo del organismo público descentralizado denominado “Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Naucalpan de Juárez, México” mismo que asume las atribuciones

conferidas a los ayuntamientos, por la Ley del Agua del Estado de México.

Los artículos 4 y 5 de la Ley del Agua del Estado de México determinan que los ayuntamientos directamente o, a través de los organismos descentralizados municipales, cuentan con la atribución de prestar los servicios 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. Asimismo, en la medida de su capacidad, deberán proporcionar los servicios referidos, con continuidad, calidad, eficiencia y cobertura, para satisfacer las demandas de los diversos usuarios, promoviendo para tal efecto las acciones necesarias para lograr su autosuficiencia técnica y financiera.

El artículo 28 de la Ley del Agua multireferida, define la posibilidad de los ayuntamientos para constituir organismos descentralizados municipales, los cuales tendrán personalidad y patrimonio propios, así como autonomía técnica y administrativa en el manejo de sus recursos, ejerciendo los actos de autoridad que específicamente les precisa la misma ley.

Los organismos descentralizados municipales, estarán administrados por un Consejo Directivo, un Director General y un

Comisario. El Consejo Directivo se integrará de conformidad con lo dispuesto por el artículo 31 del ordenamiento legal de referencia.

El numeral 20 de la citada Ley del Agua, define las atribuciones con las que contarán los organismos descentralizados municipales, destacándose entre otras, la planeación, programación y prestación, en sus respectivas jurisdicciones, los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, así como la realización de las obras de infraestructura hidráulica, incluida su operación, conservación y mantenimiento.

En cuanto a la situación financiera de los organismos descentralizados municipales, la Ley del Agua estatal contempla en sus artículos 21 y 22 que deberán adoptar 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, estableciendo los mecanismos de control necesarios para garantizar al público usuario condiciones adecuadas de eficiencia. Por otro lado, los ingresos percibidos por la prestación de sus servicios, se destinarán a la planeación, construcción, mejoramiento, ampliación, rehabilitación, mantenimiento, administración y prestación de los mismos, quedando afectados para formar parte de su patrimonio los derechos, accesorios y demás ingresos derivados de dicha prestación.

El Título Cuarto “De la Prestación de los Servicios” se establecen los servicios que los organismos descentralizados municipales van a prestar, destacándose el servicio de suministro de agua potable, mismo que será suministrado de acuerdo al uso que se otorgue de conformidad con el artículo 62 de la Ley, además del servicio de drenaje y el de tratamiento de aguas residuales.

Finalmente, la normatividad vigente en el Municipio de Naucalpan de Juárez, México, define que el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, estará a cargo del organismo público descentralizado denominado “Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Naucalpan de Juárez, México, (OAPAS)”, mismo que de conformidad con el Bando Municipal vigente, ejercerá por conducto de su Director General, las facultades como autoridad fiscal para recaudar y administrar las contribuciones, sus accesorios y aprovechamientos, derivados de los servicios que tiene a su cargo, así como de instaurar el procedimiento administrativo de ejecución fiscal.

De igual forma, por conducto de su Director General, el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento ejercerá las atribuciones como autoridad administrativa para instaurar los procedimientos administrativos comunes, así como imponer las sanciones respectivas, así como en materia de prevención y control de la contaminación del agua y su aprovechamiento sustentable.

El Bando Municipal vigente, confiere al Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento la atribución de planear, construir, operar, mantener y regular los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el territorio municipal, así como determinar las políticas, normas y criterios técnicos a los que deberá sujetarse la prestación de dichos servicios. En este mismo sentido, será el Organismo quien reciba agua en bloque de las fuentes de abasto y la distribuirá a las comunidades reconocidas en la normatividad municipal vigente, y realizará estudios, proyectos y obras tendientes a construir o ampliar las redes de distribución de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

Asimismo, el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento cuenta con la atribución de recaudar y administrar las contribuciones, accesorios y aprovechamientos que en términos de la normatividad referida en párrafos anteriores, tiene derecho a percibir, así como asumir mediante convenio, las tareas de recaudación y administración de contribuciones federales y estatales.

De igual forma, el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento por conducto del Ayuntamiento¹³ puede proponer a la Legislatura local, las tarifas diferenciales de los derechos por los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, con el

¹³ Artículo 139 del Código Financiero del Estado de México “Los Ayuntamientos, que de conformidad con las características y circunstancias técnicas y operativas de la prestación de los servicios a que se refiere esta sección, requieran tarifas de diferentes a las establecidas, las propondrán a más tardar el 15 de noviembre a la Legislatura.”

correspondiente cobro a los usuarios; así también puede proponer los precios relativos a la venta de agua potable y/o tratada en autotanques o análogos.

Ahora bien, no obstante lo señalado en esta materia en el Bando Municipal vigente, y toda vez que el Reglamento de la Ley del Agua del Estado de México resulta ser un ordenamiento jurídico insuficiente y hueco en lo que se refiere a la prestación del servicio público señalado por parte de los municipios, el H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México en ejercicio de la facultad reglamentaria que le fija la Constitución Federal, por acuerdo de cabildo de fecha diecisiete de marzo del año dos mil cinco, aprobó el Reglamento del Servicio de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales mismo que tiene como objetivo concentrar en un mismo instrumento jurídico las atribuciones conferidas a los ayuntamientos y a los mismo organismos operadores por la Ley del Agua del Estado de México y su reglamento, separando de manera clara las atribuciones que corresponden, por un lado, al Consejo Directivo, como órgano colegiado de administración del Organismo, y por el otro al Director General como responsable operativo del funcionamiento del OAPAS.

En este orden de ideas, y como muestra de la importancia de contar con facultades tributarias directas en materia de agua potable, el Reglamento del Servicio de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado y

Tratamiento de Aguas Residuales del Municipio de Naucalpan de Juárez, México, confiere al Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento distintas atribuciones entre las que destacan las siguientes:

- Determinar las políticas, normas, criterios técnicos, de organización y administración que orienten las actividades del propio Organismo;
- Someter a consideración del Ayuntamiento las tarifas diferentes de los derechos por los servicios de suministro de agua potable, alcantarillado y saneamiento;
- Aprobar en su caso la obtención de créditos necesarios para el cumplimiento de su objeto;
- Planear los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento;
- Aprobar su presupuesto de egresos;
- Recibir agua en bloque de las fuentes de abasto y distribuirla a las comunidades reconocidas en el presente ordenamiento;

De igual forma, en términos del reglamento municipal citado, el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento deberá administrar los ingresos y contribuciones que, en los términos de la Ley de Ingresos de los Municipios para el ejercicio fiscal correspondiente, el Código Financiero del Estado de México, la Ley del Agua del Estado de México y demás disposiciones jurídicas aplicables le corresponda percibir, así como los demás bienes que

se incorporen a su patrimonio a través de las unidades administrativas correspondientes; Aprobar mediante convenio las tareas de recaudación y administración de contribuciones federales y estatales; Tratándose de usuarios domésticos, proponer las aportaciones y tarifas que resulten necesarias para el diseño, construcción, operación y mantenimiento de los sistemas públicos de tratamiento, a efecto de cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables en la materia; Proponer y en su caso autorizar los precios relativos a la venta de agua potable y/o tratada en autotanques o análogos; Participar en programas federales y estatales, que reporten beneficio tanto en la distribución, tratamiento y administración de aguas pluviales, residuales, así como potable, para los habitantes del Municipio; Instrumentar programas específicos para racionalizar el consumo de agua potable en las instalaciones sanitarias, mismas que serán obligatorias para la población; y en general, todas aquellas atribuciones que en materia de prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento, así como de aprovechamiento sustentable y prevención y control de la contaminación del agua, le otorguen las leyes y los reglamentos federales y estatales, así como el Ayuntamiento.

Asimismo, el Reglamento Municipal en cita, contempla como aspecto fundamental la atención ciudadana, destacándose lo referente a la atención a usuarios y la denuncia ciudadana en cuanto a desperdicio de agua potable principalmente; se precisan

los procedimientos que deberá seguir el ciudadano para llevar a cabo algún reporte o queja respecto del servicio que presta el Organismo.

Se enuncia de manera específica y a detalle los servicios que presta el organismo, tales como el suministro de agua potable, el sistema de drenaje y alcantarillado, las derivaciones, la detección de conexiones clandestinas así como la verificación del consumo de agua; lo anterior con el propósito de otorgar certeza jurídica a las actuaciones de la autoridad correspondiente y al mismo tiempo hacer del conocimiento del ciudadano los alcances y obligaciones del Organismo.

Se precisan los requisitos y procedimientos que deben cumplir los usuarios para la obtención de la factibilidad que dictamina el Organismo para el otorgamiento del servicio a nuevos fraccionamientos y conjuntos habitacionales, comerciales, industriales, servicios o mixtos, considerando la disponibilidad del agua y de la infraestructura hidráulica y sanitaria para su prestación; Es por ello que se encuentran detallados claramente los requisitos y alcances del procedimiento de dicha factibilidad en cuanto a las instalaciones hidráulicas y sanitarias, así como las bases de diseño.

Derivado de lo anterior, se puede determinar la gran responsabilidad que tienen un Municipio como Naucalpan de Juárez, México y la gran diversidad de normas que regulan su

actividad, sin embargo no necesariamente implica que otorgue eficiencia en el servicio.

El aparato jurídico da obligaciones a los Municipios, pero pocas atribuciones que le den libertad de contar como nivel de gobierno la de plantear esquemas fiscales.

A lo largo del marco jurídico referido, se detallan aspectos como el ¿qué?, ¿quién?, ¿cómo?, las cuales se responderían: El ¿qué?, servicio público municipal de agua potable. ¿Quién?, los Municipios en el caso del Municipio que nos ocupa el quien es el Organismo de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento. El ¿cómo?, a través de la estructura administrativa del Organismo referido y de sus atribuciones como autoridad administrativa y fiscal.

Pero falta el ¿con qué?, esto es los recursos financieros que no son exclusivamente determinados por el Municipio, sino que existe una intervención decisiva de la Legislatura del Estado de México toda vez que los Municipios proponen tarifas diferenciadas pero con las siguientes características:

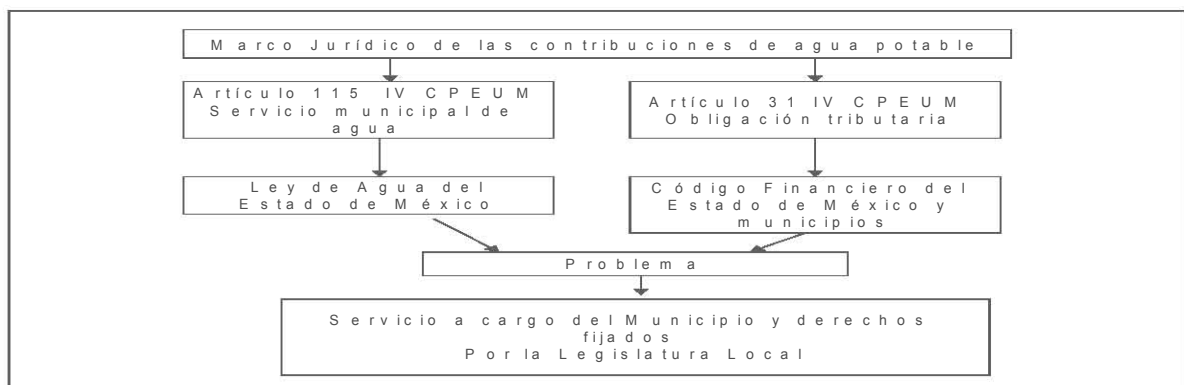
- No deben estar fuera de los mínimos que señale el Código Financiero del Estado de México.¹⁴

¹⁴ Artículo 139 párrafo segundo del Código Financiero del Estado de México.

- La Legislatura Local puede no aprobarlas y se tendrían que aplicar las señaladas en el Código Financiero del Estado de México, las cuales se aplicarían para todos los Municipios.

La intervención de la Legislatura se deriva de lo señalado en la Constitución General, esto es, que los Municipios cobrarán las contribuciones que fije el Poder Legislativo. Con lo que se presenta un desconocimiento del Municipio como nivel de gobierno, esta problemática se desarrollará en el último capítulo.

Ver gráfica 13



GMG

4. Esquema de tarifas diferentes de agua potable en el Municipio de Naucalpan de Juárez, México.

4.1 Elementos del Impuesto y Concepto de tarifas

En general cabe citar cuáles son los elementos del impuesto, los cuales a excepción de las tarifas no serán desarrollados por no ser el aspecto medular del presente punto.

Los elementos del impuesto son: Sujeto, Objeto, Base, tarifa y pago, los cuales Castrejón García define:

Por lo que se refiere al sujeto, se señala que se divide en la relación jurídico-tributaria en sujeto activo del impuesto y en sujeto pasivo del impuesto, siendo el primero el ente público a favor del cual se establece el crédito, el segundo es aquella persona *“a la que se le imputa la realización de determinados hechos o actos que son generadores del crédito fiscal.”*¹⁵

Por lo que se refiere a los demás elementos el mismo autor señala:

*“Objeto del impuesto es sobre lo que reside el gravamen... La Base es la cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo de un sujeto...Pago es la forma mediante la cual se extingue la obligación tributaria.”*¹⁶

Una vez hecho lo anterior, es pertinente definir el concepto de tarifas que surtirá efectos para el presente trabajo, para lo cual se citarán dos autores:

¹⁵ Castrejón García Gabino Eduardo, op cit, nota 59, p. 198.

¹⁶ Íbidem, p.p. 198 y 199

*“Antes de aplicar el tipo de base imponible, puede ser necesario que sobre la misma obren una serie de reducciones o deducciones. Tras su aplicación puede tener lugar un decremento o un incremento o recargo de cuotas así determinada. El conjunto de deducciones, tipo, incrementos y decrementos constituye la tarifa o forma de cálculo del impuesto.”*¹⁷

Ahora bien Castrejón García señala:

*“La tarifa, gramaticalmente y de acuerdo al Diccionario Enciclopédico Océano, es una tabla de precios o impuestos. Se define a las tarifas como las tablas o catálogos de los precios, que deben de pagar por algún servicio o trabajo que se realice.”*¹⁸ Esta última por su claridad será la que se considerará la aplicable para el desarrollo del presente trabajo.

4.2 Aspectos jurídicos de las tarifas de agua potable

Antes de entrar de lleno al tema y para resumir de alguna forma la problemática a plantearse, se cita lo señalado por Emiliano Rodríguez Briceño:

“Los servicios de agua potable y alcantarillado para la mayoría de los municipios del país son una carga económica y política. Las

¹⁷ Mehl, Lucien, *Elementos de la Ciencia Fiscal.*, Barcelona España. , Bosch Casa Editorial, 1964, p. 79

¹⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo, op cit., nota 59, p 199.

*tarifas son muy difíciles de incrementar, más por razones políticas que por verdadera falta de capacidad de pago de las poblaciones. Las administraciones se mueven en un círculo vicioso casi imposible de romper”.*¹⁹

El círculo vicioso se presenta a raíz de las bajas tarifas que impiden optimizar el servicio e invertir en personal y equipo, lo que implica una deficiente suministro de agua y por consecuencia la falta de oportunidades para convencer a la gente de pagar más por un servicio ineficiente.

Los Organismos descentralizados para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, fueron creados para garantizar la continuidad en los servicios de agua, pero el abandono histórico al que se han visto sometidos respecto del establecimiento de tarifas acordes a los servicios que prestan, ha traído como consecuencia una indebida e injusta contribución de los ingresos de los mismos al gasto público, toda vez que el pago de los Derechos por el servicio de agua potable carece de equidad, lo que se traduce en una deficiente captación de ingresos y la consecuente imposibilidad de cumplir con los pagos a su principal proveedor de agua en bloque, la Comisión del Agua del Estado de México.

¹⁹ Tortajada, Cecilia y Biswas, Asit, K. (coord.), *Precio del Agua y participación pública-privada en el sector hidráulico*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 33.

Se debe destacar que la forma de determinar los montos de los derechos de agua potable han sufrido cambios trascendentales en los últimos dos años. Hasta antes del año dos mil cuatro, la normatividad de la materia establecía un mecanismo de precios públicos para fijar los derechos que se originan de la prestación del servicio de agua potable.

En 2003 se determinaba en el artículo 139 del Código Financiero lo siguiente: *Cuando las características o circunstancias técnicas u operativas de la prestación de los servicios a que se refiere esta sección, así lo ameriten, los ayuntamientos o en su caso los organismos descentralizados de carácter municipal, podrán establecer las cuotas que se generen mediante precios públicos, los cuales deberán reunir los siguientes requisitos:*

- I. No podrán ser inferiores a las tarifas señaladas en esta sección*
- II. No podrán ser superiores a los costos que impliquen su prestación.*
- III. Realizarse los estudios tarifarios, considerando las características o circunstancias técnicas y operativas, así como los rangos y el tipo de uso.*
- IV. Publicarse en el Periódico Oficial "Gaceta de Gobierno"*

Las liquidaciones formuladas conforme a la aplicación de dichos precios públicos, tendrán el carácter de créditos fiscales".²⁰

Esta forma de establecer los derechos de agua potable dejaba aparentemente la posibilidad de que cada ayuntamiento u organismo municipal contaran con la libertad de hacerlo de la manera que le permitiera seguir siendo viable financieramente, sin embargo presentan las siguientes problemáticas:

²⁰ Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, de 6 de diciembre de 2002, p 64.

Los montos se fijarían en ciertos rangos mínimos que determinaría la Legislatura del Gobierno del Estado de México, mismos que eran iguales para la totalidad de los municipios de esa entidad sin importar casos particulares, con lo que se incurre en el recurrente error de tratar igual a los desiguales. Esto al parecer protegía que se determinaran derechos que pusieran en riesgo la estabilidad financiera del organismo operador, sin embargo, evitaban un margen de maniobra para los entes operadores de agua que contaran con solidez financiera para que pudieran incentivar a los consumidores o usuarios. Pues si un ente operador llegara a contar con precios de agua más bajos que en otros municipios, se podría incentivar la instalación de nuevos centros urbanos y así contar con un universo mayor de usuarios.

b) El determinar que los precios públicos no pudieran ser superiores a los costos que impliquen su operación ocasionaba que bajo ese criterio los organismos únicamente contarán con recursos para el gasto corriente, sin que vieran la posibilidad de contemplar recursos para invertir en infraestructura, lo anterior trae como consecuencia que se presentara rezago en la red hidráulica municipal.

c) Se menciona la necesidad de realizar estudios tarifarios contemplando entre otras cosas los rangos y tipos de uso, sin embargo no quedaba clara la metodología necesaria para realizar estos cálculos.

d) El determinar que los precios públicos se dieran a conocer en el órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de México denominado “Gaceta de Gobierno”, implicaba el desconocimiento de la validez de los propios órganos oficiales de difusión de los municipios.

Independientemente de lo señalado, existen diversas problemáticas jurídicas que ocasionarían que los Precios Públicos pudieran considerarse como contrario a lo establecido a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, se argumenta conforme a lo siguiente: La Constitución Federal determina en el artículo 115 fracción IV: *“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, **así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor ,..”***

Conforme a lo señalado tanto en el Código Financiero del Estado de México y Municipios y el precepto constitucional invocado se abren las tres siguientes premisas con su correspondiente conclusión:

- La Constitución General prevé que las contribuciones a favor de los municipios serán las que determinen las respectivas legislaturas.
- Los precios públicos se constituyen como contribuciones y créditos a favor de los municipios pero emitidos por un órgano administrativo municipal, para el caso del Municipio de

Naucalpan de Juárez, lo es el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.

- La emisión de los precios públicos aún cuando se fundamentan en un Código emitido por el Poder Legislativo, su determinación lo hace un órgano administrativo.

En conclusión, los precios públicos que son emitidos por un órgano administrativo son contrarios a la Constitución General, ya que estos adquieren el carácter de contribuciones mismas que sólo podrían ser determinados en una ley.

Lo anterior se apoya en la siguiente tesis aislada: **AYUNTAMIENTOS, ACTOS DE LOS.** *Los ejecutados para imponer contribuciones, en virtud de los acuerdos administrativos, que no son leyes y menos leyes expedidas por la legislatura competente, está en pugna con la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal.*

Amparo Administrativo en revisión. Cruz Nicanor. 12 de septiembre de 1917. Mayoría de diez votos. Disidente Enrique Colunga. La publicación no menciona el nombre del ponente.²¹

Más aún se determina esta violación, por que no es el Ayuntamiento el que emite los precios públicos, sino una entidad municipal que ni siquiera puede considerarse como la autoridad municipal máxima que podría considerarse como un nivel de gobierno que ejerce el poder público.

²¹ Quinta Época, Instancia Pleno, Fuente Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Página 310.

Sirve como sustento a lo anterior lo establecido en la siguiente jurisprudencia: **CONTRIBUCIONES, COBRO DE.** *El cobro de contribuciones basado en acuerdos administrativos que no tienen el carácter de leyes y menos de leyes expedidas por la legislatura competente, constituye una violación de garantías.*

Quinta Época

Amparo en revisión 18/17. Baigts José. 23 de enero de 1918, Unanimidad de once votos.

Amparo en revisión 271/17. Allende Pablo. 4 de febrero de 1918, Unanimidad de diez votos.

Amparo en revisión 93/17. Sigarroa Agustín. 8 de mayo de 1918, Unanimidad de once votos.

Tomo II, pág. 1360. Amparo en revisión. Escobar Tomás. 8 de mayo de 1918, Unanimidad de once votos.

Amparo en revisión 285/17. Compañía de Materiales y Metales, S. A. 18 de noviembre de 1918, Unanimidad de once votos.²²

Y aún es más específica en la citada violación constitucional lo señalado en la siguiente tesis: **AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO. LOS ARTÍCULOS 72, 73, 74 Y 75 DE LA LEY RESPECTIVA, VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).**

Los referidos artículos otorgan facultades a los organismos operadores para establecer las tarifas correspondientes a los servicios públicos administrativos a su cargo, con base en los estudios socioeconómicos que realicen y con su apoyo, además, en un estudio tarifario, para el cual deben ponderar los siguientes aspectos: a) los costos de operación, administración y conservación, b) el pago de pasivos, c) la constitución de un fondo de reserva para ampliaciones y mejoramiento de sistemas, d) los demás gastos inherentes a la prestación de los servicios, y e) todo

²² Quinta época, Instancia Pleno, Fuente Apéndice de 1995, Tomo III, Tesis 419, Página 308

ello, en función del desarrollo urbano, turístico o industrial de los centros de población; sin embargo, la mencionada ley no precisa la naturaleza y límites de los conceptos que deben tomarse en consideración para fijar las tarifas, ni los lineamientos para la elaboración del estudio socioeconómico o la influencia que éste puede ejercer en la determinación de las cargas fiscales y, por tanto, infringe la garantía de legalidad tributaria prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que dejan al arbitrio de la autoridad administrativa la determinación de uno de los elementos del tributo, como lo es la tarifa o cuota del servicio público prestado, lo que permite la arbitrariedad en el cobro de la contribución de mérito y, al mismo tiempo, produce incertidumbre en los gobernados de los factores que inciden en sus obligaciones tributarias.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO.

Amparo en revisión 314/2002. Duro de Río Bravo, S. De R.L. de C.V. 27 de junio de 2002. Unanimidad de votos. Ponente: Inocencio del Prado Morales. Secretario: Juan Manuel Serratos García.²³

La única aparente ventaja que se presenta con este esquema de precios públicos es que de alguna forma los municipios o sus organismos operadores podían fijar otras tarifas diferentes a las señaladas en el Código de la materia, pero con las grandes limitaciones ya referidas.

Podría señalarse que en este tema se deben atender dos cuestiones para que los municipios o sus organismos operadores

²³ Novena época, Instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario del Poder Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Octubre de 2002, Tesis XIX.5º.2 A, Página 1316.

fijaran las tarifas en materia de agua potable. Una de ellas que el acto con el que se emitieran cumpliera el aspecto constitucional. El otro sería que fueran los propios entes municipales quienes intervinieran en su emisión.

Para tratar de atender lo anterior, se presentaron modificaciones al Código Financiero del Estado de México, específicamente en lo que se refiere a las tarifas de agua potable. Esta modificación se observa en la redacción del artículo 139: *“Los Ayuntamientos, que de conformidad con las características o circunstancias técnicas y operativas de la prestación de los servicios a que se refiere esta sección, requieran tarifas diferentes a las establecidas, las propondrán a más tardar el 15 de noviembre a la Legislatura. Las tarifas que se propongan no podrán ser inferiores a las señaladas en esta sección ni a los costos directos que impliquen su prestación.”*²⁴

Con dicho precepto legal, los Municipios encuadran actualmente su actuación en cuanto a la fijación de las contribuciones en materia de agua potable, mismo que de alguna manera solventa los diversos inconvenientes que planteaba la anterior redacción del numeral 139 del referido Código Financiero del Estado de México, a saber:

- Las propuestas de tarifas surgen exclusivamente del órgano de gobierno del municipio.
- Se aprueban por conducto de la Legislatura del Estado de México.
- Se fijan parámetros mínimos para la propuesta de tarifas diferentes.

²⁴ Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, de 30 de diciembre de 2003, p 58.

Ya no es un órgano administrativo inferior el que propone las tarifas, sino que es el órgano de gobierno municipal, mismo que en éste ámbito es el que detenta el poder público. Las tarifas de agua bajo este esquema ya no podrían ser consideradas inconstitucionales, toda vez que ahora si son emitidas por un órgano eminentemente legislativo.

Se trata de cuidar la salud financiera de los organismos operadores y que por situaciones populistas un gobernante pudiera promover precios inviables financieramente, toda vez que sus tarifas no deben ser inferiores a lo que establezca el Código Financiero del Estado de México y municipios, con lo que se pretende buscar cierta uniformidad en las tarifas en los municipios que integran al Estado de México. Asimismo, a diferencia del anterior texto del precepto jurídico citado, las tarifas diferentes deben ser mayores a los costos directos que impliquen su operación, con lo que los municipios o sus organismos operadores de agua podrán contar con recursos para inversión de infraestructura.

CONCLUSIÓN

La actividad tributaria del Estado es aquella a través del cual se fijan cargas impositivas a los particulares, con la que se obtienen recursos para la atención de los fines del propio Estado.

Constitucionalmente la obligación de contribuir de manera proporcional y equitativa al gasto de la federación, estado o municipio en que residen los gobernados, se encuentra prevista en el numeral 31 fracción IV.

De las contribuciones que tiene derecho a exigir los municipios se encuentran las referentes a los derechos de agua potable, las cuales se derivan de la obligación constitucional fijada a los entes municipales para otorgar su prestación.

Para el caso de las contribuciones que tiene derecho a exigir a los particulares el Municipio de Naucalpan de Juárez, México, la base legal que se aplica se encuentra prevista en la Constitución Local y en el Código Financiero del Estado de México y Municipios, y es en ese último ordenamiento jurídico en el que se establecen puntualmente los derechos de agua potable.

Hasta 2003, los Ayuntamientos de los Municipios por sí o a través de sus organismos prestadores del servicio de agua potable, fijaban bajo un esquema de precios públicos los montos de los derechos de agua potable bajo algunas condicionantes señaladas en el Código Financiero del Estado de México, al parecer esto implicaba un avance en la libertad municipal en la materia, pero la emisión de este tipo de actos se considera inconstitucional, toda vez que se fija el monto de una contribución a través de un órgano administrativo, el cual no está facultado por la Constitución Federal para tal efecto.

En el artículo 139 del Código Financiero citado vigente a partir de 2004, se establece la opción que los municipios fijen tarifas diferenciadas de agua potable a las previstas en el mismo ordenamiento jurídico.

El mecanismo que se presenta en el citado precepto jurídico fiscal, es que los municipios presentan a la aprobación de la Legislatura las tarifas que consideran adecuadas para proporcionar el servicio de agua potable. La intervención de la Legislatura se da a raíz de lo señalado en el artículo 115 de la Constitución Federal, que establece que los municipios tendrán el derecho de cobrar las contribuciones que fijen las legislaturas.

En este caso, se evidencia la total intervención del Poder Legislativo Estatal en una materia que se considera constitucionalmente como eminentemente municipal, en perjuicio de la libertad de los municipios en lo que se refiere al libre manejo de su hacienda.

Ahora bien, no queda más que desarrollar el aspecto de fijación de tarifas para verificar la situación que prevalece en un Municipio como Naucalpan de Juárez, México, con lo que se verá el aspecto financiero del servicio público de agua potable.

CAPÍTULO CUARTO

ASPECTOS GENERALES DE LAS TARIFAS EN EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO.

1. ASPECTOS GENERALES DEL MUNICIPIO DEL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, ESTADO DE MÉXICO

Se debe señalar que se tomará como referencia para el presente trabajo el Municipio de Naucalpan de Juárez, México, en virtud de la importancia en el aspecto poblacional y económico que posee, mismo que se desarrollará posteriormente.

Asimismo, desde el aspecto personal, en virtud de que en el período de elaboración del presente trabajo me encuentro fungiendo como Noveno Regidor del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México, reviste un natural interés para tomarlo como estudio de caso.

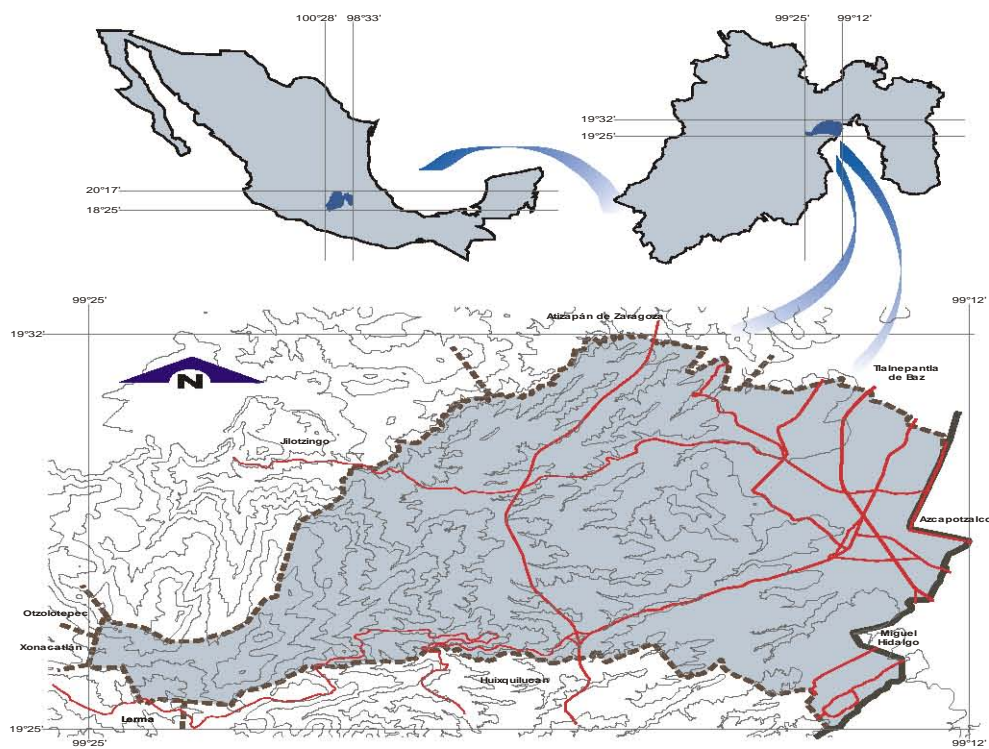
Una vez señalado lo anterior, se desarrollarán diversos aspectos inherentes al Municipio referido.

El Municipio de Naucalpan de Juárez es una entidad que forma parte del Estado de México, se encuentra ubicado en la zona noroeste de la Zona Metropolitana del Estado de México, con colindancias con las delegaciones Azcapotzalco y Miguel Hidalgo del Distrito Federal y los municipios mexiquenses Tlalnepantla de

Baz, Atizapán de Zaragoza, Lerma, Jilotzingo, Huixquilicán, Oztolotepec y Xonacatlán.

Cuenta con un territorio de 149.86 kilómetros cuadrados, ubicándose entre los 2 300 y 3 450 metros sobre el nivel del mar¹

Hacia el año de 2006, según el Plan Municipal de Desarrollo 2003-2006 y el Consejo Nacional de Población se tiene un estimado de población de 897 941 habitantes,² esta población se encuentra asentada principalmente en la zona urbana del municipio. Para mayor referencia se anexa el siguiente mapa:



MAPA 1 Ubicación Geográfica del Municipio de Naucalpan de Juárez, México. Proyecto Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

¹ Proyecto de Plan de Desarrollo Municipal de Naucalpan de Juárez, p. 7

² Plan de Desarrollo Municipal, Gaceta Municipal, año 1 número 2 de 18 de diciembre de 2003, p 30

Hacia el año 2005, la división territorial del Municipio se integra por 18 pueblos, 126 colonias, 84 fraccionamientos residenciales, 6 fraccionamientos industriales y 2 fraccionamientos campestres.³

En cuanto al Gobierno del Municipio de Naucalpan de Juárez, éste es ejercido de conformidad con el artículo 115 de la Carta Magna por un Ayuntamiento, el cual con la extracción política de sus miembros y de conformidad por los resultados de las elecciones celebradas el 9 de marzo de 2003, se compone por:

1 Presidente Municipal del Partido Acción Nacional

2 Síndicos del Partido Acción Nacional y 1 del Partido Revolucionario Institucional

11 Regidores del Partido Acción Nacional, 4 de la Coalición que conformaron el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, 3 del Partido de la Revolución Democrática y 1 del Partido Parlamento Ciudadano.⁴

Independientemente de lo anterior, la importancia de Naucalpan en el ámbito nacional se presenta en virtud de su gran desarrollo económico, el cual se ha dado mayormente por su cercanía con el Distrito Federal.

En aspectos macroeconómicos destacan:

³ Bando Municipal del Honorable Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México de 5 de febrero de 2005

⁴ Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno del Estado México de siete de agosto de dos mil tres.

Producto Interno Bruto (PIB) 2002

Entidad	Población	PIB 2002 (Miles de pesos)	%aportación	PIB Per Cápita*
República Mexicana	97,483,412	\$1,611,666,672	100	\$7,495
Edo México	13,096,686	\$162,778,334	10.1	\$5,672
Naucalpan de Juárez	858,711	\$29,967,491	1.86	\$8,211

*El PIB per está expresado en dólares ajustados (es decir se encuentra ajustado al poder adquisitivo del dólar de Estados Unidos)

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa

En este caso, se aprecia claramente la importancia de la aportación de un solo municipio como lo es Naucalpan de Juárez, aunado a contar con un PIB per cápita mayor al promedio nacional.

Lo anterior da una idea de lo que es Naucalpan en el ámbito nacional, pero sin duda será más ilustrativo haciendo diversos comparativos de ese municipio con las entidades federativas, tomando como referencia el Producto Interno Bruto (PIB), la población y el PIB per cápita.

Lugar PIB	Entidad	% PIB	Lugar Población	% Población	PIB Per cápita	Lugar PIB Per cápita
1	D.F	22.5	2	8.83	17,696	1
2	Mex	10.1	1	13.43	5,672	22
3	N.L.	7	9	3.93	13,033	3
4	Jal.	6.6	4	6.5	7,412	15
5	Chih.	4.4	12	13.13	10,324	6
6	Ver.	4	3	7.9	4,535,	28
7	Pue.	3.8	5	5.21	5,976	19
8	B.C.	3.5	15	2.55	9,571	7
9	Tamps.	3.18	13	2.82	7,757	14
10	Gto.	3.11	6	4.78	5,376	23
11	Coah.	3	17	2.36	10,808	5
12	Son.	2.7	19	2.27	8,861	10
13	Mich.	2.2	7	4.09	4,785	25
14	Sin.	1.9	14	2.6	5,905	20
15	NAUCALPAN	1.86	30	.88	8,211	12
16	Gro.	1.8	11	3.16	4,112	31
17	S.L.P.	1.79	16	2.36	5,699	21
18	Qro.	1.78	24	1.44	9,562	8
19	Chis.	1.77	8	4.02	3,302	33
20	Oax.	1.59	10	3.53	3,489	32
21	Mor.	1.45	22	1.6	6,820	16
22	Yuc.	1.44	21	1.7	6,342	18
23	Qroo	1.43	29	.9	12,039	4
24	Hgo.	1.36	18	2.29	4,690	27
25	Dgo.	1.33	23	1.49	6,725	17
26	Tab.	1.28	20	1.94	4,960	24
27	Camp.	1.24	31	.71	13,153	2
28	Ags.	1.22	27	.97	9,443	9
29	Zac.	.7	25	1.39	4,210	30
30	Nay.	.59	28	.94	4,709	26
31	Tlax.	.56	26	.99	4,221	29
32	B.C.S.	.55	33	.43	8,722	11
33	Col.	.5	32	.56	8,048	13

FUENTE INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales de México, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa, 2002, citado en la Carpeta de Información Estadística y Económica 2003, Ayuntamiento de Naucalpan 2003-2006

Con lo anterior, se podrá apreciar la importancia de Naucalpan de Juárez en el ámbito nacional, siendo comparado con las 32 entidades federativas, el número 15 en participación del Producto Interno Bruto, el lugar 30 en población y finalmente ocupando el lugar 12 en el PIB per cápita.

Naucalpan económicamente tiene mayor presencia que 21 entidades federativas y mayor población que tres de ellas, sin embargo, como ya se ha mencionado cuenta con menores facultades legales por encontrarse en un estrato inferior en el sistema político mexicano.

Comparando el PIB per cápita de Naucalpan (8,211) con el de algunos países, se puede confirmar la fortaleza económica de ese municipio:

COMPARATIVO INTERNACIONAL PIB, 2002

País	PIB, Miles de millones de dólares	PIB per cápita
Uruguay	26.5	7,800
Cuba	25.9	2,300
Bolivia	21	2,500
Honduras	17.6	2,600
Panamá	17.3	6,000
Nicaragua	12.8	2,500
Haití	12	1,700

Jamaica	10	3,900
---------	----	-------

Fuente www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/, citado en la Carpeta de Información Estadística y Económica 2003, del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México 2003-2006

Determinando con todo lo anterior la importancia del Municipio de Naucalpan de Juárez, México y la conveniencia que sea referente en el presente estudio.

Ahora bien, en el aspecto de infraestructura hidráulica según lo señalado por el C. Raymundo Garza Vilchis, Director General del Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Naucalpan, se tiene que:

La infraestructura actual está constituida por 7 líneas primarias de conducción que son: línea alta, líneas B, C, CC, E, Toma IV y Toma III, además de 72 tanques de regulación almacenamiento y derechos de 59 pozos profundos, de los cuales están en condiciones de operar 39, en proceso de rehabilitación 6 y los demás abatidos, por porcentaje de las fuentes donde se obtiene el agua es la siguiente:

PROMEDIO 2004	l.p.s. PROM/DIA	PORCENTAJE
Total	3,015.54	100%
Agua en Bloque	2,228.29	73.90%
Pozos propios	787.25	26.10%

Fuente OAPAS

2. METODOLOGÍA PARA LA FIJACIÓN DE LAS TARIFAS DE AGUA POTABLE PARA EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ.

Es de destacarse la importancia de la fijación del precio del servicio de agua, toda vez que se trata de un vital líquido que los organismos descentralizados como el OAPAS proporcionan y que una inadecuada política pública puede acarrear graves conflictos sociales y políticos.

Consientes que lograr un cambio radical de la problemática a corto plazo es imposible, se plantean ajustes para iniciar una transición a mediano y largo plazo que puede rebasar el periodo Constitucional de los actuales Ayuntamientos.

El artículo 139 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, a la letra dice:

“Los Ayuntamientos, que de conformidad con las características técnicas y operativas de la prestación de los servicios a que se refiere esta sección, requieran de tarifas diferentes a las establecidas, las propondrán a más tardar el 15 de noviembre a la Legislatura”.

Las tarifas que se propongan no podrán ser inferiores a las señaladas en esta sección ni a los costos directos que implique su prestación.”

Y con el objeto de tener información suficiente para la revisión y determinación de tarifas de agua en los Municipios del Estado de México, la Legislatura Local en el mes de enero de 2004, instruyó a los Ayuntamientos para que los Organismos Municipales en coordinación con el Instituto Hacendario del Estado, desarrollaran una Metodología para determinar tarifas diferentes a las establecidas en el CAPÍTULO SEGUNDO DE LOS DERECHOS, Sección Primera de los Derechos de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales, del Código Financiero del Estado de México y Municipios.

La Metodología será guía para los Organismos o Ayuntamientos que requieran de “Tarifas Diferentes”, a las establecidas en ese Código.

Que tomando en consideración que en el rubro de contribuciones que tienen a su favor los ayuntamientos se contemplan los derechos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, mismos que se encuentran regulados en el Título Cuarto, Capítulo Segundo, Sección Primera del Código Financiero del Estado de México y Municipios. Así como en el Título Cuarto, Capítulos Segundo, Tercero y Sexto de la Ley del Agua del Estado de México.

El establecimiento de las tarifas para el pago de derechos de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, que presta el

Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México, para el año 2005, considerada atendiendo a la situación socio-económica y financiera del Municipio, que se determina con el grado de industrialización, crecimiento poblacional, infraestructura hidráulica, recursos financieros, costo del agua en bloque y capacidad de pago de la población.

Las tarifas para el pago de derechos de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, que presta el Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, Estado de México para el año 2005, se estableció atendiendo estrictamente a los principios referidos con anterioridad, así como a la viabilidad de la operación técnica del Organismo, que aún y cuando se siga por debajo de los costos establecidos por la Comisión de Agua del Estado de México en el rubro de agua en bloque, se logra mantener un equilibrio entre el costo del servicio y la capacidad de pago de la población.

Diversas tarifas previamente autorizadas que se encuentran en aplicación por parte del OAPAS, conforme a los costos de operación, insumos necesarios para la prestación de los servicios que amparan, así como por la depreciación y amortización de los bienes mediante los cuáles se prestan y conforme a la previsión de inversiones futuras, siendo las siguientes: drenaje, desazolve y reparación de la descarga domiciliaria, suministro de agua en bloque a subdivisiones o conjuntos urbanos habitacionales, industriales, agroindustriales, y de abasto, comercio y servicios,

medidores, derivaciones, servicios de conexión de agua y drenaje, expedición del dictamen de factibilidad, control para el establecimiento del sistema de agua potable y alcantarillado, conexión de la toma para suministro de agua en bloque a nuevas subdivisiones, conjuntos urbanos, habitacionales, industriales, agroindustriales, abasto, comercio y servicios proporcionados por las autoridades municipales, agua potable y agua tratada vendida en garzas y, de acuerdo con los siguientes datos proporcionados por el OAPAS, para la propuesta de tarifas diferentes aplicable para el año 2005:

CÁLCULOS:

Cálculo del Volumen Total Vendible (VTV)

Estimación de población atendida futura:

$$P.F. = P.A. (1 + r)^n$$

Donde:

P.F. = Población futura

P.A. = Población actual (solamente considerar a la población atendida realmente por el organismo operador, en caso de coberturas inferiores al 100%)

r = Tasa media anual de crecimiento (posibles fuentes: INEGI, CRESPO, CONAPO o investigaciones propias del organismo operador o instituciones afines. Ver metodología IMTA-1998 para proyecciones de población)

n = Número de años de proyección

Aclaración: En caso de que haya coberturas de agua o de alcantarillado inferiores al 100%, la población futura se estimará con la tasa de crecimiento demográfico, y con las **metas de cobertura** propias del organismo operador.

P.A. 862,565 Habitantes (Promedio Estimado 5Hab/toma)
r = 0.002997% factor de incremento INEGI
n = 1 año

P.F = 862,565 Hab. (1 + 0.002997) ¹ = **865,150 Habitantes**

Tabla 1 Fuente O.A.P.A.S.

Número de tomas domiciliarias

El número de tomas domiciliarias puede estimarse con el índice de habitantes por vivienda.

$$\mathbf{N.T. = N.H / P.H.T.}$$

Donde:

N.T. = Número de tomas

N.H. = Número de habitantes para la zona y año en consideración.

P.H.T. = Promedio habitantes por toma para la zona y el año en consideración.

Aclaración: La densidad de habitantes por

vivienda (P.H.T.) actualmente tiene una tendencia a disminuir año con año, dado que las familias suelen ser más pequeñas y más independientes, por lo que habitan en departamentos o casas más pequeñas cada vez. Es decir, es mayor el índice de crecimiento de conexiones que el de población.

$$\begin{aligned}
 \text{N.H.} &= 865,150 \text{ Habitantes} \\
 \text{P.H.T.} &= 5 \text{ Hab/toma} \\
 \text{N.T.} &= \frac{865,150 \text{ Hab}}{5 \text{ Hab/toma}} = 173,030 \text{ tomas}
 \end{aligned}$$

Tabla 2 Fuente O.A.P.A.S

Ciertamente uno de los aspectos que eminentemente se le da importancia, es el de la población que ha de atenderse, pero es importante citar lo señalado por Terence J. McGhee:

“Es evidente que una gran población usa más agua que una pequeña y esos usos de agua debe estar en alguna medida relacionada con la población. A pesar de de que esto sea cierto y de que los estimados de consumo de agua hayan estado históricamente basados en la proyección de la población, tales técnicas no son siempre satisfactorias. El consumo de agua es también influenciado por factores tales como el clima, el nivel económico la densidad de población, el grado de industrialización, el costo la presión y la calidad de abastecimiento.”⁵

⁵ McGhee, Terence J., *Abastecimiento de agua y alcantarillado*, Colombia, Mc Graw Hill, 2001, p. 6.

Dicho comentario se inserta como elemento de reflexión antes de continuar el presente trabajo, pues después de mencionar lo referente al cálculo de población a atender por parte del Municipio de Naucalpan, se desarrollarán más elementos para lograr las tarifas diferentes.

Volumen total vendible esperado para el en consideración

$$\text{VTV} = \text{Vextr} \times \text{Ef} \times \text{Ec}$$

Donde:

VTV = Volumen total vendible (pagado realmente por los clientes) para todo el año en consideración.

Vextr = volumen anual extraído de las fuentes o adquirido como agua en bloque. Proviene de datos de macromedición. En su defecto se estima con el dato de población total atendida multiplicada por la [dotación](#) recomendada (ver definiciones).

Ef = [Eficiencia física](#) (meta para el año en consideración).

Ec = [Eficiencia comercial](#) (meta para el año en consideración).

$$\text{Vextr} = 97,398,216 \text{ m}^3$$

$$\text{Ef} = 59.74\%$$

$$\text{Ec} = 70\%$$

$$\text{VTV} = 97,398,216 \text{ m}^3 \times .5974 \times .7 =$$

40,729,986 m³

Volumen vendido y cobrado a usuarios no medidos

$$\mathbf{VVNM = VTV - VVUM}$$

Donde:

VVNM = Volumen equivalente vendido a clientes no medidos (hectómetros cúbicos anuales)

VTV = Volumen total vendible (hectómetros cúbicos anuales).

VVUM = Volumen vendido a clientes con medidor. Dato procedente de volúmenes micromedidos, afectado por la [eficiencia comercial](#).

$$\mathbf{VTV = 58,189,146 \text{ m}^3}$$

$$\mathbf{VVUM = 21,634,380 \text{ m}^3}$$

$$\mathbf{VVNM = 58,189,146 \text{ m}^3 - 21,634,380 \text{ m}^3 = 36,554,766 \text{ m}^3}$$

Volumen bimestral vendido a usuarios no medidos

$$\mathbf{Vpbnm = (VVNM / Ntsm) / 6}$$

Donde:

Vpbnm = Volumen promedio bimestral vendido a cada usuario no medido.

VVNM = Volumen anual vendido a clientes no medidos.

Ntsm = Número de tomas sin medidor, esperado para el año en consideración.

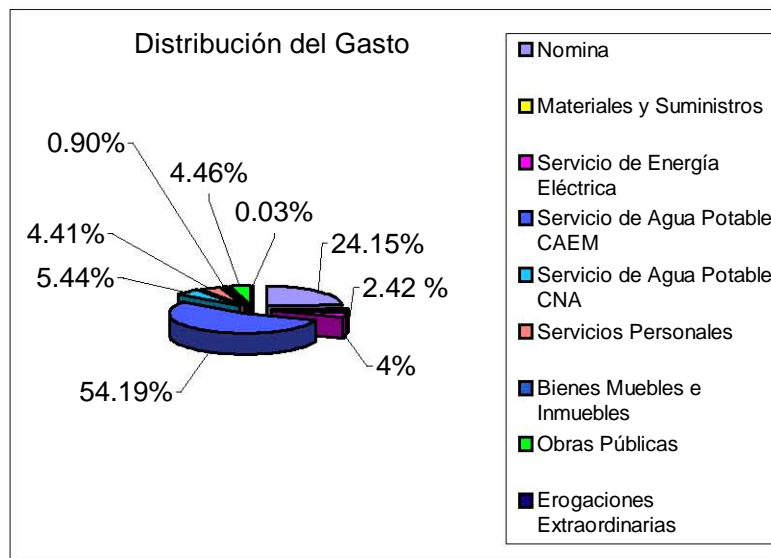
VVNM =	36,554,766 m ³
Ntsm =	91,393 tomas s/m
Vpbnm =	$(36,554,766 \text{ m}^3 / 91,393 \text{ tomas s/m}) / 6 \text{ bim} = 66.66 \text{ m}^3$

Tabla 3 Fuente OAPAS

Cálculo de la Tarifa Media de Equilibrio (TME)

Costo Unitario por m3		
Concepto		%
Nómina	\$ 133,289,107.58	24.15%
Materiales y Suministros	\$ 13,363,010.98	2.42%
Servicio de Energía Eléctrica	\$ 22,060,274.07	4.00%
Servicio de Agua Potable CAEM	\$ 299,054,304.77	54.19%
Servicio de Agua Potable CNA	\$ 30,000,000.00	5.44%
Servicios Personales	\$ 24,330,861.11	4.41%
Bienes Muebles e Inmuebles	\$ 4,961,549.94	0.90%
Obras Públicas	\$ 24,609,096.67	4.46%
Erogaciones Extraordinarias	\$ 158,150.30	0.03%
Total	\$ 551,826,355.42	100%
M3 Facturados del Organismo	58,189,146	
Tarifa Media de Equilibrio (Consumo medido)		
TME=ET/VTV	$\frac{\$ 551,826,355.42}{58,189,146 \text{ m}^3}$	\$ 9.48 / m³

Tabla 4 Fuente OAPAS



Gráfica I Fuente OAPAS

DATOS ESTADÍSTICOS:**Padrón de Usuarios:**

Tipo	Con Medidor	Sin Medidor	Total	%
PT	3,857	83,268	87,125	50.50%
P	21,514	3,523	25,037	14.51%
RM	37,867	1,902	39,769	23.05%
RA	11,758	2,292	14,050	8.14%
C	4,816	388	5,204	3.02%
IN	1,308	20	1,328	0.77%
TOTALES	81,120	91,393	172,513	100.00%

Donde:

- PT = Habitacional Bajo Tandeado (Popular Tandeado)
- P = Habitacional Bajo (Popular)
- RM = Habitacional Medio (Residencial Medio)
- RA = Habitacional Alto (Residencial Alto)
- C = Comercial

IN = Industrial

Tabla 5 Fuente OAPAS

Volumen de Agua Vendible:**AGUA VENDIBLE**

Concepto	Agua Vendible
Facturación Consumo Medido	21,634,380 (22.21% / del total)
Facturación Cuota Fija	36,554,766 (37.53% / del total)
Agua en Pipa	270,792 (0.28% / del total)
Suma de Agua Vendible	58,189,146 (59.74%)

AGUA NO CONTABILIZADA

Agua entregada a Instituciones	600,000 (0.62% / del total)
Agua que se pierde por distintas causas	38,0338,278 (39.36% / del total)
Suma de Agua No Contabilizada	38,938,278 (39.98% / del total)

Suma de Agua vendible y no contabilizada	97,398,216 (100%)
---	--------------------------

Tabla 6 Fuente OAPAS

Distribución del Agua Facturada:

Tipo de Usuario	Con Medidor	Volumen Facturado	Sin Medidor	Volumen Estimado	Volumen Vendible	%
PT	3,857	679,815	83,268	32,474,520	33,154,335	56.98%
P	21,514	2,848,395	3,523	1,373,970	4,222,365	7.26%
RM	37,867	8,114,784	1,902	741,780	8,856,564	15.22%
RA	11,758	4,894,338	2,292	1,210,176	6,104,514	10.49%
C	4,816	3,700,362	388	698,400	4,398,762	7.56%
IN	1,308	1,396,686	20	55,920	1,452,606	2.50%

TOTALES	81,120	21,634,380	91,393	36,554,766	58,189,146	100%
---------	--------	------------	--------	------------	------------	------

Tabla 7 Fuente OPAS

Histogramas de Consumo y Propuestas de Incremento:

Comentario: cabe comparar el costo del m³ de agua potable que consumirán con el costo del m³ de un refresco embotellado:

Costo por 30 m³ de agua potable: \$ 269.90 / bim / 30m³ = \$ 8.99 / m³

Costo por 30 m³ de refresco: \$ 6.00 / Lt X 1000 Lt / m³ = \$ 6,000.00 / m³ >>> \$ 8.99 / m³

En el caso de los usuarios con clasificación Comercial e Industrial con **Cuota Fija** se propone un **incremento** para usuarios de Comercio de 3.94% siendo su universo 388 usuarios; y finalmente un incremento de 69.37% para los usuarios Industriales cuyo universo es de 20 usuarios. En el caso de que estos usuarios tengan micromedición pagarían rigurosamente sus consumos.

Tipo	Número de usuarios	Volumen estimado de consumo	2005	Incremento
P	3,523	228,995	\$281.23	65.30%
RM	1,902	123,630	\$780.48	6.25%
RA	2,292	201,696	\$2,203.92	0.01%
CF	388	116,400	\$2,844.00	3.94%
INF	20	9,320	\$4,634.09	69.37%
Promedio Global del incremento				28.97%

Tabla 8 Fuente OAPAS

Adicionalmente se informa el siguiente tabla:

Comparativo de Facturación 2004 – 2005 :

Clasificación	2004	2005	Dif + -
Popular Tandeado	\$ 77,285,757.99	\$ 87,880,046.97	\$ 10,594,288.98
Popular	\$ 22,670,800.08	\$ 24,979,634.60	\$ 2,308,834.52
Residencial Media	\$ 63,856,527.30	\$ 65,930,997.95	\$ 2,074,470.65
Residencial Alto	\$ 68,185,846.44	\$ 69,436,096.03	\$ 1,250,249.59
Comercial	\$ 107,795,186.05	\$ 112,455,042.01	\$ 4,659,855.96
Industrial	\$ 37,346,936.58	\$ 39,254,692.67	\$ 1,907,756.09
Sumas	\$ 377,141,054.44	\$ 399,936,510.23	\$ 22,795,455.79

Tabla 9 Fuente OAPAS

Ingresos Proyectados 2005

Conceptos	Monto	Sumas
Facturación Estimada	\$ 399,936,510.23	
Eficiencia Comercial 70%	\$ 279,955,557.16	
3% Incremento estimado al salario mínimo 2005	\$ 8,398,666.71	\$ 288,354,223.88
3% Drenaje	\$ 8,650,626.72	\$ 297,004,850.59
40,216 Bonificaciones a Usuarios de Pago Anual y Jubilados, Pensionados, etc..	-\$12,166,541.72	
24,520 Bonificaciones a Usuarios de Consumo Medido, Jubilados, Pensionados, etc.	-\$15,654,067.47	\$ 269,184,241.40
Recuperación Rezago y Otros Ingresos	\$ 87,969,515.60	
Productos	\$ 21,643,031.00	

Aprovechamientos	\$ 11,203,212.00	\$ 390,000,000.00
------------------	------------------	-------------------

La estrategia mediante la cual el Organismo Operador obtendrá los recursos económicos necesarios y suficientes para proporcionar los servicios a los que está obligado, es el establecimiento de una política tarifaria de precios diferenciados para favorecer a ciertos usuarios a costa de sobrecargar a otros ([subsidios cruzados](#)), pero en su conjunto debe lograr la autosuficiencia financiera, conforme se plantea en la Tarifa Media de Equilibrio. La política tarifaria, que determina la estructura tarifaria, debe ser congruente con el plan de desarrollo institucional, las metas de eficiencia y de calidad del servicio, así como con estrategias regionales para el manejo y preservación del agua; y, por lo mismo, debe estar ligada a un término para su cumplimiento.

Subsidios Cruzados:

Clasificación	Facturación estimada	Subsidio Cruzados	
Popular Tandeado	\$ 87,880,046.97	-\$ 228,264,565.75	
Popular	\$ 24,979,634.60	-\$ 18,975,791.39	
Residencial Media	\$ 65,930,997.95	-\$ 26,018,316.19	
Residencial Alto	\$ 69,436,096.03		\$ 9,908,701.49
Industrial	\$ 39,254,692.67		\$ 25,176,399.02
Comercial	\$ 112,455,042.01		\$ 69,301,056.56
Sumas	\$ 399,936,510.23	-\$ 273,258,673.33	\$ 104,386,157.06
		Dif + - \$ 168,968,204.64	

Tabla 10 Fuente OAPAS

Situación Financiera Global 2005:

Concepto	Importes	Déficit
Presupuesto Egresos	\$ 579,594,268.40	
Ingresos Proyectados	\$ 390,000,000.00	\$ 189,594,268.40

Tabla 11 Fuente OAPAS

ACCIONES que se tomarían para elevar la Eficiencia Física y la Comercial:

- ✓ Detectar y reparar fugas en redes primarias y secundarias
- ✓ Mejorar la cobranza a través de restricciones de tomas en usuarios morosos, continuar con los Procedimientos de Ejecución Fiscal.
- ✓ Cubrir al 100% con micromedición a usuarios con clasificación Comercial, Industrial, Habitacional Media y Alta.
- ✓ Continuar con los trabajos de cambiar la micromedición mecánica por medición remota.
- ✓ Proponer a la Legislatura las Reformas necesarias para proceder al cobro de los servicios en predios irregulares.
- ✓ Continuar con los trabajos de actualización del Padrón de usuarios

Cuando se logre que la cooperación al gasto público en el renglón del pago de los Derechos por Servicios Hidráulicos sea justo, seguramente será también coadyuvante con el saneamiento financiero de los Organismos Operadores.

Los recursos generados deberán destinarse única y exclusivamente en la planeación, construcción, mejoramiento, ampliación, rehabilitación, mantenimiento, administración y prestación de estos servicios, así como al pago del proveedor de agua en bloque CAEM y de los derechos por aprovechamiento de aguas Federales, a la CNA.

Con todo lo anterior, se comprueba que existe una metodología ya establecida para la fijación de tarifas diferenciadas, por lo que administrativamente y gubernamentalmente Naucalpan de Juárez, México, cuenta con la capacidad para atender esa importante función.

3. PROPUESTA PARA EL OTORGAMIENTO DE LA FACULTAD PARA QUE EL MUNICIPIO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ, MÉXICO, FIJE LAS CONTRIBUCIONES EN MATERIA DE AGUA POTABLE Y SUS IMPLICACIONES JURÍDICAS.

Necesariamente se deben mezclar y desarrollar la relación que guarda el Estado y el Poder Público y posteriormente la Federación y el Municipio, esto para sustentar la utilidad del desarrollo del presente trabajo y la propuesta que de éste se deriva.

Respecto a Estado y Poder Público se cita lo siguiente:

“El Poder Público, es sin duda una de las partes fundamentales que integran la persona moral llamada Estado, porque los órganos ejercen a través de los funcionarios que los representan, los actos

que por mandato legal le son encomendados. En sus aspectos tanto económico como financiero, los órganos públicos realizan una serie de tareas mediante las que la comunidad pretende alcanzar sus propios fines. Es decir, el Poder Público es un medio y no un fin, ya que su misión como ya se ha expresado es el de realizar el bien común. En este orden de ideas la Hacienda Pública, sea cual fuere la acepción con la que sea utilizado este término, como parte importante del Poder Público, se vincula de manera íntima con todos los aspectos económicos y financieros de la nación, mediante la aplicación de medidas económicas, financieras, políticas y jurídicas.”⁶

Concluyendo determinar que el Poder Público es la herramienta con la que se vale el Estado para el cumplimiento de sus fines; este poder público se traduce en actos formales y materiales que se ejercen a raíz de las atribuciones que fijen las disposiciones jurídicas correspondientes.

Retomando diversos aspectos que se mencionaron en capítulos anteriores, debe destacarse lo referente al Estado, que surge como una forma de organización social que tiene como fin en bien común, y que para garantizar el cumplimiento de sus fines detenta el poder público, lo que se traduce como la fuerza que ostenta y que se refleja mediante diversos actos, girando principalmente en torno a la ley, ya sea creándola, aplicándola o interpretándola.

⁶ Mabarak Cerecedo, Doricela, *Derecho Financiero Público*, México, Mc Graw-Hill, 1995, p.7

El Estado adopta diversas formas de organización, tal es el caso de nuestro país que se presenta mediante un sistema federal, esto es la unión de diversos entes para crear uno que ostente la soberanía y el ejercicio del poder público.

En el sistema federal se presenta eminentemente la descentralización de facultades, hacia las entidades federativas que conforman al Estado, e incluso a las unidades básicas de organización administrativa y política como los son los municipios.

La relación que se da entre los municipios y la federación puede verse desde dos aspectos, el primero desde la atomización del poder público, que tradicionalmente se ha manejado, que en esencia el poder público lo detenta el Estado Federal reservándose para sí diversas materias, dejando las que excluye la Constitución General a la competencia de las entidades federativas y los municipios ejercen las atribuciones que le determina la Constitución General y las que las legislaturas locales le determinen.

Ahora bien, así como se ha mencionado que la familia es la base de la sociedad, también se debe considerar que el Municipio es la base de la organización política del Estado Federal Mexicano, toda vez que es la primera forma de organización social y la más cercana a la ciudadanía, la integración de diversos municipios crean a un estado y a su vez los estados crean el Estado Federal Mexicano.

Esta visión es la que debe prevalecer para dar su justa dimensión a las municipalidades.

Esto es, la relación que se debe presentar entre El Estado Federal y el municipio es que el primero no podría subsistir sin el segundo, el debilitamiento de las municipalidades refleja la lejanía de los gobernados hacia sus autoridades, al presentarse detrimento en los servicios públicos como lo es el agua potable y como consecuencia en la calidad de vida de la población.

El sistema federal no debe verse como tradicionalmente se ha hecho, esto es que el ejercicio del poder se presente de manera vertical y que exista una subordinación de los municipios y las entidades federativas con la federación, sino que el sistema federal se vea de inicio a partir de los municipios, se dé fortaleza a la más esencial forma de organización política y social, que las entidades federativas y la federación sólo se presenten como coordinadores del desarrollo y atiendan los grandes rubros necesarios para dar cohesión al Estado, como podría ser la defensa nacional, la política monetaria, relaciones exteriores entre otros.

El Federalismo visto como una forma de gobierno planteada como una división de poderes en sentido vertical; el Municipio es uno de los niveles de gobierno, el más cercano a la sociedad sin que puedan contar atribuciones plenas como nivel de gobierno; en materia de agua potable los municipios como lo es de Naucalpan de

Juárez, Estado de México, se enfrentan a problemas financieros por las características políticas del sistema mexicano.

Esto es, el Municipio no se ha constituido como un nivel de gobierno a pesar de estar plasmado así en la Constitución General, no ha sido beneficiado con el esquema jurídico actual, no es un ente autónomo y menos aún libre en su régimen interior ni en el aspecto tributario, pues como ya se ha dicho no cuenta con la potestad tributaria únicamente con la potestad administrativa de imposición.

Las Legislaturas Locales aprueban las contribuciones en materia de agua potable, si bien es cierto, en el caso del Estado de México los municipios están facultados para proponer el monto de los derechos de la prestación del servicio público de agua potable, también lo es que la Cámara Local puede o no aprobarlas, e inclusive fija los rangos en los que podrán proponerse.

“Al respecto señala DE LA GARZA que no puede pedirse un Municipio libre y fuerte mientras esté supeditado a la buena o a la mala de su legislatura local.”⁷

Lo que deja a las Municipalidades con la incertidumbre de contar con los esquemas fiscales viables que garanticen su viabilidad financiera.

⁷ Alvarado Esquivel, Miguel de Jesús, *op cit*, p. 133

“Y de ninguna manera podemos soslayar la crisis financiera por la que atraviesan casi todos los municipios del mundo. En el Congreso Interamericano de Municipios, que se celebró en 1956 en Panamá, se declaró que es aplicable al municipio el principio universal de orden político según el cual no puede haber autonomía sin autosuficiencia económica, pues esto resulta condenado a desaparecer.”⁸

El problema del ejercicio del poder en sentido vertical es que disfrazado en un federalismo, se da un centralismo no sólo en orden federal sino aún más en el estatal que ahogan la vida municipal. actualizándose, en su caso, un control social formal puro planteado por Augusto Sánchez Sandoval

“Los controles sociales formales puros son ideología hechas normas obligatorias, que cumplen para su formación discursiva y aplicación, los principios generales del derecho moderno y que son coercitivas jurídicamente.”⁹

Con lo que se confirmaría la aseveración realizada en el primer capítulo del presente trabajo, referente a que el Estado surge para sojuzgar a los más débiles y que el esquema constitucional actual está planteado para que los entes superiores de gobierno como lo es la federación y los estados controlen a la organización social más elemental como lo es el Municipio.

⁸ Gámiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Número 22, 2003, p. 366.

⁹ Sánchez Sandoval, Salomón Augusto, *Sistemas Ideológicos y Control Social*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica, Número 227, 2005, p. 21

“El gobierno municipal debe tener autonomía y recursos económicos propios y suficientes para hacer cumplir sus fines, por lo tanto debe integrarse democráticamente y quedar sujeto de manera permanente a la vigilancia de los gobernados, sin interferencias de la Federación o de los Estados que priven de sus recursos económicos a los Municipios, violen su autonomía, mutilen sus funciones y fomenten la supervivencia del caciquismo...y defiende el derecho del Municipio a obtener ingresos fiscales suficientes, tanto exclusivos decretados por él, como a título de participación de los impuestos de carácter estatal o nacional, pero con participaciones justas, equitativas y, sobre todo, suficientes para satisfacer los gastos públicos municipales.”¹⁰

Sin embargo, el propio sistema jurídico determina herramientas que instrumentándose adecuadamente pueden auxiliar a la libertad municipal en el aspecto de la potestad tributaria.

En principio se debe destacar que toda contribución debe estar fijada en ley, lo que conlleva a que debe pasar por el proceso legislativo a través de los entes creados para tal efecto, siendo el municipio entre los niveles de gobierno el que no cuenta con un órgano facultado constitucionalmente para desahogar dicho proceso.

¹⁰ Álvarez de Vicencio, María Elena, *Alternativa Democrática*, México, EPESSA, 2001, p. 138

Por lo anterior, es necesario establecer una reforma constitucional que establezca adecuadamente el papel de los Ayuntamientos como entes de gobierno (*“El gobierno es la fuerza establecida por la voluntad pública para arreglar las acciones de todos los miembros de la sociedad, y obligarlos a concurrir al fin que se propone: este fin en la seguridad, la felicidad, la conservación del todo y de sus partes”*¹¹) y administración de los Municipios y que otorgue su verdadero lugar e importancia en el sistema federal mexicano.

La reforma debe versar:

- Como complemento a la realizada en 1999, se debe modificar del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico la fracción IV, complementándose: *“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor”*...Propuesta: *Las legislaturas únicamente determinarán los tipos de contribuciones que tendrán derecho a cobrar los Ayuntamientos y éstos contarán con la facultad de aprobar anualmente los montos de las contribuciones a su favor. Para tal efecto los Ayuntamientos contarán con facultades formalmente legislativas para fijar contribuciones en materia de agua potable.*

¹¹ García Malo, Ignacio, *La Política Natural o Discurso sobre los Verdaderos Principios del Gobierno*, México, UNAM, 1978, p. 32

- *Es de tomarse en cuenta que de conformidad al federalismo asimétrico, no necesariamente todos los municipios contarán con la posibilidad de fijar adecuadamente los montos de las contribuciones, por lo que las legislaturas deberán de establecer tabuladores generales que serían usados por los Ayuntamientos que optaran por tal determinación.*
- Por lo que respecta a las tarifas en materia de agua potable, cada municipio a través de su ayuntamiento las fijarán mediante acuerdo tomado en sesión del cabildo, sin la intervención de la legislatura y dicho acuerdo adquirirá la categoría de ley.

Con dicha propuesta los Municipios se redimensionarían y en principio presentarían formalmente el ejercicio de la función legislativa y atenderían desde el aspecto tributario en forma directa, las contraprestaciones en materia de agua potable a que tendrían derecho por ser los entes constitucionalmente obligados a prestarlo.

Cabe citar lo siguiente:

“Los procesos de descentralización de la gestión del agua deben considerar las distintas capacidades y los niveles diferenciales de desarrollo en zonas y localidades, respetar las características de los servicios de agua rurales y urbanos, así como las economías de este recurso.”¹²

¹² El Colegio de México y Comisión Nacional de Agua, *Agua para las Américas en Siglo XXI, México*, Offst Rebosán, 2003, p. 100.

Los Municipios deben de tener real injerencia en la determinación de las contribuciones, por ser la forma de organización social y política primaria en nuestro sistema político mexicano, mismo que apenas se vislumbra de manera somera, en uno de los objetivos nacionales del Programa Nacional Hidráulico 2001-2006: *“Promover el desarrollo técnico, administrativo y financiero del sector hidráulico. El desarrollo administrativo del sector contribuirá a impulsar la mejora de la calidad de la gestión pública... Por otro lado se continuará con la transferencia de facultades, funciones, responsabilidades y recursos de la federación a las entidades federativas y municipios para lograr que las decisiones en materia de agua se tomen lo más cerca posible a los lugares donde ocurren los problemas.”*¹³.

“La planeación “desde arriba” que permitió en una época implantar cambios a largo plazo, debe cambiarse en la actualidad por una planeación “desde abajo”. La planeación en relación con el agua debe ser el resultado en la actualidad de un proceso que incluya la participación de aquellos directamente afectados por las decisiones gubernamentales.”¹⁴

Es necesario otorgar a los municipios de manera integral la prestación del servicio de agua, para que sean las autoridades más cercanas a la ciudadanía las que resuelvan subsidiariamente con la sociedad la problemática del agua, tanto por la

¹³ Programa Nacional Hidráulico 2001-2006 p. 81

¹⁴ Roemer, Andrés, *Derecho y Economía Políticas Públicas del Agua*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 287.

necesidad de racionar su uso como el pago de cuotas suficientes y con la exclusiva potestad tributaria, para que conforme a su propia realidad fijen los montos necesarios para su viabilidad financiera.

“Tendremos que mejorar la cantidad y la calidad de nuestras aguas, los desequilibrios de la distribución, los usos irracionales e ineficientes, la contaminación del recurso, el problema tecnológico. En fin frente a estos problemas, la formación de recursos humanos calificados, la nueva cultura del agua que responda también a imperativos éticos y la participación de los usuarios serán elementos necesarios.”¹⁵

Finalmente, como colofón al presente trabajo de investigación, se cita lo expresado por el Senador Javier Corral Jurado, en el texto denominado “Soberanía Municipal”, con lo que se considera que podría darse punto final a lo desarrollado a lo largo del presente trabajo de investigación y dejarlo como reflexión para visualizar lo que debería de ser impulsado por los propios Municipios en su carácter de órganos de gobierno.

“Para lograr un cambio de fondo la reforma municipal es la primera que se debería acometer. La reforma del Estado más profunda que puede intentarse en Latinoamérica es aquella que promueva la descentralización del poder y el desarrollo equitativo de las comunidades territoriales. Ello exige un proyecto constitucional

¹⁵ Tortolero Villaseñor, Alejandro, *El agua y su historia, México y sus desafíos hacia el siglo XXI*, Siglo XXI Editores, 2000, p. 154

impulsado desde los municipios, en uso de sus prerrogativas originales, que disipe los fuegos fatuos de la política sin esqueleto y de una alternancia sin democracia.”¹⁶

¹⁶ Página web http://senadorcorral.org/article.php3?id_article=794, de trece de septiembre de 2005.

CONCLUSIONES GENERALES

1.- El sistema federal es una forma de organización política a través del cual, el Estado se organiza para el cumplimiento de sus fines. La esencia del sistema federal es el reparto de competencias, no sólo desde el aspecto clásico en sentido horizontal a través del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, sino también desde la división de poderes en sentido vertical, esto es el Nivel Federal, el Nivel Local o Estatal y el Nivel Municipal.

2.- Existen diversos tipos de federalismo, los cuales se determinan de conformidad con la manera en que se reparten las competencias, habiendo sistemas federales que rayan en el centralismo del poder federal y aquellos en que éste se encuentra reducido a su mínima expresión, en ese rango se encuentran diversos casos en que se dan sistemas federales asimétricos, dual, cooperativo, competitivo, etcétera.

3.- Los Ayuntamientos de los Municipios son reconocidos constitucionalmente como entes que ejercen el gobierno de sus localidades, esto a raíz de la reforma constitucional del artículo 115 publicada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve. A pesar de lo anterior no se les ha reconocido o delimitada que puedan emitir actos formalmente legislativos, únicamente se siguen constriñendo a emitir actos formalmente y materialmente administrativos y en su caso materialmente legislativos, esto último a través de la emisión de reglamentos y demás disposiciones de observancia general.

4.- Los Municipios tiene a su cargo la prestación de diversas servicios públicos y ejercicio de funciones públicas, destacándose de entre los primeros el servicio de agua potable mismo que por su naturaleza es el más esencial para la vida humana.

5.- Como ejemplo de lo que acontece en la vida municipal, el Municipio de Naucalpan de Juárez, México, sufre del esquema jurídico actual, a través de cual le impide fijar directamente las contribuciones y como la Constitución Federal establece que tendrá su hacienda se integrará de las contribuciones que fijen a su favor las legislaturas, deben contar con la aprobación del Poder Legislativo Local para fijar estos montos, esto es que, que los municipios carecen de potestad tributaria y sólo cuentan con la potestad administrativa de imposición.

6.- Si bien es cierto que el caso del Estado de México, los municipios como el de Naucalpan de Juárez, México puede proponer tarifas diferenciadas, estas deben sujetarse a las reglas generales que fije el Poder Legislativo Local y los montos finales debe ser aprobados por este órgano legislativo. Lo que ocasiona que los Municipios se vean sometidos a las decisiones de un órgano estatal.

7.- Es necesario complementar la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reconociendo a los Ayuntamientos como entes de gobierno, sino establecer claramente que también podrán emitir actos formalmente legislativos, cuando se trate al menos del monto de las tarifas de agua potable.

8.- La determinación de esta facultad, debe ser acotada para los municipios que consideren que cuentan con la infraestructura administrativa para hacerse responsables para fijar los montos de las tarifas de agua potable y dejar la opción para que las Legislaturas Locales fijen montos generales que puedan ser utilizados por los municipios que no fijen por sí los montos de dichas tarifas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1975.
- ALTHUSER, LOUIS, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. México, Editorial Quinto Sol, 2002.
- ALVARADO ESQUIVEL, MIGUEL DE JESÚS (Coordinador), *Manual de Derecho Tributario*, México, Editorial Porrúa, 2005.
- ÁLVAREZ DE VICENCIO, MARÍA ELENA, *Alternativa Democrática*, México, EPESSA, 2001.
- AÑORVE PALACIOS, MANUEL, *Servicios Públicos Municipales*, México, Editorial Porrúa, 1998.
- ARTEAGA NAVA, ELISUR, *Tratado de Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press, 1999.
- ARTEAGA NAVA, ELISUR Y TRIGEROS GAISMAN, LAURA, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Oxford, 2000.
- ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS DE MÉXICO, *Artículo 115 constitucional: Historia y reformas de 1999*, México, AMMAC, 1999.
- BETRÉS, RAÚL EDUARDO, *Modelos de Federalismo e Interpretación federal*, KAIROS, San Luis Argentina, año 4, número 5, Primer Semestre 2000.
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1999.
- Diccionario de Derecho, México, Editorial Porrúa, 1998.

- CÁRDENAS, JAIME, *México a la luz de los modelos federales. Transición, debate y propuesta*, México, Centro de Estudios de Transición Democrática, A.C., 2003, número 50.
- CASAS, JOSÉ OSVALDO, *Derecho Tributario Municipal*, Editorial Ad-hoc, Villela editor, Argentina, 2001.
- CAMPBELL, TOM, *La Justicia. Los principales debates contemporáneos*, México, Editorial Gedisa. 2002.
- CASTREJÓN GARCÍA, GABINO EDUARDO, *Derecho Administrativo Constitucional*, México, Cárdenas Velasco Editores, 2004.
- *Derecho Tributario*, México, Cárdenas Velasco Editores, 2002.
- EL COLEGIO DE MÉXICO Y COMISIÓN NACIONAL DE AGUA, *Agua para las Américas en Siglo XXI*, México, Offset Rebosán, 2003.
- CORTIÑAS PELÁEZ, LEÓN, *Introducción al Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1992.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, JOSÉ DE JESÚS, *La autonomía municipal en México*, México, Editorial Porrúa, 2004.
- DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO, *El Municipio, historia, naturaleza y gobierno*, México, EPESSA, 1997.
- DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA. Madrid, España. Editorial ESPASA. 1999.
- FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, *Derecho Administrativo*, México, Mc Graw-Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997 Colección Panorama del Derecho Mexicano
- FRAGA, GABINO, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1998.

- GÁMIZ PARRAL, MÁXIMO N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Número 22, 2003.
- GARCÍA MALO, IGNACIO, *La Política Natural o Discurso sobre los Verdaderos Principios del Gobierno*, México, UNAM, 1978.
- GONZÁLEZ LUNA, EFRAÍN, *El Municipio Mexicano y otros ensayos*, México, Editorial Jus, 1974.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS DEL SENADO DE LA REPÚBLICA. LVIII LEGISLATURA. *El Municipio Mexicano*, docto. de Internet. URL <http://www.senado.gob.mx>.
- LÓPEZ-ARANGUREN, EDUARDO, *Modelos de relaciones entre poderes*, Revista de Estudios Políticos, España, Universidad Complutense de Madrid, 1999. abril-junio.
- MABARAK CERECEDO, DORICELA, *Derecho Financiero Público*, México, Mc Graw-Hill, 1995.
- MARTÍNEZ MORALES, RAFAEL I., *Derecho Administrativo*, México, Oxford, 2003.
- MCGHEE, TERENCE J, *Abastecimiento de Agua y Alcantarillado*, Colombia, Mc Graw Hill, 2001.
- MEDINA, HERNÁN Y ORTIZ, MANUEL, *Las Instituciones Jurídico-Políticas de México*, México, Editorial Cicerón, 1948.
- MEHL, LUCIEN, *Elementos de la Ciencia Fiscal*, Barcelona España. Bosch Casa Editorial, 1964.
- ORTEGA LOMELÍN, ROBERTO, *Federalismo y Municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

- PORRÚA PÉREZ, FRANCISCO, *Teoría del Estado*, México, Editorial Porrúa, 1999.
- QUINTANA ROLDÁN, CARLOS F., *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1998.
- ROBLES MARTÍNEZ, REINALDO, *El Municipio*, México, Editorial Porrúa, 1998.
- ROEMER, ANDRÉS, *Derecho y Economía Políticas Públicas del Agua*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000.
- SÁNCHEZ SANDOVAL, SALOMÓN AUGUSTO, *Sistemas Ideológicos y Control Social*, México, UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica Número 227, 2005.
- SAYEG HELÚ, JORGE, *Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado*, México, Editorial Porrúa, 1988.
- SERNA DE LA GARZA, JOSÉ (COORDINADOR), *Federalismo y Regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- SERRA ROJAS, ANDRÉS, *Ciencia Política*, México, Editorial Porrúa, 2003.
- TORTAJADA, CECILIA Y BISWAS, ASIT K. (COORDINADORES). *Precio del Agua y Participación Pública-Privada en el Sector Hidráulico*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- TORTOLERO VILLASEÑOR, ALEJANDRO, *El agua y su historia, México y sus desafíos hacia el siglo XXI*, Siglo XXI Editores, 2000.

VALENCIA ÁLVAREZ, Donají, *Derechos y Tarifas de Agua en México: ¿anarquía económica legalizada?*, Editorial Porrúa, México, 2004.

VALENCIA CARMONA, SALVADOR, *Derecho Municipal*, México. Editorial Porrúa-UNAM, 2003.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Código Financiero del Estado de México y Municipios.
- Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal 2005.
- Ley del Agua del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Bando Municipal del Municipio de Naucalpan de Juárez, México.
- Reglamento de la Administración Pública Centralizada del Municipio de Naucalpan de Juárez, México.
- Reglamento Orgánico del H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, México.
- Reglamento del Servicio de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales del Municipio de Naucalpan de Juárez, México.

PLANES

- Plan Nacional Hidráulico 2001-2006

- Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 de Naucalpan de Juárez, México.
- Proyecto del Plan Municipal de Desarrollo Urbano del Municipio de Naucalpan de Juárez, México.

OTROS

- Carpeta de Información Estadística y Económica 2003. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez, México 2003-2006, Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico.
- Sistema de Cuentas Nacionales de México. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1997-2002. Instituto de Estadística, Geografía e Informática.