



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

Ciudad Universitaria

CONCESION UNA PROPUESTA PARA EL SERVICIO
PUBLICO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE EN EL
MUNICIPIO DE TUXPAN, ESTADO DE VERACRUZ.

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

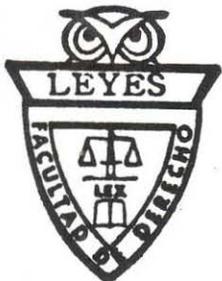
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

CICI NAIT EUGENIA SANTILLAN VELOZ

Asesor: Lic Jorge Carlos Adame Garcia

Mayo del 2006





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



**' UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO.**

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

Cd. Universitaria, D. F., abril 20 de 2006.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.**

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **SANTILLAN VELOZ CICI NAIT E**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"CONCESIÓN UNA PROPUESTA PARA EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE EN EL MUNICIPIO DE TUXPAN, ESTADO DE VERACRUZ "**

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

**ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

LIC. EDMUNDO ELÍAS MUSI.

*Irm.

DR. EDMUNDO ELIAS MUSSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E :

Por medio de la presente, me permito dirigir a su fina atención, la labor recepcional de la alumna SANTILLAN VELOZ CICI NAIT EUGENIA, con la cual aspira obtener el título de Licenciado en Derecho, presentándola con la denominación "CONCESION UNA PROPUESTA PARA EL SERVICIO PUBLICO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE EN EL MUNICIPIO DE TUXPAN, ESTADO DE VERACRUZ."

En razón de que he examinado y aprobado el trabajo referido, y el cual se adjunta a la presente, lo someto a su consideración, a fin de que de estimarlo procedente, tenga a bien aprobarlo.

Me es grato reiterarle las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
México 19 de Abril del 2006.


Lic. Jorge Carlos Adamo García.

Principalmente le agradezco a DIOS Padre, Hijo y el Espíritu Santo, por permitirme hoy culminar uno de mis grandes proyectos de vida, al igual de que me permitan ser lo que actualmente soy.

De igual forma le agradezco a mi ALMA MATER por haberme instruido los conocimientos que hoy me forjan como profesionista.

Agradezco a mis dos padres, que crearon en mí, ilusiones que en actualidad se han realizado, y gracias a su apoyo soy una persona de bien y con ganas de ser una mujer llena de virtudes así como de amor.

Victoria Veloz:

Mamá , gracias a tu amor, comprensión y ternura haz hecho de mi una mujer de bien, gracias por apoyarme con todos tus mejores deseos, gracias porque con tus regaños soy una persona de bien, gracias por tus cuidados, por todo lo que me enseñaste y gracias por permitirme seguir con el proyecto de vida que anhelo y que deseo forjar. Te quiero

Lic. Leonides Santillán:

Papá, gracias porque tu fuiste la persona que me indujo a que yo quisiera estudiar esta carrera, para mi siempre haz sido un ejemplo a seguir y también la persona que respeto y confió, gracias Papi porque tú a pesar de todo estas a mi lado apoyándome y queriéndome. Te quiero

Nadia, hermanita gracias por que en ti he encontrado a la amiga perfecta que siempre ha estado a mi lado, y que sabes que incondicionalmente cuentas conmigo por siempre y para siempre aún que en alguna etapa de nuestras vidas nos encontremos separadas, siempre estaremos juntas. Te quiero

Yaax, hermano a pesar de los pesares eres tu mi único hermano varón, gracias a tu apoyo en todas las etapas de mi vida, ojalá puedas entender que entre nosotros existe amor de hermanos y que debe de prevalecer siempre. Te quiero.

*Agradezco a la vida el haberme permitido encontrarte en mi camino, haz sido la persona que cambio el sentido de mi vida, el que a mis ilusiones les ha dado nombre, el que en todo momento me ha brindado su amor, su cariño, su ternura, y su entrega incondicional. Gracias por estar conmigo incondicionalmente, gracias porque este proyecto de vida, lo consolido gracias a ti, gracias por existir, yo le agradezco a DIOS el ponerme en tu camino y el quererte como te quiero. Mi amor espero estar contigo todos los días de mi vida, amarte y respetarte y en ti vertir todas las ilusiones que como mujer quiero hacer. **ROBERTI**, chiquitín **TE AMO** con todo mi corazón y esta tesis te la dedico a ti. **ROBERTO ORTIZ GUERRA**.*

Abuelitos Mami y Papi (Victoria y Armando), gracias por todo el amor que me dieron desde chiquita, gracias por ser mis padrinos, gracias por amarme como a una de sus hijas, siempre serán los mejores abuelos que pueden existir en la tierra, los amo.

Especialmente a mi tía Hilda Veloz, gracias en tu constante apoyo, así como en los momentos más importantes de mi existencia y por ser conmigo la Mejor. Te Quiero.

A muchos de mis primos que tanto quiero Lilian, Paty, Toño, Arnulfo, Pablo, Nora, Israel, Mariela, mis primas de Aguascalientes, a mi tía Elda y mi tío Toño de Tuxpan, Veracruz, y todos aquellos tíos y primos que quiero muchísimo.

Gracias a mis profesores que durante mi existir me han enseñado que el estudio es un arma muy poderosa y que con ella se puede llegar a crear un mejor mundo.

Lic. Carlos Adame, porque con su guía he llegado a consolidar este proyecto.

Ustedes que son unos seres creados por la mano de DIOS, Muñeca, Tyson, Canelo, Destroyer y el nombre que nunca conoceré, les digo gracias por brindarme el amor que nadie da como ustedes.

Por ultimo les agradezco a todos mis amigos que han estado en algunas etapas de mi vida: Roberto Ortiz, Nadia Santillán, Shirley, Claudia, Paola, Gilberto, Ovaldo, Gerardo, María de Lourdes Rosales, Apolinar, Chucho, Karina Lara, Maria de Jesús Galeana, Florian, Erick, Karina Patricia, Liliana, Ruth, Nayelí, Lupita, Chabe, Doña Leo, Oscar Alejandro, Hectorin, Daniel, Javier, Hayde, Rafa, jessica, williams, Guillermina, Alejandra valdez, y su novio chucho, Rubí, Ricardo Frías, Jorgito y todos aquellos me no dejo de apreciar , gracias por su amistad y su cariño.

“CONCESIÓN UNA PROPUESTA PARA EL SERVICIO PUBLICO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE EN EL MUNICIPIO DE TUXPAN, ESTADO DE VERACRUZ”

CAPITULO PRIMERO

CONSIDERACIONES GENERALES

A).- DERECHO MUNICIPAL.....	6
1.- Concepto de Derecho municipal.....	6
2.- Definición de municipio.	11
3.- Génesis del municipio.	14
B).- DESARROLLO HISTÓRICO DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL.....	17
1.- El municipio como institución jurídica en Roma.....	18
2.- El municipio español como origen directo del municipio en la Nueva España.	25
3.- El municipio en América.	29
4.- El municipio en el virreinato de la Nueva España.	31
5.- Estructura y funcionamiento del municipio colonial	32
6.- El municipio mexicano a partir de la independencia	39
7.- El municipio mexicano en la Constitución de 1917.	40
C).- CONCEPTO DE AYUNTAMIENTO.	51
D).- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.....	53
1.- Organización de la administración pública municipal	54
a) Presidente Municipal (Facultades y Obligaciones).....	55
b) Síndicos (Facultades y Obligaciones).....	57
c) Regidores (Facultades y Obligaciones).....	58
d) Comisiones Especiales.....	59
2.- Estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal.	61
a).- La Secretaría del ayuntamiento.	62
b).- La tesorería municipal.	63
c).- La comandancia de policía.....	63
3.- Elementos de la administración pública municipal.....	64
4.- Órganos centralizados de la administración pública municipal.	65
5.-La administración pública municipal descentralizada.....	67
6.- Ley de Organismos Públicos Descentralizados de Carácter Municipal.	69

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURIDICO APLICABLE PARA EL ESTADO DE VERACRUZ

A) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	71
1.- Artículo 115º fracción III.....	71
2.- Artículo 25.....	73
3.- Artículo 27.	74
4.- Artículo 28 párrafos décimo y décimo primero.....	76

5.- Artículo 90.	77
a.) Administración Pública Centralizada.....	78
b.) Administración Pública Paraestatal.....	78
B) LEY DE AGUAS NACIONALES.	79
C) CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ.	84
D) LEY ORGÁNICA DEL ESTADO DE VERACRUZ.....	85
E) LEY NÚMERO 21 DE AGUAS DEL ESTADO DE VERACRUZ.	91
F) BANDO DE POLICIA Y DE BUEN GOBIERNO 2005 DEL MUNICIPIO DE TUXPAN, VERACRUZ.....	94

CAPITULO TERCERO

LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

A).- LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.....	98
1.- Definición.....	98
2.- División y Clasificación de los servicios públicos municipales.	99
3.- Modalidades de la prestación de los servicios públicos municipales... 102	
a) Directa.....	102
b) Concesión.....	102
c) Convenio con el Estado.....	105
d) Acuerdos intergubernamentales.....	105
e) Organismo descentralizado.....	106
f) Empresa paramunicipal.....	107
g) Fideicomiso	107
h) Asociación intermunicipal.....	108
i) Coinversión.....	109
j) Otras modalidades.....	109
4.- La Concesión del Servicio Público.....	110
a) Antecedentes Históricos.....	110
b) División y clasificación de la concesión.....	110
c) La desconcentración por colaboración.....	112
d) Naturaleza Jurídica de la concesión de servicio público	112
e) Elementos de la concesión de servicio público.....	116
1.- El Concedente.....	117
2.- El Concesionario.....	118
3.- El Servicio público concedido.	119
f) La teoría de la Imprevisión.....	120
g) Extinción de la Concesión del Servicio Público.....	121
1.- El transcurso del plazo.....	122
2.- La revocación.....	122
3.- El rescate.....	123
4.- La caducidad.....	123
5.- La rescisión.....	124
6.- La reversión.....	124
7.- Otras causas de extinción de la concesión.	125

B).- SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES. “SUMINISTRO DE AGUA POTABLE”

1.-Servicio público de suministro de Agua potable.....	126
a) Definición del servicio público de agua potable.	127
b) Suministro de agua potable en la clasificación del servicio público	128
c) Tarifa del servicio público de suministro de agua potable.....	130
d) El servicio de suministro de agua potable en México.....	132

C).- EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE VERACRUZ (MUNICIPIO DE TUXPAN).....

1.- Calidad del Agua Potable.....	135
2.- Abastecimiento.....	136
3.- Captación.....	136
4.- Regulación.....	137
5.- Almacenamiento.....	138
6.- Fuentes de provisión.....	138
7.- La Introducción del agua potable.....	138

CAPITULO CUARTO

LA CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DEL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE PARA EL ESTADO DE VERACRUZ.

A) PROPUESTA DE CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DEL SUMINISTRO AGUA POTABLE A NIVEL MUNICIPAL	142
1.- Ubicación geográfica del Estado de Veracruz (Municipio de Tuxpan).....	143
2.- Concesión del suministro de agua potable en el Estado de Veracruz..	148
3.- La implementación de programas para el fomento turístico del municipio de Tuxpan, Estado de Veracruz.	157
4.- Creación e Introducción de nuevas empresas para la generación de empleos en el municipio de Tuxpan, Estado de Veracruz	159
5.- Recaudación municipal.....	160
CONCLUSIONES.....	165
BIBLIOGRAFÍA.....	168

INTRODUCCION

Valor imprescindible e ineludible, que otorga y da vida, nada que se pueda comparar con este invaluable líquido, su presencia en el mundo es inobjetable, dejaría de ser por sí mismo mundo, con su inexistencia. Líquido que forma crea y transforma, con un precio incalculable del cual no puede prescindir el hombre, lo que motiva la conservación, su regulación, su permanencia, provocando en éste a través de la historia, su invención, inversión, investigación, procuración, regulación de este valioso líquido, pues su carencia y la falta de conservación y cuidado, tiene en la actualidad severas y caóticas consecuencias en el mundo.

El hombre por si mismo, hoy en día, consiente de su realidad y de las prioridades que requiere para conservar el mundo, se ha esmerado en concienciar y proponer múltiples medidas para su conservación y resguardo, sin embargo, parecerían infructuosas y carentes de toda conciencia, ya que el máximo depredador y beneficiado es él mismo, y no obstante de observar y analizar las consecuencias que provocaría su desperdicio, ha inventado muy pocas estrategias para su conservación, a pesar de las múltiples preocupaciones e inquietudes y consecuencias generadas por su desinterés, muy pocos son los avances realmente obtenidos; Congresos, Conferencias, Simposiums, Semanas Altruistas, Publicidad, etc,.. Todos estos intentos han sido infructuosos, varios fallidos, la sociedad no ha empleado ninguna de esas medidas para conservar y cuidar el agua.

Nuestros tiempos son cada vez más exigentes y requieren de preparación, educación y superación constante y permanente, pero sobre todo de una conciencia y conservación de nuestro medio ambiente, de esto depende la diferencia entre una y otra sociedad. Por este motivo cuando se evalúa el desarrollo de un pueblo, necesariamente depende de los niveles económicos, políticos, sociales, educativo y de conservación del medio ambiente que tienen éstos, para evaluar su superación y su desarrollo. México, no es la excepción, nuestro niveles educativos en un país de Tercer Mundo, demuestran que nos encontramos muy distante, de los países en desarrollo pleno, pero la gran diferencia, radica en los proyectos a largo plazo, que tienen que observar cada una de las sociedades, para conservar el medio ambiente, todo esto en razón de los múltiples recursos naturales, mismos que deben ser conservados y aprovechados como medida previsor de tiempos difíciles , sobre todos por los diversos fenómenos naturales que arriban en forma improvisada y que en la medida en que la sociedad se encuentre mejor educada y concientizada en la conservación del medio ambiente, el orden, la disciplina y la cultura serán los pilares básicos en los niveles educativos para conservar la sociedad.

Inquieta por la diversa problemática que presenta el agua en nuestro país, mi compromiso como futura profesionista, es realizar una aportación que trascienda para el bienestar social. A título personal, considero que el medio ambiente merece un especial cuidado, pues como se menciona con anticipación, estamos plenamente despreocupados por este fenómeno social. Por tales razonamientos este Trabajo de investigación, tiene como principal objetivo, mostrar mi especial interés por el medio ambiente que surge de una atención y cuidado especial, sin embargo, desafortunadamente con nuestra visión eminentemente humanista y social, nos despreocupamos por ésta problemática, siendo uno de los más álgidos problemas y principales retos del siglo XXI. En nuestros días, existe un desinterés absoluto por la conservación de los Recursos Naturales, entre ellos nos encontramos con la Flora y Fauna, el Petróleo, entre otros, así como el Agua, líquido inoloro, incoloro e insaboro, pero sin este será imposible la vida, luego entonces, preocupada por este enorme problema como lo es, su desperdicio y la falta de regulación del mismo, se pretende por medio de esta propuesta tesis, cubrir con esas expectativas, y consolidar un proyecto, que podría empezar desde luego en provincia, para después considerarlo en una ciudad más poblada y que rendiría mejor y mayores resultados en beneficio de las sociedades más concurridas.

A manera de introducción y solo con el ánimo de realizar un bosquejo genérico de este trabajo de investigación, mencionaré que no podemos introducirnos a este proyecto, sin antes analizar, que esta tesis tiene un objetivo primordial, proponer este proyecto para el Municipio de Tuxpan, Veracruz, circunstancia que invita de inmediato a una primera reflexión, ¿Porqué éste Municipio, existiendo otros más necesitados o bien, más cercanos de la ciudad de México? La respuesta inmediata será por que dicho Municipio, se encuentra como uno de los más abandonados y con más posibilidades de desarrollo turístico, y solo basta ubicarlo geográficamente, rodeado de playa de más de seis kilómetros, con una población de 126,000 habitantes y con recursos naturales bastos para su explotación.

Finalmente, mencionare que mi investigación consiste, en proponer la concesión del Servicio público de Agua a la Iniciativa Privada, por dos razones esenciales, la primera por ser una modalidad poco común utilizada por ninguna Autoridad Administrativa en toda la República Mexicana, y la segunda, por considerar que una población como Tuxpan, Veracruz, merece el progreso inmediato y que lo obstruye la carencia de infraestructura y organización de las Autoridades Municipales, que de proponerse un desarrollo económico y social en beneficio de sus gobernados, lo obtendría a través de la concesión del Servicio Público de Agua Potable en la Iniciativa Privada.

“CONCESIÓN UNA PROPUESTA PARA EL SERVICIO PUBLICO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE EN EL MUNICIPIO DE TUXPAN, ESTADO DE VERACRUZ”

CAPITULO PRIMERO

CONSIDERACIONES GENERALES

Con el propósito de introducirnos en el presente trabajo, comenzaremos definiendo el concepto de Municipio, ya que constituye sin lugar a dudas una expresión genuina de la participación social en la vida democrática de México.

Así pues, los mexicanos desempeñamos todas y cada una de las actividades habituales del ser humano y de convivencia en el municipio, exceptuando a los habitantes del Distrito Federal.

Lo anterior es debido a que se necesita un mejoramiento en el desarrollo de los Servicios Públicos Municipales, tales como: calles, agua potable, alumbrado público, plazas, mercados, parques, jardines y cementerios que son bienes del ayuntamiento.

Ahora bien, el ayuntamiento es un ente que esta ligado a la vida social, cultural, política, fiscal, administrativa, financiera y en los demás ámbitos jurídicos, de los mexicanos como una institución genuina que anteriormente existía en nuestro territorio antes de que surgiera México a la vida independiente y soberana de nuestro país.

El Diccionario Jurídico Mexicano define al municipio de la siguiente manera: *“(Del latín municipium.) Es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de*

los estados, miembros de la federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación.”¹

México surge a la vida soberana e independiente como un estado nacional en el mundo internacional, y el municipio como parte integrante de los estado que firmaron el Pacto Federal del 31 de enero de 1824, surge también como una institución jurídica con características propias, que al igual que otras instituciones jurídicas han evolucionado y alcanzado una importancia real, sui generis en sus características, merece el tratamiento de una ciencia del derecho; con sus teorías, conceptos reglas, principios e instituciones, con objeto, fuentes y fines propios; con autonomía, metodología y una sistematización que hace que los estudiosos del derecho en México le reconozcan el nombre de Derecho Municipal Mexicano.

El maestro Gabino Fraga dice: *“El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”²*. El maestro Andrés Serra Rojas, afirma: *“La forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio.”³* En cambio, Moisés Ochoa Campos en una perspectiva mas amplia y completa entiende al municipio como: *“La forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular.”⁴*

Ahora bien, para explicar la afirmación de que el sistema jurídico mexicano existe como una ciencia reconocida como derecho municipal mexicano, es indispensable recurrir a las fuentes explicativas que permitan acreditar la existencia de éste.

¹ Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Ed. UNAM. 2005

² Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, ed 26ª, México, 2004.

³ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 20ª ed, México 2003.

⁴ Ochoa Campos, Moisés. El municipio, su evolución institucional. Ed. Instituto Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, Banobras, México 1999.

Es de reconocerse que el derecho municipal, como tal es una ciencia en el entorno jurídico que surge a partir de la década de los setenta del siglo pasado, es decir, la institución municipal era abordada en el campo de otras áreas jurídicas como el derecho constitucional o el derecho administrativo y en obvio de dilaciones era vista como una rama o una disciplina de estas dos ciencias, es decir, que era estudiada como un tema o unidad más de su conjunto de conocimientos restándole la importancia, objeto y metodología, y poco a poco el estudio del municipio ha venido ganando terreno en el ámbito jurídico hasta ser considerada como una ciencia del derecho.

La ciencia tiene por objeto la búsqueda de la verdad con fundamentos y argumentos sólidos que puedan resistir la crítica más severa y aguda.

Ahora bien, el tipo de estudio del derecho municipal, como modelo científico, no sólo tiene una orientación doctrinal o puramente teórica, sino que debido a la cotidianidad en que convivimos con las instituciones municipales, tales como el presidente municipal, etc., su estudio e investigación requieren, además de una orientación pragmática, de ahí que como ciencia del derecho se debe tener presente por lo estudios que le anteceden, la búsqueda de la verdad, una actitud recta en su análisis, una actitud justa en su reflexión y en su exposición. El municipio es un valor de la sociedad, por ello su valor científico no es un compromiso meramente académico, sino lo es con la sociedad, pues ésta tiene el derecho estricto de que no se le falsifique el conocimiento, sino al ser fruto de una investigación, entra a la categoría de respuesta a la demanda social de conocimientos obtenidos mediante el ordenamiento jurídico.

La ciencia del derecho, como bien afirma el maestro Fix-Zamudio, debe constreñirse a una rigurosa investigación que no depende solamente de la adopción de un método determinado, sino del rigor con el cual se

emplea cualquiera de los instrumentos de la lógica, ya que toda actividad intelectual opera de manera similar para sistematizar los principios fundamentales del objeto cognoscible sobre el cual se desarrolla, en conclusión se puede decir que en el caso de la materia municipal, como objeto del conocimiento puede ser estudiado científicamente y por tanto existe una ciencia jurídica.

En este orden de ideas, el municipio como se describe en nuestra constitución federal, es la base de la división territorial, de la organización política y administración del sistema federal mexicano, es decir, es una institución fundamental que requiere de estudio sistematizado, metodológico, pues además tiene objetivos, finalidades, teorías y principios que ampliamente merecen estudio.

Por tanto el concepto de derecho municipal mexicano que define el maestro Eduardo López Losa, es la siguiente: *“Ciencia que estudia, investiga, analiza y explica el conjunto de instituciones, disposiciones y normas reguladores del municipio mexicano, a partir de su origen y evolución, pero sobre todo por la importancia y trascendencia en el desarrollo económico, político y social del país”*.⁵

Para Teresita Rendón Huerta Barrera la definición de derecho municipal: *“Es el conjunto de disposiciones generales, abstractas e impersonales, que adjetiva o sustantivamente tienen vigencia y norman la organización, estructura y ejercicio de la administración pública municipal, por lo que hace a su ámbito interno y externo su relación con el gobierno estatal y federal; así como con el sector paraestatal y los particulares”*.⁶

En la metodología jurídica, considero que Teresita Rendón pierde el objeto principal en la definición puramente jurídica, pues

⁵ López Sosa, Eduardo. Derecho Municipal Mexicano, Ed. UNAM, México, 1999. p. 22.

⁶ Rendón Huerta B., Teresita. Derecho Municipal, Ed. Porrúa, ed 3ª, México, 2003 p.10.

sistemáticamente, no aporta una definición concisa y suficientemente explicativa del derecho municipal.

El doctor Reynaldo Robles Martínez, quien lo define utilizando en método deductivo lo analiza como ciencia del derecho municipal de la siguiente manera: *“Tiene como finalidad estudiar, conocer y explicar las normas jurídicas que integran el derecho municipal; la estructura que deben observar los procesos materiales para producirlas, así como las relaciones que regulan, utilizando las reglas lógicas, los procedimientos técnicos, esto es el método científico”*.⁷

De igual forma, el doctor Reynaldo Robles a mi parecer es más preciso al definir el concepto de derecho municipal, también ubica a éste como una rama del derecho público, sin embargo, dentro de su mismo concepto reconoce un gran número de actividades reguladas por el derecho privado.

Así también, en el campo del derecho analiza al municipio como realidad jurídica, como objeto del derecho, como relación jurídica y como sujeto del derecho, para concluir que el municipio es un todo organizado y organizador.

Con base en lo anterior, su definición de derecho municipal es: *“El conjunto de normas jurídicas que regulan la integración, organización, funcionamiento y actividad del municipio, así como sus relaciones con otros órganos del Estado y con los particulares.”*⁸

Este concepto del Doctor Reynaldo Robles es que el se apega de una manera más profunda para el estudio y análisis del derecho municipal, utilizando una metodología más adecuada para obtener un concepto.

⁷ Robles Martínez, Reynaldo. El municipio, Ed. Porrúa, México, 1999, p.12.

⁸ Idem p.14

En otros países, algunos autores han aportado su definición por la importancia merecen ser narrados:

Para Rafael Bielsa *“El derecho municipal es el conjunto de principios legales y normas de jurisprudencia referida a las integración organización y funcionamiento de los gobiernos locales”*⁹

Todos y cada uno de los conceptos aquí expuestos así cómo los elementos que los integran dan un aspecto general para obtener un concepto de derecho municipal en México. *“Es una ciencia que estudia, conoce, explica su vigencia, estructura, organización interna de sus instituciones a través de disposiciones generales, abstractas e impersonales que denotan la realidad jurídica en el desarrollo económico, político y social de cada municipio”*.

2.- Definición de municipio.

Es indispensable iniciar por definir el concepto de municipio para dar pauta al entendimiento del presente trabajo y con ello entrar al mejor entendimiento de lo que expongo y no dar margen a dudas.

Es por ello que empezaremos con la raíz etimológica: *“La palabra municipio deriva del latín munnicipium (singular), y éste de munus que significa cargo u oficio, también función u obligación de hacer algo; y de capio, capere que quiere decir tomar, adoptar.”*¹⁰

El municipio mexicano *“es la entidad jurídica integrada por una población, asentada en un espacio físico, que sirve de base a la división política y administrativa de las entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría*

⁹ Rafael Bielsa, Principios del régimen municipal, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1998, p.13.

¹⁰ Secretaria de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. El municipio mexicano, México, 1985, p. 79.

política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno llamado ayuntamiento".¹¹

En este sentido el Dr. Reynaldo Robles en su libro ya cita: "Etimológicamente también se ha querido explicar el término municipio a través de la voz francesa Commune, sustantivo singular que significa *el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad*; asimismo, mediante el latinismo JURACOMMURIA, que significa juramente y acción aunada o conjunta."¹²

Para el Dr. Juan Ugarte Cortés: "*El municipio es una comunidad básica, o sea, un asociamiento primario y fundamental de seres humanos. Aparece como un efecto y consecuencia de la sociabilidad del ser humano. Es la asociación de personas residentes en una circunscripción territorial con capacidad económica para realizar la satisfacción de sus intereses comunes, a través de órganos políticos propios.*"¹³

Para el historiador municipalista, maestro Moisés Ochoa Campos, es: "*El municipio es la asociación de vecindad:*

- a) *Constituida por vínculos locales fincados en el domicilio;*
- b) *Asentada en un territorio jurídicamente delimitado;*
- c) *Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular, y*
- d) *Reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa.*"¹⁴

En su obra *El Derecho Municipal*. Teresita Rendón, da un concepto de derecho municipal, con varias precisiones terminológicas; *cabildo*¹⁵,

¹¹ López Sosa, Eduardo. Ob. Cit. p. 35.

¹² Robles Martínez, Reynaldo. Ob Cit p.64.

¹³ Ugarte Cortés, Juan. La reforma Municipal.Ed. Porrúa, México 2000 p. 132.

¹⁴ Ochoa Campos, Moises. Ob cit. p.12.

¹⁵ CABILDO.- Sustantivo masculino. Eclesiástico. Cuerpo de eclesiásticos capitulares de una catedral. // Ayuntamiento.// Junta de cabildo. //Sala donde se celebra. // Capítulo que celebran algunas órdenes

ayuntamiento y entre otras municipio que lo define de la siguiente manera: “*La entidad política jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.*”¹⁶

El historiador mexiquense Mario Colín, cita varios conceptos de diversos autores que dan sus diversos puntos de vista respecto al municipio, en su libro El municipio Libre, tales como:

Para Fabian Onsari: “*El municipio tiene su raíz en el origen de la convivencia social, vecinos o familias que necesitan llevar en común algunos servicios, deben unirse y se unen para realizarlos. Conservar los caminos, enterrar los muertos, crear una escuela, construir la iglesia, son problemas que afectan a la comunidad, problemas que originan la necesidad de crear y organizar de acuerdo con esos servicios y con el tiempo la complicación de la vida moderna y la división del trabajo, determinaron nuevos problemas que deben contemplar los vecindarios.*”¹⁷

El maestro Colín cita a Gabino Fraga, quien señala: “*El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado ni un poder que se encuentra 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.*”¹⁸

Sin dejar pasar la oportunidad de mencionar al Dr. Reynaldo Robles que señala: “*El municipio es una institución jurídica reconocida por el*

religiosas // Junta de hermanos de cofradía. // Sociedad de socorros mutuos // Medieval (siglo XII a XV). Alonso, Martín. Diccionario del español moderno; sexta edición, primera reimpresión, Aguilar; Madrid; 1979; página 182.

¹⁶ Rendón Huerta B, Teresita. Ob cit p.13.

¹⁷ Onsari, Fabian, citado por Colín Sánchez, Mario. El municipio libre. Gobierno del Estado de México, México, 1999 pp. 22 y 23.

¹⁸ Mario Colín Sánchez. El municipio Libre. Gobierno del Estado de México, México, 1978 pp. 22 y 23.

estado...El municipio mexicano es el primer orden de gobierno, con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines, conformado por una asociación de vecindad asentada en él, la circunscripción territorial que sirve de base para la integración de la entidad federal".¹⁹

Los diferentes autores que han expresado sus diversos puntos de vista en relación al concepto de municipio, han aportado diferentes elementos, que dan como resultado un análisis complejo de esta figura jurídica fundamental del Estado Mexicano y en este orden de ideas daré mi punto personal sobre el concepto de municipio y es: *"Una institución jurídica que regula a una determinada población, social, y económicamente activa, para proveer de satisfactores a su comunidad"*.

3.-Génesis del municipio.

Para entender el concepto de génesis empezaremos diciendo que es: *"El conjunto de hechos que concurren en la formación de una cosa"*²⁰; la institución municipal tiene un surgimiento, una formación y una finalidad y con ella una explicación teórica que basada en estudios de diferentes Intelectuales que señalare a continuación, para iniciar con el estudio de la institución municipal analizaré la primera ciencia, la antropología que es el estudio que explica el origen y evolución del hombre y para sustentar el origen del hombre, recurre a dos teorías: la del origen divino, es decir, la que expone que el hombre es creación de Dios; y la del origen científico de Carlos Darwin, autor de la teoría sobre la evolución de las especies que desarrolla en su libro "Del origen de las especies por medio de la selección natural"²¹; en la que expone que el hombre es de origen natural, que surge a la vida como resultado de la evolución de muchos años; de la mezcla de elementos químicos de los animales unicelulares y pluricelulares y así va evolucionando hasta que finalmente en la Era

¹⁹ Robles Martínez, Reynaldo. Ob. Cit, P.73.

²⁰ Colín Sánchez, Mario. Ob cit. pag. 16.

²¹ John Lewis, Antropología simplificada, Minerva-Doubleday, Cia, General de Ediciones, México, 1999, p8.

Antropozoica surge el Homosapiens, para posteriormente dar paso al ser humano, sociable, pensante, creador de este mundo; existen diversas teorías de diferentes autores, que exponen interesantes hipótesis sobre el origen del municipio. La primera teoría es la de Justiniano, la cual plantea que el municipio emerge en algo natural, espontáneo y divino.

En esta teoría encontramos el surgimiento de la institución municipal debido a que *“proyecta una viva luz sobre la génesis de toda organización social, sabido es que la agrupación de los hombre en sociedades implica necesidades, que son las instituciones.... Esas necesidades nacen de una apetencia profunda, de una lógica interna... nacida de la necesidad de protección, es decir de volver el desorden en orden.”*²²

En este orden de ideas, es notable que esta teoría está basada en un gran filósofo Aristóteles, pues *“Cuando el hombre evolucionó a ser humano capaz, inteligente y pensante, se organizó primeramente en sociedad para poder subsistir, y después, a medida que fue desarrollándose, organizó su vida política a través de dos elementos esenciales, Estado y derecho, es decir, organización y orden convencional”*.²³

En otras palabras, la teoría anunciada anteriormente sostiene que el municipio es anterior al Estado debido a que es una institución social, que no puede ser una creación del Estado ni de derecho, sino más bien que el municipio es el resultado inminente de la voluntad espontánea y solidaria de la comunidad.

La segunda teoría sostiene que el municipio emerge con anterioridad al surgimiento del Estado, por lo que la creación del municipio no

²² Ch. Petit-Dutaillis. Los municipios frances, (Traduc. DE Lic. José López Pérez), UTEHA, México, 1999.

²³ López Sosa, Eduardo. La lucha por el poder político, UAEM, México, 2000, p.17.

deviene del estado ni de derecho, en este sentido el municipio es una realidad histórica de la comunidad.

Así también en este sentido, Federico Engels, al exponer la evolución de la sociedad explica que al ser humano, al entrar en el periodo de la civilización debido a los avances tecnológicos, únicamente tiene una necesidad: *“Una institución que no sólo asegure sus riquezas como individuo; que no sólo se consagre a la propiedad privada, sino que además imprimiese el sello de reconocimiento general de la sociedad a las nuevas formas de convivencia y de adquisición de la propiedad que se desarrollaban una tras otra y por tanto la acumulación, cada vez más acelerada de las riquezas, en una palabra, faltaba una institución que perpetuase la naciente división de la sociedad en clase”*.²⁴ Es decir fue posible la estratificación de la sociedad y con ello la propia organización política de la misma.

En este orden de ideas, el Dr. Carlos Quintana Roldan señala: *“Como fenómenos sociopolíticos que es el municipio, sus características que lo identifican como tal son:*

- a) *Que el municipio es un organismo natural, una entidad histórica y socialmente viva.*
- b) *Que consiguientemente, esa comunidad local tiene ciertas facultades que le son propias e inherentes.*
- c) *Que la vida del municipio y en especial sus transformaciones y disoluciones dependen de fenómenos naturales y entre ellos la voluntad de sus integrantes, antes que de la decisión legislativa”*.²⁵

La tercera teoría sostiene que el municipio es, ante todo, un ente jurídico y por tanto una creación del estado, siendo este último él que le da

²⁴ Engels, Federico. citado por Teresita Rendón, Ob. Cit , p.20.

²⁵ Quintana Roldán, Carlos. Derecho municipal, Ed.Porrúa, 3ª ed, México, 1999, p.8.

vigencia al municipio convirtiéndolo en una institución jurídica con personalidad, patrimonio y competencias propias.

El Dr. Ignacio Burgoa al respecto de esta teoría señala lo siguiente: *“Mientras un conglomerado humano que forma parte de la población estatal no se organice o sea organizado jurídica y políticamente y no se le confiera o reconozca por el derecho un determinado marco de autonomía y autarquía, no asume el carácter de municipio”*.²⁶

Felipe Tena Ramírez, prestigiado constitucionalista mexicano expresa: *“Es la legislación local a la que corresponde fijar las condiciones que ha de satisfacer una comunidad de personas agrupadas normalmente en familias para merecer la categoría de municipalidad. Una vez satisfechas estas condiciones y reconocida su existencia por la autoridad, surge el municipio con la personalidad jurídica que ipso jure le otorga la Constitución Federal”*.²⁷

Para Reynaldo Robles, *“El municipio es una creación jurídica... nuestro estado, con base en su voluntad soberana, pudo determinar cuál era su forma de organización, entre otras alternativas escogió la que denominó municipal, y por ello instituyó jurídicamente al municipio, en su propia visión, como base de la división territorial, la organización política y la administrativa”*.²⁸

B).- DESARROLLO HISTÓRICO DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL

El análisis exhaustivo de lo que es la institución municipal tiene por objeto conocer el origen, formación y existencia de esta institución, es por ello la necesidad inminente del estudiar al municipio a partir de Roma y España, esto por varias razones: En primer lugar porque en Roma surge como un

²⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho constitucional mexicano, Ed. Porrúa, 15ª ed. México, 2001, p. 873.

²⁷ Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano, Ed. Porrúa, 3ª ed, México, 2000, p. 47.

²⁸ Reynaldo Robles Martínez, Ob. Cit, p. 37.

gran imperio, que conquistó a la Península Ibérica, asentamiento posterior de la Corona española, pueblo conquistador del Continente Americano, además que dentro de su evolución histórica surgieron varias figuras que marcan las instituciones actuales. La segunda, por que del derecho romano emana nuestro derecho y en este sentido debe de reconocerse que dentro de la historia del ser humano, Roma es el pueblo que mayor aportación ha hecho a la ciencia jurídica, tal y como la conocemos.

1.- El municipio como Institución Jurídica en Roma.

Roma, durante el florecimiento del gran imperio, entendió a la institución municipal como lo observa nuestro sistema constitucional mexicano, es decir, como base administrativa y política del imperio; por tanto, es menester que se exponga una reseña histórica de Roma:

La fundación de Roma, data del año 753 a.C., designaban a su organización política como *civitas*; término que quiere decir ciudad.

El pueblo romano tiene su origen en tres grupo étnicos; latinos, sabinos y etruscos; los cuales se dividieron en tres tribus que formaron el *populus romanus quiritium*, siendo éstas las de los *ramneses*, *titienses*, *luceres*, la confederación de estas tres tribus fue la que integró la ciudad romana, en *comitia curia* que era la asamblea pública y que finalmente formaba el Estado romano.²⁹

Según el criterio histórico-político, o atendiendo a las formas de gobierno, la clasificación de los períodos de Roma se dividen en:

- a) La monarquía que va de su fundación (753 a.C.) a la caída de Tarquino el Soberbio, año de 509 a.C.;
- b) La república, que va del año 509 a.C. al 27 a.C., y,

²⁹ Enrique Aherebs, citado por Moisés Ochoa Campos. Ob cit., p. 51.

c) El imperio, el cual se subdivide en dos:

- El primero del 27 a.C. al 284 d.C, que se denomina principado o diarquía.
- El segundo del 284 al 565 d.C., llamado de la monarquía absoluta, es decir, que corre desde el emperador Dioclesiano hasta Justiniano.

Dada la gran aportación que para el mundo jurídico es el pueblo romano también existe una clasificación en la historia de Roma en atención al criterio jurídico que nos da Roberto Von Mayer, quien indica que existen cuatro estaciones: *“La del derecho nacional puro y de la jurisprudencia pontifical que va desde la fundación de Roma hasta mediados del siglo IV a.C.; la del florecimiento del derecho romano, y de la jurisprudencia del IUS GENTIUM, desde mediados del siglo IV a.C. a principio del siglo III d. C., la tercera, la desnacionalización del derecho romano, cuando los derechos nacionales de los pueblos sometidos predominan sobre el derecho imperial y va del s. III a principios del siglo IV d.C.; finalmente, viene del siglo IV al VI la decadencia del derecho romano y su orientación”*³⁰

Las primeras leyes que rigen a los municipios se dieron en la época de Tarquino el Soberbio y fueron coleccionadas en un código por orden real del sexto papiro también fue llamado Código Papiriano, se dividieron en dos partes: la primera, las prescripciones de carácter religioso y la segunda de orden político y público.³¹

Por lo tanto, el derecho municipal escrito surgió en Roma hacia el siglo VI a. C., pero además hay que advertir que el municipio adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado; es decir, que aunque

³⁰ Von Mayer, Roberto. Hisotira del derecho romano (Trad. Ronces Wenceslao), Laber, Barcelona, 1999, p.8.

³¹ Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit, p.52.

forma parte integrante; el Estado a su vez le distinguió al municipio sus propias funciones.

En Roma, existían como clases sociales predominantes los patricios y los plebeyos; los primeros controlaban el sistema electoral y con ello la concentración del poder en manos de una aristocracia. La ciudad de Roma constituyó un Estado hostil a toda reforma que desquiciara su organización, aunque esto muy pronto se constituyó en un obstáculo para el progreso social.

Así cuando los romanos decidían que el derecho civil, *jus civile*, no sólo entendían que cada ciudad tenía su código, sino que querían decir, que sus leyes sólo tenían valor y efecto entre los miembros de una ciudad, es decir, que la ciudad era el todo para ello y había de ser el escenario de su desarrollo municipal; el espíritu de la ciudad creado por los romanos tuvo trascendentales defectos y virtudes como: *"La circunstancia de estar reducido el pueblo romano a una sola ciudad, que es la base de la conformidad de sus costumbres y después de la igualdad de sus leyes, le da un carácter municipal, que deja grabada una huella profunda en su derecho; huella que no logra destruir ni el tiempo, ni las revoluciones, ni el comercio con los extranjeros, ni la extensión colosal de sus conquistas"*.³²

En el año 494 a.C, los plebeyos quisieron poner fin a la desfavorable situación que sufrían y procedieron a abandonar la ciudad, retirándose al *Mon Sacer*; al ver este estado de cosas, los patricios cedieron, estableciendo dos, luego cinco y finalmente diez *tribuna plebis*, con el carácter de inviolables y elegibles sólo por los plebeyos. Estos nuevos magistrados junto con otros dos, los *ediles plebis*, encargados de los intereses y derechos de la plebe a quien protegían de todos los abusos.³³

³² Pedro Gómez de la Serna. Citado por Moisés Ochoa Campos, Ob cit, p. 54.

³³ Ibidem, p.55.

De esta manera surgieron los ediles y de hecho inició el régimen edilicio, es decir, prácticamente apareció en Roma el municipio ya institucionalizado.

Los tribunos dieron gran impulso a las actividades públicas de los plebeyos e instruyeron comicios especiales, llamados *comitia tributa*, en que adoptaron acuerdos respecto a las cosas públicas, que llamaron *plebiscita*.³⁴

Luego entonces los plebiscitos fueron especies de decretos propuestos por la plebe y votados por los tribunos.

También es de concluirse que los tribunos fueron una especie de alianza entre las dos clases sociales: los patricios y los plebeyos, pues como bien señalan Clemente Fernández y Elías Fernández: “*Durante mucho tiempo hubo en Roma una doble serie de derechos: senatos-consultos para los patricios y plebiscitos, para la plebe.*”³⁵ Aunque ni la plebe obedecía a los senatos-consultos, ni los patricios a plebiscitos, había pues dos pueblos en Roma. Sólo ante el enemigo, la ciudad era única e indivisible”.

El carácter romano tendía hacia el poder político, al que llamaban los romanos *imperium*.

La lucha entre patricios y plebeyos no era otra cosa que la lucha por el poder político, para los patricios la idea era retener el poder, mientras que los plebeyos deseaban una vida mejor, lo que podía lograr sólo con la conquista del poder político, el *imperium*, que fue su suprema aspiración.

Este *imperium* finalmente fue una obsesión para los romanos, “*pues pronto se dieron cuenta de que la guerra era un medio para obtenerlo así y*

³⁴ Idem.

³⁵ Fernández, Clemente, et al. Manual de las lecciones de derecho romano, Universidad de Sevilla, citado por Ochoa Campos Moisés. Ob cit, p. 56

*conquistar otras ciudades. De esta manera, para los romanos, la idea del imperium les hizo concebir la manera de conservar a la ciudad vencida bajo su dominación, es decir, bajo su imperium, de esta manera poco a poco y conquista a conquista fue como surgió el imperio romano, de tal manera, los romanos sometieron a las ciudades vecinas, surgiendo así el régimen municipal.”*³⁶

Roma se valió de la fuerza de la intriga y de su habilidad para ir dominando a los municipios que iban conquistando.

El historiador municipal, Moisés Ochoa Campos, nos dice: *“Al principio, la dominación romana no pretendió formar una sola nación dando a los pueblos dominados ingreso en el estado romano. In civitate, sino que estableció un dominio político. Imperium como expresión de todos los poderes”.*³⁷

Para ello crearon dos formas mediante las cuales lograron imponer su dominio, ésta son:

- a) La de los súbditos. *Dedito*.
- b) La de los aliados. *Foederati* o *socii*.

Los súbditos eran *“Los que habiendo pronunciado la formula dedito entregaron al pueblo romano sus personas, sus murallas, sus aguas, sus casas, sus templos, sus dioses. No sólo habían renunciado, a su gobierno municipal, sino también a lo que más amaban los antiguos; esto es, a su religión y a su derecho privado. A partir de ese momento esos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político.”*³⁸

³⁶ Francisco Bartolini. Historia de Roma, citado por Moisés Ochoa Campos, Ob. Cit., p.61.

³⁷ Idem.

³⁸ Ochoa Campos, Moisés, Ob cit. pag. 39.

Nada tenían de regular, su urbe (villa) podían subsistir *ingente*, pero su ciudad había sucumbido, si continuaban viviendo juntos, era sin gozar de sus instituciones leves ni magistrados”³⁹

Por otro lado, los aliados o *foederati* “Eran los que invocaban la fórmula *socii*, es decir, que entregaban el poder político sin luchar, y entonces podían conservar sus instituciones, seguir conservando la organización de sus ciudades, mantenían sus leyes, sus magistraturas, el senado y sus jueces. La ciudad se reputaba independiente y tenía relaciones con Roma de aliada a aliada. Aunque dependiendo de la metrópoli romana. Estas ciudades eran libres en cuanto a su régimen interno formaban parte del imperio; pagaban sus tributos a Roma y le enviaban a los hombres para ser soldados del imperio.”⁴⁰

Sin duda, ésta fue la forma como Roma crea al municipio y le va conformado sus características; pues hay que entender que a través de la fórmula *socii*, una comunidad subordinada al imperio conservaba su autonomía por medio de dos leyes:

Ley Julia Municipal 90 a. C. y la Plautia Papira 89 a.C., desaparece la distinción entre municipios y ciudades confederadas persistiendo las diferencias en cuanto a su régimen local y en razón a los derechos ciertas ciudades recibieron la *civitis* entera a la *civitis sine suffragio*, estas ciudades constituyeron los municipio el *civis municipis*, esto es, el derecho de ciudadanía romana. En Roma se distinguieron cuatro tipos de municipios:

- Los que tenían el derecho de ciudadanía, completo *optimo jure*.
- Los que sólo tenían parte de él.
- Los que conservaban su propia legislación; y,
- Los que adoptaban la de Roma: los *difuni facti*.

³⁹ Coulanges de Fustel, La ciudad antigua, Estudio sobre el culto, el derecho y las instituciones de Grecia y Roma, citado por Eduardo López Sosa, Ob. Cit.

⁴⁰ Adolfo Posada. El regimen municipal de la ciudad moderna, citado por Eduardo López Sosa

Los elementos del municipio en Roma fueron de acuerdo con que señala Teresita Rendón: *“un territorium, un populus, que se manifestaba en asamblea general; un poder organizador, curia cuerpo deliberante integrado por magistratura, y una legislación propia o igual a la de Roma.”*⁴¹

Las características principales eran: *“el culto especial a sus dioses; la configuración de una personalidad propia; la organización derivada de la Lex Julia Municipales y de Lex Rubria en la que se establecía que cada municipio debía tener su concejo, su curia, sus comicios y sus magistrados; y el establecimiento de la institución municipal como solución al problema de equilibrio político.”*⁴²

Así también, no debe dejarse pasar la clasificación que da Jacques Ellul de los municipios romanos *“Los optimo jure que gozaban de jus suffragii y del jus honorum y se administraban de manera independiente; los caerites que tenían todos los derechos con excepción de jus suffragii y del jus honorum; es decir, éstas eran las civitas sine sufragium, y por último, los llamados aerari, que no tenían ninguna ventaja ya que eran administrados por un praefectus, que llegaba de Roma y cuyo nombramiento lo otorgaba la comitia tribuna y tenían que pagar un tributo especial impuesto por Roma”*.⁴³

Reynaldo Robles, al final de su exposición sobre la visión histórica municipal en Roma, expresa *“En conclusión podemos ver en este perfil histórico municipalista en Roma, que muchas de las instituciones municipales que nos son comunes encuentran justificación y origen en dicho periodo”*.⁴⁴

⁴¹ Rendón Huerta B, Teresita. Ob cit p. 34

⁴² Ibidem, , p. 36.

⁴³ Jaques Ellul. Historia de las instituciones jurídicas de la antigüedad, citado por Eduardo López Sosa, Ob Cit. pag. 55

⁴⁴ Robles Martínez, Reynaldo. Ob cit. p.12.

2.- El municipio español como origen directo del municipio en la Nueva España.

Existían diferentes tipos de pobladores aproximadamente en los años 73 o 74 d.C., tales como los fenicios, griegos celtas, y cartagineses, pueblos que dominaron la Península Ibérica hasta la llegada del imperio romano, con ello la cultura romana comenzó a tener un gran auge dentro de dicha península y por ello empezaron a tener sus propias costumbres las cuales fueron codificadas en el Código de Eruriciano de aproximadamente 475 d.C.

Tal es el caso de que los visigóticos no pudieron impedir el ejercicio del derecho superior romano que en ese entonces prevalecía directamente aplicado a los pobladores que anteriormente ya habían sido romanizados y que por ordenes de ellos se codificó el derecho romano en el breviario de alárigo o también llamado Lex romana visigothorum para 506 d.C.

Con el emperador bizantino Justiniano (554) llevo a su pueblo a la batalla de conquistar la zona sureña de dicha península y en consecuencia a su incorporación, y que data en 662 d. C., que entra la vigencia de la gran compilación jurídica como obra de arte llamada posteriormente *corpus iuris civiles*.

Sin embargo, en el resto de la península que todavía no llegaba a ser conquistada prevalecía un derecho vulgar, es decir, ni clásico ni Justiniano y desde ese momento se comenzaron a dar diferentes tipos de elementos tales como el derecho germánico y como el derecho romano, dando como resultado de la modificación en el derecho español del breviario de alárigo surgiendo con ello el *fuero juzgo* o *liber julicum*.

Con ello se pretende explicar en el presente trabajo el origen del municipio en el derecho español, y tal se consolida hasta la romanización en la época visigótica en la dominación del imperio romano, aunque en sus orígenes se denota hasta la edad media, en la cual la institución es genuinamente germánica

denominada del conventos *publicus vicinorum* o asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, cuyo funcionamiento se vertía en el atender en forma administrativa las cuestiones de deslinde y alojamiento.

Por esta razón surgen cuatro teorías que explican el surgimiento del municipio en la Península ibérica:

“1.- Emite que el municipio europeo de la Edad Media, es derivación del romano visigótico, expositores de esta teoría son Herculano, Raynouard, Savigny y Eichorn.

2.- Manifiesta que el concepto de municipio fue concebido en el derecho romano, y que termina con el periodo de la dominación visigoda, expositores de esta teoría son Hinojosa.

3.- Deviene de la influencia romana en la Península Ibérica, hasta el periodo de la dominación árabe. Teoría sostenida por Pérez Pujol.; y,

4.- Enmarca que el municipio romano desaparece durante la dominación germánica, y paulatinamente, se fue extinguiendo por un proceso natural hasta que fue creciendo en el municipio español, con organización propia.”⁴⁵

De esta última y a partir de la caída del imperio romano y la conquista de la Península Ibérica por los árabes durante la época de la Edad Media, dieron como resultado el fortalecimiento de las libertades municipales, apreciándose cuatro de ellas en diferentes etapas:

- A) De 711 a 756 emiratos dependientes de Damasco;
- B) De 756 a 912 emiratos independientes;
- C) De 912 a 1031 califatos; y,
- D) De 1031 a 1492 reinos de taifas.

⁴⁵ Ibidem, pag. 40.

Dentro de la cronología anteriormente descrita tomaremos, únicamente lo que caracteriza al municipio, tal es el caso que en el siglo XI, las ciudades comenzaron a florecer debido al renacimiento del comercio que favorecieron las cruzadas, con esto aumento enormemente el poder municipal que se dispuso a limitar las arbitrariedades del señor feudal, para ello las comunas formaron ligas que exigieron fijar obligaciones y derechos que les incumbían, a éstas las llamaron estipulaciones, mismas que fueron redactadas en un acta, firmada por el señor feudal o por el rey y con su sello, a esto se le llamo fuero y al municipio que lo recibía se le llamó *comuna ajorada*.

En España se originó la formación de nuevas villas o ciudades o su reedificación de dichos pueblos y con ello la atracción de personas a dichas ciudades con el beneficio de grandes franquicias y privilegio que dieron como origen el fuero municipal, es decir, la ley que regulaba la vida de la localidad.

En este tiempo, los hombres libres de una población se reunieron en “el *concilium* o asamblea judicial y eligieron jueces o justicias del *concilium*, surgiendo así el consejo municipal, también eligieron a *judex* y a los alcaldes, quienes por un año ejercieron las funciones judiciales. Los concejos municipales eran autónomos en lo político y administrativo; los magistrados municipales tenían la autoridad y era un hecho el sufragio popular.”⁴⁶

Surgieron dos tipos de concejos, el primero de ellos es el que se llevaba a cabo en asamblea general donde participaba toda la comunidad, únicamente con voz y voto, y a las personas a quienes se les había otorgado el fuero se le llamó cabildo abierto.

El segundo, fue llamado cabildo secular o ayuntamiento, se efectuaba sólo con personas que estuvieran investidas de función pública.

⁴⁶ Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit, p.91.

La suprema autoridad en la localidad, se atribuía a la asamblea de vecinos, al cabildo abierto, ahí se vigilaba el manejo de la administración del municipio y se designaban a los funcionarios que ejercían las responsabilidades oficiales; quienes de acuerdo con su función recibían el nombre de alcaldes o justicias, jurados o fieles, alguaciles, alarifes y almotacenes. A través de los fueros o cartas Puebla, los gobernantes fijaban libertades a las villas.

Los municipios españoles obtuvieron derechos esenciales para el ciudadano, tales como: igualarlos ante la ley, inviolabilidad del domicilio, colaboración de los habitantes en tareas públicas, elegir a los funcionarios y volverlos responsables y que, los magistrados electos por cabildo abierto administraran la justicia. El municipio tuvo su época de gloria en España, de los años 1115 a 1237; los municipios se constituyeron en valuarte del pueblo español que se mostró muy deseoso de reconquistar sus ciudades, en manos de los musulmanes, para lograr su liberación.

Los municipios alcanzaron excesiva influencia y poderío, al grado de que todos los monarcas convocaron a las cortes y en ella confirmaban y/o incrementaban sus fueros y privilegios. Los pueblos y ciudades que se preservaron sus fueros eran administrados por un concejo abierto valiéndose de la protección de las cartas forales de ahí su denominación de comunas aforadas, tenían tal fuerza los concejeros municipales que llegaron a ejercer parte del poder real.

Fue el rey Alfonso X, el Sabio, de Castilla y de León, quien inicia a restringir las facultades de los concejos municipales y les impuso cuantiosos tributos a los municipios y entre el sabio y la burguesía acabaron con la democracia municipal, con la promulgación de las siete partidas, los burgueses se apoderaron de los ayuntamientos y prácticamente dieron fin los cabildos abiertos. Posteriormente el rey Alfonso XI, el Justiciero emitió el Ordenamiento de Alcalá de Henares en 1348, donde socavó las libertades municipales.

El monarca Enrique III, el Doliente, en el año de 1396, designa a los corregidores, especie de alcaldes nombrados por el rey para debilitar aún más al municipio. El corregidor era el poder central en funciones administrativas con autoridad o facultades para presidirlo o revocarlo.

Sin embargo, expulsados los árabes de España en 1492, con la recuperación de Granada, como último reducto de los musulmanes, el municipio tiene que defenderse ahora de los caudillos que participaron en la reconquista, los cuales habían obtenido en feudo los territorios recuperados, siendo ahora necesario delimitar los feudos y los municipios, surgiendo así leyes tendientes a resolver estos problemas y a resguardar los derechos municipales.

Los reyes vieron ahora en el municipio a un aliado para controlar a los señores feudales; aunque los reyes principian a intervenir en la vida interna del municipio limitando sus derechos; poco a poco los funcionarios del rey asumen gran parte de la jurisdicción de los municipios.

El último intento que se efectuó con el objeto de que el municipio salvaguardara sus libertades y privilegios, fue en la época de Carlos V, el 31 de octubre del 1520.

3.- El municipio en América

Para iniciar con el desarrollo de este apartado debemos entender que el municipio tiene un origen eminentemente jurídico, ya que únicamente la ley le da el sentido formal y material que le corresponde al derecho municipal, asimismo el municipio no surge en América, pues antes de la llegada de los españoles, en el México Prehispánico, la organización social, político y cultural del pueblo más conocido como los aztecas, basándose en la estructura

del “*calpulli*”, en el clan y en la tribu, él cual cumplía con tareas que eran equivalente a las de los municipios europeos y que estaba divididos.

Durante el segundo viaje que realiza Cristóbal Colón, funda la primera ciudad insular a la cual denomina a la *Isabella*, en la antigua isla española, hoy República Dominicana, el 7 de noviembre de 1493. Y según fuentes históricas en Santo Domingo el 6 de agosto de 1496, se funda la Nueva Isabela y en el mismo año, en esa misma isla, los españoles fundan la ciudad de Santiago de los Caballeros.

“El primer municipio fue fundado, el 22 de Abril de 1519, cuando el municipio de la América Continental denominado la Villa Rica de la Vera Cruz, y Hernán Cortes recibió los cargos de Gobernador, Justicia Mayor y el de Capitán General, lo que permitió emprender la conquista de las nuevas tierras con plenos poderes.”⁴⁷

Gracias a los caciques de Cozumel, se enteró de dos sobrevivientes de los 10 náufragos del capitán Valdivia, ocho años atrás que eran Jerónimo de Aguilar y Gonzalo Guerrero, siendo el primero de ellos; Jerónimo de Aguilar (hablaba maya y español), quien junto con la Malinche (hablaba náhuatl y maya y después español), mejor que Jerónimo de Aguilar desplazándolo a éste, sirviendo de interpretes a Cortés en sus campañas de conquista.

La Carta de regimiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, está fechada el 10 de julio de 1519 (2 años antes de consumarse la conquista de México) y a partir de esa fecha, el primer municipio “mexicano” (de Cortes) autorizó la conquista en forma similar a las comunas españolas de los tiempos de las reconquista de España.

⁴⁷ Adame Garcia, Jorge Carlos. Este País: Cartas Municipales contra Constitución Municipal. Para obtener el grado de Especialidad, UNAM, 2004, México.

4.- El municipio en el virreinato de la Nueva España.

El segundo municipio de la Nueva España se instaló en Tepeaca, Puebla, el tercero en León y en Coyoacán el cuarto, con ello la organización municipal fue extendiéndose poco a poco por todo el territorio conquistado. Aunque no se conoce la fecha exacta en que se fundó el primer ayuntamiento en el Valle de México, en virtud de que se extraviaron los primeros libros de cabildo, probablemente después de la conquista de la Gran Tenochtitlán en agosto de 1521, ya que Cortes tuvo que nombrar ayuntamiento que legitimaría los actos de su gobierno. Sin embargo el registro inicial del Ayuntamiento de la ciudad de México tiene fecha del 8 de marzo de 1524, siendo Hernán Cortes, Gobernador y Capitán General de la Nueva España.

Las primeras normas de organización municipal se encuentran contenidas en las “Capitulaciones” en ellas se contemplan asuntos relativos a la fundación de las ciudades y al repartimiento de tierras y solares.

En 1523, creó Hernán Cortes las “Instrucciones” que se refieren a la fundación de ciudades señalamientos de sus propios, repartimiento de tierras a sus vecinos y denominación de la tierra sus provincias y lugares.

Las primeras disposiciones municipales de la Nueva España fueron las “Ordenanzas” para vecinos y moradores. Para el buen tratamiento y régimen de los indios y para los concejos en donde se regulaban los asuntos relativos a la milicia, adoctrinamiento, instrucción y tratamiento de indios; residencia y arraigo de los españoles, ganados, cultivos y plantaciones con las ordenanzas de Cortes se concluye la primera etapa del municipio en la Nueva España.

5.- Estructura y funcionamiento del municipio colonial.

Es menester desentrañar la organización política y administrativa del municipio, así como su estructura y funcionamiento de este ente, y son las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, los más antiguos documentos que regulan la vida municipal; Toribio Esquivel Obregón las presenta en su obra; a las que me remito. Las de 1525 indican: *“Las primeras cinco imponen la obligación a todo vecino español de prestar servicio militar; De la sexta a la octava ordenan la obligación del cultivo de la vid, de acuerdo con los indios que les fueron asignados; De la novena a la décimo tercera se ocupan de la obligación de otorgar a los indios la fe católica; La décimo cuarta prohibía exigir a los indios el pago de tributo en oro; De la décimo quinta a la diecinueve indican a los españoles la obligación de residir en el país durante ocho años, como .., además les otorgaba la seguridad de pertenencia de los indios, pudiendo heredarlos a su descendientes; ordenaba que los hombres fueran casados en España, y los que no fueran casados debían hacerlo en un término de un año y medio y en el mismo plazo debían construir su casa: La décimo novena además proveía la justa compensación y premio de los servicios prestados a la Corona por la conquista.”*⁴⁸

El Autor Reynaldo Robles haciendo referencia de las ordenanzas de 1525 cómo: *“Organizaron al Gobierno, estableciendo que cada villa debía de tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal. Cuatro regidores, un procurador y un escribano, con nombramientos que debían hacerse cada primero de enero de cada año; los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente y el alguacil mayor tenía derecho a concurrir al cabildo con voz y voto.”*⁴⁹

⁴⁸ Esquivel Obregón, Toribio. Citado por Eduardo López Sosa. Ob cit pp. 326 y 327.

⁴⁹ Robles Martínez, Reynaldo. Ob cit p. 79.

Asimismo y en este orden de ideas tenemos que enunciar a una figura que por su función social era indispensable para los pueblos españoles que es el cabildo o concejo municipal, pues además, de ellas se valió Cortes para legitimar y legalizar su poder, haciendo que las poblaciones de españoles que se fundaron después de su gobierno, debieron sujetarse a las ordenanzas dadas por él; *“hasta que el 13 de junio de 1576 el rey Felipe II emitió Las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Poblaciones y Pacificación de las Indias; haciendo que gran número de sus disposiciones pasaran a formar parte de la Recopilación de Las Leyes de los Reinos de las Indias.”*⁵⁰

De estas ordenanzas el Autor Toribio Esquivel Obregón enuncia:

- “El capítulo primero prohibía, bajo pena de muerte que se emprendieran descubrimientos sin licencia del rey
- Los capítulos del 2 al 4 detallan lo que los descubridores deben hacer, ordenándoles que asienten en un libro día por día todo lo que vieran en tierra y mares.
- El capítulo 13 dispone que las personas que fueron a descubrimientos por mar y tierra, tomen posesión a nombre de la Corona, de manera solemne en forma que hagan fe.
- El capítulo 20 manda a los descubridores que no empeñen guerra con los indios.
- El capítulo 29 establece que los descubrimientos no se dan con título y nombre de conquista, para no hacer agravio a los indios, y;
- El capítulo 38 manda a los descubridores que elijan los sitios para fundar los pueblos y cabeceras... siempre juicios de los indios por no tenerlos ocupados.⁵¹

Los municipios en la Colonia “son organismos colegiados o corporativos que funcionan como autoridad gubernativa. Había dos tipos de

⁵⁰ López Sosa, Eduardo. Paquete didáctico sobre apuntes de historia del derecho mexicano, Facultad de Derecho, UAEM, México, 2001.

⁵¹ Esquivel Obregón, Toribio. Citado por Eduardo López Sosa. Ob cit pp. 329 y 331.

ayuntamientos: los de españoles en el Nuevo Mundo y los de los indios naturales.”⁵²

Los ayuntamientos de españoles cuando no “*eran corregidores o alcaldes mayores*”: éstos se gobernaban por los siguientes funcionarios: dos alcaldes ordinarios, el alférez real; un número variable de regidores, según la importancia política o económica de la población, dos jurados por cada una de las parroquias, collaciones o barrios; fieles ejecutores, alguacil mayor de cabildo secular, procurador general, escribano o secretario, mayordomo, depositario, funcionarios burocráticos y personal subalterno.

Los dos alcaldes ordinarios se eligen el primer día no festivo de cada año por los regidores; esta elección debería ser aprobada por la autoridad superior con jurisdicción; uno de los alcaldes representaba a los encomendaderos y el otro a los domiciliados; los requisitos para ser alcalde: eran ser habitantes con casa abierta y con permanencia de muchos años en la población; que sepan leer y escribir; no ser deudores de la real Hacienda ni oficiales de ella, presiden la mesa de la sala capitular y ocupan el primer asiento en los bancos del cabildo en las fiestas eclesiásticas; además no pueden ser reelegidos, sino pasados tres años: estaban sujetos a juicio de residencia; ellos dirigían al ayuntamiento y tenían voto en los asuntos judiciales “*también se le llamaban justicia menores u ordinaria*”; asistían a la visita anual de las cárceles; a su ausencia eran sustituidos por el alférez real o por el regidor más antiguo; vigilaban el cumplimiento del presupuesto y supervisaban la administración de las rentas concejales.

Al alférez le corresponde llevar el perdón real; hace solemne la proclamación del nuevo rey; tiene el mando de la milicia ciudadana; goza del privilegio de entrar a cabildo con armas. Primeramente era nombrado por el monarca, aunque posteriormente se convirtió en oficio vendible y renunciable.

⁵² Ibidem.

Los regidores, su número era de 24 a semejanza del municipio de Sevilla; 12 en las ciudades metropolitanas, ocho o seis en las ciudades sufraganeas y cuatro en las villas; en un principio eran electos por los vecinos, luego nombrados por autoridad superior jurisdiccional y finalmente fueron oficios vendibles; (llamados así porque se subastaban al mejor postor), sus atribuciones principales eran las de gobernador y atender la gestión pública. Era requisito ser vecino y podía ejercer trabajos calificados de viles y les estaba ejercer el comercio.

“Los jurados eran representantes de barrio; eran elegidos anualmente por los vecinos; en la sala capitular ocupaban los escaños bajos y su función principal era atender las necesidades de sus electores.”⁵³

Los fieles ejecutores eran dos o más regidores o jurados; nombrados por el cabildo; estaban encargados de los abastos así como de la regulación de las pesas y medidas para evitar los fraudes.

“El alguacil mayor, al principio era nombrado por el concejo, aunque luego a ser oficio vendible, tenía la prerrogativa de entrar armado al salón de sesiones, corre a su cargo el cumplimiento de los acuerdos o decisiones del ayuntamiento, el castigo de los infractores y con los alguacilillos hacían la ronda diurna y nocturna.”⁵⁴

“El procurador general representaba jurídicamente a la corporación municipal; era cargo anual designado en cabildo, también era el apoderado legal del ayuntamiento y representante de este en los asuntos pendientes con la Corona.”⁵⁵

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

“El escribano tenia la fé pública, siendo al mismo tiempo escribano público o de número; levantaba el acta de sesiones; custodiaba el archivo concejil y realizaba toda clase de información, obligándose a guardar silencio de los asuntos de cabildo.”⁵⁶

“El mayordomo era el encargado de la casa capitular y le competía, además, el abandono de los gastos del ayuntamiento, consignándolos como un libro de la mayordomía, fuente de datos para la historia del municipio.”⁵⁷

“El depositario era el tesorero y custodio de todos los bienes que le depositaran; era el encargado de la caja del concejo llevándolos libros de cargo y data. Otros cargos burocráticos eran: los pregoneros, el corredor de longa (daban fe en los contratos celebrados en su intervención) los maceros, porteros, alcalde de la cárcel y sayón o verdugo.”⁵⁸

Asimismo, mención especial merece la hacienda municipal, que era constituida por los ingresos y gastos, así como por los bienes patrimoniales y muebles del ayuntamiento los arbitrios, tasas, bienes de propios comunales, posito y alhóndigas que integraban las finanzas de las corporaciones locales.

Los ayuntamientos de los Indios, junto a los descritos, existían también los ayuntamientos de indios llamados de agregaciones, en la Nueva España, cuyos vecinos eran exclusivamente indios, es decir, estaba prohibida la estancia, en estos lugares de españoles, criollos, mestizos o negros, para evitar abusos.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Ibidem

⁵⁸ Antonio Muro Orejón, Lecciones de historia del Derecho Hispano Indiano, coedición, Escuela libre de Derecho y Miguel A. Porrúa, México, 1989, 229-231 pp.

“Su integración exclusiva de naturales, sin intervención de caciques (señores de los indios, su creación estuvo motivada por el afán de cristianización, reuniéndolos en pueblos fundados con la misma meticulosidad urbanística de los españoles, adiestrando a los indios en el buen manejo del gobierno, donde además adquieran experiencia e idoneidad necesarias; se fundaban por orden del monarca y no podían ser suprimidos sin expresa licencia real; estos ayuntamientos se integraban por los siguientes funcionarios: un alcalde ordinario, cuatro de los regidores; un escribano o quipocamayo, un alguacil, alférez real, pregonero, portero y sayón; sus funciones eran idénticas a las de los ayuntamientos de españoles.”⁵⁹

Para 1759, en los cabildos de la Nueva España, se establecen obligatoriamente los cargos de alcaldes de cuartel y de barrio. Habían dos tipos de cabildos: el abierto, en donde se reunía el vecindario para adoptar resoluciones a los graves problemas locales, y podían ser juntas de gerentes o minoritarios; y los cabildos cerrados que eran las sesiones celebradas por los titulares del concejo municipal, éstas podían ser: ordinarias, especiales, extraordinarias, públicas o secretas.

El ayuntamiento generalmente se reunía en sesiones de cabildo una o dos veces por semana y las funciones de cabildo en la época colonial comprendían:

- “El cuidado de las obras públicas, puentes y caminos;
- La vigilancia de los mercados, ventas y mesones;
- El cuidado del disfrute común de pastos y montes;
- El corte y plantación de árboles;
- El remate de los derechos de vender carne y pan;
- La formación de sus ordenanzas que debían ser aprobadas por el virrey.

⁵⁹ Ibidem, pp 231 y 232.

- El repartimiento de vecindades, caballerías y peonías.
- La administración del municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios.
- La atención de los servicios públicos, policía, agua potable, alumbrado y pavimento.”⁶⁰

Para su sostenimiento y el mejor cumplimiento de sus atribuciones, los ayuntamientos disponían de dos tipos de bienes patrimoniales: los comunes y los propios; los primeros como las fuentes, plazas, donde se hacían las ferias y los mercados, los arenales, las carreteras y los montes. Los propios directamente por el ayuntamiento o los daban en arrendamiento; eran rústicos o urbanos.

Otras dos instituciones inherentes al municipio eran: “el posito y las alhóndigas creados por ordenanzas de Felipe IV el 10 de abril de 1626. El posito era una especie de seguro agrícola, lo constituía un fondo para comprar trigo, cebada y otros granos en épocas en que eran abundantes y venderlos en tiempos en los que escaseaban, o bien, en caso de necesidad pública.”

Las alhóndigas fueron almacenes para guardar granos y mercancía diversa para el comercio directo al consumidor sin intermediarios ni especulación, puesto que el productor estaba obligado a vender su cosecha a la alhóndiga y no podía vender más grano que el que utilizaba para su consumo doméstico.

“Los intendentes reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; presidían los cabildos; aprobaban las

⁶⁰ Constantino Bayle. “Los cabildos seculares en la América Española”, cit por Moisés Ochoa Campos, El municipio. Ob cit, p. 137.

ordenanzas redactadas por el ayuntamiento, y éstos a su vez fueron reducidos a juntas municipales.⁶¹

6.- El municipio mexicano a partir de la independencia.

La historia de nuestro país nos señala que el movimiento de independencia da inicio el 15 de Septiembre de 1810, encabezado por el cura de Dolores, Don Miguel Hidalgo y Costilla y Gallaga, anhelo que se vio forjado hasta el 28 de septiembre de 1821, fecha en que formalmente se instaló la junta gubernativa, la cual nombró a Iturbide como su presidente, levantó el acta de independencia del Imperio Mexicano.⁶²

La vida democrática comienza en México a partir de la Revolución que data el 14 de Julio de 1789, mismas ideas que surgen en México y que dan como resultado la consumación de la independencia hasta el año de 1821.

Durante todo el siglo XIX, en México, los municipios se vieron afectados en relación a su libertad y a la autonomía de éstos, puesto que en la Constitución de Cádiz, jurada en la Nueva España el 30 de Septiembre de 1812, se introdujo el sistema de los jefes prefectos políticos, quienes presidían el gobierno del municipio sujetando a su voluntad a los ayuntamientos, y consumada la Independencia y con el Plan de Iguala, así como el reglamento provisional de imperio mexicano del 18 de diciembre de 1821, el acta constitutiva de la federación mexicana del 31 de enero de 1824, la propia Constitución de 1824, reconocieron la organización municipal, aunque no se aportó alguna cosa trascendente en la historia del municipio en México.

⁶¹ Ochoa Campos, Moisés. Ob cit, p. 156.

⁶² López Sosa, Eduardo. La lucha por el poder político en México, UAEM, México, 1994. p. 78.

Así en 1836, la Constitución mexicana, también llamada de las siete leyes de carácter centralista, dispuso que las autoridades municipales debían ser de elección popular, aunque el 20 de marzo de 1837 el gobierno central dispuso la supresión de los ayuntamientos, reemplazándolos por los jueces de paz subordinados a los prefectos y subprefectos. Hasta que en el año de 1845 se restableció nuevamente a los ayuntamientos y en 1848 se expide la primera legislación sobre los fondos municipales, llamado Plan de Arbitrios. Para 1851 se restauró el ayuntamiento de la ciudad de México aunque al volver Santa Ana al poder central, solamente los concejos municipales se conservaron para las capitales de los estados, siendo la revolución de Ayutla quien restaura en todo el país al ayuntamiento.

No podemos dejar pasar que en la Constitución Federal del 5 de febrero de 1857, no se estableció reglamentación especial respecto a los municipios, únicamente cabe mencionar que el gobierno de Juárez estabilizó el sistema municipal, dejándose nuevamente la facultad a los estados de organizar su gobierno interno.

Y como la historia lo enuncia, la institución municipal durante el siglo XIX no tuvo alguna evolución significativa como lo tuvo en el periodo colonial, pues debido a la pugna entre liberales y conservadores, así como el la Dictadura de Don Porfirio Díaz, los municipios sólo existieron de nombre, ya que eran manejados por los gobernadores y jefes políticos, careciendo de autoridad los ayuntamientos, y con ello se denota que el municipio durante la revolución mexicana no se podía entender como libre y autónomo.

7.- El municipio mexicano en la Constitución de 1917.

Durante todo el siglo XIX, durante los 34 años de la dictadura de Porfirio Díaz (incluyéndose los cuatro años del gobierno del general Manuel González), los ayuntamientos padecieron y sufrieron la injerencia del poder

central, de los prefectos, jefes políticos, subprefectos, en menoscabo de su libertad y de su autonomía, es por ello, que la lucha por la libertad municipal se convirtió en el estandarte que se anhelaba en el establecimiento de la democracia, aboliéndose las jefaturas políticas e instaurando el municipio libre en México.

“La autonomía municipal fue incluida como principio básico en los planes de San Luis y de Guadalupe, que sirvieron de base para que el 26 de diciembre de 1914, Don Venustiano Carranza expidiera el decreto numero 8 la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857, mejor conocida como Ley del municipio Libre.”⁶³

“El plan de de San Luis Missouri, en realidad llamado Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano, dado el primero de julio de 1906, arengaba al pueblo a tomar las armas el 20 de noviembre, para liberar a la nación de la dictadura del general Díaz Mori, estallándose así la batalla en Puebla, interviniendo en ella numerosos presidentes municipales tales como, Manuel M. Diezguez presidente municipal de Cananea, Aniceto Campos, del municipio de Frontera; Plutarco Elías Calles, presidente de Agua Prieta y el presidente municipal de Sonora Álvaro Obregón.”⁶⁴

El resultado de que estalló la revolución dio como resultado que el 7 de junio de 1911, se derroco al coloso de la dictadura, estableciéndose el municipio libre por ley que data del 28 de octubre de 1911, y que realmente fue una adición al Plan de Guadalupe que vino a formar parte de la Constitución de 1857.

Otro antecedente histórico fue publicado en el Diario Oficial el 11 de enero de 1915, decreto provisional de Eulalio Gutiérrez, que expresa: “La libertad municipal es la base de la democracia y uno de los ideales, quizá el

⁶³ Ochoa Campos, Moisés. El Municipio..., Ob. Cit. p. 235

⁶⁴ Ochoa Campos, Moisés. El Municipio..., Ob cit, p. 236.

primero de la revolución triunfante, ha sido la restitución de la libertad de los municipios y con ella de los bienes y rentas propios de las mismas corporaciones, por lo que se deroga la ley del 26 de marzo de 1903 y se restituye a los ayuntamientos de Valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes de la vigencia de la ley referida”.⁶⁵

Finalmente, al triunfo Don Venustiano Carranza, quien ya en poder como jefe de la nación convoca a finales de 1916 al Congreso Constituyente, el cual reunido en la ciudad de Querétaro y previos enconados debates sobre el municipio, expide la nueva constitución vigente desde el 5 de febrero de 1917 hasta nuestros días.

El proyecto de constitución presentado por Carranza al congreso constitucional, el primero de diciembre de 1916 y conocido por éste congreso, hasta el día seis en el título V, artículo 115, expresaba sobre el municipio: “Se consagra la tesis de que la división política fundamental del país es el municipio libre y que en ningún caso las legislaturas locales tendrán menos de siete diputados propietarios “. ⁶⁶

Es finalmente que la comisión del constituyente la que el 24 de enero de 1917, según se refiere el Diario de Debates presentó ya el artículo 115 más cercano al aprobado, que al tratar de asegurar la autonomía financiera, en cuanto a los recursos propios y suficientes, era un problema para los congresistas de aquella época, resolviendo dicho problema los diputados Medina y Jara que en voto particular expresaron: “*La hacienda de los municipios se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el estado a cada municipio; las controversias entre los poderes del estado y los municipios serán resueltas por el tribunal superior.*” ⁶⁷

⁶⁵ Sec de Gob. El municipio mexicano, Ob cit, p. 118.

⁶⁶ Carpizo, Jorge. La constitución mexicana de 1917, Porrúa, México, 2002.

⁶⁷ Tena Ramírez, Felipe. Ob cit p. 158.

Englobando todo lo que enmarca la Constitución de 1917, siendo la única de las tres anteriores que han regido al estado Mexicano reconociendo en su artículo 115; que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades; la administración del municipio a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa; no habrá autoridad intermediaria entre el gobierno del estado y el municipio libre; los municipios administrarán libremente su hacienda; y el reconocimiento de la personalidad jurídica del municipio.

No pasando desapercibidas las reformas que han dado estructura al artículo 115 Constitucional, como son las de las fechas siguientes: El 20 de agosto de 1928, para regular al número de diputados de cada estado; El 29 de abril de 1933, consistió en aplicar el principio de no reelección en el gobierno municipal; El 8 de enero de 1943, para ampliar a seis años el periodo constitucional de los gobernadores; El 12 de febrero de 1947, se reconocieron los derechos de la mujer de votar y ser electa; El 17 de octubre de 1953, se hizo el reconocimiento a nivel nacional de los derechos de la mujer; El 6 de febrero de 1976, se adicionaron las fracciones IV y V para otorgar facultades a los municipios con el fin de regular el crecimiento urbano y la planeación en las zonas conurbanas; El 6 de diciembre de 1977 se introduce el principio de representación proporcional en los ayuntamientos de 300 000 habitantes; El 3 de febrero de 1983, el presidente Miguel de la Madrid, para hacer valer su tesis de campaña como candidato de la descentralización de la vida nacional, con el propósito de fortalecer el régimen municipal, adiciona cinco fracciones más, haciendo de diez fracciones el artículo 115; El año de 1987 el 17 de marzo se derogan las últimas dos fracciones y los principio consagrados en la fracción VIII pasaron a ser las fracciones I y II del artículo 116, quedando el último párrafo en la fracción VIII. El 23 de diciembre de 1999⁶⁸, se reforma el inciso a) del artículo 115 fracción III, tratándose de funciones o servicios públicos que sean competencia de los

⁶⁸ En la reforma el 23 de diciembre de 1999 se sustituyó el término administrar por el de gobernar en el artículo 115 Constitucional fracción I.

Municipios, sean prestados por los gobiernos estatales o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos previa autorización del Ayuntamiento y finalmente, el 14 de agosto del año 2001, se reconocen los derechos de los Indígenas promulgándose dentro del artículo 2º Constitucional la Ley Indígena.

En este orden de ideas el artículo 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedo de la siguiente manera:

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

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de 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.

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.

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento 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;

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y

disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII 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;

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.

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;

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.

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;

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.”⁶⁹

Debido a que dentro del artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se refiere explícitamente a la Institución del Municipio, nos hemos permitido transcribirlo para su exacta comprensión dada la importancia para este trabajo de investigación. Ahora bien, y para efecto de analizar en forma pormenorizada y minuciosa, debimos tomar un Municipio del Estado de Veracruz, como lo es de Tuxpan Veracruz, con el unico

⁶⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, Ed. Isef, 2005.

objetivo de tener un punto de referencia, ya que si analizáramos todos y cada uno de los Municipios de este Estado, nos llevaría un trabajo muy profundo y que no terminaríamos dada la gran magnitud de municipios existentes en el mismo.

En el ayuntamiento en el Municipio de Tuxpan, Veracruz, los huastecos, primeros habitantes de la región, se instalaron en el pueblo de Tabuco, “siete lugares”, situado al sureste de la actual cabecera, casi en la desembocadura del río Tuxpan, que más tarde fue ocupada por los totonacos. A finales del primer milenio de la época contemporánea, bajo la influencia de los toltecas, la población comenzó a ser conocida con el nombre náhuatl de Tochpan, “lugar de conejos”. En los últimos años del siglo XV, las fuerzas mexicas de Ahuizotl conquistaron Tochpan y convirtieron a la región en tributaria de Tenochtitlán. En 1518 Juan de Grijalva descubrió la Huasteca, encontró los ríos de cazonces y Tuxpan, llegó al Tanhuijo, que los españoles llamaron canoas (hoy tamesí) en donde tuvieron un enfrentamiento con los nativos. En 1522, poco después de la conquista de Pánuco, las fuerzas de Hernán Cortés ocuparon la desembocadura del Tuxpan y se establecieron junto al sitio del asentamiento totonaco. Asimismo y en el mismo año, la primera descripción de Tuxpan fue proporcionada por Bernal Díaz del Castillo en su historia verdadera de la conquista de la Nueva España, Hernán Cortés conquistó estas tierras en dicho año.

En la época colonial el territorio que hoy ocupa Tuxpan y su región circundante, pertenecían a la provincia de Pánuco.

Desde finales de la primera década del siglo XVII, abundaban los barcos Ingleses, Franceses y Holandeses, al acecho de buques españoles y que, al menor descuido, desembarcaban en puertos pocos resguardados como el de Tuxpan, entonces llamado Tabuco.

Los siglos XVII y XVIII, representaron para la Huasteca una notable disminución de la población indígena, provocada por su captura para ser vendidos como esclavos en las islas del caribe y por las condiciones de explotación a que fueron sujetos por la dominación hispana.

Con la creación del sistema de intendencias que sustituyó al de provincias, planteado por las reformas Borbónicas que entraron en vigor a partir de 1767, se pretendió ordenar las condiciones internas de las colonias españolas, centralizando las actividades político – administrativas y económicas en beneficio de la metrópoli. De esta manera el puerto de Tuxpan-Tabuco cayó dentro de la jurisdicción de Huachinango, perteneciente a la intendencia de Puebla.

A mediados del siglo XVI, el pueblo de Tuxpan fue incorporado a la alcaldía mayor de Huachinango y al obispado de Puebla. Durante el siglo XVII, el puerto fue atacado en varias ocasiones por piratas ingleses y franceses y por lo menos en 1678 los corsarios británicos saquearon la población. Además de las incursiones, el pueblo se veía frecuentemente afectado, sobre todo en verano, por las crecidas del río Tuxpan, por lo que en la segunda mitad del siglo XVIII, las autoridades españolas decidieron trasladar la población al noroeste, cerca de la ribera occidental de la laguna de Tampamachoco, donde se encuentra desde entonces. En 1787, al instaurarse la división política por intendencias, los pueblos de Tuxpan y Chichontepec, quedaron dentro de la jurisdicción de Puebla. A pesar de su excelente posición geográfica, a medio camino, entre Tampico y Veracruz, a principios del siglo XIX, el puerto de Tuxpan era poco utilizado.

En 1804, se crearon las receptorías marítimas de Tuxpan, Tamiahua y Tihuatlán. Durante el periodo independentista, Tuxpan suplió al puerto de Veracruz en el envío de insumos para la minería a los estados de San Luis Potosí, Querétaro, México, Coahuila y Durango, y a través suyo se mantuvo la tradicional comunicación ultramarina con el altiplano.

En 1826, Tuxpan fue habilitado para el comercio exterior en calidad de receptoría, con esta función prevaleció hasta 1835, cuando por medio de otro decreto fue cerrado. En 1830, el congreso de Puebla elevó la localidad a la categoría de Villa. En 1845, el estado fue dividido y en consecuencia Tuxpan y Chicontepec quedaron incluidos en el departamento de Puebla.

En 1847, la expedición naval de Estados Unidos remontó el río de Tuxpan, el puerto fue la última plaza Mexicana en la zona del golfo que fué tomada por los Norteamericanos. En 1853, el gobierno de Santa Ana decretó la integración de Tuxpan a Veracruz. En 1881, adquirió la categoría de ciudad; en 1914 fue capital provisional del Estado.

Para la primera mitad del siglo XIX, Tuxpan se había convertido en el centro urbano y político de la región, sumaban mas de 650 las casas en las que habitaban 2,500 personas.

Durante el Porfiriato, el desarrollo de la industria petrolera de Tuxpan , desempeñó un papel de gran importancia por su cercanía a los campos, la instalación de diversas empresas favoreció la compra o arrendamiento de grandes extensiones de tierra, así surgieron también las disputas por el territorio, por parte de las compañías: El Águila, La Huasteca Petroleum Company, La Corona, La Penn Mex, La Huasteca o la Sinclair.

Durante el movimiento de independencia, hubo pocas acciones militares en el actual territorio municipal, pero sí y muchas en los alrededores, sobre todo en Papantla, que fueron combatidas por las tropas coloniales acantonadas en el puerto. Poco después de consumada la independencia, la población de Tuxpan era de casi 3,000 habitantes. En agosto de

1829, las fuerzas de Antonio López de Santa Anna, que marchaban hacia Tampico para combatir a la expedición de reconquista de Isidro Barradas, acamparon brevemente en Tuxpan y fueron auxiliadas por sus habitantes, por lo que en 1830, el Congreso de Puebla elevó la población a la categoría de villa. En 1845, luego de varios meses de infructuosas solicitudes y de la detención del líder del movimiento, Luciano Velásquez, los totonacas de Tuxpan, Tantoyuca, Papantla, Ozulama, Anatlán, Pánuco y Tampico, se levantaron en armas para conseguir la restitución de sus tierras comunales y durante más de dos años combatieron a las fuerzas del gobierno (Papantla y Tantoyuca). En abril de 1847, los invasores estadounidenses ocuparon el puerto. En diciembre de 1853, el gobierno de Santa Anna, decretó la separación de Tuxpan de Puebla y su integración a Veracruz. Tres años después, durante el Congreso Constituyente, el diputado Isidoro Olvera, propuso crear el Territorio de Iturbide, que estaría formado por los distritos de Tuxpan, Tampico, Tancanhuitz y Huejutla, pero la moción fue rechazada.

TUXPAN, se fundó sobre la rivera izquierda del río que le da su nombre, a 11 kilómetros de su desembocadura. Municipio de Veracruz situado al norte de Poza Rica y al sureste de Tantoyuca, en el litoral del golfo de México. Superficie: 1,061.89 km². Habitantes 127,622, de los cuales 35,629 forman la población económicamente activa. Hablan alguna lengua indígena 1,809 personas mayores de cinco años (nahuatl 1,017 y totonaco 792). La cabecera es Tuxpan de Rodríguez Cano.

C).- CONCEPTO DE AYUNTAMIENTO

Dentro de este estudio de investigación, se requiere de la realización de algunas precisiones, a efecto de permitir una mayor comprensión en el mismo, Por estos motivos, mencionaré que una de las Autoridades encargadas de proporcionar la correcta convivencia social dentro de un estado de

derecho, lo encontramos en nuestro país a través del Ayuntamiento, Institución Jurídica, que requiere de un estudio pormenorizado en cuanto a su aparición, evolución y desarrollo, mismo que con sus antecedentes históricos, anticiparemos que el Ayuntamiento no es una nueva figura, ni aún contemporánea, sino como ya se advirtió este surge desde la antigua Roma.

Ahora bien, a efecto de definir qué es y cómo se conforma un Ayuntamiento, citaré que es una Institución creada desde los antecedentes romanos, y que ha venido tomando una fuerza y estructura muy definida en nuestro país, y que señalo enseguida:

AYUNTAMIENTO

“ Es la entidad jurídica integrada por una población asentada en un espacio físico que sirve de base a la división política y administrativa de la entidades federativas, las cuales le otorgan su categoría política, su personalidad jurídica y le reconocen su órgano de gobierno, llamado ayuntamiento.”⁷⁰

De lo anterior precisaré, que éste es el órgano máximo administrador que conduce a un buen gobierno, dentro del Municipio, mismo que si lo comparamos con la conducción de un ejercito, una empresa o inclusive una familia, estos en nada equivaldrían ya que requiere de una forma de conducir muy estricta y sigilosa, y sobre todo muy diversa, así como numerosa.

En la larga evolución del Ayuntamiento se agregaron nuevos cargos como el de Síndico, y la corporación, tomo diversos nombres, tales como, los de cabildo⁷¹ Concejo⁷² Municipal. El Término Municipio de refiere más bien a

⁷⁰ Robles Martínez, Reynaldo. Ob cit. pg.57-58.

⁷¹ CABILDO.- sust. masc. eclesiástico. Cuerpo de eclesiásticos capitulares de una catedral/// Aytto.// Junta de Cabildo. // Sala donde se celebra.// Capitulo que celebran algunas ordenes religiosas.// Junta de Hermanaos de Cofradía,// Cofradía sociedad de socorros Mutuos.// Medieval (Siglo XII a XV) Alonso, Martín. Diccionario del español moderno; &a. Edición Primera re impresión. Aguilar, Madrid 1979. Pág. 182

una circunscripción territorial, pero a veces es usado como sinónimo de Ayuntamiento.

D).- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

“Aquella parte del Poder Ejecutivo Municipal. A cuyo cargo esta la responsabilidad de desarrollar la función administrativa. De esta manera la Administración Pública municipal puede entenderse desde dos puntos de vista, uno orgánico, que se refiere al órgano o conjunto de órganos que desarrollan la función administrativa, y desde el punto de vista formal o material, según el cual debe entenderse como la actividad que desempeñan este órgano municipal. Con frecuencia suele identificarse a la función administrativa, como la actividad de o prestación de servicios públicos tendientes a satisfacer las necesidades de una colectividad dentro de una delimitación jurisdiccional como lo es el Municipio.”⁷³

Como su propio nombre lo indica se convierte en pública, cuando ésta, es constituida por una elección popular y a su vez tiene como principal objetivo regir, ordenar, visualizar y organizar los Bienes y Servicios de un Municipio, y justamente se realiza dentro de un territorio preciso y exclusivo perfectamente determinado.

La administración municipal, esta constituida por órganos jerárquicos ordenados y actúa para el cumplimiento de los fines del ayuntamiento, en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general, y para el logro de sus fines, los órganos de la administración pública municipal deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las prioridades y necesidades que establezcan el ayuntamiento y el Plan de Desarrollo Municipal.⁷⁴

⁷² CONCEJO.- Sust. Masc. Ayuntamiento de un Pueblo.// Municipio //Sesión de este.// Concejo de la Mesta. Junta Anual de Pastores y Ganaderos para tratar de sus ganados.// Medieval (Siglo XII a XV) Alonso, Martín. Diccionario del español moderno; &a. Edición Primera re impresión. Aguilar, Madrid 1979. Pág. 182

⁷³ Rendón Huerta B, Teresita. Ob cit. p.15

⁷⁴ López Sosa, Eduardo. Derecho..... Ob cit. p. 145

1.- Organización de la administración pública

Para delimitar la organización de la administración pública municipal debemos entender que cada municipio tiene sus propias necesidades , que deben de ser atendidas por el Ayuntamiento. Se entiende, que la administración pública municipal en algunas áreas puede ser centralizada o descentralizada, según lo dispongan las leyes estatales. Sin embargo, para determinar la organización de la administración pública municipal, me basare en lo que establece la Constitución Federal en su artículo 90º, que determina en adoptar dos tipos de sistemas: la Centralizada y Paraestatal. Las leyes orgánicas regulan la estructura de la administración pública en los siguientes sistemas:

Sistema rígido o cerrado, señala que las dependencias deben existir para el despacho de los asuntos, e inclusive se indica que cuando las limitaciones económicas no permiten designar un titular para cada una de ellas, se responsabilizará a una o más personas de dos o más dependencias.

Sistema Mixto; que señala el mínimo de dependencias que deben de existir.

Sistema Libre; que no establece ni regula dependencias, sólo menciona la Secretaría Municipal, la Tesorería, Seguridad Pública y algunas otras dependencias.

En este orden de ideas, no se puede dejar pasar a figuras de representación social, que son electos a través de la elección popular y que tienen un periodo para llevar a cabo sus funciones determinado en la ley, (tres años) y que por analogía representan a los integrantes de un ayuntamiento y que forman parte de la administración pública municipal.

Para una mejor comprensión de este proyecto, me permitiré , sin el animo de menospreciar esta estructura ya referida, hacer solo algunos comentarios, respecto a las Principales Autoridades que conforman la Administración Publica Municipal, que al igual que cualquier entidad Federativa y Municipal, deberán regirse en un orden que les permita, recaer en un persona que asuma la Responsabilidad del Poder Ejecutivo, y será ésta, quien dirija al Municipio, como lo es en este caso el H. Ayuntamiento, y justamente a quien me referimos, como líder y máxima autoridad ejecutiva municipal, representativa del Ayuntamiento, es al:

a) Presidente Municipal

“Es la persona electa popularmente, que forma parte integrante de un ayuntamiento presidiéndolo y representándolo en los aspectos político administrativo. Constituye, además, el órgano ejecutor de las decisiones. Siendo su función principal ejecutar las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento, así como las facultades otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local, la Ley Orgánica Municipal y el Bando de Policía de y Buen Gobierno, consistiendo esencialmente en presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento, otorgándoles en algunos casos el voto de calidad, representar en los aspectos político y administrativo al Municipio así como al ayuntamiento, publicar y velar por el cumplimiento de los bandos de policía municipal, imponer sanciones administrativas y diversas facultades más de vigilancia, nombramiento y administración.”⁷⁵

A quien se le atribuye un sin número de facultades y obligaciones, que entre otras y solo por tener un panorama genérico del cargo

⁷⁵ Diccionario Jurídico Mexicano Ob cit.

público, y basándome en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, serán las siguientes:

Artículo 36 Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado, Veracruz;

- *“Convocar a las sesiones del Ayuntamiento;*
- *Citar a sesión extraordinaria cuando la urgencia del caso lo reclame o alguno de los ediles lo solicite;*
- *Presidir las sesiones del Ayuntamiento y dirigir los debates;*
- *Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento;*
- *Suspender la ejecución de los acuerdos que estime contrarios a la ley, informando al Ayuntamiento a más tardar en ocho días, para que éste los confirme, modifique o revoque;*
- *Suscribir, en unión del Síndico, los convenios y contratos necesarios, previa autorización del Ayuntamiento;*
- *Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de los diversos ramos municipales;*
- *Vigilar que diariamente se califiquen las infracciones a los reglamentos, bandos de policía y gobierno, y demás disposiciones administrativas de observancia general, imponiendo en ese acto a los infractores la sanción que le corresponda;*
- *Dictar los acuerdos de trámite del cabildo;*
- *Tener bajo su mando la policía municipal preventiva, en términos del reglamento correspondiente, excepto cuando ésta deba acatar 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.*
- *Vigilar la exacta recaudación de las contribuciones municipales cuidando que su inversión se efectúe con estricto apego a los criterios de racionalidad y disciplina fiscal, así como a la contabilidad, evaluación, información periódica auditoría interna y control de gestión que dispongan las leyes de la materia;*
- *Proponer al Ayuntamiento las medidas necesarias para mejorar a la prestación del servicios públicos municipales;*
- *Autorizar en unión de los Ediles de la Comisión de Hacienda, con la firma del Secretario del Ayuntamiento, las órdenes de pago a la Tesorería Municipal que procedan de conformidad con las disposiciones legales y presupuestales aplicables;*
- *Proponer al Ayuntamiento el nombramiento de su Secretario y de su Tesorero;*
- *Proponer al Ayuntamiento la integración de las Comisiones Municipales;*
- *Vigilar las labores de la Secretaria del Ayuntamiento;*
- *Nombrar y remover a los demás servidores públicos del Ayuntamiento;*
- *Tomar a nombre del Ayuntamiento en sesión ordinaria a la protesta de ley al Secretario y al Tesorero Municipal;*
- *Ordenar al personal del Ayuntamiento la ejecución de los trabajos a su cargo;*
- *Supervisar por sí o a través del Síndico o del Regidor que designe, el funcionamiento de las dependencias del Ayuntamiento;*
- *Rendir al Ayuntamiento, en el mes de diciembre, un informe anual sobre el estado que guarda la administración pública municipal;*
- *Promover la educación cívica y la celebración de ceremonias públicas conforme al calendario cívico oficial;*
- *Presidir el Consejo Municipal de Protección Civil;*
- *Asumir la representación jurídica del Ayuntamiento en los actos y hechos en que éste fuera parte, cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello, se excuse o se niegue a asumirla, requiriéndose, en este último caso la previa autorización del Cabildo; y*

- *Las demás que expresamente le confieran esta ley y demás leyes del Estado.*⁷⁶

Asimismo, de acuerdo a la estructura orgánica del Ayuntamiento en segundo lugar encontramos a:

b) Síndico.-

“(Del latín syndicus que a su vez deriva del griego síndicos abogado y representante de una ciudad); es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa, como su asesor legal y en algunos casos como Agente del Ministerio Público.”⁷⁷

Quien es al igual que todos los cargos de elección, por voto popular y sus principales facultades y obligaciones que engloba la ley orgánica municipal, son las siguientes:

Artículo 37 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz:

- *“Procurar, defender y promover los intereses del municipio en los litigios en los que fuere parte, delegar poderes, comparecer a las diligencias, interponer, recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, otorgar el perdón judicial, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover y desistirse del juicio de amparo y del juicio de lesividad. En los casos de delegación de poderes, otorgamiento del perdón judicial y desistimiento en los juicios de amparo o de lesividad, se requerirá previa autorización del Ayuntamiento;*
- *Representar legalmente al Ayuntamiento;*
- *Vigilar las labores de la Tesorería y promover la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal;*
- *Vigilar que, con oportunidad, se presenten los estados financieros mensuales y la Cuenta Pública Anual al Congreso del Estado;*
- *Realizar los actos que le encomiende el Ayuntamiento;*
- *Fungir como Agente del Ministerio Público en los casos que la ley así lo establezca;*
- *Formar parte de las Comisiones de Gobernación, de Reglamentos y Circulares, y de Hacienda y Patrimonio Municipal, así como firmar las cuentas, órdenes de pago, los cortes de caja de la Tesorería y demás documentación relativa;*

⁷⁶ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, artículo 36.

⁷⁷ Diccionario Jurídico Mexicano, ob cit.

- *Colaborar en la formulación anual de la ley de ingresos del municipio en los términos señalados por ésta ley y demás disposiciones legales aplicables;*
- *Registrar y, en su caso, reivindicar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;*
- *Intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, cuidando que se cumplan los requisitos legales y reglamentarios para su adecuado control y vigilancia;*
- *Asistir y participar, con voz y voto, en las sesiones del Ayuntamiento;*
- *Presidir las comisiones que acuerde el Ayuntamiento;*
- *Asociarse a las Comisiones cuando se trate de asuntos que afecten a todo el Municipio; y*
- *Las demás que expresamente le confieran esta ley y demás leyes del Estado.*⁷⁸

Otra figura que no se puede dejar pasar debido a la importancia que tiene en el desempeño de sus funciones, y que cuenta con un número de integrantes dependiendo del número de habitantes del municipio, y que se encargaran de verificar que los recursos se apliquen adecuadamente:

c) Regidores.-

Los regidores llamados también concejales, como este último vocablo lo indica, *“son representantes populares, electos en forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembro o integrante del ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal”*.⁷⁹

Conforme lo establece la ley, la figura del regidor es: *“un órgano del gobierno municipal que administra los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del municipio frente a sus habitantes, a saber: el funcionamiento de los servicios públicos, tales como los mercados, el agua potable, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería y en su caso las suplencias de la presidencia municipal”*.⁸⁰

A quienes se les atribuyen las facultades y obligaciones, que se enuncia a continuación:

⁷⁸ Ley orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz. Artículo 37.

⁷⁹ Diccionario Jurídico Mexicano, Ob cit.

⁸⁰ Idem.

Artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz;

- *“Asistir puntualmente a las sesiones del Ayuntamiento y de las Comisiones de que formen parte, y participar en ellas con voz y voto;*
- *Informar al Ayuntamiento de los resultados de las Comisiones a que pertenezcan;*
- *Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios públicos municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada;*
- *Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el Ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones;*
- *Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren convocados por el Presidente Municipal;*
- *En su caso, formar parte de la Comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal, así como revisar las cuentas, órdenes de pago, los cortes de caja de la Tesorería y demás documentación relativa;*
- *Colaborar en la formulación anual de la ley de ingresos del municipio, en los términos señalados por esta ley y demás disposiciones legales aplicables; y*
- *Las demás que expresamente le confieran esta ley y demás leyes del Estado.* ⁸¹

Finalmente dentro de esta estructura, encontramos un órgano que quizás por su denominación no sea tan mencionado; sin embargo, no deja de ser importante, como lo son:

C) Comisiones Especiales.-

Estas son creadas con el propósito de mejorar el funcionamiento de la administración pública municipal, y abarcar todas aquellas áreas en las cuales el desempeño depende principalmente de comisiones municipales que la ley contempla, debido a la necesidad que demanda el municipio para proporcionar a sus habitantes las seguridades que conforme a derecho les corresponde.

En este sentido, las comisiones Municipales: *“Son órganos que se integran por Ediles con el propósito de contribuir a cuidar y vigilar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento, en la prestación de los servicios*

⁸¹ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, Artículo 38.

*públicos, así como de las dependencias, pudiendo, en su caso, proponer el nombramiento, suspensión o remoción de sus empleados”.*⁸²

Como se puede apreciar, éstas conocerán de actividades específicas que se concentran en lograr sus objetivos en forma determinada, que les permita realizar su trabajo eficazmente, y su meta primordial consiste en la objetivización de la actividad única encomendada.

No omitimos mencionar, que estas concesiones deberán ser aprobadas por el Cabildo o Junta de Gobierno, quien emitirá la orden para el desempeño de dicha comisión bajo el amparo y justificación legal, económica y administrativa sustentado en las normas y leyes específicas, quien desde su Constitución Política Estatal hasta las disposiciones legales emitidas y aprobadas previamente por el Congreso local. Todo esto se ajustara de acuerdo a cada uno de los Estados, siendo este el principal soporte jurídico para la aprobación y desempeño en el buen gobierno.

Además para el caso específico del Estado de Veracruz, y para tener una mejor referencia del presente trabajo de investigación, dichas comisiones están perfectamente delimitadas, mismas que fueron creadas para supervisar el buen funcionamiento en la prestación de los servicios públicos municipales, pudiendo inclusive proponer el nombramiento, suspensión o remoción de los servidores públicos, tal como lo enuncia el artículo 39º de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, dichas comisiones especiales o municipales, se encuentran plasmadas en dicha ley.

El Artículo 40º de la Ley citada, nos indica que el ayuntamiento tendrá las siguientes Comisiones Municipales:

- *“Hacienda y Patrimonio Municipal;*
- *Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento Deportivo;*

⁸² Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, Artículo 39.

- *Policía y Prevención del Delito;*
- *Tránsito y Vialidad;*
- *Salud y Asistencia Pública;*
- *Comunicaciones y Obras Públicas;*
- *Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regularización de la Tenencia de la Tierra;*
- *Participación Ciudadana y Vecinal;*
- *Limpia Pública;*
- *Fomento Agropecuario;*
- *Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastros;*
- *Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales;*
- *Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado;*
- *Ecología y Medio Ambiente; y*
- *Registro Civil, Panteones y Circulares.*⁸³

Independientemente de las antes comisiones antes citadas, se podrán nombrar comisiones de carácter permanente o transitorias que se requieran conforme a las necesidades del servicio público, como podemos observar las comisiones están perfectamente establecidas en el Estado de Veracruz entidad federativa que nos interesa debido al presente estudio de investigación.

Para efecto de obtener los resultados de la Administración Pública Municipal, en forma y términos de ley, necesariamente requerimos de conocer su:

2.- Estructura y funcionamiento de la Administración Pública Municipal

Con el propósito de conocer el funcionamiento de los órganos de la Administración Pública Municipal es importante entender lo siguiente:

La jurisdicción municipal comprende de una cabecera municipal, delegaciones o pueblos, rancherías y/o sectores y manzanas.

⁸³ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz. Artículo 40.

La función específica del H. Ayuntamiento, consistirá en proporcionar bienes y servicios a sus gobernados, a través de un cuerpo colegiado compuesto por diversos organismos que lo auxilian para obtener resultados eficaces.

La estructura básica de cualquier tipo de ayuntamiento, son el Presidente Municipal, la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal y la Comandancia de Policía, que son las unidades administrativas que en cualquier municipio no cambian; sin embargo, en todo el país la administración pública municipal, presenta algunas diferencias, ya sea por la denominación o las funciones que desempeñan las dependencias, por ejemplo, se pueden organizar en direcciones, en departamentos, o en unidades o en coordinaciones, a excepción de las ya citadas; es por ello que la estructura municipal es considerada como heterogénea, de acuerdo con las características del municipio.

El presidente municipal, para poder llevar a cabo la administración pública y poder cumplir de manera eficaz su cargo, se auxilia por un aparato administrativo, formado por dependencias y/o unidades encargadas de atender las diversas necesidades de sus gobernados.

Precisamente, uno de los principales órganos generadores de la toma de decisiones dentro de un Ayuntamiento se centraliza justamente en:

a) La Secretaría del Ayuntamiento.

“Es un órgano superior de la administración pública municipal, con atribuciones para auxiliar al ayuntamiento y al presidente municipal. El secretario tiene dos tipos de funciones, una como auxiliar del ayuntamiento y otra como auxiliar del presidente municipal.”⁸⁴

⁸⁴ Diccionario Jurídico Mexicano. Ob cit.

Este órgano máximo administrativo político, se encargará en forma fehaciente de vigilar, colaborar, administrar y sobre todo como auxiliar de la toma de decisiones, tal es el caso, que a través de este órgano, pasan todas y cada una de los problemas del Ayuntamiento, y será junto con el Presidente Municipal quienes encarguen de encontrar la mejor decisión en estricto apego a la ley.

Otra dependencia no menos importante es quien se encargue de recaudar las contribuciones de sus gobernados del H. Ayuntamiento, la:

b) La Tesorería Municipal.

“Es un órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales responsables de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento.”⁸⁵

Dicha dependencia tiene como funciones la recaudación de impuestos, la repartición, y administración del presupuesto municipal y con ello el desenvolvimiento de toda la administración pública municipal del ayuntamiento.

Otra dependencia, que constituye sin lugar a dudas la seguridad pública que requieren los habitantes, además de estar encargada de ser un vigilante constante del orden público, de las buenas costumbres así como del correcto desenvolvimiento de la comunidad, la encontramos en:

c) La Comandancia Pública.

“Es un órgano que tiene como función primordial la de preservar la integridad y patrimonio de los habitantes y transeúntes, para

⁸⁵ López Sosa, Eduardo. Derecho....., Ob cit. p. 140

garantizar la tranquilidad, seguridad, bienes de las personas, la moralidad y el orden público.”⁸⁶

Órgano dependiente del ayuntamiento, quien se le atribuye un sin numero de facultades como es de la mantener el orden en la comunidad y el buen gobierno.

3.- Elementos de la administración pública municipal.

Siguiendo en la línea de estudio y dada la naturaleza de este trabajo, me referiré al Estado de Veracruz, en cuanto a los elementos que conforman la Administración Pública Municipal, serán aquellos que permitan visualizar y determinar la organización Administración Pública del Estado. El hecho de realizar algunos señalamientos respecto a la Administración Pública Federal, es solo para tener una referencia ; sin embargo, solo me referiré a los elementos más sobresalientes:

Existen tres elementos de la administración pública municipal:

- *“Elementos personales.-* Son todos aquellos que conforman el órgano de gobierno representados por personas físicas, llamados también servidores públicos que tienen a su cargo una serie de actividades que les encomienda la ley y que deben desempeñar.
- *Elementos materiales.-* Son el conjunto de bienes muebles o inmuebles necesarios para realizar las actividades de cargo de la administración municipal.
- *Elementos formales.-* Lo constituye los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los órganos encargados de la administración. “⁸⁷

⁸⁶ López Sosa, Eduardo. Derecho....., Ob cit. p. 142

⁸⁷ López Sosa, Eduardo. Paquete..... Ob cit.

Como lo expresan algunos especialistas en la materia, GABINO FRAGA, e inclusive ACOSTA ROMERO, la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, entre una de las tantas funciones del ejecutivo, será tomar las mejores decisiones para beneficio de sus gobernados.

Por la razón anterior, el vínculo entre la Administración Pública Municipal y la Constitución Federal, lo encontramos en el artículo 90^a, que señala la forma en que se distribuirán los negocios del orden administrativo.

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos y definirán las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

*Las Leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre estas y las Secretarías del Estado y Departamentos Administrativos”.*⁸⁸

Precisamente aquí, se percibe que la Administración Pública Federal, deberá ser centralizada y paraestatal, como norma fundamental básica otorgándose el soporte jurídico para determinar su actividad administrativa y los términos en los que habrá de realizarse.

4.- Órganos centralizados de la administración pública municipal.

La administración pública municipal se constituye por *“Un conjunto de órganos jerárquicamente ordenados y que actúan para el*

⁸⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 90.

*cumplimiento de los fines del municipio*⁸⁹, es por ello que la administración centralizada: *“Es el conjunto de órganos dependientes del poder público municipal que tiene como finalidad realizar las tareas permanentes de interés general tendientes a satisfacer necesidades colectivas.”*⁹⁰

La administración municipal, como ya sabemos esta integrada por el presidente municipal y las dependencias que jerárquicamente le están subordinadas directamente, los órganos de la administración pública municipal deberán conducir sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que establezcan el ayuntamiento y el Plan de Desarrollo Municipal; y dentro de las facultades que enunciarnos anteriormente, se encuentra contemplado que el presidente municipal, propondrá al cabildo las dependencias Administrativas, necesarias para la operación de sus programas y con las unidades necesarias, para llevar a cabo la administración de programas relacionados con los diferentes aspectos que lleven al buen funcionamiento de los servicios en dicho municipio, por ejemplo;

- *“La Dirección Jurídica Consultiva.- Esta dirección tiene el propósito de apoyar todos aquellos actos de orden legal, defendiendo sus intereses, asesorando y apoyando jurídicamente al ayuntamiento;*
- *La Dirección de Ingresos.- Entre cuyos objetivos se encuentra planear, organizar, dirigir y evaluar las acciones relacionadas con la captación de recursos financieros tendientes a satisfacer los requisitos de los programas contenido dentro del Plan de Desarrollo Municipal;*
- *La Dirección de Egresos.- Tiene como objetivo planear, organizar, dirigir y evaluar las acciones relacionadas con la aplicación de los recursos financieros derivados de la ejecución de los programas contenidos en el Plan de Desarrollo Municipal;*

⁸⁹ López Sosa, Eduardo. Derecho.....Ob cit. P. 76

⁹⁰ Ibidem.

- *La Dirección de Obras Públicas.- Tiene como objetivo planear, organizar, dirigir y controlar, bajo el marco de las normas jurídicas vigentes y de los planes de desarrollo urbano correspondientes, todas aquellas obras que sean de beneficio social en las comunidades del municipio, coordinando los proyectos de obras, así como intervenir en la autorización de construcciones de las mismas, para la prestación de un servicio público.*
- *La Dirección de Servicios Públicos.- Que a su vez ésta se encuentra subdividida, en virtud de que los servicios públicos son varios y que cada uno comprende una subdirección que se encargue de cada uno de los servicios que se presta en el municipio y que tiene como objetivo dotar, coordinar y supervisar la adecuada, oportuna y eficaz prestación de los servicios públicos que tenga encomendados el ayuntamiento; coordinando los servicios de limpia, alumbrado público, parques, jardines, panteones, mercados, tianguis y rastros dentro del municipio, proporcionando asimismo el mantenimiento a las instalaciones y equipo necesario para la prestación de dichos servicios.”⁹¹*

De lo anterior, podemos deducir que efectivamente las actividades son múltiples y diversas y, que nos presentan una amalgama de obligaciones y responsabilidades, que recaen en uno o dos órganos muy importantes para el buen desempeño y funcionamiento de la Administración Pública Municipal, debiéndose considerar para entender el presente trabajo de investigación.

5.- La administración pública municipal descentralizada.

La administración pública municipal, podrá descentralizarse o desconcentrarse según convenga a sus fines, conforme a lo establecido por las leyes y por el Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal.

⁹¹ López Sosa, Eduardo. Derecho..... Ob cit., pag 86.

Tomando en consideración a los autores en la materia tales como Gabino Fraga, quien manifiesta “*Para el régimen de la centralización existe una forma de organizar administrativa denominada descentralización*”⁹²; que no es otra cosa, que cambiar la realización de algunas actividades administrativas y órganos que guardan con la administración central en una relación que no es la de jerarquía. Asimismo para el maestro Andrés Serra Rojas, manifiesta por su parte que: “*Descentralizar no es independizar, sino solamente dejar o atenuar la jerarquía administrativa conservando el poder central limitando sus facultades*”.⁹³

Retomando las posturas anteriores, será importante describir lo que señala el Diccionario de la lengua española expresa: “*Descentralizar es transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercida el gobierno supremo del estado*”.⁹⁴

Con los antecedentes antes puntualizados, podemos señalar que la Administración Pública Municipal descentralizada, será aquella que convenga en una región, y que tiene como objetivo que dichos organismos se separen de una administración central (entiéndase Ayuntamiento), además, no se juntaran a las decisiones jerárquicas de ésta, siendo virtualmente una separación orgánica administrativa y técnica misma que se encuentra dotado de un Patrimonio Propio asegurando así su autonomía. Dicha autonomía es sumamente restringida, por el sin número de comités de vigilancia, auditorías y demás supervisiones a las que se encuentra sujeta, por la misma Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Dicha vigilancia y supervisión están debidamente justificados y sustentados por la propia legislación que las crea y controla; sin embargo, la ardua y continua entrega de reportes, no permite en esencia desempeñar la pretendida “*Autonomía*” que la propia ley señala, y con el propósito de no entrar

⁹² Fraga, Gabino, Ob cit p.150.

⁹³ Serra Rojas, Andrés. Ob cit. p. 106.

⁹⁴ Real Academia Española. Diccionario de la lengua española, 20ª Ed., Madrid, 2001, t. 2, p. 1239.

en discusiones antagónicas, concentraré este estudio en el marco jurídico legal que justifica la existencia de la Administración Pública Municipal Descentralizada, y que se fundamenta en el artículo 45 de la Ley orgánica de administración pública federal, que enuncia lo siguiente: *“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”*⁹⁵

6.- Ley de organismos públicos descentralizados de carácter municipal.

Como parte de la propuesta de estudio, que es necesaria resaltar la Ley de organismos públicos descentralizados de carácter municipal, a la que recurriré constantemente.

Esta ley tiene entre sus más destacadas características: regir, coordinar, establecer y definir las reglas que habrán de sujetarse los Organismos Descentralizados Municipales.

En cada entidad federativa existen organismos descentralizados que son regidos por esta legislación misma en la que encontramos elementos destacados tales como: personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en el manejo de los recursos y el carácter de autoridad en los casos de recaudar y administrar como autoridad fiscal, asimismo constituirán su domicilio en la cabecera municipal, independientemente de que para su desarrollo de actividad establezcan delegaciones en donde se requiera.

La administración de cada uno de los organismos estará a cargo de un consejo directivo, integrado por el presidente municipal, dos representantes del ayuntamiento, uno de los cuales fungirá como vicepresidente a designación del ayuntamiento para suplir las ausencias del presidente, y tres

⁹⁵ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 45.

vocales que se nombrarán a propuesta de las organizaciones vecinales, comerciales, industriales o de otro tipo que sean usuarios del servicio.

Como parte del estudio del presente trabajo tesinal, debo retomar, que la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento, deben prestarse a la población, asimismo, deberán establecer las bases de coordinación con la administración federal, la cual se encuentra contenida en la Ley sobre la Prestación de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado contenida en el Decreto 93 de fecha 22 de julio de 1982.

En este orden de ideas, y como ya sea mencionado, los organismos públicos descentralizados municipales, forman parte del sector administrativo auxiliar de los ayuntamientos, los cuales, asumirán la responsabilidad municipal de organizar y tomar a su cargo, la administración, funcionamiento, conservación y operación de agua potable, alcantarillado y saneamiento dentro de los límites de su circunscripción territorial, para lo cual se les asignarán los bienes que constituyen la infraestructura municipal para la prestación del servicio.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO JURÍDICO

Para el estudio del presente trabajo de investigación, y a efecto de justificar la concesión de suministro de agua potable a personas físicas o morales, será preciso desglosar, todos y cada uno de los ordenamientos jurídicos que se refieren a este, iniciando por la máxima jurídica hasta los las leyes locales:

A) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1.- ARTÍCULO 115 FRACCIÓN III.

“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:

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.*⁹⁶

De su propia lectura, se desprende que este precepto constitucional, le otorga personalidad jurídica al Municipio y lo enviste para su mejor funcionamiento y organización interna. Precisamente, cuando me refiero a este artículo, pretendo establecer que el Municipio tiene una importancia vital para el desarrollo de las comunidades en cada entidad federal, y precisamente por esta razón, siendo el Municipio de Tuxpan el motivo de este trabajo de investigación, especificamos que la Constitución Federal en su fracción III del artículo 115, hace una referencia precisa sobre la personalidad y capacidad con la que cuenta el Municipio en cada Entidad, para así gozar de las atribuciones y facultades que de principio le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La importancia de este artículo, se traduce esencialmente, en que cuando nos referimos a la capacidad jurídica que tiene una institución, no podemos dejar pasar desapercibido al Municipio, que será finalmente quien tenga el primer contacto con sus gobernados, para efecto de conocer sus necesidades y estar más cerca, con el propósito de otorgarles mayor atención en beneficio de estos.

Resulta imprescindible, correlacionar diversos preceptos legales constitucionales, a través de los cuales se establecen los elementos necesarios, para encontrar los mejores mecanismos y condiciones que permitan contribuir para el mejor desarrollo económico del Municipio. Es así como esta disposición la encontramos relacionada directamente a través del artículo 25 constitucional que a la letra dice:

⁹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos. Artículo 115

2.- Artículo 25° Constitucional:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El estado planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoría o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones que para el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.⁹⁷

De este artículo destacaremos de sobre manera, el párrafo quinto mismo que expresa en forma directa y contundente, que el Sector Público puede participar por si y con los sectores social y privado, organizando las áreas prioritarias para el desarrollo, y bien estar común. Justamente de este artículo, observamos como el Gobierno Federal a través de la Constitución puede obtener

⁹⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 25.

la participación de él sector privado para otorgar a sus gobernados mejores expectativas de desarrollo y de servicios públicos.

No omito mencionar, que este precepto constitucional, encuentre no solo un sustento para el apoyo económico y social de la población, sino que adicionalmente se puede auxiliar de la Iniciativa Privada para lograr su propósito, que lo encuentra justamente en el beneficio de sus gobernados, quien alentado al sector privado con inversiones en los diversos rubros, en forma conjunta con el gobierno federal diseñan las estrategias más acordes y de mejoramiento en la población.

Merece igualmente un comentario no muy profundo, pero no menos importante como lo es el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el que menciona en su apartado:

3.- Artículo 27 Constitucional, párrafos quinto y sexto, enuncia:

“ La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

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

“Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como

parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.⁹⁸

Si bien es cierto, que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de territorio nacional son originariamente de la nación, sin embargo, le concede el derecho de transmitirlo a particulares traduciéndose en propiedad privada. Este precepto constitucional, es el parte aguas y fundamento legal primario de nuestro trabajo de investigación, ya que en su apartado y fracción primera, establece en forma contundente, que la CONCESION SERÁ OTORGADA PARA SU EXPLOTACIÓN DE AGUA PARA LOS MEXICANOS DE NACIMIENTO O POR NATURALIZACION E INCLUSIVE PARA EMPRESAS MEXICANAS, por lo tanto este artículo, en forma eficaz, real y contundente permite por disposición oficial que la CONCESIÓN sea posible, siempre y cuando cubran los requisitos antes citados e inclusive podría otorgarse la CONCESIÓN en una empresa extranjera siempre que cumpla con lo establecido por la Secretaria de Relaciones Exteriores.

Es importante destacar, que aunque pareciera imposible que el servicio de agua potable pudiera ser concesionado a favor de la Iniciativa Privada, ya que de acuerdo a lo investigado, ningún Municipio en la República Mexicana ha autorizado la concesión de este servicio público, también lo es, que este precepto constitucional le otorga plena jurisdicción y facultades a la Administración Municipal para otorgar dicha concesión, misma que como lo desarrollaré en esta tesis, determinaré cuales son los lineamientos, así como sus

⁹⁸ CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS. ARTÍCULO 27°.

ventajas y desventajas para el establecimiento de una concesión otorgada a un particular o a la iniciativa privada.

Justamente, el artículo 27° constitucional, en su párrafo Sexto, nos invita a reflexionar que la concesión del agua se puede ejecutar, resolver y realizar, siempre y cuando tenga un control de acuerdo a la normatividad; sin embargo, no es posible efectuarla sin que exista un procedimiento administrativo, y se refleje una utilidad para el bien de la comunidad, circunstancia que detallaremos más adelante.

De igual forma, merece un estudio reflexivo el artículo 28° Constitucional en sus apartados Décimo y Décimo Primero, mismos que a la letra dicen:

4.- Artículo 28 párrafos décimo y décimo primero.

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

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley. “

En este precepto constitucional podemos percibir en sus párrafos décimo y décimo primero, que la concesión de los servicios públicos sólo será posible cuando la ley local así lo establezca, ya que esta plena y formalmente establecido que los servicios públicos son regulados por la autoridades administrativas, sin embargo, en estos apartados se faculta a dichas autoridades puedan otorgar en concesión los servicios públicos a particulares, siempre y cuando se ajusten a las normas y disposiciones legales establecidas.

De suma importancia es aclarar que en la actualidad existen muy pocos servicios públicos concesionados a la iniciativa privada, por cualquiera de los ayuntamientos de la república mexicana, y justamente en este trabajo de investigación analizaré cuales podrían ser las ventajas que obtendría un ayuntamiento al concesionar estos servicios, pues considero que es más factible, la concesión de servicios, que asumir compromisos mismos que en su mayoría de los casos no cumple con el propósito primordial como lo es, que sus gobernados tengan un servicio público eficaz y la Administración pública obtenga una inversión e ingresos mayor.

Así las cosas, sólo nos quedaremos con esta premisa, que durante el desarrollo de esta tesis iremos diseñando, para así realizar una propuesta que considero reduciría los costos y sus beneficios serían mayores, tanto para los gobernados como para las autoridades administrativas.

Siguiendo en la correlación de los artículos constitucionales, no podemos omitir el artículo 90º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que a la letra dice:

5.- Artículo 90º Constitucional:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

Los argumentos y fundamentos constitucionales de la concesión de los servicios Municipales, los encontramos justamente en este precepto constitucional, mismo que establece que deberá existir una estrecha relación entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, mismas con las que se conformarán los vínculos estrechos con el propósito de otorgar los mejores beneficios para un buen gobierno, y en beneficio de sus habitantes.

Este precepto constitucional, determina en estricto sentido la forma en que la Administración Pública Federal otorgara las bases en las que se organizará la creación de las entidades paraestatales, mismas que a su vez, de acuerdo a la Ley Orgánica que expida el Congreso, podrá determinar bases para el mejor funcionamiento y el buen gobierno, incluyendo por supuesto, que si es preciso dentro de estas disposiciones legales, la decisión de concesionar un servicio público, éste artículo igualmente le otorga las facultades para ello, ya que dentro de esas bases se encuentra la posibilidad de la concesión.

Para dar una **definición exacta de lo es la:**

a) Administración Pública Centralizada.

Será necesario, analizar el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administrativa Pública Federal, que a continuación a letra se transcribe:

“En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretarías de Estado;... II. Departamentos Administrativas, y.... III. Consejería Jurídica.”

Los órganos, más que organismos desconcentrados, son parte de la centralización administrativa cuyas atribuciones o competencia la ejercen en forma regional, fuera del centro geográfico en que tiene su sede el poder central supremo.

b) Administración Pública Paraestatal.

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a continuación dice:

“Son organismos descentralizados las entidades creada por ley o por decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

Otra disposición legal que analizaremos y que por ende resulta importante retomarla con el propósito de analizar y de fundamentar nuestro proyecto de tesis, será la ley que se cita enseguida:

B) LEY DE AGUAS NACIONALES.

Esta ley, surge trascendentalmente en cuanto a su estudio, ya que de ésta se desprende que el agua es un bien de dominio público de acuerdo a lo establecido en el artículo 27 párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que propiamente no tiene un precio, lo cierto, es que su extracción, conducción y entubamiento, es lo que si tiene un costo, y en es entre otras cosas, las que se menciona en los diversos artículos que se citan enseguida:

“Artículo 16. La presente Ley establece las reglas y condiciones para el otorgamiento de las concesiones para explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, en cumplimiento a lo dispuesto en el Párrafo Sexto del Artículo 27 Constitucional.

Son aguas nacionales las que se enuncian en el Párrafo Quinto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El régimen de propiedad nacional de las aguas subsistirá aun cuando las aguas, mediante la construcción de obras, sean desviadas del cauce o vaso originales, se impida su afluencia a ellos o sean objeto de tratamiento.

Las aguas residuales provenientes del uso de las aguas nacionales, también tendrán el mismo carácter, cuando se descarguen en cuerpos receptores de propiedad nacional, aun cuando sean objeto de tratamiento.

Artículo 17. Es libre la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales superficiales por medios manuales para uso doméstico conforme a la fracción LVI del Artículo 3 de esta Ley, siempre que no se desvíen de su cauce ni se produzca una alteración en su calidad o una disminución significativa en su caudal, en los términos de la reglamentación aplicable.

No se requerirá concesión para la extracción de aguas marinas interiores y del mar territorial, para su explotación, uso o aprovechamiento, salvo aquellas que tengan como fin la desalinización, las cuales serán objeto de concesión.

Capítulo II Concesiones y Asignaciones

Artículo 20. De conformidad con el carácter público del recurso hídrico, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales se realizará mediante concesión o asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o directamente por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que dispone la presente Ley y sus reglamentos. Las concesiones y asignaciones se otorgarán después de considerar a las partes involucradas, y el costo económico y ambiental de las obras proyectadas.

Corresponde a los Organismos de Cuenca expedir los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga a los que se refiere la presente Ley y sus reglamentos, salvo en aquellos casos previstos en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, que queden reservados para la actuación directa de "la Comisión".

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley, sus reglamentos, el título y las prórrogas que al efecto se emitan.

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, o el Distrito Federal y sus organismos descentralizados se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley y sus reglamentos. Cuando se trate de la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, incluidos los procesos que estos servicios conllevan, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se realizará mediante asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, en correspondencia con la Fracción VIII del Artículo 3 de la presente Ley. Los derechos amparados en las asignaciones no podrán ser objeto de transmisión.

La asignación de agua a que se refiere el párrafo anterior se regirá por las mismas disposiciones que se aplican a las concesiones, salvo en la transmisión de derechos, y el asignatario se considerará concesionario para efectos de la presente Ley.

Las concesiones y asignaciones crearán derechos y obligaciones a favor de los beneficiarios en los términos de la presente Ley.

El Gobierno Federal podrá coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, a través de convenios de colaboración administrativa y fiscal para la ejecución por parte de estos últimos, de determinados actos administrativos y fiscales relacionados con el presente Título, en los términos de lo que establece esta Ley, la Ley de Planeación, la Ley de Coordinación Fiscal y otras disposiciones aplicables, para contribuir a la descentralización de la administración del agua.

Cuando las disposiciones a partir del presente Título se refieran a la actuación de "la Comisión", en los casos que a ésta le corresponda conforme a lo dispuesto en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, o del Organismo de Cuenca que corresponda, se entenderá que cada instancia actuará en su ámbito de competencia y conforme a sus facultades específicas, sin implicar concurrencia. En lo sucesivo, esta Ley se referirá a "la Autoridad del Agua", cuando el Organismo de Cuenca que corresponda actúe en su ámbito de competencia, o bien, "la Comisión" actúe en los casos dispuestos en la Fracción y Artículo antes referidos.

Artículo 21. La solicitud de concesión o asignación deberá contener al menos:

- I. Nombre y domicilio del solicitante;
- II. La cuenca hidrológica, acuífero en su caso, región hidrológica, municipio y localidad a que se refiere la solicitud;
- III. El punto de extracción de las aguas nacionales que se soliciten;
- IV. El volumen de extracción y consumo requeridos;
- V. El uso inicial que se le dará al agua, sin perjuicio de lo dispuesto en el Párrafo Quinto del Artículo 25 de la presente Ley; cuando dicho volumen se pretenda destinar a diferentes usos, se efectuará el desglose correspondiente para cada uno de ellos;
- VI. El punto de descarga de las aguas residuales con las condiciones de cantidad y calidad;
- VII. El proyecto de las obras a realizar o las características de las obras existentes para su extracción y aprovechamiento, así como las respectivas para su descarga, incluyendo tratamiento de las aguas residuales y los procesos y medidas para el reúso del agua, en su caso, y restauración del recurso hídrico; en adición deberá presentarse el costo económico y ambiental de las obras proyectadas, esto último conforme a lo dispuesto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y
- VIII. La duración de la concesión o asignación que se solicita.

Conjuntamente con la solicitud de concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se solicitará el permiso de descarga de aguas residuales y el permiso para la realización de las obras que se requieran para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas y el tratamiento y descarga de las aguas residuales respectivas. La solicitud especificará la aceptación plena del beneficiario sobre su obligación de pagar regularmente y en su totalidad las contribuciones fiscales que se deriven de la expedición del título respectivo y que pudieren derivarse de la extracción, consumo y descarga de las aguas concesionadas o asignadas, así como los servicios ambientales que correspondan. El beneficiario conocerá y deberá aceptar en forma expresa las consecuencias fiscales y de vigencia del título respectivo que se expida en su caso, derivadas del incumplimiento de las obligaciones de pago referidas.

Tratándose de solicitudes de concesión para el uso agrícola a que se refiere el Capítulo II, del Título Sexto, de esta Ley, no se requerirá solicitar conjuntamente con la concesión el permiso de descarga de aguas residuales, siempre que en la solicitud se asuma la obligación de sujetarse a las Normas Oficiales Mexicanas o a las condiciones particulares de descarga que correspondan, y a lo dispuesto en el Artículo 96 de esta Ley.

Artículo 21 BIS. El promovente deberá adjuntar a la solicitud a que se refiere el Artículo anterior, al menos los documentos siguientes:

I. Los que acrediten la propiedad o posesión del inmueble en el que se localizará la extracción de aguas, así como los relativos a la propiedad o posesión de las superficies a beneficiar;

II. El documento que acredite la constitución de las servidumbres que se requieran;

III. La manifestación de impacto ambiental, cuando así se requiera conforme a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;

IV. El proyecto de las obras a realizar o las características de las obras existentes para la extracción, aprovechamiento y descarga de las aguas motivo de la solicitud;

V. La memoria técnica con los planos correspondientes que contengan la descripción y características de las obras a realizar, para efectuar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas a las cuales se refiere la solicitud, así como la disposición y tratamiento de las aguas residuales resultantes y las demás medidas para prevenir la contaminación de los cuerpos receptores, a efecto de cumplir con lo dispuesto en la Ley;

VI. La documentación técnica que soporte la solicitud en términos del volumen de consumo requerido, el uso inicial que se le dará al agua y las condiciones de cantidad y calidad de la descarga de aguas residuales respectivas, y

VII. Un croquis que indique la ubicación del predio, con los puntos de referencia que permitan su localización y la del sitio donde se realizará la extracción de las aguas nacionales; así como los puntos donde efectuará la descarga.

Los estudios y proyectos a que se refiere este Artículo, se sujetarán a las normas y especificaciones técnicas que en su caso emita "la Comisión".

Artículo 22. "La Autoridad del Agua" deberá contestar las solicitudes dentro de un plazo que no excederá de sesenta días hábiles desde su fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente.

El otorgamiento de una concesión o asignación se sujetará a lo dispuesto por esta Ley y sus reglamentos y tomará en cuenta la disponibilidad media anual del agua, que se revisará al menos cada tres años, conforme a la programación hídrica; los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua; el reglamento de la cuenca hidrológica que se haya expedido, en su caso; la normatividad en materia de control de la extracción así como de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas; y la normatividad relativa a las zonas reglamentadas, vedadas y reservas de aguas nacionales existentes en el acuífero, cuenca hidrológica, o región hidrológica de que se trate.

El Consejo de Cuenca en coordinación con el Organismo de Cuenca que corresponda, propondrá a "la Comisión" el orden de prelación de los usos del agua para su aprobación, el cual se aplicará en situaciones normales, para el otorgamiento de concesiones y asignaciones de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, superficiales y del subsuelo, atendiendo a lo dispuesto en los Artículos 13 BIS 3, y 14 BIS 5 de esta Ley. El uso doméstico y el uso público urbano siempre serán preferentes sobre cualquier otro uso.

Para efectos de la presente Ley, son situaciones distintas de las normales, cuando se declaren zonas de desastre conforme a lo señalado en el párrafo segundo del Artículo 38 de la presente Ley, y cuando existan previamente o se declaren e instrumenten zonas reglamentadas, zonas de veda y zonas de reserva, con base en los contenidos de las fracciones LXIII, LXIV y LXV del Artículo 3 de la presente Ley. En estos casos, se procederá conforme a lo dispuesto en los Artículos 13 BIS 4, 14 BIS 5 y en el Título Quinto, de la presente Ley.

Las concesiones y asignaciones expedidas por "la Autoridad del Agua", en los casos referidos en el Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, señalarán expresamente las condiciones de variabilidad de la fuente de agua de la cual se realizará la extracción respectiva, y las condiciones a las cuales estará sujeta la extracción de volúmenes ante sequías y otros fenómenos. Los Títulos de concesión o asignación no garantizan la existencia o invariabilidad de los volúmenes que amparan. Ante sequías y otros fenómenos, se tomarán en consideración los volúmenes aprovechables en las fuentes señaladas en tales títulos, conforme lo dispongan los reglamentos de la presente Ley.

En el otorgamiento de las concesiones se observará lo siguiente:

I. "La Autoridad del Agua" podrá reservar para concesionar ciertas aguas por medio de concurso, cuando se prevea la concurrencia de varios interesados; la reglamentación para tales casos será publicada previamente en cada caso, y

II. Cuando no se reserven las aguas en términos de la fracción anterior, "la Autoridad del Agua" podrá otorgar la concesión a quien la solicite en primer lugar. Si distintos solicitantes concurrieran simultáneamente, "la Autoridad del

Agua" podrá proceder a seleccionar la solicitud que ofrezca los mejores términos y condiciones que garanticen el uso racional, el reúso y la restauración del recurso hídrico.

Además de lo dispuesto anteriormente para el trámite de títulos de concesión, los municipios, los estados y el Distrito Federal, en su caso, en su solicitud de asignación presentarán ante "la Autoridad del Agua" lo siguiente:

- a) La programación para aprovechar las fuentes de suministro de agua y la forma de su ejecución;
- b) Los sitios y formas de medición tanto del suministro como de la descarga de aguas residuales;
- c) La forma de garantizar la calidad y conservación de la cantidad de las aguas;
- d) La asunción de las obligaciones de usar racional y eficientemente el agua; respetar las reservas y los derechos de terceros aguas abajo inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua; cumplir con las normas y condiciones de calidad en el suministro de agua y en la descarga de agua residual a cuerpos receptores; y pagar oportunamente y en forma completa las contribuciones o aprovechamientos federales a su cargo, con motivo de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, la descarga de aguas residuales y los servicios ambientales que correspondan, y
- e) Las condiciones particulares de descarga de agua residual a cuerpos receptores que hubieren sido dictadas por la Autoridad.

Para efectos de lo dispuesto en el presente Artículo, "la Comisión" publicará dentro de los primeros tres meses de cada tres años, en los términos de las disposiciones reglamentarias de esta Ley, la disponibilidad de aguas nacionales por cuenca hidrológica, región hidrológica o localidad, que podrá ser consultada en las oficinas del Registro Público de Derechos de Agua y a través del Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua.

Artículo 23. El título de concesión o asignación que otorgue "la Autoridad del Agua" deberá expresar por lo menos: Nombre y domicilio del titular; la cuenca hidrológica, acuífero en su caso, región hidrológica, municipio y localidad a que se refiere; el punto de extracción de las aguas nacionales; el volumen de extracción y consumo autorizados; se referirán explícitamente el uso o usos, caudales y volúmenes correspondientes; el punto de descarga de las aguas residuales con las condiciones de cantidad y calidad; la duración de la concesión o asignación, y como anexo el proyecto aprobado de las obras a realizar o las características de las obras existentes para la extracción de las aguas y para su explotación, uso o aprovechamiento, así como las respectivas para su descarga, incluyendo tratamiento de las aguas residuales y los procesos y medidas para el reúso del agua, en su caso, y restauración del recurso hídrico.

En el correspondiente título de concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales se autorizará además el proyecto de las obras necesarias que pudieran afectar el régimen hidráulico o hidrológico de los cauces o vasos de propiedad nacional o de las zonas federales correspondientes, y también, de haberse solicitado, la explotación, uso o aprovechamiento de dichos cauces, vasos o zonas, siempre y cuando en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, si fuere el caso, se cumpla con la manifestación del impacto ambiental. Análogamente, para el caso de títulos de concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales del subsuelo, en adición se autorizará el proyecto de las obras necesarias para el alumbramiento de las aguas del subsuelo y para su explotación, uso o aprovechamiento, con el correspondiente cumplimiento de los demás ordenamientos jurídicos aplicables.

En ningún caso podrá el titular de una concesión o asignación disponer del agua en volúmenes mayores que los autorizados por "la Autoridad del Agua". Para incrementar o modificar de manera permanente la extracción de agua en volumen, caudal o uso específico, invariablemente se deberá tramitar la expedición del título de concesión o asignación respectivo.

Artículo 23 BIS. Sin mediar la transmisión definitiva de derechos o la modificación de las condiciones del título respectivo, cuando el titular de una concesión pretenda proporcionar a terceros en forma provisional el uso total o parcial de las aguas concesionadas, sólo podrá realizarlo con aviso previo a "la Autoridad del Agua", cuando así le corresponda conforme a lo establecido en el Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley.

Artículo 24. El término de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales no será menor de cinco ni mayor de treinta años, de acuerdo con la prelación del uso específico del cual se trate, las prioridades de desarrollo, el beneficio social y el capital invertido o por invertir en forma comprobable en el aprovechamiento respectivo. En la duración de las concesiones y asignaciones, "la Autoridad del Agua" tomará en consideración las condiciones que guarde la fuente de suministro, la prelación de usos vigentes en la región que corresponda y las expectativas de crecimiento de dichos usos.

Las concesiones o asignaciones en los términos del Artículo 22 de esta Ley, serán objeto de prórroga hasta por igual término y características del título vigente por el que se hubieren otorgado, siempre y cuando sus titulares no incurrieren en las causales de terminación previstas en la presente Ley, se cumpla con lo dispuesto en el Párrafo Segundo del Artículo 22 de esta Ley y en el presente Artículo y lo soliciten dentro de los últimos cinco años previos al término de su vigencia, al menos seis meses antes de su vencimiento.

La falta de presentación de la solicitud a que se refiere este Artículo dentro del plazo establecido, se considerará como renuncia al derecho de solicitar la prórroga.

"La Autoridad del Agua" está obligada a notificar personalmente a los promoventes la resolución sobre las solicitudes respectivas referidas en el presente Capítulo, conforme al plazo establecido en el Artículo 22 de la presente Ley y al procedimiento establecido en el Artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En caso de que la autoridad omita dar a conocer al promovente la resolución recaída a su solicitud, se considerará que ha resuelto negar lo solicitado. La falta de resolución a la solicitud podrá implicar responsabilidades a los servidores públicos a quienes compete tal resolución, conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables.

Artículo 25. Una vez otorgado el título de concesión o asignación, el concesionario o asignatario tendrá el derecho de explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales durante el término de la concesión o asignación, conforme a lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos.

La vigencia del título de concesión o asignación inicia a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado en el caso que se menciona en el Artículo anterior.

El derecho del concesionario o asignatario sólo podrá ser afectado por causas establecidas en la presente Ley y demás ordenamientos aplicables, debidamente fundadas y motivadas.

La concesión, asignación y sus prórrogas se entenderán otorgadas sin perjuicio de los derechos de terceros inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua y no garantizan la existencia o invariabilidad del volumen de agua concesionada o asignada. Los concesionarios o asignatarios quedarán obligados a dar cumplimiento a las disposiciones de esta Ley, los reglamentos correspondientes u otros ordenamientos aplicables, así como a las condiciones del título, permisos y las prórrogas, en su caso y a responder por los daños y perjuicios que causen a terceros y les sean imputables.

El concesionario, cuando no se altere el uso consuntivo establecido en el título correspondiente, podrá cambiar total o parcialmente el uso de agua concesionada, siempre que dicha variación sea definitiva y avise oportunamente a "la Autoridad del Agua" para efectos de actualizar o modificar el permiso de descarga respectivo y actualizar en lo conducente el Registro Público de Derechos de Agua. En caso contrario, requerirá de autorización previa de "la Autoridad del Agua". La autorización será siempre necesaria cuando se altere el uso consuntivo establecido en el título correspondiente, se modifique el punto de extracción, el sitio de descarga o el volumen o calidad de las aguas residuales.

La solicitud de autorización a que se refiere el párrafo anterior deberá señalar los datos del título de concesión, el tipo de variación o modificación al uso de que se trate; los inherentes a la modificación del punto de extracción, el sitio de descarga y la calidad de las aguas residuales, la alteración del uso consuntivo y la modificación del volumen de agua concesionado o asignado, mismos que no podrán ser superiores al concesionado o asignado; en caso de proceder será necesario presentar la evaluación del impacto ambiental, en términos de Ley.

El derecho del concesionario o asignatario sólo podrá ser afectado por causas establecidas en la presente Ley, debidamente fundadas y motivadas.

Conjuntamente con la solicitud de cambio de uso, se solicitará permiso para realizar las obras que se requieran para el aprovechamiento.

El solicitante asumirá la obligación de destruir las obras anteriores en su caso, la de sujetarse a las Normas Oficiales Mexicanas, a las condiciones particulares de descarga y a las establecidas por esta Ley y los reglamentos derivados de ella."⁹⁹

Como se desprende de los artículos que anteceden son propiedad de la Nación las aguas, en virtud de ello también de dichos bienes nacionales la autoridad en este caso el poder ejecutivo, local o municipal pueden dar en concesión este vital líquido.

Motivo por el cual el servicio público de suministro de agua potable, es una realidad dar en concesión dicho servicio, ayudando a las funciones

⁹⁹ Ley de Aguas Nacionales. Artículos 16, 17, 20, 21, 21 BIS, 22, 23, 23 BIS, 24 y 25.

administrativas de cada entidad, localidad o poblado en la prestación de calidad del servicio de agua potable. Asimismo y en dicha ley se establecen un mínimo de requisitos para poder llevar a cabo la concesión así como los derechos y obligaciones que el beneficiario cuenta para la prestación del servicio, y con ello dar las condiciones por medio de las cuales otorgar la concesión en toda la República Mexicana.

C) CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ

Como todo régimen jurídico y sobre todo la función jurisdiccional en una Republica, se encuentra ordenado como norma fundamental básica así lo menciona Hans Kelsen.¹⁰⁰ La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos , se convierte en el órgano máximo regidor de leyes, asimismo dentro de un orden legal , se establece que la ley que se encuentra en segundo término dentro de la citada pirámide de Hans kelsen, es la Constitución de cada uno de los Estados, es así, como ubicamos en este trabajo de investigación, mismo que está dirigido a todos los Municipio de nuestro país, pero en forma específica hacia el Estado de Veracruz. Por tal motivo, será preciso conocer la ley fundamental básica dentro de éste Estado como lo es la Constitución de el Estado de Veracruz, misma que para este trabajo se convertiría en la segunda ley de importancia.

Con el propósito de ejemplificar en este trabajo de investigación, analizaré el artículo más importante de la Constitución del Estado de Veracruz, y que se citan enseguida:

"Artículo 71. Los ayuntamientos estarán facultados para aprobar, de acuerdo con las leyes que expida el congreso del estado, 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.

Las leyes a que se refiere el párrafo anterior deberán establecer que:

I. Los ayuntamientos estarán investidos de personalidad jurídica. Recaudaran y administraran en forma directa y libre los recursos que integren la hacienda municipal, la cual se formara de los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones, tasas adicionales que decreta el estado sobre la propiedad

¹⁰⁰ Hans Kelsen. La teoría pura del derecho, ed. Porrúa, México.

inmobiliaria, la de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras, las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles y todos los demás ingresos fiscales que el congreso del estado establezca a su favor;

II. Las participaciones federales serán cubiertas a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el congreso del estado;

III. Cuando a juicio de los ayuntamientos sea necesario, podrán celebrar convenios con el estado u otorgar concesiones a los particulares, para que aquel o estos se hagan cargo temporalmente de la ejecución, la operación de obras y la prestación de servicios municipales o bien los presten coordinadamente con el estado;

XI. Los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios municipales:

Agua potable, drenaje y alcantarillado;

Artículo 74. Corresponde a las autoridades del estado impulsar, coordinar y orientar el desarrollo económico, para lo cual llevaran al cabo, dentro del marco de libertades que otorgan la constitución federal, esta constitución y las leyes que de ellas emanen, la regulación y fomento de las distintas áreas productivas, empresariales, comerciales y de servicios en su territorio.

Con la finalidad de generar fuentes de trabajo, proporcionar seguridad social, y promover el bienestar social, el gobierno fomentara la inversión pública, privada y social, conforme a las leyes.

Al desarrollo económico concurrirán, responsablemente, los sectores público, social y privado, los cuales apoyaran y alentaran las actividades que tiendan al desarrollo social y comunitario, y de asistencia pública y privada, con base en principios de justicia en la distribución del ingreso, equidad social e igualdad de oportunidades.

Por su contribución al desarrollo, el turismo es una actividad prioritaria, por lo que deberá realizarse en un marco de sustentabilidad, considerando el patrimonio histórico, cultural y natural, con el fin de elevar el nivel de vida de los veracruzanos.¹⁰¹

De dicho precepto legal, podemos apreciar que se otorgan facultades específicas debidamente justificadas, a través de las cuales, cualquiera de los Municipios de la Entidad, podrá obtener la concesión del servicio público a favor de empresas o particulares, mismas que otorgaran un mejor servicio público a la comunidad, gozando de amplias facultades para ello.

D) LEY ORGANICA DEL ESTADO DE VERACRUZ.

Sin el ánimo de hacer un exhaustivo estudio de esta ley, ya que nuestro objetivo principal en este trabajo de investigación es solo justificar la existencia del orden jurídico legal aplicable para el suministro de agua potable en el Estado de Veracruz. Por lo tanto, solo me referiré a que esta ley se encuentra derivada justamente de la propia Constitución local, quien dentro de sus facultades

¹⁰¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. Artículos 71 y 74.

tiene la certeza jurídica, de estar encomendada a otorgar a cada uno de los Municipios que la integran. Por este motivo y en forma específica en esta ley orgánica, el Municipio tiene amplias facultades y atribuciones para llevar a cabo su trabajo, debiéndose ajustar a las disposiciones y preceptos legales que esta misma establezca, siempre y cuando se ajuste a los parámetros legales.

Refiriéndonos específicamente a las disposiciones legales que soportan a nuestro proyecto de tesis, es decir a las que se refieren a la concesión del servidor público a favor de empresarios, se sustenta concretamente en el artículo 35 de la ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, que a la letra dice:

Artículo 35. Los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Crear los órganos centralizados y desconcentrados que requiera la administración pública municipal para la mejor prestación de los servicios de su competencia, de conformidad con las disposiciones presupuestales y reglamentarias municipales aplicables;*
- II. Celebrar, previo acuerdo de sus respectivos Cabildos, convenios de coordinación y asociación con otros municipios 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 del Estado con municipios de otras entidades federativas, deberán contar con la aprobación del Congreso. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenio con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos servicios públicos o funciones, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;*
- III. Otorgar concesiones a los particulares, previa autorización del Congreso del Estado en los términos que señale esta ley, para la prestación de servicios públicos municipales;*
- IV. Tener a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos municipales:*
 - C) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*¹⁰²

De lo anterior, se desprende que el Ayuntamiento tiene amplias y plenas facultades para otorgar la concesión del Servicio Público del suministro de agua potable, previa autorización del congreso, tanto para los particulares como para las empresas. De dicho precepto legal, será necesario destacar, que si bien es cierto, tiene estas facultades para otorgar la concesión, igualmente deberá estar apegado sustentado y sobre todo aprobado por el Congreso del Estado, quién será la entidad que otorgue la autorización final para

¹⁰² Artículo 35 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

ello. Cabe destacar del análisis antes citado, en relación a dicho precepto legal, que dentro de los múltiples servicios que pueden ser concesionados se encuentra el Servicio de Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas.

Dicho Servicio Público es de tal importancia, como uno de los que pueden ser concesionados ya que así lo establece el dispositivo legal de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, dice:

“Artículo 41. Además de las señaladas en el artículo anterior, el Ayuntamiento podrá formar las Comisiones de carácter permanente o transitorias que requiera conforme a las necesidades del servicio público. Asimismo, para su mejor prestación podrá reasignar o reagrupar las funciones y servicios públicos señalados en el artículo 35, fracción XXV, debiendo notificarlo al Congreso del Estado. Los asuntos que no estén señalados expresamente para una Comisión, estarán al cuidado de la Gobernación, Reglamentos y Circulares.”¹⁰³

Igualmente, merece un último comentario este precepto legal, en el sentido de que será el Ayuntamiento, quien asigne la función del Servicio Público, de acuerdo lo que establece el propio artículo 35 de la ley en comento.

Por otra parte, merece un comentario la Comisión de Agua Potable, drenaje, alcantarillado tratamiento de aguas residuales, quien encuentra justificada sus facultades a través del artículo 56 de dicho ordenamiento legal que a continuación se enuncia:

“Artículo 56. Son atribuciones de la Comisión de Agua Potable, Drenaje, alcantarillado, Tratamiento y disposición de Aguas Residuales:

- C) Procurar y vigilar la administración y servicio de la distribución del agua potable;*
- II. Cuidar de la conservación y limpieza de las fuentes y lavaderos públicos;*
- III. Promover el establecimiento de sistemas de recolección de aguas residuales y, en su caso el tratamiento de dichas aguas para su posible reutilización;*
- IV. Vigilar y autorizar, previa aprobación de las dependencias de carácter federal y estatal competentes en la materia, la desecación de pantanos, cienagas, manglares, esteros y lagunas y proponer las medidas necesarias para dar corriente a las aguas estancadas e insalubres; y*
- C) Las demás que expresamente le señalen esta ley y demás leyes aplicables.”¹⁰⁴*

¹⁰³ Artículo 41 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

¹⁰⁴ Artículo 56 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

En este caso, nos referiremos a que sus funciones no solo consisten en regular y administrar el servicio de agua, sino igualmente tendrá como parte de sus obligaciones cuidar y promover, los sistemas de recolección de aguas, así como ciénega manglares, esteros y lagunas y finalmente proponer aguas estancadas e insalubres.

Es evidente que el trabajo de la posesión del servicio público de suministro de agua potable, no es muy completo y que puede ser mejorado cuando se proponga a concesión con estricta vigilancia.

Dentro de la LOM existe un capítulo específico, en relación a las CONCESIONES y que su funcionamiento lo establece:

“Artículo 96. El Congreso del Estado o la Diputación Permanente podrá autorizar a los Ayuntamientos para que la prestación total o parcial de los servicios públicos municipales que por su naturaleza, características o especialidad lo permitan, sujetándose a las bases siguientes:

- I. La determinación del Ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio o la conveniencia de concesionario o la imposibilidad de que el Estado lo atienda, deberá hacerse del dominio público;*
- II. Que el interesado en obtenerla formule la solicitud respectiva cubriendo los gastos que demanden los estudios correspondientes;*
- III. Determinación del régimen a que deberán estar sometidas las concesiones, limitando el término de las mismas, que no excederá de quince años, así como las causas de extinción y la forma de vigilancia en la prestación del servicio. Se exceptúa de la disposición anterior la concesión del servicio público de panteones, así como cualquier otra que el Congreso del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, considere pertinente bien por el interés social de la concesión o porque su otorgamiento por mayor tiempo beneficie al Ayuntamiento;*
- IV. Fijar las condiciones bajo las cuales se garantice la generalidad, uniformidad, continuidad y regularidad del servicio;*
- V. Determinación de las condiciones y formas en que el concesionario deberá otorgar las garantías para responder de la prestación del servicio en los términos de la concesión, esta ley y demás disposiciones aplicables;*
- VI. Señalar el procedimiento que deberá tramitarse y los medios de impugnación que podrán interponerse en aquellos casos en que resulten afectados los derechos de los usuarios del servicio concesionado; y*
- VII. La aprobación del Ayuntamiento, escuchando la opinión de los Agentes y Subagentes Municipales, así como de los Jefes de Manzana.¹⁰⁵*

¹⁰⁵ Artículo 96 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

En esta primera parte del artículo, se habla específicamente del procedimiento decisiones y circunstancias, bajo los cuales puede otorgarse la concesión, destacándose que la misma deberá estar ajustada a lo que apruebe esencialmente el H. Congreso Local. Además, es importante destacar que se permite la prestación total o parcial de Servicio Público, es decir, no necesariamente tendrá que ser en forma absoluta la prestación del servicio, sino que se puede concesionar en parte.

Cabe igualmente destacar, que deberá existir una justificación real y manifiesta de expresar los motivos para concesionar el servicio o bien, la imposibilidad que el Estado, lo atienda debiendo darlo a conocer al dominio público.

Por otra parte, señala cual sería concretamente el procedimiento a seguir para su concesión y nos referimos a que el interesado será quien hará la propuesta y los estudios respectivos, este no podrá excederse de 15 años de vigencia en cuanto a su duración se refiere. También deberán seleccionarse cuales podrían ser las causas de existencia y como se supervisara por parte del Ayuntamiento la prestación de dicho Servicio Público.

Excepcionalmente, dicha comisión podrá ser permanente si existe la justificación del Interés Social para su conveniencia. Finalmente, este precepto legal establece que las condiciones deberán ser uniformes, continuas regulares. Así como otorgar las garantías necesarias y suficientes para responder a la satisfacción del servicio, sin omitir señalar que también establecerá los medios de impugnación que se aplicaran en caso de que resulten afectados los usuarios de dichos servicio.

Asimismo, puntualizaremos otros artículos que tienen relación con la concesión del servicio público, y que se citan enseguida:

“Artículo 97. La extinción de las concesiones de servicios públicos municipales procederá cuando:

- I. Existían quejas razonadas de los usuarios;*
- II. Se constante que el servicio se presta en una forma distinta a la concesionada;*
- III. No se cumpla con las obligaciones que se deriven de la concesión;*
- IV. No se preste el servicio concesionado con generalidad, continuidad, regularidad y uniformidad, a menos que se trate de caso fortuito o de fuerza mayor;*
- V. Se constante que el concesionario no conserva los bienes en buen estado o cuando sufran deterioro por su negligencia, con perjuicio de la prestación normal del servicio; y*
- VI. No se acaten las disposiciones aplicables.*

Artículo 98. El ayuntamiento, en los casos señalados en el artículo anterior, podrá declarar o decretar en cualquier tiempo la extinción de la concesión. En el caso previsto por la fracción I del mismo artículo, también el Congreso del Estado o la Diputación Permanente podrán decretar la extinción.

La resolución que declare o decrete la extinción de las concesiones se sujetará a lo dispuesto por esta ley y demás legislación aplicable.

Artículo 99. Las concesiones se extinguen por:

- I. Conclusiones de su vigencia,*
- II. Falta de realización de la condición o término suspensivo dentro del plazo señalado para tal efecto; y*
- III. Rescate, revocación o reversión, según sea el caso, por cuestiones supervenientes de oportunidad o interés público, en términos de las disposiciones aplicables.*

Artículo 100. A petición formulada por los concesionarios al Ayuntamiento, antes de la conclusión de su vigencia, podrá prorrogarse la concesión, previa autorización del Congreso del Estado o de la Diputación Permanente, por un término no mayor al que fue originalmente otorgada, siempre que subsista la necesidad del servicio; que las instalaciones y equipo hubieren sido renovados para satisfacerla durante el tiempo de la prórroga; que el servicio se haya prestado en forma eficiente y que el Ayuntamiento esté imposibilitado para prestarlo o lo considere conveniente.”¹⁰⁶

Estos se refieren, a la forma y métodos en los que podrá excluirse, terminarse o darse por finiquitado dicha Concesión del Servicio Público, siendo estos los preceptos legales idóneos a los que se refiere la concesión y que serán los parámetros legales que mas adelante me referiré, entre las características que destacan en los preceptos antes citados, se encuentra la justificación y fundamentación legal, así como, las condiciones a las que deberá someterse cualquier empresa o particular que pretenda concesionar un servicio público y la mejor prestación de mismo, de acuerdo a lo establecido en estas disposiciones legales, igualmente, uno de los principales argumentos para otorgar

¹⁰⁶ Artículos 97, 98, 99, 100 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

una concesión, tanto para el Estado como para el Municipio será para quien otorgue las mejores condiciones y beneficios que esto representa.

E) LEY NÚMERO 21 DE AGUAS DEL ESTADO DE VERACRUZ.

Esta ley es representativa para la concesión del servicio público de suministro de agua potable a particulares, en virtud de que en ella encontramos diversas disposiciones legales que de forma directa y específica se señalan enseguida:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto reglamentar el artículo 9 de la Constitución Política del Estado, en materia de aguas de jurisdicción estatal, así como establecer las bases de coordinación entre los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado.

Se consideran de jurisdicción estatal las aguas, sus cauces, lechos y riberas respectivos, localizadas en el territorio del Estado de Veracruz, en términos de lo dispuesto por la Constitución y leyes federales, esta ley y demás leyes del Estado.

En el Estado de Veracruz-Llave se considerará de utilidad pública el aprovechamiento de las aguas cuyo curso o depósito se localice en dos o más predios.

Artículo 2. En materia de aguas de jurisdicción estatal, así como de aquellas que para su explotación, uso o aprovechamiento les asigne la Federación, los Ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia, tendrán las siguientes atribuciones:

- C) Prestar o concesionar, total o parcialmente, el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, de conformidad con lo dispuesto por esta ley y demás legislación aplicable;*

Artículo 3. Los Ayuntamientos, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Municipio Libre, esta ley y demás leyes del Estado, prestarán, directamente o a través de sus correspondientes Organismos Operadores, los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Asimismo, administrarán las aguas propiedad de la Nación que tuvieren asignadas, hasta antes de su descarga en cuerpos y corrientes que no sean de su propiedad.

El Ejecutivo del Estado, a través de la Comisión, ejercerá las atribuciones previstas en el artículo 2 de esta Ley y prestará los servicios de suministro de agua en bloque, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, previo convenio a celebrarse en los términos de la presente Ley y demás legislación aplicable.”¹⁰⁷

“Artículo 4. Para efectos de esta Ley se entenderá por:

¹⁰⁷ Ley número 21 de aguas del estado de Veracruz-Llave, artículos 1,2 y 3.

I. Agua potable: la que puede ser ingerida sin provocar efectos nocivos a la salud y reúne las características establecidas por las normas oficiales mexicanas;

II. Agua pluvial: la proveniente de la lluvia, nieve o granizo;

III. Agua residual: la que se vierte al drenaje, alcantarillado o cualquier cuerpo o corriente, proveniente de alguno de los usos a que se refiere la presente Ley y que haya sufrido degradación de sus propiedades originales;

IV. Agua tratada: la residual resultante de haber sido sometida a procesos de tratamiento, para eliminar sus cargas contaminantes, en términos de las normas oficiales mexicanas;

V. Alcantarillado: recolector para conducir, alejar y disponer de las aguas residuales o pluviales;

VI. Cauce: canal natural o artificial con capacidad necesaria para que corran las aguas de una creciente máxima ordinaria, sin desbordarse. Cuando las corrientes se desborden por causas naturales, se considerará también como cauce el nuevo canal natural formado;

VII. Comisión: Comisión del Agua del Estado de Veracruz;

VIII. Condiciones particulares de descarga: las concentraciones de elementos físicos, químicos o bacteriológicos, que contienen las descargas de aguas residuales de un usuario específico;

IX. Consejo: Consejo del Sistema Veracruzano del Agua;

X. Cuota: Contraprestación que deben pagar los usuarios por los servicios públicos;

XI. Curso: el recorrido natural que realiza una corriente de agua hacia otro cuerpo receptor;

XII. Depósito: embalse natural o artificial de captación o almacenamiento de los escurrimientos de agua de una cuenca aportadora;

XIII. Derivación: la conexión a cualquiera de los servicios a que se refiere la presente Ley;

XIV. Descarga fortuita: la acción de derramar accidentalmente o por causa de fuerza mayor, agua o cualquier otra sustancia al drenaje, alcantarillado, cauces o corrientes de jurisdicción estatal o federal;

XV. Descarga intermitente: la acción de verter, en períodos irregulares, agua o cualquier otra sustancia al drenaje o alcantarillado, incluyendo los cauces y corrientes de jurisdicción estatal o federal;

XVI. Descarga permanente: la acción de vaciar periódicamente agua residual al drenaje o alcantarillado, incluyendo los cauces y corrientes de jurisdicción estatal o federal;

XVII. Dilución: la acción de combinar aguas claras de primer uso con aguas residuales;

XVIII. Disposición de aguas residuales: el destino o uso final que se le dé a las aguas descargadas por los usuarios;

XIX. Drenaje: la red o sistema de conductos y dispositivos para recolectar, conducir, alejar y disponer de las aguas residuales o pluviales;

XX. Drenaje sanitario: el servicio que proporciona el Organismo Operador para recolectar y alejar las aguas residuales;

XXI. Drenaje pluvial: el sistema de captación, conducción y alejamiento de las aguas de lluvia, nieve o granizo;

XXII. Infraestructura intradomiciliaria: las obras internas que requiere el usuario final de cada predio para recibir los servicios que establece esta Ley;

XXIII. Lecho: superficie de terreno cubierta de manera continua o intermitente, por el agua, en cauces o depósitos, por abajo del nivel de aguas máximas ordinarias;

XXIV. Obras hidráulicas: la infraestructura construida para la explotación, uso, aprovechamiento, control, graduación o medición del agua, así como para la prestación de los servicios a que se refiere la presente Ley;

XXV. Organismo operador: entidad, en los niveles estatal o municipal, responsable de la organización, dotación, administración, operación, conservación, mantenimiento, rehabilitación o ampliación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, en la circunscripción territorial estatal, regional, municipal o intermunicipal que le corresponda;

XXVI. Prestador del servicio: dependencia, organismo operador o concesionario, en los niveles estatal o municipal, responsable de la organización, dotación, administración, operación, conservación, mantenimiento, rehabilitación o ampliación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, en la circunscripción territorial estatal, regional, municipal o intermunicipal que le corresponda;

XXVII. Red primaria: el conjunto de obras desde el punto de captación del agua hasta los tanques reguladores del servicio. A falta de éstos, se considerarán las obras primarias hasta la línea general de distribución del servicio;

XXVIII. Red secundaria: el conjunto de obras desde la conexión del tanque regulador o, en su caso, de la línea general de distribución hasta el punto de conexión con la toma domiciliaria del predio correspondiente al usuario final del servicio;

XXIX. Reúso: el segundo o más usos de las aguas, con observancia de las disposiciones legales aplicables;

XXX. Ribera: orilla de los cauces y depósitos de los cuerpos y corrientes de jurisdicción estatal;

XXXI. Sector privado: particulares que se asocian para realizar actividades propias de la empresa privada, a fin de satisfacer necesidades sociales de bienes y servicios;

XXXII. Sector social: organizaciones o asociaciones de ejidatarios, comunidades agrícolas, pequeños propietarios, artesanos, cooperativas, empresas sindicales o sindicatos, entre otras, ajenas al sector público y al sector privado;

XXXIII. Seguridad hidráulica: las normas técnicas y acciones requeridas para el resguardo de obras hidráulicas, incluyendo sus zonas de protección, estatales o municipales, para su preservación, conservación y mantenimiento. Asimismo, se denomina seguridad hidráulica al criterio para construir y operar obras hidráulicas para el control de avenidas y protección contra inundaciones;

XXXIV. Servicios Públicos: los servicios de suministro de agua en bloque, suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;

XXXV. Sistema: Sistema Veracruzano del Agua;

XXXVI. Sistema de Información Hidráulica: conjunto de bases de datos e información relacionada con los inventarios de los cuerpos de agua, de la infraestructura hidráulica; de las inversiones realizadas en esta materia; de la cartera de estudios y proyectos e información climática, hidrográfica e hidrológica de las cuencas del Estado de Veracruz, incluyendo los registros de los títulos de concesión de agua y permisos correspondientes; la de su red de monitoreo en cantidad y calidad y padrón de usuarios;

XXXVII. Tarifa: la tabla de valores unitarios que sirve de base para determinar las cuotas que deben pagar los usuarios como contraprestación por determinado uso, rango de consumo o descarga, en función del tipo de usuario, zona socioeconómica o cualquier otro factor que apruebe la autoridad competente;

XXXVIII. Toma: el punto de conexión entre la red secundaria para el abastecimiento de los servicios públicos y el predio;

XXXIX. Tratamiento de aguas residuales: las actividades que realiza el organismo operador para eliminar o reducir las cargas contaminadas de las aguas residuales;

XL. Uso comercial: la utilización del agua en establecimientos y oficinas, dedicadas a la comercialización de bienes y servicios o de actividades recreativas;

XLI. Uso doméstico: la utilización de agua destinada al uso particular de las personas en su domicilio, así como al riego de sus jardines y árboles de ornato, incluyendo el abrevadero de animales domésticos, siempre que estas últimas dos aplicaciones no constituyan actividades lucrativas;

XLII. Uso industrial: la utilización de agua, como insumo, en procesos de extracción, conservación o transformación de materias primas, de acabado de productos o elaboración de satisfactores, así como la que se utiliza en dispositivos para enfriamiento o calentamiento, lavado, baños y demás procesos industriales;

XLIII. Uso público: la utilización del agua para el riego de áreas verdes de propiedad estatal o municipal y para el abastecimiento de las instalaciones que presten servicios públicos, incluyendo la captación de agua en embalses para conservar las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico;

XLIV. Uso Público Urbano: la utilización de agua para el abasto a centro de población o asentamientos humanos, a través de la red primaria a cargo del organismo operador;

XLV. Uso recreativo: la utilización del agua en actividades de esparcimiento, como balnearios, navegación y otras similares, que presten instituciones públicas o privadas con fines comerciales;

XLVI. Usuario: las personas físicas o morales que hagan uso de los servicios a que se refiere la presente Ley; y

XLVII. Zona de protección: la franja de terreno inmediata y contigua a los cauces y depósitos de los cuerpos y corrientes naturales o artificiales de jurisdicción estatal, incluyendo los terrenos inmediatos y contiguos de las presas y demás obras hidráulicas a cargo del Estado, para su protección, operación, rehabilitación, mantenimiento y vigilancia, medida horizontalmente a partir del nivel de aguas máximas ordinarias. Dicha franja será de cinco metros cuando el cauce o depósito sea menor de cinco metros, y de diez metros cuando dicho cauce o depósito sea mayor a cinco metros. El nivel de aguas máximas ordinarias se calculará a partir de la creciente máxima ordinaria que estará asociada a un período de retorno de cinco años, de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento de esta ley.¹⁰⁸

Como se puede apreciar de la simple lectura de los ordenamientos legales antes citados, existe de la propia legislación local, las disposiciones específicas, que controlan y regulan la concesión a particulares.

F) BANDO DE POLICIA Y DE GOBIERNO 2005 DEL MUNICIPIO DE TUXPAN, VERACRUZ.

Como lo vengo advirtiendo en este trabajo de investigación y con el propósito de hacer más real y evidente la concesión a particulares, decidí tomar como referencia el Municipio de Tuxpan, Veracruz, mismo en el que convergen diversos factores que se analizarán en su oportunidad. El ordenamiento legal que justifica la concesión a particulares en este Municipio, lo encontramos en el Bando Municipal, mismo que tiene como principal objetivo el establecimiento y regulación de la organización política, así como de las obligaciones y derechos de los ciudadanos que son de la competencia de la autoridad municipal, y por supuesto mantener la Seguridad Pública de la jurisdicción municipal, siendo esta una disposición legal que se sustenta en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 115 frac. III, así como Constitución Política de el Estado de Veracruz Art. 114 frac XIII y la Ley Orgánica del mismo libro en el Art. 34 frac XII.

¹⁰⁸ Artículo 4º de la Ley número 21 de Aguas del Estado de Veracruz.

Cabe destacar, que este ordenamiento legal tiene entre sus principales objetivos, establecer reglamentos del Buen Gobierno, organizar y realizar el funcionamiento de la Administración Pública del Municipio de Tuxpan Veracruz, convirtiéndose en un coadyuvante en cuanto a normas jurídicas se refiere, sin soslayar la Ley Orgánica Municipal y la Constitución del Estado.

Como puede apreciarse, este será el conjunto preceptos legales que regula la conducta y convivencia de los habitantes y vecinos del Municipio en la esfera de las atribuciones otorgadas por el Ayuntamiento.

En el animo exclusivo y concreto de organizar, ordenar y dirigir administración del Municipio de Tuxpan Veracruz, el bando municipal es de suma importancia, por lo tanto será necesario realizar un análisis específico sobre todo en lo referente a lo que concierne a nuestro estudio de investigación y nos referimos al suscrito de las concesiones y cuantos y cuales eran los Servicios Públicos que pueden concesionarse.

Es así como los Artículos 59, 60, 61 del BANDO MUNICIPAL, reglamentan los servicios públicos municipales que a continuación se enuncian:

“Artículo 59.- Son Servicios Públicos Municipales:

- I. Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.*
- II. Alumbrado público;*
- III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos Municipales;*
- IV. Mercados y centrales de abasto;*
- V. Panteones;*
- VI. Rastros;*
- VII. Construcción y mantenimiento de calles, parques y jardines y su equipamiento;*
- VIII. Seguridad pública, Policía preventiva Municipal; Protección Civil y tránsito;*
- IX. Promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y del equilibrio ecológico;*
- X. Salud pública municipal; y*
- XI. Los demás que el congreso del Estado determine según las condiciones territoriales, económicas y la capacidad administrativa y financiera del municipio.*

Artículo 60.- Los Servicios Público Municipales se prestaran buscando la satisfacción colectiva, y para mantenimiento, vigilancia y control, se expedirán y actualizaran en su oportunidad, los reglamentos, circulares, acuerdos y disposiciones correspondientes.

Artículo 61.- El H. Ayuntamiento promoverá la introducción de Agua Potable suficiente para satisfacer las necesidades de la población.¹⁰⁹

En estos artículos, se establece que el agua será uno de los Servicios Públicos más importantes y que se determinan específicamente en este ordenamiento y, por lo que respecta al marco jurídico de la concesión de los Servicios Públicos Municipales estos se pueden concesionar a través de lo establecido en los Artículos. 89,90, 95 del Bando Municipal.

“Artículo 89.- Los servicios públicos podrán concesionarse a los particulares. El Ayuntamiento a través del Edil del ramo, realizará revisiones periódicas del servicio concesionado.

La prestación de servicios Municipales, sujetos a concesión total o parcial por parte de particulares, deberá ser aprobada en todo caso por el Cabildo, a petición del Edil del ramo, siempre que se cumplan con las siguientes bases:

- a) Deberán estar sujetas a concurso público, aplicándose las bases que señalen las normas para tal efecto.*
- b) El Objeto de la concesión deberá ser la satisfacción plena de los particulares receptores del servicio, siempre que medie determinación del Cabildo de estar imposibilitado a prestar el servicio por sí mismo.*
- c) El plazo de la concesión se deberá fijar en el contrato, a consideración del Cabildo, mismo que en ningún caso, podrá exceder de quince años.*
- d) Las tarifas o derechos que al efecto se cobren al concesionario, se determinaran por el Cuerpo Edilicio, el cobro lo efectuará directamente la tesorería municipal,*
- e) El régimen para la transición, en el último período de la concesión deberá garantizar la inversión o devolución, en su caso, de los bienes afectados al servicio.*

Artículo 90.- El convenio que al efecto se origine deberá contener las sanciones por incumplimiento, casos de revisión de las obras de particulares a favor del Ayuntamiento y los alcances de la concesión, obras o Instituciones del Municipios que se otorguen en arrendamiento así como la forma de vigilancia de la prestación del servicios, el servicio a concesionarse, las tarifas que pagará el público al concesionario, el monto y las formas de pago de los particulares que el concesionario deberá entregar al Municipio, independientemente de los derechos que se deriven del otorgamiento del mismo y los horarios a los que estará sujeto la prestación del servicio.

La extinción de las concesiones se sujetará a las bases normativas que al efecto señale la Ley Orgánica del Municipio Libre para nuestro Estado.

Artículo 91.- El Ayuntamiento ordenará la intervención del servicio público concesionado, con cargo al concesionario, cuando así lo requiera el interés público, contra este acuerdo no procede recurso alguno.

¹⁰⁹ Artículos 59, 60 y 61 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Tuxpan, Veracruz.

Artículo 92.- Toda concesión otorgada en contra de lo estipulado por éste bando, o por la Ley Orgánica del Municipio Libre, es nula en pleno derecho.

Artículo 93.- En ningún caso podrán ser concesionados los servicios de Seguridad Pública y Tránsito.

Artículo 94.- El convenio que al efecto se origine deberá de ser suscrito por el Director del área correspondiente, el Representante legal del Ayuntamiento y la persona físico o moral a la cual se le otorgó la concesión. El proyecto de convenio deberá de ser turnado al Edil del ramo, quien lo deberá de presentar ante el Cabildo para su aprobación.

Artículo 95.- La resolución que decrete la extinción de las concesiones se sujetará a lo previsto por la Ley Orgánica del Municipio libre.”¹¹⁰

En los preceptos legales, antes citados, se fijan concretamente las disposiciones legales y la forma en que se deben llevar acabo las concesiones así como el procedimiento legal a realizarse en caso de comisión al Servicio Público. Estos ordenamientos, establecen que el único Servicio Publico que no puede concesionarse son los de Seguridad Pública y Transito, circunstancia que deberá considerarse para los efectos de nuestro trabajo tesinal, ya que estando en este Marco Jurídico antes ejemplificado y descrito, podemos precisar por otro lado, que el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado y Administración de aguas Residuales, si pueden concesionarse, ya que existe un Marco Jurídico desde nuestra Constitución de los Estados Unidos Mexicanos hasta el Bando Municipal, de los que se percibe y justifica los Servicios Públicos de Agua pudiéndose concesionar siempre y cuando se apruebe por parte del Congreso y además se somete a un proceso legal que estos dispositivos legales establecen.

¹¹⁰ Artículos 89, 90, 91, 92, 93, 94 y 95 del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Tuxpan, Veracruz.

CAPITULO TERCERO

LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Sin duda alguna los servicios públicos municipales, son el tema principal de este trabajo y que nos darán la pauta para vertir el estudio del suministro de agua potable dentro de un municipio y por consiguiente los elementos fundatorios del presente estudio, debido a ello realizaré las siguientes precisiones:

A).- LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

1.- DEFINICION.

El Servicio Público: *“Es la Institución jurídico administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.”*¹¹¹

Asimismo también definiremos al Servicio Público Municipal:

“Es una actividad técnico especializada que se realiza de manera general, permanente, regular uniforme y contiene a cargo de órgano máximo como es el ayuntamiento que tiene como principal objetivo satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes las necesidades colectivas de los habitantes del municipio. Mismo que fue creado para la convivencia social es una comunidad y la oportuna prestación de mismo, procurando la unidad de sus

¹¹¹ Diccionario Jurídico Mexicano, Ob cit.

habitantes en razón de las actuaciones que le son encaminadas al Ayuntamiento."¹¹² También diremos mientras que el Servicio Público Municipal satisface las necesidades de los habitantes dentro de una jurisdicción determinada (Municipio), el Ayuntamiento como órgano rector llevará a cabo como principal fin la prestación, explotación, reglamentación y preservación del servicio público, acorde de las necesidades del territoriales del Municipal, siendo su ordenamiento jurídico cuantitativo e ilimitado.

Por estos motivos me referiré ahora, a la forma en como se estructuran las prioridades en cada uno de los Municipios.

2.- División y Clasificación de los municipios de los servicios públicos municipales.

Con ello el servicio público se encuentra englobado por su carácter genérico de divisiones y clasificaciones así como de subclasificaciones que en derecho administrativo debemos analizar para entrar al fondo del presente trabajo tesinal.

La clasificación de los Servicios Públicos Municipales según nuestro análisis se compondrá de la siguiente forma:

C) División.

La división, se considera como la distribución o separación, y podría decirse que para hacer una división de un todo, será necesario considerar los elementos de división primordiales tales como: será siempre divisible en varias partes que podría ser de dos en adelante, asimismo tendrá reglas específicas tales como comprender todo lo dividido adecuado a la naturaleza, debiendo ser del todo

¹¹² Fraga, Gabino, ob cit.

mayor de sus componentes, no podrá ser repetitivo, deberá ser gradual y ordenada.

El Servicio Público, puede ser dividido en dos primeras clasificaciones, la primera se denomina división propia; que se refiere a todo aquellos que le es atribuido al estado, quién lo puede prestar directamente por medio de las dependencias o entidades de la Administración Pública o a través de los particulares, con quienes encarga la operación mediante algún mecanismo de delegación, como lo es la concesión.

La segunda división se le denomina impropia, que será aquel llamado virtual subjetivamente es una actividad privada que también satisface necesidades de carácter general con sujeción a un régimen especial y que solo requiere de un permiso actualización o línea.

C) Clasificación.

Es evidente que para dividir requerimos a su vez de realizar una clasificación de Servicios Públicos Municipales, de acuerdo a sus prioridades, es por esto que la clasificación será aquella que *“nos conduciría a un conocimiento más detallado y preciso al determinar por una parte las diferencias y semejanzas entre las cosas, mediante labores simultaneas de unión y distinción, tanto para fusionar como para repartir el todo en unidades”*.¹¹³

La clasificación, en términos generales se realizara de acuerdo a las características de usuarios, por la ejecución de autoridad, en relación a su aprovechamiento, para la naturaleza de prestación, así como por las prioridades que requiera, o bien, por la necesidad de estos, en cuanto a su retribución o cobro, por el régimen jurídico asignado, por razón de la competencia económica, por la

¹¹³ Márquez Muro, Daniel. Lógica. Ed. Porrúa, México. P. 69.

titularidad o jurisdicción del servicio, todas ellas desde la perspectiva jurídica, y que para efectos de este trabajo de investigación.

Los tratadistas indican que existen cinco clasificaciones de tipos principales del servicio público: El primero de ellos se le denomina Servicios Básicos, aquellos que tienen un estatus eminentemente prioritario sobre cualquiera otro, ya que sin esto será imposible su convivencia y bienestar social, sobre todo de supervivencia y entre los cuales encontramos aquellos como: Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Calles, Banquetas y Alumbrado Público.

Al segundo de ellos son los Servicios Básicos Complementarios, que serán aquellos que sin ser de extrema urgencia, los mismos necesitan de su existencia mantener un orden de cultura y convivencia dentro de una jurisdicción, como lo son: Limpia, Mercado, Central de Abastos, Educación, Panteones, Rastro, Salud, Protección Civil y Comunicación Social.

El tercero son los Servicios de Seguridad, que como su nombre lo indica, serán aquellos clasificados con los cuales se requieren de su existencia para mantener un orden público, dentro de los que destacan Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos.

Al cuarto se le denomina Servicios de Protección a la Comunidad, los cuales se refieren a aquellos que estrictamente son de convivencia social y de ayuda a la comunidad como son: Salud, Protección Civil y Comunicación Social.

Por último los Servicios de Bienestar Social, entre los que destacan determinadas acciones o actividades que igualmente necesita la comunidad para su estricto entretenimiento y convivencia social, como lo sería: Difusión Cultural, Cívica, Parques y Jardines, Patrimonio Artístico, Cultural e Histórico, así como Acción Deportiva.

Bajo los rubros anteriores, cada Municipio buscará otorgarle una dimensión adecuada a cada uno de los Servicios Públicos en su jurisdicción y de acuerdo a sus prioridades, siendo necesario destacar, que cada Municipio podrá otorgarle el nombre y la prioridad que considere necesaria en atención a las necesidades de la comunidad.

3.- Modalidad de la prestación de los servicios públicos municipales.

De igual forma el Ayuntamiento, observando las prioridades y necesidades de cada uno de sus gobernados, y sobre todo atendiendo los recursos económicos, que en cada jurisdicción exista, así como sus prioridades, tendrá de acuerdo a sus diversos ordenamientos legales el funcionamiento jurídico, para proporcionar dicha prestación de Servicio Público, a través de diversas formas o modalidades que se citan a continuación:

a) Directa.

Este se refiere a que el propio Municipio, a través de los recursos asignados y el ordenamiento legal, proporcionará el Servicio Público con la infraestructura y capacidad que sus recursos lo permitan, es decir, atendiendo en forma exclusiva y personalísima el Servicio Público Municipal, asumiendo la responsabilidad que ello implica, y por supuesto que no existirá ninguna otra persona moral o física que participe en la proporción del Servicio.

b) Concesión.

Es muy importante destacar, que para efectos de este trabajo de investigación, es este punto haremos una reflexión más profunda, que si bien es cierto retomaremos en capítulos posteriores, será importante señalar qué se entiende por esta y cuales son así las características que de ella emanan.

Por concesión se entiende: *“Un acto administrativo a través de la Administración Pública Municipal, en la que el H. Ayuntamiento concede y otorga a los particulares el derecho de explotar un bien propiedad del Estado, o para explotar el Servicio Público dentro del Municipio”*¹¹⁴. Luego entonces, para entender el parámetro sobre el cual dirigiremos nuestro trabajo, ratificaremos que la Concesión del Servicios Público será propiamente *“ Un procedimiento por el cual una persona pública llamada concedente, confía a una persona física o moral, denominada concesionario, el cuidado de manejar un servicio publico bajo control de la Autoridad concedente, mediante una retribución que consiste habitualmente en la cuotas que el concesionario percibirá de los conciudadanos que se benefician o utilizan el Servicio Público.”*¹¹⁵

En cuanto a su naturaleza jurídica podemos mencionar, que si bien es cierto, existen opiniones que manifiestan que la Concesión podría entenderse como un contrato privado, por ser un contrato en el que participa un particular, también existe la opinión, de que su naturaleza jurídica de la Concesión podría contemplarse dentro del Derecho Público, toda vez que el objeto del mismo es la ocupación de un Servicio o bien Público de uso común, lo que igualmente no parece una aportación muy válida; sin embargo, para adoptar una postura más radical y sobre todo definida, mencionaremos que al no tener un objeto privado la Concesión, esto implicaría necesariamente que su naturaleza jurídica tendría que estar contemplada dentro del Derecho Público, siendo entonces, un acto mixto ya que en parte es unilateral dada la supremacía de una de la partes, pero, “al estar celebrado entre con particulares que conforman el contrato como lo será en concedente y el concesionario, tendrá una especificación de ser un contrato eminentemente administrativo.”¹¹⁶

¹¹⁴ Fernández Ruiz, Jorge. Derechos Administrativo, Ed. Porrúa, México, 2000 p. 704.

¹¹⁵ Iden p. 704.

¹¹⁶ Ibidem

Por otra parte, será importante destacar, que dentro de un Contrato de Concesión de Servicio Público, existen dos partes, por un lado el Concedente, que no será otra que la Autoridad misma, quien otorga, autoriza y determina la posibilidad del uso de la prestación del Servicio Público para su utilización en beneficio de la comunidad. Indispensable será mencionar que este tiene dentro de sus facultades o derecho de controlar, vigilar y fiscalizar el buen funcionamiento del servicio, así como tener la posibilidad de la requisa de lo bienes y servicios en casos de paro o huelga. Será necesario destacar que sus obligaciones serán tener el respeto absoluto al tiempo por el cual se realiza la concesión, en los términos que la ley y el contrato lo permita.

Siendo otra del las partes que conforman esta figura jurídica de la concesión, nos referiremos exclusivamente al Concesionario, que será aquella persona física o moral, que tendrán la posibilidad de prestar el servicio público, en los términos y condiciones que la concedente lo señale en estricto apego a la ley. Entre sus derechos existe la posibilidad de usar facultativamente los bienes que el concedente pondrá a su disposición, y en su caso, hasta obtener exenciones, franquicias etc..., que la propia concesión lo permita. Por supuesto que será legítimo el derecho de obtener una utilidad remuneradora por su actividad y riesgo que todo ello implique.

No podemos evitar mencionar que igualmente existen obligaciones como son la prestación misma del Servicio con generalidad uniformidad, continuidad, permanencia, acatando la modificación si así se estableciere. En caso de incurrir en el incumplimiento con la prestación de dicho Servicio Público, tendrá que aplicarse sanciones, que pueden llegar a ser la misma requisa del servicio.

c) Convenio con el Estado.

Será aquel a través del cual existe un vínculo ente el Ayuntamiento y el Gobierno Estatal, que abre la potencial coordinación de esfuerzos y recursos entre ambas Instituciones, en las que el propio Municipio a través de la Institución que representa, como lo es el propio Ayuntamiento, crea un puente de ayuda para la prestación del Servicio Público, ya que su limitación económica administrativa, esta restringida y siempre buscará mejores alternativas a través del Gobierno Federal.

Esta no deja de ser una opción alternativa, prudente, precautoria, cautelosa y quizá, con muy poco o sin riesgo, ya que la prestación del Servicio Público, se limitaría a las Autoridades estatales o Municipales, en que las posibilidades de fracaso no existirían, obteniendo una opción más viable y segura.

d) Acuerdos Intergubernamentales.

Dentro de esta Modalidad encontramos, que los gobiernos Federal o Estatal, le otorga el Servicio Público al Municipio con los respectivos pagos, y en los que no existe otra forma de proporcionar el Servicio a la comunidad, por motivos reales que pudieran ser la carencia de Infraestructura Municipal o bien, el prestador de Servicio tiene una mejor alternativa y el Municipio carece de posibilidad de proporcionar el servicio en mejores circunstancias.

No podemos evitar mencionar, que este recurso es uno de los más utilizados en provincia , lugares alejados de las capitales, por tales motivos al carecer de recursos e infraestructura los Municipios, en los que se carece de recurso administrativos y económicos, se prefiere otorgar dicho Servicio Público a través del Gobierno Estatal; luego entonces, el Municipio con los recursos

económicos que reciba de los beneficiarios pagara a favor del Gobierno Estatal o Federal por la prestación del servicio.

e) Organismo descentralizado.

Es una modalidad muy socorrida en la gran parte de la Republica Mexicana, y concretamente por los Municipios, mismos que cuentan ciertamente con la infraestructura pero, prefieren administrar y proporcionar el servicio a través de Organismos con autonomía para proveer de dicho servicio.

Estos organismos descentralizados, son órganos administrativos que tendrán un patrimonio propio, creados por el propio Ayuntamiento, quienes determinan cuantos y quienes serán los funcionarios que administran todos estos cargos propuestos por el mismo Municipio.

Además, el servicio que regularmente proporcionan, tiene la obligación y responsabilidad de producirlo, administrarlo, vigilarlo, mantenerlo, ejecutarlo e inclusive, sancionarlo, cobrarlo y hacer efectivas sus propias determinaciones.

Esta modalidad, igualmente tiene agentes específicos que se establecerán desde un principio, tal el caso, de quienes serán los apoderados y encargados de dichos puestos estratégicos, otorgándoles poder a través de Acta Constitutiva, a las personas que lo administraran y asumirán la absoluta responsabilidad de este. Así mismo, se fijarán las tarifas, montos y cantidades que determinaran el costo del servicio, celebraran a su vez contratos con todos y cada uno de los usuarios, en los que se especificarán los derechos y obligaciones que estos contraen por la prestación del servicio.

Trascendente será, ya que no obstante de ser un Órgano eminentemente desconcentrado, tiene facultades propias que le permiten inclusive

emitir resoluciones con carácter ejecutivo, por lo tanto, estos órganos, merecen una especial atención, por el sin numero de atribuciones del que son investidos, y que la misma ley les concede.

f) Empresas paramunicipales.

Por la naturaleza jurídica de este concepto, se entiende que son entidades de derecho público, que necesariamente deben de tener personalidad y patrimonio propio, que nacen o son creadas o reconocidas por medio de legislatura local, una ley o un Decreto del Presidente municipal o del Ejecutivo Federal, que cuya finalidad abarca la realización de actividades mercantiles, industriales y otras de naturaleza económica, cualquiera que sea su denominación o forma jurídica y que además de que el derecho público domina la idea de protección del interés general y de la utilidad pública.

Por esta razón, las empresas paramunicipales deben de funcionar a favor de los habitantes de la demarcación de su municipio y que el ayuntamiento sea el encargado de vigilar el funcionamiento de dicha empresa que en alguna proporción también tendrá participación privada.

g) Fideicomiso.

Como su nombre lo indica, es una figura jurídica bien conocida por lo empresarios gubernamentales, quienes con el ordenamiento legal establecido en las diversas leyes como lo son el Código Civil, Código de Comercio, Ley de Instituciones Bancarias y Financieras y de Crédito, etc.. podemos señalar que, el Fideicomiso no es otra circunstancia que la colocación de recursos financieros en una Institución Bancaria que se encarga de administrar, para generar excedentes, los cuales se encargaran de destinar la prestación de un servicio público determinado.

Las partes que intervienen en esta forma jurídica de los fideicomisos serán, a) Fideicomitente (Gobierno Municipal), b) Fiduciario (Institución Crediticia) y c) Fideicomisarios (Los beneficiarios o usuarios del servicio.)

Esta modalidad igualmente no es desconocida; sin embargo, se lleva a cabo en muy pocas ocasiones, toda vez que, cuando interviene una Institución bancaria si bien es cierto, existe siempre la seguridad de los fondos económicos destinados al Servicio Público, cosa poco usual, por los intereses generados y que elevan el costo, pero igualmente eficiente.

h) Asociación municipal.

Será en estricto sentido, la coparticipación y la colocación de dos o más Ayuntamientos, para unificar criterios y esfuerzos, con el ánimo de otorgar una solución a la prestación de Servicios Públicos en sus respectivas jurisdicciones.

Uno de los esenciales objetivos que se persiguen en esta modalidad, será que todos los Ayuntamientos participantes, se vean beneficiados con los Servicios de todas las poblaciones municipales implicadas. Dicha prestación de servicios pudiera ser un conjunto de Servicios Públicos que intercalados unos con otros pudieran atender las necesidades de cada jurisdicción.

Resulta interesante, destacar que de estas modalidades dado el profundo interés e interrelación que existe entre uno y otro Municipio, debido a la vecindad, esta será una de las modalidades más solicitadas y recurridas por los Municipios, quienes aprovechando la coyuntura de los Ayuntamientos y la infraestructura en múltiples ocasiones suele ser una alternativa muy apropiada para los intereses de dichas Asociaciones de los Municipios.

i) Coinversión.

Al igual que las anteriores modalidades de prestación de Servicios Públicos Municipales, existe una gran similitud, pero con características que hacen cada una de estas diferentes, tal es el caso de la coinversión, siendo aquella en la que existe el interés gubernamental para prestar el Servicio junto con el particular en un proyecto común.

Es así, como el Municipio a través del Ayuntamiento, otorga facilidades al inversionista, a efecto de pueda realizar su aportación económica, a cambio de proporcionar todos los apoyos suficientes y necesarios para que dicha inversión sea realizada de acuerdo a las necesidades del usuario que la comunidad requiere.

Finalmente, no podemos hablar que esta modalidad sea una sociedad en estricto sentido, pero, si la inversión capitalista corresponde al particular, y las facilidades que concede el Ayuntamiento son oportunas prontas y expeditas, esto provocará que el éxito de esta modalidad sea sustentable.

j) Otras modalidades.

Las modalidades citadas con anticipación, representan las más comunes y frecuentes participaciones que concede ciertamente la ley. Sin embargo, no son éstas las únicas modalidades que pueden realizarse para la especificación y participación en la Prestación de Servicio Público Municipal, ya que existen las participaciones limitativas, enunciativas, las capitalistas, que si bien es cierto, no son frecuentes, si pueden realizarse bajo las especificaciones que la ley señala, y que pueden igualmente ser probables y exitosas, para el bien del prestador del Servicio como para el usuario.

4.- La concesión del servicio publico.

Es una figura jurídica administrativa poco común en México, que analizaremos en esta investigación, cuantos y cuales serán los beneficios, ventajas y desventajas, que representa la posibilidad de concesionar el Servicio Publico a un tercero.

a) Antecedentes históricos.

Su más ancestro antecedente lo encontramos en el Derecho Romano, como lo es el *PRECARIUM*, mismo que se otorgaba en préstamo la ocupación de un predio, más no su dominio o posesión, asimismo el concedente podía revocarlo en cualquier momento o bien hasta la muerte del precarista, siendo que los bienes regresaban al concedente de inmediato, y los posibles herederos del precarista no les asistía ningún derecho para reclamar cualquier circunstancia.

Igualmente en la época medieval, existe otra figura precaria como lo era *LA PRIVILEGIUM, BENEFICIUM, PRINCIPIS* es una figura precaria a la concesión, y que se otorgaba por la máxima Autoridad a favor de unos cuantos.

b) División y clasificación de la concesión.

Empezaré, con la división de la concesión que de acuerdo a la naturaleza de la investigación de este trabajo tesinal, será preciso destacar algunas características que se encuentran de las concesiones, esencialmente la primer división que llevamos a cabo será de acuerdo a los derechos que se derivan de estos, por lo que encontramos los diferentes tipos de concesiones que son:

- Las constitutivas:” *Serán aquellas en que la Administración Pública otorga al concesionario un derecho o poder específico que antes no tenía, por ejemplo la concesión de uso de un bien de dominio público, o través del el concesionario tendrá un goce o uso del bien público*”¹¹⁷
- Traslativas: “*Aquellas que transfieren al concesionario derecho propio de la Administración Pública, es el caso de la concesión de Servicio Publico y de Obra Pública.*” ¹¹⁸

Como se puede apreciar, ambas tienen una estrecha relación,; sin embargo, en la primera se transfieren el uso de un bien público, y en las segundas se transfieren derechos sobre el Servicio Público, es decir, los bienes serán motivo primordial, y los segundos serán servicios públicos transferidos.

No omitimos señalar, que esta gran división pueden existir otras subdivisiones; no obstante, para los efectos del presente trabajo solo señalaremos las anteriores para estar bajo un mismo rubro, y sobre todo más claro y específico.

De igual forma, abarcaremos la clasificación de la concesión que para efecto de tener un panoramas más preciso, en cuanto a la clasificación de la Concesión se refiere, encontramos diversos rubros entre los que sobresalen:

LOS ADMINISTRATIVOS que sobre todo en esta clasificación encontramos su primordial diferencia, en cuanto al objeto de la misma, como son el uso de Obra Publica, y los que se refieren a satisfacer una necesidad pública, y serán las que se transfiere a particulares por el desempeño de actividades propias de la Administración Pública, y en una forma más específica se dice que:

¹¹⁷ Fernández Ruiz, Jorge. Ob cit.

¹¹⁸ Ibidem.

“Será un procedimiento discrecional eficaz que entrega a los particulares ciertas actividades y será la explotación de bienes federales que el Estado no esta en condiciones de Desarrollar por su incapacidad económica o así lo considera más eficaz.”¹¹⁹

Por el contrario, existen también los bienes dominales, mismos que satisfacen una necesidad privada o el interés privado del propio concesionario.

Existen también los Bienes Mercantiles, en éstos se manifiesta que son los más comunes y que regularmente se encuentran dentro de nuestra legislación Civil o del propio Código de Comercio, que como ejemplo serían los siguientes: La compra venta especial, La compra venta de carga, Venta con monopolio, La venta con suministro, Licencia de Marca.

c) La desconcentración por colaboración.

Si bien es cierto, la capacidad económica administrativa hoy en día es muy diversa y tiene la mayoría de los recursos a su disposición. También es cierto, que en determinadas actividades le resulta más difícil controlar o proporcionar el Servicio Público de diversas actividades, es por esto que delega o desconcentra sus servicios a favor de los particulares, dicha figura jurídica que igualmente tiene y en sentido muy concreto, la transmisión de esta actividad previo convenio o acuerdo, le será otorgado al particular, sin que implique la absoluta discrecionalidad, apoyo vigilancia de la actividad pública.

d) Naturaleza jurídica de la concesión de servicio público.

Existen múltiples y diversas teorías respecto a la naturaleza jurídica de la concesión. En principio, se detecta una primera postura, que es

¹¹⁹ Serra Rojas, Andrés. Ob cit. pág. 261.

aquella que se refiere a conocer si efectivamente se trata de un acto administrativo o de un contrato, para finalmente encontrar de esta dos posturas una tercera teoría, que se aquella vincula a ambas y determina que es una acto mixto. Para poder entender este contexto, será necesario considerar las diversas posturas que dieran origen a ello, entre las más destacadas encontramos a la primera de las citadas.

Teoría del Contrato en la Concesión de Servicio Público.

Esta se encuentra sustentada en la Administración Pública, que será un contrato que se celebra entre el erario con un particular sea persona física o moral, y serán éstos últimos quienes se encargaran de proporcionar el Servicio Público, definiéndolo como:

“Gestión de naturaleza contradictoria a través del cual una persona externa a la Administración Pública, se encargaba de proporcionar los medios financieros indispensables para la implantación de una actividad de la competencia de la Administración Pública, prestando el Servicio Público durante un periodo estipulado, sometiéndose por supuesto a reglamentos generales establecidos por la propia administración, y percibiendo de los usuarios una contraprestación económica, que le permite amortizar su desembolso inicial con el procedente beneficio industrial, revirtiendo en forma gratuita a la administración al termino del contrato.”¹²⁰

Siendo esta una definición poco homogénea, ya que señala una visión jurídica civilista así como administrativa, que no permite definirse por cualquiera de ellas.

Ahora bien, bajo la perspectiva del rubro civilista, mencionaremos que si en todo contrato celebrado entre las partes, debe existir

¹²⁰ Fernández Ruiz, Jorge, Ob cit. p. 206

una igualdad entre las mismas, en cuanto a derechos y obligaciones se refiere; necesariamente deberá haber una equidad, con la propuesta de que exista el beneficio mutuo, luego entonces, cuando la Administración Pública aparece en esta figura jurídica de la concesión dotada de superioridad, ya que ella es la que establece reglas, condiciones, derechos y obligaciones etc..., este imperio con el que se conduce evidencia la desigualdad de las partes.

También, es cierto que la voluntad del particular, esta en la de someterse a un convenio o contrato en el que se conducirá de acuerdo a las condiciones establecidas por la Autoridad, luego entonces, este tiene la posibilidad de afectar o no las condiciones del mismo; sin embargo, cuando este contrato es imperativo por la Autoridad, es decir, no existe ninguna posibilidad para modificarlo, ya que esta es la única que puede modificarlo pues es quien lo propone, deja en total desigualdad a una de las partes, motivo por el que resulta evidente que sea notable la superioridad de Administración Pública, por lo tanto, no puede considerarse como un contrato de orden privado, y menos aun un convenio celebrado en igualdad de circunstancias, dejando de ser considerado como parte del derecho privado.

De igual forma, el objeto de este tipo concesiones públicas, es el otorgamiento de un uso y goce temporal, y que se encuentra sometido a la consideración y a la absoluta discrecionalidad del concedente, quien igualmente podrá terminarlo cuando así lo considere y lo disponga, demostrando así, la notable superioridad de la Administración Pública, quien además aparece en este tipo de concesiones con una doble personalidad (Contratante- Autoridad), provocando la inequitativa disposición y aplicación de derechos y obligaciones.

Por el contrario, y desde el punto de vista de la teoría del Derecho Público, tiene un soporte legal con las características que se citan enseguida:

- *“Su objeto consiste en la operación del Servicio Público;*
- *Es a riesgo y en contra del concesionario;*
- *La remuneración consiste en el cobro a usuarios de una cuota por el servicio;*
- *La duración, en principio debe prolongarse lo suficiente como para recuperar la inversión.*
- *Quede sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.”¹²¹*

Por tales motivos, se define a una concesión de Servicios Públicos, como *“Un contrato de Derecho Administrativo, por tratarse de un acto jurídico disimilares legal o reglamentaria una de ellas, o contractual de derecho administrativo la otra, siendo entonces un acto de imperio o gestión”.*¹²²

De lo anterior podemos concluir, que la Autoridad Administrativa se faculta para modificar en todo momento el funcionamiento del Servicio, imponer sanciones al concesionario, e inclusive asumir la prestación directa del servicio. Finalmente, esta obligación del servicio no tiene por objeto el interés privado, sino un interés absolutamente público, sin que las condiciones puedan ser modificadas por el concesionario. Asimismo, el estado estará en todo momento garantizando el servicio público, aún y cuando el particular lo suspenda, sea irregular, incompleto que pudiera verse comprometido.

Refiriéndonos a la Teoría del ACTO ADMINISTRATIVO, en relación a la concesión de Servicio Públicos, lo podemos asumir como: *“Un acto de superioridad o de supremacía, incapaz de generar derechos del concesionario contra el concedente, implicando su terminación anticipada.”¹²³* Tomando en consideración que el acto administrativo *“Es una declaración jurídica unilateral y concreta de la Administración Pública, en ejercicio de un poder tendiente a realizar*

¹²¹ Jeze, Gastón. Los principios generales del derecho administrativo, vol.III, pp362-364, citado por Fernández Ruiz, Jorge. Ob cit.

¹²² Cita Villegas Benjamín, Coleg. De abogados. Citado por Fernández Ruiz. Ob cit. p.119.

¹²³ Altamira Guillermo, Derecho Administrativo. Citado por Fernández Ruiz, Jorge. Ob cit. p 319.

o producir actos jurídicos creadores de situaciones subjetivas a la par que aplica el derecho al hecho controvertido.” ¹²⁴

Ahora bien, si el acto administrativo es un acto unilateral, será una concesión sin fundamento ya que no existiría propiamente una de las partes, todo esto en razón de que se encuentra total y absolutamente sometida a las disposiciones y responsabilidades que le impongan la concedente, siendo este un contrato unilateral y con obligaciones únicamente para el concesionario.

Finalmente por lo que se refiere a la teoría del ACTO MIXTO, esta es una teoría más conservadora y que finalmente tiene una mezcla de posturas que pueden acercarse más a la realidad, ya que por una parte mencionaremos que efectivamente tiene una formalidad de un contrato, con características determinadas, que permite a las partes tener la absoluta libertad para contratarse en los términos que estos establezcan en un real acuerdo de voluntades, y que dada la importancia y objeto del mismo, también es válido que el Estado tome precauciones y someta a disposiciones específicas, que permitan comprometer al concesionario a que dicho Servicio Público, que va ofrecer o proporcionar tenga la seguridad de ser eficaz y atienda las necesidades primordiales que en él se establezcan.

e) Elementos de la concesión de los servicios públicos.

Para entender en forma más concreta y específica cada uno de sus elementos, procederé a señalar a continuación, quienes son y cuales son entre otras sus obligaciones y derechos.

¹²⁴ Ibidem.

Uno de los primero elementos a los que nos referiremos será:

1.- El concedente.

Si bien es cierto, que regularmente será el estado el que asuma esta responsabilidad. También es acertado mencionar, que siempre estará sujeto a disposiciones legales que se especifiquen en cada legislación, motivo por el cual el concedente al ser siempre la Autoridad Pública, entendiéndose por ella Gobierno Federal, Gobierno Estatal, o bien Municipal a través del H. Ayuntamiento; está tendrá que estar sujeta a la autorización del Congreso Local, a la Constitución del Estado, así como a la Ley Orgánica respectiva y en su caso hasta el Bando Municipal, es decir, existe un marco jurídico definido, sin embargo no es suficiente debido a que en el bando municipal, esta sujeto a cambios cada tres años.

Sin embargo, la reglamentación jurídica con la que contamos nos otorga la seguridad legal y jurídica del accionar del concedente, sin omitir mencionar que cada concesión deberá esta previamente justificada y relacionada directamente con el beneficio de la comunidad.

Ahora bien, dentro de los compromisos que se adquieren como concedente son los que destacaremos a continuación y que se refiere a los derechos que le asisten al concedente y que se citan enseguida: Conservar, Vigilar, Controlar, Fiscalizar el buen funcionamiento del Servicio, aprobar tarifas aplicables al servicio concesionado, aplicando inclusive las sanciones a que se haga acreedor el concesionario, en la que incluiremos la caducidad de la concesión.

Asimismo, por lo que respecta a sus obligaciones, se restringen a las diferentes facultades que se otorgarán al concesionario para la prestación del Servicio Público de que se trate por el tiempo que dure la relación. Además proporcionara los medios idóneos para que el servicio o prestación de los

mismos, no se vea afectado por terceros en su caso, o bien, a la propia competencia ilícita.

Finalmente, se compromete a la protección del concesionario del Servicio Público, por sobre cualquier obstáculo que pudiera presentarse para la prestación del servicio, exigiendo al concesionario su estricto cumplimiento.

C) El concesionario.

Serán aquellas personas físicas o morales, que se encuentran en plenas facultades físicas y mentales, y que se encuentran en posibilidades de satisfacer el servicio público concesionado. Este deberá ser otorgado a particulares nacionales, siendo este uno de los requisitos más sobresalientes que deberá cumplir a quien pretenda llevar a cabo la calidad de concesionario. Asimismo, encontramos que los derechos del concesionario serán: utilizar las facultades y bienes que le sean otorgados y puestos a su disposición por el estado, gozando a su vez con la exenciones, franquicias y exclusividades que le sean otorgadas.

Quizá uno de los más legítimos derechos que tiene este concesionario, será la de obtener una utilidad equitativa, razonable y justa, por la actividad y riesgo que se asume, siendo este un ingreso de acuerdo a las tarifas y especificaciones que el propio Estado determina. No se puede omitir, que para efecto de ejecutar su derecho y desempeño dentro de la concesión, tendrá el concesionario la obligación de solicitar el apoyo de todo tipo de acciones por parte del Estado, para hacer cumplir el convenio contratado, e inclusive podrá recurrir a la fuerza pública si fuere necesario.

Por lo que respecta a las obligaciones del concesionario, señalaremos las siguientes: continuo, uniforme, generalizado y sobre todo permanente, debiendo acatar las modificaciones a normatividad. Además, en el

supuesto de que la concesión contenga una cláusula de reversión el concesionario no podrá gravar, enajenar o afectar los bienes que impliquen la propia concesión, y que pasaran a formar parte del Estado, una vez terminada la concesión.

La sanción a la que se encuentra impuesto el propio concesionario en caso de incumplimiento, será el aplicable de acuerdo a la norma, misma que podría llegar a ser la misma requisa del servicio, o en su defecto la aplicación de multas o cualquier otra sanción que se encuentre debidamente especificada en la concesión.

3.- El servicio público concedido.

Será preciso definir, que la concesión solo podrá versar en relación al Servicio Público, y que por supuesto le es atribuido a la Administración Pública, en consecuencia, no se puede concesionar lo que por la propia legislación, se encuentra prohibido.

Una característica primordial que destaca la concesión, es que siempre será temporal, y bajo ninguna circunstancia podrá ser perpetua, ya que esto se traduciría en una transferencia definitiva de las actividades concesionadas que saldrían del ámbito del Estado, significando en esencia la renuncia misma de la Administración Pública a la prestación del Servicio Público dejándolo en manos de los particulares, postura aberrante, ya que uno de los objetivos de toda Autoridad Administrativa, cuando asume su dirección y Administración, y que consiste justamente en proporcionar, vigilar y administrar los bienes y servicios que corresponden a esta.

Además, la concesión de estos servicios, no significa el ejercicio de la soberanía o potestad, por este motivo, seguridad pública, policía y tránsito, por disposición legal son exclusivamente ejercidos por el Estado, de lo

contrario sería un auténtico abuso de poder, en el que se convertiría la concesión de este servicio a favor de particulares.

Por tales razonamientos, todos los servicios públicos, pueden ser concesionados con las excepciones señaladas, y de acuerdo a lo que el legislador determine, con estricta y justificación, en apego a la ley.

f) La teoría de imprevisión.

Será importante destacar que existen varias teorías que tienen una referencia muy determinada con la concesión, entre estas destaca, aquella teoría que se sustenta sobre un principio general muy conocido en el ámbito jurídico que dice:

“Todo contrato de tracto sucesivo o dependiente de lo futuro, lleva implícito que su cumplimiento solo es exigible mientras las cosas sigan siendo iguales”.¹²⁵

Traduciendo este texto en una forma equitativa y apegada a la visión jurídica legal, mencionaremos que esta será el que asume que los contratantes, están en posibilidad de contratarse y cumplir sus obligaciones contraídas, en tanto no cambien las circunstancias bajo las cuales se suscribió el contrato. Todo esto deriva, a que si el concesionario esta asumiendo todo el riesgo del mismo, la Teoría de la Impresión, pretende justificar una excepción a este enunciado, que es justamente:

“Que el Servicio Público señala siempre un doble riesgo y ventura del propio concesionario, y que permanece cuando no existen cambios, y

¹²⁵ Justiniano Nerau, Digesto,. Ley 8, 1968, Pamplona. citado por Tena Ramírez, Felipe. Ob cit.

*que permanece cuando no existan cambios en las condiciones del mismo, salvo aquellas casos en que tenga cierta variación”*¹²⁶

Dicha teoría tiene ciertas características que son única y exclusivamente contempladas para el Servicio Público o bien para la Obra Pública, y entre las que destacan las siguientes:

- 1.-Esta no solo se aplica a los Servicios Público sino a la Obra Pública y al suministro.
- 2.- Que de existir una alteración o variación al contrato de la concesión, independientemente de la voluntad de las partes, y que el contratante no deja de cumplir con la obligación contraída, tendrá derecho a exigir que la Administración Pública cubra total o parcialmente los aumentos producidos, conforme a los principios de equidad.
- 3.-Deberá concluirse en la legislación, normas que permitan en los contratos a largo plazo, definir y registrar el ordenamiento jurídico a la realidad y evitar la lesión.
- 4.- Que existe un reajuste equitativo por revisión administrativa.

Por lo tanto, esta teoría tendría una aplicación trascendente dentro de la concesión ya que motivo la posibilidad de una modificación tarifaria, así como la prórroga o la ampliación del plazo del mismo, que permite la seria posibilidad de incluir esta teoría en las concesiones como un acto provisorio, que otorgaría dicha posibilidad de equidad.

g) Extinción de la concesión del Servicio Público.

Es importante destacar, cuando hablamos de Concesión Administrativa, que esta puede ser múltiple y no solo por el simple transcurso del tiempo, como pudiese ser el incumplimiento de las partes, o el acuerdo de las

¹²⁶ Fernández Velasco. Contratos Administrativos. Madrid 1927, pp.242.

mismas. Esta por su simple definición, podemos conocer que la terminación se genera por la extinción normal de la concesión, sin olvidar la posible continuación del servicio si así se estipula y conviene entre las partes.

Para todos es conocida esta extinción, vencido el plazo, el concesionario tendría la obligación de dejar la concesión; sin embargo, el concesionario podría continuar con la realización ordinaria de las actividades de la prestación del Servicio Público, si no hubiere oposición del Estado, y no por el tácito transcurso del tiempo, sino por lo que implica la necesidad de carácter general realizado por la sociedad, en la que el Servicio prestado sea muy necesario, y que requiere la continuidad. Siendo evidente que esta se consideraría como un caso excepcional, más imposible de suscitarse dada la importancia de la prestación del Servicio.

1.- El transcurso del plazo.

En esta figura, como su nombre lo indica, se regula un plazo determinado en la que el concesionario tiene el goce y el disfrute de la concesión, y una de las formas en la cual se puede extinguir dicha concesión es a través del mero transcurso del tiempo, en dado caso de que el concesionario ya no quiera prorrogar la concesión, ésta se dará por terminada como plazo cumplido.

2.- La revocación.

Será aquella cuando una concesión es otorgada por el Estado a un particular, no implica que pueda haber el error, con el sin número de consideraciones que no se cumplieron, y esto motivaría justamente la revocación del contrato concesionado, y si bien es cierto, esta reclamación no se puede decretar en forma lisa y llana, el Concedente, se tendría que demandar a través de los Tribunales Competentes. Por otra parte, será importante destacar que la Administración no podrá revocar una concesión de servicios públicos, que tuviera

vicios de legitimidad y en consecuencia debe recurrir a la vía judicial para solicitar la invalidación de la concesión.

3.- El rescate.

Este concepto es una modalidad muy semejante a la revocación, pero que se genera por razones eminentemente de conveniencia y oportunidad, ya que en estricto sentido, será cuando el Estado por actuación unilateral extingue la concesión del Servicio Público, en razón de una facultad otorgada por la ley o el mismo contrato; sin embargo, lo que más se destaca del concesionario es que no haya dado motivo para ello, y de extingue la concesión se realizara por oportunidad o por así convenir a los intereses de el concedente.

Es importante destacar, que cuando se pretenda terminar con la concesión, siempre deberá existir un aviso previo al concesionario, y que por supuesto dada la extinción anticipada, deberá indemnizar por dos motivos primordiales, el primero será por el daño emergente, y la segunda, por el lucro que dejara de obtener el concesionario, todo esto en razón de que la inversión del concesionario se vería afectada por la anticipada extinción.

4.- La caducidad.

En razón de que en toda concesión existen un sin numero de obligaciones para el concesionario, el incumplimiento de cualquiera estas disposiciones, sancionan con la extinción anticipada por caducidad, que sobre todo se genera por motivos y causas graves, debiendo tener las garantía de audiencia quien previa revisión del asunto, deberá decretar la procedencia o improcedencia del mismo. En caso de encontrar con causa justificada, real y manifiesta, dicha caducidad de la concesión del Servicio Publico, el Estado

podrá decretar la pérdida parcial o total de los bienes reversibles, esto con el propósito de justificar en forma menos onerosa la extinción por caducidad.

5.- La rescisión.

Esta figura jurídica, es mas conocida en el Derecho Privado, sobre todo con el ámbito civilista, lo que implica que de común acuerdo de las partes pueden establecer los motivos de concesión, sin perjuicio para ninguna de las partes. Para estos casos existen múltiples razones que rescinda la concesión, entre los que destaca la fuerza mayor, la imposibilidad sobrevenida etc.

A efecto de aclarar, qué se entiende por la imposibilidad, ésta se refiere, cuando ocurren acontecimientos no imputables al concesionario, ni al concedente de la prestación del Servicio Publico. Entre algunos ejemplos que pudiéramos encontrar para dejar clara esta imposibilidad sobrevenida será: el agotamiento del caudal que se emplea por el concesionario del Servicio Publico para la distribución de agua potable a domicilio, la desaparición del poblado que constituye el punto de destino del Servicio Publico en el caso del transporte, la explotación defectuosa del servicio no imputable al concesionario etc.

Asimismo, la rescisión de acuerdo a lo que señala este termino jurídico, podrá solicitarse por ambas partes por el incumplimiento de las obligaciones, siendo esta la mas común y la más conocida.

6.- La reversión.

Por esta figura se entiende, la transferencia a favor del concedente de la propiedad de los bienes y derechos afectados a la concesión, siempre y cuando el concesionario así lo haya establecido, o en su defecto lo disponga. Ahora bien, será oportuno destacar cuantos y cuales son los bienes sujetos a reversión.

Para el otorgamiento de un Servicio Público concesionado, será preciso que el concesionario aporte los bienes y derechos que le serán útiles para realizar la concesión, identificados con precisión en las respectivas actas oficiales en que participan las partes y cuando se extingue la concesión quedaran a favor del concedente. Además, es necesario destacar que la situación jurídica de estos bienes mismos que pasaran a ser propiedad del concedente, desde el momento de la afectación del Servicio Público, conservando el concesionario el derecho real mientras tenga el goce y explotación del mismo. Finalmente revisemos que la indemnización por la reversión no existe cuando el plazo se encuentra vencido, cosa contrario cuando nos referimos a un rescate o rescisión pactada, así como en contadas excepciones como la revocación o rescisión unilateral.

7.- Otras causas de extinción de la concesión.

Si bien es cierto, hemos precisado todas las posibles causas de extinción que pudieran referirse a la concesión, no podemos dejar de admitir que igualmente nos encontramos con diversas causas que darían por terminada la concesión, entre las que destacan aquella en que las partes se encuentren de común acuerdo, las que se refieren a la simple terminación del plazo, o bien por cambiar los objetivos o motivos del servicio concesionado, así como, la terminación obligatoria, siendo las más frecuentes que pudiéramos encontrar dentro del ámbito de las causas de extinción.

B) SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES “SUMINISTRO DE AGUA POTABLE”

Los Servicios Públicos Municipales son aquellos que por su propia y especial naturaleza, requieren de un mayor y mejor control, ya que si en este servicio existen deficiencias o carencias la Administración Pública Municipal

podría verse comprometida su estabilidad y paz social, si estos servicios no se proporcionan con la calidad y eficiencia que el gobernado requiere.

Resultaría difícil imaginarnos un Municipio sin los Servicios de Seguridad pública, Alumbrado Público, Agua Potable, Alcantarillado, Limpieza, etc... Por este motivo desde nuestra norma constitucional derivada del artículo 115 fracción III, se establecen todos y cada uno de los servicios públicos municipales, y que cada Ayuntamiento tiene la obligación de proporcionar a sus contribuyentes con estricto apego a la ley, debiendo los mismos ser de calidad, permanentes, imprescindibles y sobre todo infalibles, ya que ante al cercanía de alguno de estos podría ocasionar inconformidades muy severas en perjuicio de la Administración Pública Municipal.

1.- Servicio publico de suministro de agua potable.

Siendo un elemento de vital importancia como lo es el Agua, este trabajo tesinal, partiendo de esta premisa, en la que el derecho a la vida humana, son imprescindibles para la existencia y convivencia del hombre. Sería difícil imaginarse una sociedad sin la existencia de un núcleo de individuos por pequeño que sea, disputándose el agua, por lo que la existencia y la presencia de un orden legal, se nos da la posibilidad para pensar, que cuando una sociedad se encuentra satisfecha con sus necesidades mínimas necesarias, y además, con la presencia de un ordenamiento legal bien definido y establecido, que regule el suministro, la calidad del servicio y las características del mismo, hace evidente que todo hombre inmerso en sociedad, podrá hacer factible la existencia del mismo cuando se encuentran satisfechas sus necesidades básicas y elementales, debidamente ordenadas dentro de un ordenamiento legal.

No pretendemos dentro de esta propuesta tesinal, descifrar cuantas y cuales son todas y cada una de las características que representa este insubstituible liquido, que da vida y permite la continuidad de la misma, ya que

como es de común conocimiento, que todos dependemos de este vital líquido, mismo que al estar considerado como recurso renovable, y que tiene un ciclo de precipitación, infiltración, escurrimiento y evaporización, siendo imposible su incremento debido a que es un proceso natural, proponiendo en consecuencia su regularización de su empleo, evitando así su mal uso, contaminación y extinción, y por consecuencia, se pretende que en razón de su extracción, no podrá rebasar su aportación natural.

Por tales motivos, se expresa que “ el abastecimiento de agua a poblaciones constituye un servicio público que queda pendiente de algo exterior, ajeno al ámbito de dicho servicio, como es la titularidad del caudal necesario y la problemática de su *captación y disponibilidad material* y jurídica.”¹²⁷ Los ayuntamientos a quienes la legislación otorgo la titularidad sobre el servicio público de suministro, siempre tendrán la necesidad de recurrir a formulas muy diversas para hacerse con la calidad indispensable.

a) Definición del servicio de agua potable.

Este será entendido como: “*actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad generalizada de los gobernados misma que consiste en disponer del suministro necesario y vasto de agua para el consumo, cuyo cumplimiento permanente y suficiente, debe ser garantizado, asegurado controlado y regulado por la Administración Pública, en benéfico de la sociedad gobernada.*”¹²⁸

Dentro de esta definición destacamos determinados características como lo son:

¹²⁷ Morell Ocaña, Luis. Abastecimiento y Saneamiento de agua, Madrid, pp.446.

¹²⁸ Morell Ocaña, Luis. Ob cit, pp.446.

- Actividad Técnica.- ya que se requiere de un determinado número de procesos como lo son la precipitación, infiltración, escurrimiento evaporización para poder obtener, y por supuesto poder obtenerla, y por supuesto contar con la infraestructura necesaria para su abastecimiento.
- Suministro Vasto y Suficiente.- dicho liquido vital deberá ser lo suficiente vasto para satisfacer los requerimientos básicos del gobernado.
- Garantizado.- mismo que deviene de la expresión y de la imposibilidad de ser suspendido bajo ninguna circunstancia, dada propia y especial naturaleza.
- Asegurado.- en el que se permita tener la seguridad fehaciente y necesaria del que no puede faltar.
- Controlado.- es evidente que este deberá tener límites para satisfacer en forma proporcional a cada uno de los ciudadanos o requerimientos de la sociedad.
- Regulado.- efectivamente si no existe un orden legal para su suministro, deviene innecesario cumplir con todos los requerimientos anteriores si el mismo no se regula bajo un orden jurídico.

Sin estas principales características, que he citado con anterioridad, resultan imprescindibles para el desarrollo social, y sobre todo para proporcionar el Servicio Publico de Agua en los términos mínimos necesarios para encontrar su verdadera eficacia.

b) Suministro de agua potable en la clasificación del servicio público.

Para arribar a sus diversas clasificaciones, será imprescindible mencionar que el Servicio de Agua Potable, es un servicio propio, por ser determinado por la ley para satisfacer una vital necesidad generalizada, y que bien puede ser prestado por el Estado, Municipio o bien por particulares a través de la concesión.

Dentro de la clasificación mencionaré:

- ❖ Uti singuli.- El Servicio Público de Agua Potable es un Servicio de Utilidad Singular : Toda vez que el universo de usuarios de este servicio, se refiere a una sociedad determinada, siendo sus más frecuentes consumidores los individuos o las personas específicas y determinadas.
- ❖ De Gestión Directa o Indirecta.- Esta clasificación es trascendente mencionar que el suministro del Servicio de Agua Potable, no necesariamente debe estar a cargo y en absoluta responsabilidad del Estado o Municipio, si no que regularmente puede ser proporcionada por particulares y por supuesto, bajo en régimen específico.

En relación a la concesión se puede mencionar, que una de las más efectivas y cómodas para el Ayuntamiento, y que da excelentes resultados, siempre que las condiciones convenidas en contratos, no faciliten la especulación y del concesionario no fallen sus bases de fiscalización municipal y rigor empresarial.

- ❖ Obligatorio al usuario.- Este por ser un recurso indispensable para la vida y dada la naturaleza del servicio público, podemos mencionar que deberá ser obligatorio para todos y cada uno de los gobernados, suscribirse para recibir el servicio y verse beneficiado con el mismo, sobre todo aquellos que cuentan con un predio urbano del que se interconectan a una red que el propio Servicio Público ofrecerá en beneficio de la comunidad.

Algunas características que destacan de este tipo de servicio encontramos:

- ❖ Indispensable.- No es necesario explicar su grado de necesidad, ya que sin este recurso vital, la existencia de una sociedad y aún del nombre se vería seriamente afectada.

- ❖ Constante.- En una forma ininterrumpida, continua y permanente deberá existir este servicio público del cual no puede prescindir.
- ❖ Oneroso.- Por supuesto dada la naturaleza e importancia de este servicio, es requisito indispensable que tenga un valor económico oneroso a lo que a infraestructura se refiere y que para poderlo sostener y mantener de la retribución de dicho servicio.
- ❖ Su régimen jurídico.- La propia naturaleza jurídica del servicio público referente al agua potable, estará regulado por el Derecho Público, ya que como es sabido por nosotros deviene su justificación legal por la Constitución Política del Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos ordenamientos jurídicos Estatales y Locales que argumenten la existencia a través de la Administración Pública.
- ❖ Régimen de Monopolio.- Dada su propia y especial importancia de este Servicio de Agua Potable, resultaría contradictorio que existieran varias redes de agua, que proporcionaran agua a cada uno de los ciudadanos, razón por la que es más efectiva que exista una sola red, y que proporcione el servicio de agua en beneficio de los contribuyentes, debido a que dado el origen, resultaría a los contribuyentes un alto costo de este líquido y que en nada beneficiaría a la población.

c) Tarifa del servicio público de suministro de agua potable.

Podemos argumentar que como todo Servicio Público tiene un costo, este por ser de extrema necesidad, requiere de una atención especial, dada su vital importancia, por este motivo, al ser un servicio que llega a cada ciudadano en casi todos los casos hasta su domicilio, el consumidor deberá erogar un costo por este Servicio Público.

Ahora bien, existen diversos tipos de tarifas que sirven para el cobro de este preciado servicio, las que más destacan son:

Cuota Fija.

Es la más usual y la que hacer más común, en la que por cada toma de agua, se deberá pagar una cantidad específica sin importar cuan grande o número de habitaciones existen por cada toma, misma circunstancia que provoca un derroche o mal uso de este preciado líquido.

Cuota Unitaria.

Se refiere esencialmente a determinar un precio único por metro cúbico, por lo que el cargo periódico del consumidor se establecerá de la multiplicación que resulte del número de metros cúbicos utilizados. Cuando no hay consumo, se cobra una cuota mínima por facturación y cobranza.

Tarifa Mixta.

Será cuando el consumidor tendrá de inicio el cobro de una cuota básica, pero si incurre en un consumo adicional se cobrara por cada metro cúbico, excedido que consuma.

Tarifa Escalonada.

Dicha tarifa será la más adecuada al consumo real, y sobre todo a cuidar los excesos que pudieran existir entre los que destacan: que durante los primeros diez metros cúbicos, se cobraran a una tarifa, los segundos diez metros cúbicos tendrán una tarifa más elevada y así sucesivamente, lo que implica un cuidado en un consumo más prudente del usuario.

d) El servicio de suministro de agua potable en México.

Este es considerado como un servicio público propio de Utilidad singular, en forma indispensable y de gestión, directa o indirecta, mismo que se suministrará de manera general, uniforme, continua y permanente, clasificándolo como obligatorio tanto para el consumidor como para el prestador del Servicio Público, ya sea estatal o municipal, teniendo como principales características, de ser permanente, oneroso y regulado por el Servicio Público, teniendo como sus principales aspectos:

Forma de gestionar.

Existen diversas modalidades para proporcionar este servicio público de agua potable, por parte del Administración Pública, misma que puede ser a través del ayuntamiento o por organismos de carácter centralizado, desconcentrados o descentralizados. Uno de los más utilizados, es el de crear organismos públicos descentralizados, en donde éstos órganos, serán los que proporcionen este servicio, teniendo como primordial característica, que sean organismos con personalidad jurídica, y patrimonio propio, cuyo objeto es proporcionar el suministro del agua.

Además, también existe la gestión municipal directa, en la que el propio Ayuntamiento se encarga de otorgar el Servicio Público, realizándolo más a menudo en poblaciones pequeñas, o empresa municipal o para-municipal, que será aquella que se constituye por varios Municipios, así como la de fideicomisos, la de asociaciones municipales, la de gobierno del Estado, o la de prestación de Servicios mediante convenio.

Entre los más recomendables destacan los de Organismos Descentralizados o Asociaciones Municipales, los usuarios del servicio de suministro de agua potable. Será obligatorio que todos los propietarios o usuarios,

se encuentren registrados ante el ayuntamiento, en donde dicho servicio se encuentre funcionando. Así mismo el derecho que le asiste al usuario, será que el servicio le sea proporcionado durante todo el tiempo.

C).- EL SERVICIO DE AGUA POTABLE EN EL ESTADO DE VERACRUZ.

Como referencia tomaré en consideración, y solo para el efecto de tener una mejor esquematización en este trabajo de investigación, me referiré al Municipio de Tuxpan, todo esto en atención a que es uno de los ayuntamientos al cual le dedique mayor atención dada su ubicación geográfica y su proyección turística, y sobre todo las grandes posibilidades y beneficios que obtendría por el solo hecho de concesionar el agua a particulares.

A manera de antecedente histórico, comenzaré diciendo que el Municipio de Tuxpan, también es conocido como Tuxpam, Veracruz, debido que en años anteriores se escribía como “Tuxpam” en todos aquellos documentos oficiales en los cuales este ente municipal acreditaba su personalidad, por consiguiente, en la actualidad es conocida como Tuxpan, Veracruz y a mayor abundamiento el escritor Obed Zamora Sánchez al respecto manifiesta: *“El vocablo Tochtli quiere decir Conejo y la terminación Pan, en el lugar, en el sitio, de tal manera que etimológicamente en Nahuatl Tuxpan significa en el lugar o en el sitio de los conejos o de la conejera”*.

Asimismo, de acuerdo al archivo histográfico consultado en los lienzos de Tuxpan, documentos pictográficos, copias por Pascoli, que atestiguaron un litigio de tierras en esta zona y cuyas copias (los originales están perdidos) fueron entregadas al Lic. Antonio M. Quirazco Gobernador en ese entonces (1958) por el Sr. Fco. Ortiz González Presidente Municipal de Tihuatlán, y que curiosamente dichos códices obraban en poder de un campesino, Luciano García Moreno, que los conservaba y veneraba en el altar particular de su casa, ahí en estos lienzos está en el denominado mapa local, el señor de Tocapan (Tuxpan)

sentado sobre un conejo y al inicio del camino de este mapa la figura del citado animalito indicando que ahí se encontraba Tuxpan, en aquel tiempo llamado Tabuco.

Además, de acuerdo a lo antes citado, será necesario hacernos esta pregunta; ¿Porque el vocablo es Nahuatl y no huasteco? Esta es una interrogante que siempre ha quedado en la duda de todos los estudios de esta cultura. Estoy seguro de que fue tan poderosa la penetración de los habitantes del altiplano en esta zona de la Huasteca muchos siglos atrás, tanto en el comercio como en las incursiones guerreras de las que el testimonio más importante fue la conquista de la nación huasteca consumada por la Triple Alianza y al final por Axayacatl, 20 años antes de que llegara aquí Hernán Cortés, que a pesar de que muchos de los pueblos conservan sus rasgos antropológicos como Huastecos han perdido ya su idioma y muy contados lo hablan.

Por otra parte Gutiérrez Tibón refiere que en la cultura indígena hay más de 100 pueblos que llevan como toponimia al Conejo. Desde luego que esto es cierto y real y todos sabemos cuantos Tuxpan conocidos hay en nuestro país.

También se dice que hay un decreto que estipula por parte de Gobierno que Tuxpan oficialmente se debe escribir con "M", en todos los documentos y en otro orden de ideas aseguran que Tuxpan con "M" es para diferenciarlo de otros Tuxpan como el de Michoacán el de Nayarit y el de Jalisco por nombrar a los más conocidos. En relación con el decreto, desde luego que no existe, ningún gobierno del Estado hasta donde yo sepa lo ha publicado, pero si es verdad que oficialmente se escribe con M, como lo comprueban las copias de oficios del imperio de Maximiliano de Hamburgo y del Gobiernos del Presidente Benito Juárez que hoy publicamos y en donde así esta escrito.

Así las cosas, la polémica continua con Pedro Reís de Con, quien le volvió a poner fuego a la hoguera, cuando me hicieron una entrevista en el noticiero “Para empezar” transmitido aquí en abril de 1996 a nivel nacional; en donde el prefirió pronunciar y escribir Tuxpan con “M” y no con “N”... pero debe ser con “N”, por las razones expuestas tanto lingüísticas como históricas, antes mencionadas. “

Después de este antecedente histórico y precisiones lingüísticas, puntualizaré que el servicio de Agua Potable en el Municipio de Tuxpan, Veracruz, se encuentra principalmente regulado por la denominada Ley número 21 De Aguas Del Estado De Veracruz-Llave, misma que ya se analizaron en capítulos anteriores, omitiendo su transcripción sólo para el efecto de evitar repeticiones inoficiosas.

Por tal motivo, se entiende que el suministro de agua potable corresponde tanto a cada Municipio que tiene el Estado de Veracruz, y que el mismo Ayuntamiento tiene las facultades otorgadas por la ley, para concesionar el suministro de agua potable, y demás servicios que preste el municipio.

1.- Calidad del Agua Potable.

Por lo que se refiere concretamente a la calidad de agua potable que se suministra dentro del municipio de Tuxpan, en el Estado de Veracruz, es primordial manifestarles que dicho servicio, no cumple con las condiciones mínimas que regulan las normas mexicanas al respecto de la calidad del suministro de agua potable.

La calidad del agua potable que se suministra en el Municipio de Tuxpan, Veracruz, no es la adecuada y por ello, es que se requiere de un buen servicio para suministrar a todos y cada uno de los habitantes de dicha

demarcación; y al respecto el Artículo 65 en el párrafo segundo de la ley en mención a la letra dice:

“Artículo 65.- La calidad del agua suministrada para los diferentes usos, deberá cumplir con las normas oficiales mexicanas, debiéndose observar las disposiciones de la presente ley en materia de uso eficiente y conservación del agua.”

Con ello se destaca, que la calidad del agua no cumple con la normatividad, ya que ésta es de mala calidad dentro del municipio de Tuxpan, Estado de Veracruz sien importante cuidar la calidad del suministro.

2.- Abastecimiento.

Por citar un ejemplo, el principal lugar de Abastecimiento en el Municipio de Tuxpan, Estado de Veracruz, se encuentra en un lugar denominado Súchel, el lugar corriente arriba del río Tuxpan, ubicándose en este sitio, el equipo de bombeo que abastece a la ciudad de Tuxpan, mismos ríos que se encuentran localizados en gran parte de la Sierra de Puebla, Hidalgo y Veracruz, y cuyo nombre es Vinazco y Pantepec, que son los encargados de suministrar agua potable a dicho municipio en específico.

3.- Captación.

En relación a la captación del suministro de agua potable en el municipio de Tuxpan, es importante destacar que como cabecera, Tuxpan cuenta con 126,616 habitantes, hasta el año del 2005, y esto constituye que la captación de agua potable en el suministro de agua potable dentro de dicho municipio debe de ser mayor, con ello es importante destacar, de acuerdo a la población y estadísticas realizadas dentro de dicho municipio, nos encontramos con los resultados siguientes: ¹²⁹

¹²⁹ Fuente: XII Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI

El municipio de Tuxpan tiene un total de 30518 viviendas particulares habitadas que cuentan con los siguientes servicios:

Viviendas particulares con:	Viviendas	Cobertura
Agua entubada 2000	18426	60.377
Drenaje 2000	19747	64.706
Energía Eléctrica	28073	91.988

De lo anterior, se concluye que existe una demanda exagerada del Servicio público de agua potable, y que el Ayuntamiento se encuentra imposibilitado para cubrir sus necesidades.

4.- Regulación.

Como todo bien del dominio público, debe estar regulado por diversos ordenamientos legales anteriormente expuestos, tales como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado de Veracruz, la Ley Orgánica del Estado de Veracruz así como el Bando de Policía y de buen gobierno, por mencionar algunas, sin embargo, en especial la Ley número 21 de Aguas del Estado de Veracruz, reglamenta en forma categórica y especifica cada uno de los tipos de suministro de agua potable, ya sea en bloque para zona industrial, portuaria, etc.

Con ello es importante destacar, que nuestra base fundamental para la regularización del suministro de agua potable así como la

propuesta de concesión del agua potable se encuentra regulada en los diversos ordenamientos antes citados, siendo estos a los que me referiré para sustentar la concesión a particulares.

5.- Almacenamiento.

Dentro de la propuesta de la concesión del suministro de agua potable en el municipio de Tuxpan, esta la creación de nuevos sistemas de filtrado que mejoren la calidad del agua potable, en virtud de que existen temporadas en el año que son muy lluviosas y que con ello invaden a los ríos Vizanco y Pantepec, que son unos de los ríos que se encargan de suministrar agua potable a esta región Huasteca, cerciorandonos que el almacenamiento sea de calidad y que se abastezca toda la comunidad de dicho municipio y con el firme propósito de fomentar el turismo y la inversión extranjera.

6.- Fuentes de provisión.

De acuerdo con lo expresado con anterioridad, las fuentes de provisión del suministro de agua potable en el municipio de Tuxpan, pueden ser directamente de la explotación de ríos y además cuenta con sistemas de filtración como lo es el Río Suchil que es el principal río de provisión, además de variar entre si, según la época de sequía o de lluvias y con ello se puede determinar que del río se puede extraer el agua y convertirla en agua potable.

7.- Introducción del agua potable.

Para efecto de conocer la forma en que se introduce el servicio de agua potable en Tuxpan, Veracruz, será necesario destacar que el río Suchil, es de donde a mas de veinticinco kilómetros de la ciudad, se realiza la extracción de agua, misma que es depositada en cuatro pozos durante este

trayecto, y que es entubada en un conducto de veinte pulgadas para finalmente arribar a la ciudad.

CAPITULO CUARTO

LA CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DEL SUMINISTRO DE AGUA POTABLE PARA EL ESTADO DE VERACRUZ.

Para profundizar en la propuesta del presente trabajo, previamente realice una explicación de todas y cada una de las figuras jurídicas que enmarca el significado de concesión, asimismo, se hizo un análisis jurídico de las diversas fuentes de donde emana la concesión, por consiguiente y para efecto de analizar nuestro objetivo, como lo es la concesión a particulares, del servicio publico del suministro de agua potable, decidí tomar como referencia el municipio de Tuxpan, en el Estado de Veracruz, todo esto con el propósito de hacer más ejemplificativa mi propuesta.

No puede pasar desapercibido, que el servicio público puede otorgarse en concesión, y en forma específica el suministro de agua potable, debe ser proporcionado cubriendo las características de suministrarse en forma continua, permanente e interrumpida, situación en la cual tiene una primera desventaja, el propio ayuntamiento de Tuxpan, ya que es el Estado quien proporciona y suministra dicho servicio, a través de la Comisión Municipal de Agua y Saneamiento, organismo público descentralizado con patrimonio propio, en el propio Estado tiene injerencia y controla toda la entidad, siendo esta una razón importante, por la que atraviesan prácticamente todos los Municipios, no solo los del Estado de Veracruz, sino a nivel Nacional. Sin embargo, nuestra Carta Magna así como la propia Constitución del Estado de Veracruz, y leyes locales como son: Ley Orgánica del Estado de Veracruz, Ley número 21 de aguas del Estado de Veracruz, e inclusive el Bando de Policía y de Buen Gobierno del Municipio de Tuxpan, en el caso específico, puntualizan y justifican en forma contundente que la concesión puede darse en concesión a los particulares, siempre y cuando cumplan con los lineamientos y obligaciones que la propia legislación les demanda.

Es importante destacar, que el Estado a través del organismo (CMAS), al controlar el servicio público de suministro de agua potable en todos y cada uno de los municipios del Estado, pasa desapercibido importantes necesidades, tal es el caso, la falta de calidad de agua potable a la que esta obligado por la propia legislación, limitando a sus habitantes, al servicio vital que requieren, asimismo, incurre en severas contradicciones, ya que el costo de este líquido, es muy elevado y no lo proporciona con la continuidad y la calidad que éste requiere e inclusive en muchas partes del Estado de Veracruz, principalmente al que me refiero es el Municipio de Tuxpan, puesto que carecen del servicio así como, de infraestructura, todo esto en razón de la carencia de inversión a la que esta obligado dicho organismo.

Otra desventaja, que influye directamente en el suministro del agua potable en el municipio de Tuxpan, es a la existencia de pozos clandestinos, así como de cisternas sin registro, derivado por el problema de escasez de agua, independientemente de que el CMAS, tampoco mejora las líneas de conducción del agua potable y el sistema de filtrado, así como dar mantenimiento a su red hidráulica y alcantarillado, e inclusive carece de controles efectivos para el cobro de sus cuotas, y esta problemática se ve reflejada por la serias carencias de infraestructura en el sistema hidráulico, así como la falta de instalaciones con el material y la tubería necesaria, teniendo como resultado que el Municipio, no crezca en cuanto a su desarrollo turístico y carezca de una economía plena.

Recapitulando se dice que el agua potable al ser controlada por la Comisión Municipal de Aguas y Saneamientos (CMAS), quien es el encargado de distribuir el agua potable en todo el Estado de Veracruz; depende del poder estatal y no del poder municipal, luego entonces, el citado organismo al no depender directamente del Ayuntamiento, sino del Estado, carece de apoyos de su mejor aprovechamiento, lo que origina que dicho organismo tenga que solventar no sólo los sueldos de sus empleados, sino además dar mantenimiento

a sus pozos, recaudar fondos, proporcionar servicios de calidad, etc., ocasionando severas dificultades para otorgar un buen servicio como el municipio lo requiere.

Con lo anteriormente citado, se percibe que el suministro de agua potable dentro de dicho Municipio resulta inadecuado, motivo por el cual, la propuesta de concesionar el agua potable a una empresa particular, tendrá como principal objetivo, mejorar el servicio público de suministro de agua potable en dicho Municipio, así como alcanzar una infraestructura hidráulica, y en consecuencia ser una ciudad a nivel nacional en pleno desarrollo.

A) PROPUESTA DE CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DEL SUMINISTRO AGUA POTABLE A NIVEL MUNICIPAL.

En este apartado propondré la forma y métodos en la que se llevara a acabo mi propuesta, desglosaré en los puntos que se analizaran en este capitulo, la concesión administrativa, consiste en: *Ser un contrato por medio del cual se otorga la prestación de un servicio público a través del cual el Municipio concederá a una persona moral, para que este a su vez coadyuve con la función del Estado-Nación. Por medio de una licitación publica, en la que el particular deberá cumplir con todos y cada uno de los requisitos que la ley establezca, asimismo dicha concesión deberá regularse a través de mecanismos, como lo son la implementación de tarifas que estén adecuadas a las necesidades de la sociedad.*

Por lo anterior considero que con el suministro de agua potable concecionada a particulares, se apoyará al Ayuntamiento, para que mejore el servicio para sus gobernados y a partir de esto ofrecer un buen gobierno, así como desarrollar el sector turístico. Con ello obtener la inversión nacional o extranjera en dicho municipio, en provecho de los habitantes.

Para efecto de tener una visión más precisa del Municipio de Tuxpan, procederé a describir los principales motivos y razonamientos, por el cual consideró que este Municipio tiene el potencial económico y social para desarrollarse, refiriéndome precisamente a su posición cartográfica.

1.- Ubicación geográfica del Estado de Veracruz. (Municipio de Tuxpan).

Tuxpan se fundó sobre la rivera izquierda del río que le da su nombre, a 11 kilómetros de su desembocadura.

Ubicado al este de la República Mexicana, configurando una extensa franja costera sobre el Golfo de México, que limita al norte con Tamaulipas, al oeste con San Luis Potosí, Hidalgo y Puebla, y con Oaxaca, Chiapas y Tabasco por el sur y el suroeste.

Según sus características físicas y culturales, el territorio veracruzano se ha dividido en siete grandes regiones, que reciben los siguientes nombres:

- Región de la Huasteca
- Región de las Grandes Montañas
- Región Totonaca
- Región de Sotavento
- Región Centro-Norte
- Región de las Selvas
- Región Central

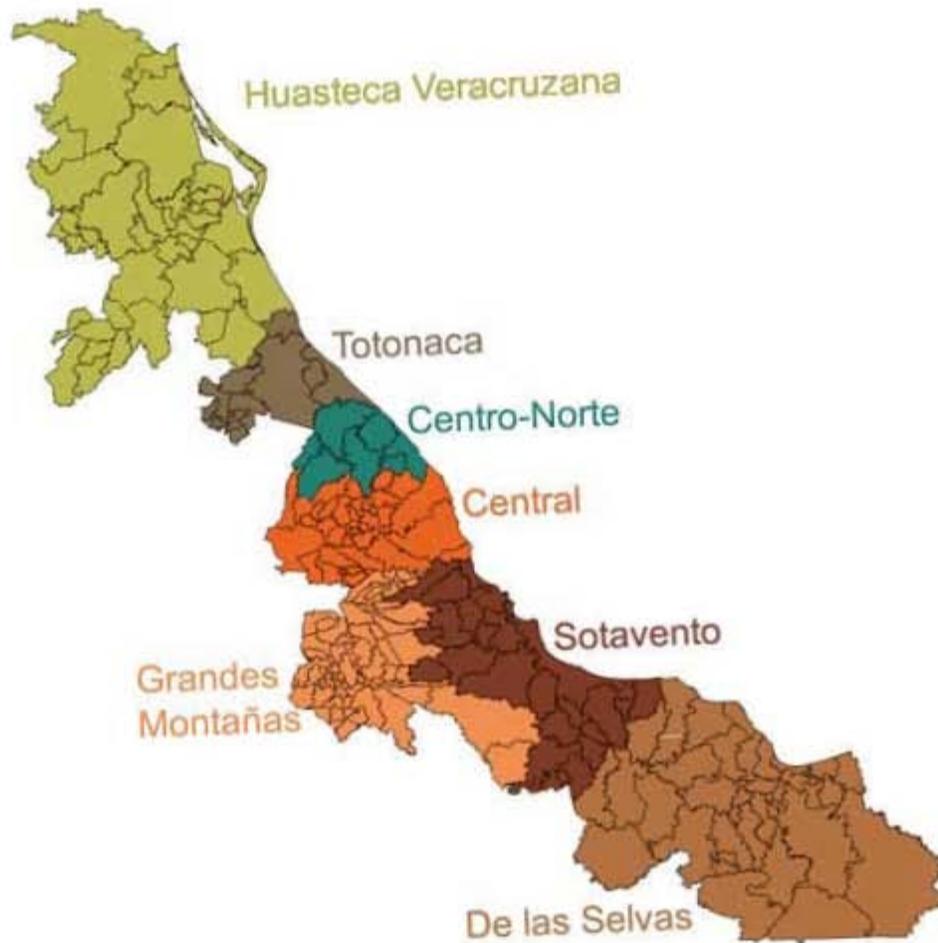
Cada una de éstas, posee rasgos propios en los elementos físicos producidos exclusivamente por la naturaleza y ostenta peculiaridades culturales emanadas de la actividad humana. Ambos aspectos se entrelazan de tal modo que a veces no es fácil establecer límites o diferencias, pero es importante definir ciertas precisiones que ayuden a un mejor conocimiento del estado de Veracruz.

La extensión y riqueza de sus tierras, la multiplicidad de paisajes, la variedad de climas y recursos, sus bellezas naturales así como la alegría y hospitalidad de su gente, hacen de Tuxpan Veracruz un lugar preferente para el turismo, tanto nacional como extranjero.



Ubicación
en el
Noroeste,
en el Mapa
de la
República
Mexicana

Ubicación precisa de las regiones que conforman el Estado de Veracruz.



El municipio de Tuxpan cuenta con cuarenta y tres congregaciones que son las siguientes:

- | | | |
|-------------------|-------------------------|--------------------------------|
| 1. Aire Libre | 16. Nalva | 31. La Calzada |
| 2. Alto Lucero | 17. Ojite Rancho Nuevo | 32. La camelia |
| 3. Banderas | 18. Países Bajos | 33. La ceiba |
| 4. Barra Norte | 19. Palma Morelos | 34. La Esperanza |
| 5. Boca del Monte | 20. Peña de Afuera | 35. La Mata de
Tampamachoco |
| 6. Buena Vista | 21. Praxedis Guerrero | 36. La Victoria |
| 7. Buenos Aires | 22. Alto Lucero | 37. Lindero |
| 8. Ceiba Rica | 23. Santiago de la Peña | 38. Tierra Blanca |
| 9. Comegán | 24. Frijolillo | 39. Zapotal Zaragoza |
| 10. Cruz Naranjos | 25. Héroes de Nacozari | 40. Zapotalillo |
| 11. Chacoaco | 26. Higueral | 41. Zapote Bueno |
| 12. Chalauite | 27. Jacubal | 42. La Reforma |
| 13. Chiconcoa | 28. Juan Lucas | 43. Ejido Juana Moza |
| 14. Chicolar | 29. Juana Moza | |
| 15. Chomotla | 30. Juan Zumaya | |

A continuación enlistamos todas y cada una de las rancherías y poblados, con las que cuenta el Municipio de Tuxpan, contando con una jurisdicción muy amplia, mismas que se citan en seguida:

- | | | |
|-------------------------|----------------------------|---------------------------|
| 1. Altamira | 15. El angosto | 29. Otatal |
| 2. Benito Juárez | 16. La unión | 30. San José el Grande |
| 3. Baltasar Bravo | 17. El coyol | 31. Monte grande |
| 4. Banco de Calichar | 18. Laja del tubo | 32. Tebanco |
| 5. Francisco I. Madero | 19. El jobo | 33. Puente don diego |
| 6. Higo de la Esperanza | 20. Loma alta | 34. Tampiquillo |
| 7. Linda Vista | 21. El Salto de la Reforma | 35. Peña alta |
| 8. Lajas de Colomán, | 22. Macuitemec | 36. Villa mar |
| 9. Cobos | 23. El muro | 37. Playa Emiliano Zapata |
| 10. Las pasas | 24. Miramar | 38. Zapote Bueno |
| 11. Cañada Rica | 25. El progrero | 39. Sabanillas |
| 12. La Joya | 26. Montes de Amenia | 40. Zapote Domingo |
| 13. Col. Nicolas Bravo | 27. Monte Morelos | 41. Tumilco. |
| 14. La moderna | 28. El salto | |



Vista panorámica de Tuxpan Veracruz

De acuerdo al trabajo de investigación y lo que fue el campo de estudio señalo a continuación una relación de colonias que aún no cuentan con un buen suministro de agua potable, mismas que a continuación se enuncian:

1. 5 DE JULIO;
2. ANAHUAC;
3. ALVAREZ
4. BENITO JUAREZ;
5. AMPLIACION AZTECA;
6. EL NARANJAL;
7. AZTECA ;
8. FAUSTO VEGA SANTANDER;
9. CONCEPCION;
10. FRACCIONAMIENTO GEMINIS;
11. EL ESFUERZO;
12. INF. CASTILLO;
13. ESCUDERO;
14. LAS PALMAS;
15. ESPERANZA AZCON;
16. LAZARO CARDENAS;
17. INF. PTO PESQUERO;
18. VICENTE GUERRERO;
19. MEXICANA MIGUEL ALEMAN;
20. OLIMPICA;
21. R. HDZ OCHOC;
22. R. MURILLO VIDAL;
23. VILLAMAR;
24. 17 DE OCTUBRE;
25. ADOLFO LOPEZ MATEOS;
26. ADOLFO RUIZ CORTINEZ;
27. ENRIQUE RGUEZ CANO;
28. BUROCRÁTICA;
29. SALINAS DE GORTARI;
30. DEL VALLE;
31. RODRIGUEZ CANO PARTE DE;
32. ELECTRICISTAS;
33. MIGUEL ALEMAN;
34. FOVISSSTE;
35. ZONA CENTRO;
36. INF. CANACO;
37. INF. CROC;
38. INF. CTM;
39. J. REYES HEROLES;
40. LA RIVERA;
41. LOMA LINDA;
42. LOS ARTISTAS;
43. LUIS DONALDO COLOSIO;
44. LOS MANGOS;
45. TROPICANA;
46. INF. TULIPANES;
47. AMP. COLOSIO;
48. EL CAPULLO;
49. ALFONSO A. FLORES;
50. EL PARAISO;
51. LOS PINOS;
52. EMILIANO ZAPATA;
53. U. HABITACIONAL JESUS REYES HEROLES;
54. FRANCO CRUZ HERNANDEZ;
55. UNIDAD HABITACIONAL MARITIMA;
56. LA ARBOLEDA ;
57. LA BARRA;
58. LA CALZADA;
59. LA MATA DE TAMPAMACHOCO;
60. LA VICTORIA ;
61. MONTE ORBE;
62. AMPLIACION RGUEZ CANO;
63. NIÑOS HEROES;
64. PLAYA AZUL ;
65. AMP. RUIZ CORTINEZ;
66. PLAYA NORTE;
67. DEL PUERTO;
68. POBLADO SAN ANTONIO;
69. FECAPOMEX;
70. TAMPAMACHOCO;
71. LAS DELICIAS;
72. REVOLUCION;
73. EL FORTIN;
74. EXEJIDO LA CALZADA;
75. C.E.A.S. ;
76. CAMPRESTE ALBORADA;
77. EL RETOÑO;
78. EL ROMANCE;
79. LOS MANGIS;
80. FRACC. CASA BELLA;
81. INFONAVIT LOMAS;
82. CONJUNTO HABITACIONAL VIVAH;
83. INFONAVIT ALTO LUCERO;
84. GRANJAS DE ALTO LUCERO;
85. LOMAS DE TUXPAN, (FRACC. FOVISSSTE);
86. CONJUNTO HAB. FOVISSSTE II;
87. PAOLA SAMPERIO BENITEZ;
88. REVOLUCIÓN MEXICANA;
89. 6 DE ENERO;
90. 1 DE MAYO;
91. FEDERICO GARCIA BLANCO;
92. 20 DE NOVIEMBRE;
93. FRACC. JARDINES DE TUXPAN;
94. CTM;
95. INF. TENECHACO;
96. DANTE DELGADO;
97. JAZMIN;
98. EL PARAISO;
99. LAS LOMAS;
100. EL VERGEL;
101. AMP. LAS LOMAS;
102. MANLIO F. ALTAMIRANO;
103. NUEVA ITALIA;
104. RAFAEL MURILLO VIDAL (sp);
105. PISA FLORES;
106. MIGUEL HIDALGO;
107. ROSA MARIA ;
108. SANTIAGO DE LA PEÑA;
109. VILLA ROSITA I.;
110. FERNANDO GTZ BARRIOS;
111. VILLA ROSITA II;
112. LAS ANIMAS;
113. VILLA ROSITA III;
114. ZAPOTE GORDO;
115. JOSE MANUEL POZOS CASTRO;
116. AMP. LOS MANGOS;
117. CONJ. HAB. VISTA HERMOSA;

118.	DANTE DELGADO;	129.	EL RETIRO PARTE DE;
119.	DEMOCRATICA ;	130.	LAS JOYAS;
120.	DEL BOSQUE;	131.	MILITARES RETIRADOS;
121.	LIBERTAD;	132.	OBRERA ;
122.	EL MIRADOR;	133.	AMP. OBRERA;
123.	LOS PINOS;	134.	SAN ANTONIO;
124.	EL RETIRO;	135.	VILLA DE GUADALUPE;
125.	UNIVERSITARIA;	136.	CENECISTA (CNC);
126.	LEONARDO RGUEZ ALCAINE;	137.	MIGUEL AVILA CAMACHO;
127.	INSURGENTES;	138.	FRACC. LOMAS DE MARATEA;
128.	JOAQUIN HERNANDEZ GALICIA;	139.	AMP. LAS LOMAS PARTE DE.

Como se puede observar, su ubicación geográfica es envidiable y además cuenta con una población elevada, misma que quiere los mejores servicios entre los que destaca por supuesto el suministro de agua potable.

PROPUESTA

2.- Concesión del suministro de agua potable en el Estado de Veracruz.

Justamente en este apartado, será donde realizó mi propuesta de investigación, y que consiste en primer término, en que la concesión de agua potable y alcantarillado se pueda otorgar a través de una licitación pública convocando a toda persona moral con capacidad técnica y económica interesada en proporcionar dicho suministro de agua. La licitación pública deberá tener entre otros requisitos, los siguientes:

- ❖ Que la empresa interesada cubra todos los requisitos mínimos de ley, como son: Alta de Hacienda, Registro Federal de Causantes, Domicilio Fiscal, Estados Financieros, Antecedentes Técnicos y financieros, Notoria experiencia, etc.;
- ❖ Asegurar las mejores condiciones;
- ❖ En ningún caso podrá dar la transmisión de concesión otorgada;
- ❖ Mejorar los Tarifas;
- ❖ Mejorar las condiciones de mantenimiento;
- ❖ Procurar Infraestructura; y

- ❖ Cumplir con la normatividad.

Con fundamento en el artículo 96 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, así como 49 de la Ley número 21 de Aguas del Estado de Veracruz, las empresas interesadas tendrán un plazo máximo de quince años para intervenir con la concesión otorgada, pudiendo solicitar la prórroga en un plazo igual al señalado. No omito señalar que este plazo podría extinguirse en cualquier momento sino cumple las condiciones de normatividad. Será preciso destacar, que el Ayuntamiento legalmente constituido tiene un periodo de tres años en su Administración; sin embargo, cuando sea otorgada la concesión a un particular, esta podrá ser prorrogada hasta por un plazo máximo de quince años.

- ❖ El concesionario suscribirá un documento en el cual tendrá los derechos y obligaciones que deberá asumir al momento en que le sea otorgada la concesión administrativa, mismos que serán los siguientes:

Derechos relacionados con la gestión del servicio. El concedente pone a disposición del concesionario en virtud de la concesión, un conjunto de medios materiales o jurídicos que le son necesarios para hacer funcionar el servicio. Se trata, un bien de dominio público, del Estado que puede utilizar el concesionario. La administración podrá acordar en este sentido diversas ventajas al concesionario, las que forman parte de las cláusulas de las contractuales de la concesión y que en tal virtud ésta no puede modificarse unilateralmente. Puede tratarse de ventajas financieras, como subvención, adelantos reembolsables y también garantía de interés para asegurar cierta utilidad en el suministro del servicio, cuyo monto se vincula con el interés invertido. Podría resumir los derechos del concesionario inherentes a la prestación del servicio en la siguiente forma:

1) Derecho sobre dependencia de dominio público pero solamente en la parte en que se utiliza para el suministro, que sería un derecho de goce exclusivo del concesionario;

2) Derecho de suministro de agua, para imponer las servidumbres que crea necesarias o bien restricciones;

3) Derecho relativo a la política de suministro de agua, aun cuando debe de reconocer que sobre ese derecho está el poder genérico que ejerce la administración pública municipal sobre el servicio de agua potable.

4) El concesionario, tendrá el derecho de obtener, una ganancia lícita. El resultado financiero derivado de la relación entre los gastos y el producto de la explotación, según las previsiones de las partes constituye lo que se ha llamado la ecuación financiera de la concesión y es un aspecto típicamente contractual de la misma. En cuanto al precio se refiere, es el que pagan las personas que utilizan el servicio. El precio debe de ser adecuado a las necesidades de los usuarios. El concesionario debe de obtener una garantía equitativa, aplicando el precio de igualdad que rige en todo servicio público.

5) El concesionario fijará el precio con la anuencia del concedente.

6) El concesionario tendrá derecho a una remuneración por el servicio que presta. Siendo la tarifa que constituye una cláusula reglamentaria y no contractual. Constituye pues, parte de las reglas de organización del servicio, de modo que debe de ser autorizada por la autoridad competente y publicada debidamente para que entre la vigencia. La tarifa debe de ser cierta y debe de aplicarse con igualdad a todos los usuarios que se presenten en las mismas condiciones. La igualdad y certeza son elementos esenciales de toda tarifa de servicios públicos concesionados. Además de que por el término tarifa según, la Real Academia de la Lengua Española, se entiende como: *“Del árabe tarif. Infinito del verbo arrafa, que significa*

*publicar, dar a conocer. En su sentido vulgar se entiende por tarifa una lista de precios. Si el servicio público lo presta la administración, la tarifa será una lista de tasas.”*¹³⁰

7) El concesionario, tendrá derecho de realizar el cobro de la tarifa previamente autorizada o aprobada por el Estado, según su propio criterio, el cual se debe basar en que el importe de la tarifa que tenga un carácter compensatorio, justo y razonable y que permita un lucro equitativo, de acuerdo con los intereses comunes del concesionario, siendo que en la práctica dichas tarifas pueden ser las justas u equitativas de conformidad como lo establece la ley, así como a la calidad y eficiencia en cuanto a su precio. En consecuencia, se puede pensar que la tarifa ha de ser cierta, de carácter reglamentaria, fijada por la administración pública municipal, modificable en cualquier momento y que por importe sea lo justo. En el supuesto de que la concesión en cuanto a su uso o aprovechamiento de bienes del Estado, no exista tarifa, se aplicará un equivalente aproximado de ella.

8) El concesionario, dispone de sus bienes a efecto de asegurar la continuidad del servicio, estos bienes son inembargables por terceras personas, mientras dure su afectación al servicio. Los bienes no son susceptibles de ejecución forzada y en consideración al interés público, algunos códigos de procedimientos impiden el embargo, remate de las cosas afectadas a la explotación de los servicios públicos concesionados.

9) La propiedad que tiene el concesionario sobre sus bienes puede estar limitada, especialmente en los supuestos en que se haya convenido que ésta debe transmitir la propiedad de los mismos al concedente, al vencimiento de la concesión o dentro de un término previsto. En los asuntos de reversión, si bien, la propiedad es del concesionario, el Estado por ley o decreto, al dar la concesión puede

¹³⁰ Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Ob cit, tomo IV. P. 425.

establecer el sentido de limitar la disposición de ella. Se explica este principio, teniendo en cuenta que el concesionario, durante el término de la concesión, va a poder con las tarifas que perciba, amortizar el capital empleado y cobrar los intereses correspondientes.

Obligaciones del concesionario.

Dentro del ámbito de las obligaciones que adquiere el concesionario, según mi propuesta serían las siguientes:

Como la concesión tiene un carácter de “intuitio personae”, el concesionario deberá de ejercerla personal y directamente, es decir, no podrá transmitirla, cederla o enajenarla.

1) El concesionario tiene la obligación tanto de cuidar los bienes concesionados como el de no interrumpir el servicio. Tales bienes no pueden ser gravados sin autorización expresa del concedente.

2) El concesionario tendrá la obligación de responder y cuidar de los bienes y los servicios prestados con la mayor diligencia posible, cumpliendo con todas las disposiciones legales, ya que se trata de cuestiones de interés público.

3) Ejecutar los trabajos y obras de suministro, uso y aprovechamiento de aguas en los términos y condiciones que establece esta ley y su reglamento y comprobar su ejecución para prevenir efectos negativos a terceros o al desarrollo hidráulico de las fuentes de abastecimiento.

4) Cubrir los pagos que les correspondan de acuerdo con lo establecido en la legislación fiscal vigentes y en las demás disposiciones legales.

5) Deberá sujetarse el concesionario a las disposiciones generales y normas en materia de seguridad hidráulica, equilibrio ecológico y protección al ambiente.

6) El concesionario deberá operar, mantener y conservar las obras que sean necesarias para la estabilidad y seguridad de presas, control de avenidas y otras que de acuerdo a las normas se requiera para seguridad hidráulica.

7) El concesionario tendrá la obligación de permitir al personal del Ayuntamiento la inspección de las obras hidráulicas utilizadas para explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales, incluyendo la perforación y alumbramiento de aguas del subsuelo y permitir la lectura y verificación del funcionamiento de los medidores y las demás actividades que se requieran para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la concesión.

8) Proporcionará la información que solicite el Ayuntamiento para verificar el cumplimiento de las condiciones contenidas en la concesión.

Asimismo, y toda vez que el Gobierno Estatal y el particular, se sujetan a un contrato de concesión administrativa, ambas partes tendrán obligaciones y derechos de acuerdo a mi propuesta y que propondré en los términos siguientes:

Derechos del concedente

1) El ayuntamiento, dispone de un poder originario para controlar el servicio público concedido, y hacer que se preste en las condiciones reglamentarias. Es un derecho de la administración, que se presupone y no es necesario que se consagre en alguna cláusula de la concesión. Por eso se dice que el concesionario gestiona y la administración controla. En mérito de esta facultad que tiene el

concedente, el concesionario no puede modificar las tarifas sin el consentimiento de la administración.

2) El concesionario, tiene que adecuar el servicio a las nuevas necesidades y mejorar las técnicas y la administración debe contar con la facultad para obligar a que se realicen estas transformaciones en interés directo de los usuarios. En esa virtud, de ese poder de dirección y controlar el servicio que la administración, podrá exigir al concesionario, que se cumpla con la prestación de tal servicio en las condiciones posibles, así como fiscalizar los aspectos técnicos, comerciales y financieros de la explotación.

3) El concedente tendrá derecho a explotar y fiscalizar al concesionario en cualquier momento, para efecto de vigilar, coordinar y supervisar el servicio y aplicar penalidades correctivas.

4) Declarar la caducidad de la concesión Administrativa, siempre y cuando el concesionario no cumpla con las especificaciones técnicas y administrativas, así como por el simple transcurso del tiempo.

Obligaciones del concedente:

1) Como ya ha quedado establecido, los derechos y obligaciones del concesionario en las líneas anteriores, también es importante determinar los derechos y obligaciones del concedente, quien siempre será la autoridad administrativa, quien va a facultar al particular vía la concesión, para que preste un servicio público, asegurando la prestación de tal servicio, pero además, deberá tener un control y vigilancia para que lo preste el servicio como se venía haciendo, así como, deberá de prevenir cualquier circunstancia o imprevisto por la autoridad.

2) Los derechos del concesionario importaran obligaciones para el concedente. El concesionario tiene la obligación de prestar el

servicio y la administración deberá de facilitar su prestación y cumplimiento, delegándole las facultades necesarias para tal efecto, por que como ya se menciona oportunamente, la concesión implica una delegación. La delegación debe de ser determinada, es decir, limitada por el objeto y fin de la concesión. La delegación será de interpretación restrictiva. Ello es evidente, porque debe de considerarse, más que una condición, un principio dominante en toda delegación de atribuciones que el concedente hace al concesionario. El Ayuntamiento, está obligado a prestar una protección de seguridad pública al concesionario, con el objeto de asegurar el normal desarrollo del servicio o impedir que terceros obstaculicen sus desenvolvimiento.

3) Como el concesionario no puede tener las disposiciones de fuerzas de seguridad pública, es ineludible que el Ayuntamiento deberá prestar la protección, a efecto de mantener la continuidad y la regularidad de los servicios públicos. Puede también ocurrir, que se presente un conflicto entre el personal y el concesionario, y es el Ayuntamiento el que está obligado a intervenir para restablecer el servicio público, si ha sido interrumpido, a fin de asegurar su continuidad, regularidad y proteger los medios de explotación del concesionario.

4) El concedente estará obligado a proteger al concesionario contra una competencia ilícita.

Esta propuesta se encuentra sustentada y en estricto apego a las diversas disposiciones legales antes citadas, así como en los ordenamientos jurídicos de la Entidad, tales como: La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz , Ley número 21 de Aguas en el Estado de Veracruz y Bando de Policía y de Buen Gobierno del Municipio de Tuxpan Estado de Veracruz, en las que establecen el modo, tiempo y forma, reglamentando todos los lineamientos

necesarios para otorgar una continuidad, regularidad y mantenimiento en el suministro del servicio de agua potable y que considero posible y realizable.

La importancia de mi propuesta radica esencialmente, en que el Ayuntamiento de Tuxpan, Veracruz (tomándolo de referencia), en base al artículo 35 de la Ley Orgánica Municipio Libre del Estado de Veracruz, “ *El Ayuntamiento otorgará concesiones a los Particulares previa autorización del Congreso del Estado en los términos de dicha ley para la prestación de Servicios Públicos, entre ellos el agua potable*” y con ello, el propio Ayuntamiento, se vería beneficiado al tener concesionado el suministro de agua potable a una empresa particular, debido a que se reflejaría en su sistema de vida de mayor calidad , mejorando en los aspectos económico, social y cultural de sus habitantes. Adicionalmente se beneficiaría, en cuanto a su infraestructura hidráulica, en sus redes, pozos, conductos, etc., e inclusive en cuanto a la investigación para el descubrimiento de más yacimientos acuíferos, así como los sistemas de filtrado, mejor calidad de agua y demás beneficios que se establecerían por convenio entre las partes de la concesión administrativa, y sobre todo el Ayuntamiento, no invertiría en tales investigaciones y por consecuencia, se objetivizaría en forma muy incrementada el buen gobierno de dicho Municipio.

Por otra parte, esta propuesta también sería muy atractiva para el concesionario, ya que realizando una inversión mínima, alcanzaría beneficios a corto plazo y dentro de los márgenes que establece la ley; es decir, en menos de quince año su inversión se vería no solo recuperada sino con utilidades a partir del quinto año, ya que ésta será en promedio su recuperación del capital.

Por todo esto considero, que la propuesta de la concesión del servicio del suministro de agua potable y que para ejemplificar este proyecto, tomo de referencia al Municipio de Tuxpan Veracruz, y en dicha comunidad, es factible, y en beneficio de todos los que en ésta participarían: El Ayuntamiento, El

concesionario, y sobre todo la población; todo esto en razón, de que cuando se realiza una concesión administrativa en los términos de esta propuesta, se garantiza el bienestar social y la estabilidad de una buena administración pública..

Es importante destacar, que no obstante de ser una propuesta eficaz y productiva, desafortunadamente de acuerdo a mi investigación, descubrí que existen muy pocos ayuntamientos en toda la República Mexicana que realicen esta concesión administrativa del servicio de suministro de agua potable en favor de la iniciativa privada; sin embargo, el atractivo de esta propuesta es justamente crear, innovar y realizar una alternativa nueva y diferente y sobre todo objetiva y contundente, misma que por ser poco común, los ayuntamientos no la aplican por diversos motivos y razonamientos, pero no se debe olvidar que esta posibilidad de la concesión administrativa se encuentra como una alternativa regulada dentro de la ley del Estado, siendo ésta una opción evidente que por supuesto otorgaría más ventajas para los gobernados bajo la custodia de un buen gobierno.

3.- La implementación de programas para el fomento turístico del municipio de Tuxpan, Estado de Veracruz.

Será importante preguntarse, cuáles serían los beneficios del Municipio de Tuxpan, sus habitantes y su Administración Pública Municipal y si se verían beneficiados; pues bien, justamente en este apartado puntualizaré, que otros beneficios se obtendrían, de existir la concesión del suministro de agua potable otorgado a la iniciativa privada.

Dentro del municipio de Tuxpan, Veracruz, la carencia de inversión nacional y extranjera para el fomento de nuevos empleos, así como la implementación de nuevos programas para el desarrollo del turismo en beneficio de dicho municipio, se debe a la falta de infraestructura suficiente para lograr la

inversión, es por esta razón, que la propuesta consiste en que una vez que entre en proceso la concesión se verán beneficiadas en la generación de nuevas empresas .

Es cierto que la Industria Hotelera esta muy interesada en buscar nuevos desarrollos turísticos, y en la ciudad de Tuxpan Veracruz, existen una gran posibilidad para ésta; sin embargo, cualquier inversión de alto riesgo, como lo es el establecimiento de hoteles en todo lo que es la Costa de Tuxpan, Veracruz, que tiene una longitud mayor de siete kilómetros rodeada de playa virgen y sin explotar, encuentra una severa inseguridad, sobre todo en cuanto a infraestructura hidráulica se refiere, todo esto se debe, a la inexistencia de una estricta normatividad que la vigile.

Es trascendente destacar que todos y cada uno de los inversionistas hoteleros que pretendan invertir en Tuxpan, Veracruz, por lo menos deberán contar con la seguridad económica, jurídica y social de que su proyecto se consolide, y éste se lograría a través de un seguimiento exhaustivo en todas sus áreas de servicios públicos, y justamente el Agua Potable y Alcantarillado, que presenta un grave problema para éstos, ya que no cuentan con un servicio eficiente y de calidad.

Es por esta razón, que al concesionarse a la Iniciativa Privada el suministro de Agua Potable, representaría múltiples beneficios entre los que destacarían, un mantenimiento continuo, un servicio permanente, calidad en el servicio en el agua y sobre todo la creación de nuevas redes hidráulicas, todo esto en provecho de los gobernados con un menor costo.

4.- Creación e Introducción de nuevas empresas para la generación de empleos en el municipio de Tuxpan, Estado de Veracruz.

Mi propuesta, como lo vengo mencionando tiene como principal objetivo, que tenga una respuesta a las necesidades esenciales a esta ciudad veracruzana, misma que he tomado solamente como una referencia, puesto que considero, se encuentra inmersa en un parcial abandono en cuanto a sus servicios públicos se refiere, y concretamente en todo lo relacionado con el agua potable.

Es menester destacar, que al ser una población con grandes expectativas de desarrollo, también puede encontrar otras alternativas en el ámbito económico y social, y no solamente en lo turístico. Tal es el caso, del desarrollo de una inversión de empresas dedicadas a la pesca, textiles, portuarias, camaronera, transportadora, etc., mismas que al igual que las hoteleras, han visto reducidas sus posibilidades por causa esencialmente de la falta de infraestructura hidráulica en la ciudad de Tuxpan.

Refiriéndonos al caso concreto de las empresas transportadoras, el Municipio de Tuxpan, actualmente no define su central camionera, y lo mismo pasa con las empresas textiles e industriales, ya que se carece de un parque industrial que les permita tener un establecimiento definido; y no omito mencionar, que el área pesquera y portuaria, igualmente se ven limitadas sus posibilidades de expansión por falta de redes hidráulicas, que les proporcionarían un mejor control y servicio en sus productos.

Podemos mencionar, que si el Municipio Tuxpeño, visualizara el potencial existente en todos y cada uno de sus recursos naturales, como el de la propia ciudad y sus alrededores, estoy segura, que de mejorar sus servicios públicos, se observaría un desarrollo económico inmediato, viéndose beneficiados

sus gobernados con la creación de nuevos empleos y su economía estaría notoriamente beneficiada.

Cabe destacar, que la población requiere y exige igualmente que los recursos públicos sean debidamente administrados, y además, si se estableciera por el Municipio de Tuxpan, Veracruz, mas oportunidades a la iniciativa privada, otorgándoles la concesión de los servicios públicos, traería como consecuencia, el mejoramiento de la ciudad y como principal beneficio, el que sus habitantes mejoraran notoriamente su calidad de vida, todo esto en provecho de una economía autosuficiente, productiva, eficaz y sustentable.

5.- Recaudación municipal.

Otro de los grandes problemas que representa para todo gobierno estatal y municipal, es justamente el problema de la fiscalización y el cobro de las cuotas por dichos servicios públicos. Por lo tanto, será necesario analizar esta grave problemática del Municipio, que va en detrimento de la ciudad misma, ya que al no existir recursos por parte del erario federal y estatal; luego entonces será el propio Municipio quien suministre, administre y vigile los recursos económicos para efecto de poder brindar el servicio público al que se encuentra comprometido.

Este es precisamente uno de los más serios y graves problemas que tiene el Municipio de Tuxpan, mismo que carece de una infraestructura y logística, para efecto de detectar y corregir el serio y severo problema como lo es la recaudación fiscal.

Considero, que ante esta problemática, una probable solución será que el Estado, otorgue la concesión del servicio público del municipio de Tuxpan, Veracruz, a la iniciativa privada ya que corrigiéndola, controlándola y vigilándola se podría obtener un mejor desarrollo que la propia ciudad demanda.

Ahora bien, será preciso destacar que los controles de dicha recaudación existen y su legislación también lo previene, por tales motivos mencionaré, que los controles y mecanismos reguladores de dicha recaudación fiscal, se encuentran sustentados en la ley que se cita enseguida:

LEY NÚMERO 21 DE AGUAS DEL ESTADO DE VERACRUZ:

“Artículo 99. El órgano de gobierno, o su equivalente, del Organismo Operador, así como los concesionarios, aprobarán las cuotas y tarifas para el cobro de los servicios de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales a su cargo.

En todo caso, las cuotas y tarifas se determinarán y actualizarán por el prestador de los servicios acatando las metodologías que al efecto expida el Consejo. Estas metodologías establecerán los parámetros y su interrelación para el cálculo de las tarifas medias de equilibrio, con base en la fórmula general que se define en el siguiente artículo.

Artículo 100. Las tarifas medias de equilibrio deberán ser suficientes para cubrir los costos derivados de la operación, el mantenimiento y administración de los sistemas; la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura existente; la amortización de las inversiones realizadas; los gastos financieros de los pasivos; y las inversiones necesarias para la expansión de la infraestructura, bajo la fórmula siguiente:

$$TME_n = (CF + CV + CFI + DyA + FI)$$

VD

Donde:

TME_n = Tarifa media de equilibrio en el año n.

CF = Estimación de los costos fijos del año n.

CV = Estimación de los costos variables del año n.

CFI = Estimación de los costos financieros del año n.

DyA = Depreciación y amortización de los activos en el año n.

FI = Fondo de inversión para la ampliación y mejoramiento de los servicios en el año n.

VD = Volumen demandado por la población en el año n.

Para el cálculo de las tarifas medias de equilibrio de cada organismo operador, no se tomarán en cuenta las aportaciones que hagan los gobiernos Estatal, Federal y Municipal, o cualquier otra instancia pública, privada o social, dentro del concepto de Fondo de Inversión; tampoco se considerará el efecto de la eficiencia física, comercial, operativa y financiera de los prestadores de los servicios, dentro de los conceptos de costos.

Como complemento a esta tarifa media de equilibrio, el Consejo emitirá la metodología que deberá seguirse para obtener tarifas ponderadas de acuerdo a los diversos estratos de la población y a los diversos usos identificados en el municipio.

El órgano de gobierno del organismo operador, o el concesionario podrán, a su juicio otorgar subsidios por cuanto al pago de los servicios que regula esta Ley, a particulares de escasos recursos económicos, dependencias o entidades federales, estatales o municipales, instituciones educativas o de asistencia pública o privada.

Artículo 101. Las tarifas para el cobro de los servicios de suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, se aprobarán y publicarán en la Gaceta Oficial del Estado o en la tabla de avisos del Municipio correspondiente. El Consejo vigilará la correcta aplicación de las metodologías y dictaminará lo conducente previo a la publicación de las tarifas y cuotas, pudiendo hacer observaciones al prestador de los servicios.

Las revisiones a las metodologías, en lo que se refiere a los componentes del costo y la relación entre ellos, se harán por el Consejo cada cinco años, cuando menos. Dichas revisiones podrán hacerlas a petición de uno o varios prestadores de servicios, quienes deberán anexar una propuesta y un estudio técnico que la justifique.

Artículo 102. Las metodologías para el cálculo de las tarifas medias de equilibrio deberán diferenciar las correspondientes a la prestación de los diferentes servicios. En este sentido, las formulas que establezca el Consejo determinarán:

- I. La tarifa media de equilibrio de los servicios de abastecimiento de agua potable;
- II. La tarifa media de equilibrio de los servicios de drenaje y alcantarillado;
- III. La tarifa media de equilibrio de los servicios de recolección, tratamiento y disposición de aguas residuales; y
- IV. La cuota por conexión a la red de agua potable.

Artículo 103. Los usuarios de los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales están obligados a pagar las cuotas conforme a las tarifas que se aprueben, en términos de esta Ley.

El pago de cuotas a que se refiere el presente artículo es independiente del cumplimiento de lo dispuesto en las leyes de equilibrio ecológico y protección ambiental.

Artículo 104. El cálculo de las cuotas por consumo de agua potable se efectuará aplicando la tarifa al número de metros cúbicos consumidos. Para estos efectos, el prestador de servicio determinará el consumo de agua por medio de la lectura de los aparatos medidores.

Cuando no se pueda determinar el volumen de agua, como consecuencia de la descompostura del medidor por causas no imputables al usuario, la tarifa de agua se pagará conforme a la cantidad de metros cúbicos usados en promedio de los tres últimos períodos, o en su defecto, del último periodo pagado, en los casos que determine el reglamento.

Artículo 105. La determinación y pago de la cuota por consumo de agua se realizará por períodos bimestrales y se deberá efectuar dentro del mes siguiente al bimestre que se cubre.

La falta de pago de dos bimestres consecutivos, faculta al prestador del servicio a suspenderlo hasta que se regularice el pago y se cubran los gastos por el restablecimiento del servicio.

Igualmente, el prestador del servicio podrá suspenderlo cuando se comprueben derivaciones no autorizadas o un uso distinto al contratado o convenido.

Artículo 106. Los adeudos a cargo de los usuarios, en concepto de cuotas y tarifas, a favor de los organismos operadores, exclusivamente para efectos de cobro, tendrán el carácter de créditos fiscales, para cuya recuperación la Comisión o el organismo operador municipal aplicarán el procedimiento administrativo de ejecución previsto en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz.

Para la recuperación de adeudos a favor de los concesionarios, se estará a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 50 de esta ley.

Artículo 115. Los concesionarios tendrán los siguientes derechos:

- I. Explotar, usar o aprovechar las aguas de jurisdicción estatal y los bienes a que se refiere el artículo 1 en los términos de la presente ley y del título de concesión respectivo;
- II. Realizar a su costa las obras o trabajos para ejercitar el derecho de explotación, uso o aprovechamiento del agua, en los términos de la presente ley y su reglamento;
- III. Obtener la constitución de las servidumbres legales en los terrenos indispensables para llevar a cabo el aprovechamiento del agua o su desalojo, tales como las de desagüe, de acueducto y las demás establecidas en la legislación respectiva o que se convengan;
- IV. Renunciar a la concesión y a los derechos que de ella deriven;
- V. Obtener prórroga del título por igual plazo al otorgado inicialmente; y
- VI. Las demás que le otorguen esta ley y su reglamento.

Artículo 116. Los concesionarios tendrán las siguientes obligaciones:

- I. Ejecutar las obras y trabajos necesarios para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de aguas en los términos y condiciones que establezca esta ley y su reglamento, y comprobar su ejecución para prevenir efectos negativos a terceros por el desarrollo hidráulico de las fuentes de abastecimiento o de la cuenca;
- II. Cubrir los pagos que les correspondan de acuerdo con lo establecido en la legislación fiscal y en las demás disposiciones aplicables;
- III. Sujetarse a las disposiciones generales y normas en materia de seguridad hidráulica, equilibrio ecológico y protección al ambiente;
- IV. Operar, mantener y conservar las obras que sean necesarias para la utilidad y seguridad de presas, control de avenidas y otras que de acuerdo a las normas se requieran para la seguridad hidráulica;
- V. Permitir al personal de la Comisión la inspección de las obras hidráulicas utilizadas para explotar, usar o aprovechar las aguas de jurisdicción estatal y permitir la lectura y verificación del funcionamiento de los medidores y las demás actividades que se requieran para comprobar el cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley;
- VI. Proporcionar la información y documentación que les solicite la Comisión, para verificar el cumplimiento de las condiciones contenidas en esta ley, su reglamento y en los títulos de concesión o permiso a que se refiere la presente ley;
- VII. Cumplir con los requisitos de uso eficiente del agua y realizar su reuso en los términos de las normas oficiales y demás disposiciones legales que al efecto se emitan; y
- VIII. Cumplir con las demás obligaciones establecidas en esta ley y su reglamento.¹³¹

**Asimismo, no puedo dejar pasar lo que establece el Código
Hacendario para el Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial el siete de
julio del dos mil cuatro, denominado código número 543, que a letra dice:**

“Artículo 212.-Es objeto de los derechos a que se refiere este Capítulo la prestación de los servicios de distribución de agua potable, así como de conexión a los sistemas de drenaje y de distribución, realizada directamente por el Ayuntamiento.

Artículo 213.-Es sujeto de estos derechos el propietario o poseedor del predio que solicite su conexión al sistema de distribución de agua potable o de drenaje, así como quien, con un carácter distinto, haga uso de estos servicios.

Artículo 214.-Por los servicios que preste directamente el Ayuntamiento, en términos de este capítulo, se causarán los derechos correspondientes, determinados y actualizados por el Cabildo, en acatamiento a las metodologías que al efecto expida el Consejo del Sistema Veracruzano del Agua y en términos de lo dispuesto por el Capítulo VI del Título Cuarto de la Ley de Aguas del Estado de Veracruz-Llave.

Artículo 215.-El pago de los derechos previstos en este Capítulo se realizará sin perjuicio de cubrir las reparaciones necesarias al pavimento, cuyo costo será equivalente al de los materiales empleados y los de mano de obra, debiendo pagarse ambos conceptos antes de que se preste el servicio.

Artículo 216.-Los predios responderán preferentemente del pago de los derechos por el servicio de agua. En consecuencia, el Ayuntamiento tendrá acción real que podrá ejercitar contra el propietario o poseedor del inmueble.

Artículo 217.-Estarán exentos de pago de los derechos por servicio de agua potable los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, cuando dicho servicio se preste en locales o edificios pertenecientes a los mismos, que estén destinados a servicios públicos.

Artículo 218.-Las instituciones que tengan derecho a gozar de exención de pago de la contribución por el servicio de agua deberán solicitarla al Ayuntamiento.

¹³¹ Ley número 21 de aguas del estado de Veracruz, del artículo 99 al 116.

Las mismas instituciones darán aviso al Ayuntamiento, en un plazo de diez días, cuando dejaren de existir las circunstancias que motivaron la exención para que, a partir de esa fecha, se cobre la contribución correspondiente.

Artículo 219.-Los Notarios y demás fedatarios públicos, salvo mandamiento judicial, no autorizarán los testimonios que contengan los actos traslativos de dominio de bienes inmuebles, cuando no se acredite estar al corriente en el pago de los derechos previstos en este Capítulo.

Artículo 220.-Las autoridades municipales no autorizarán el traspaso o traslado de un giro mercantil o industrial o el cambio de giro, mientras no se les acredite estar al corriente en el pago de derechos previstos en este Capítulo.^{132»}

Los mecanismos reguladores existen, lo que hace falta es su exacta aplicación y el Ayuntamiento al encontrarse incapacitado para ello podría considerar seriamente que la iniciativa privada es quien le ayudaría a resolver este severo problema a través de la concesión a particulares del servicio público del suministro de agua potable.

¹³² CODIGO HACENDARIO PARA EL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE, ULTIMA REFORMA PUBLICADA EN LA GACETE OFICIAL EL 07 DE JULIO DE 2004, CÓDIGO Número 543Artículos 212 al 220 Código número 543, CAPÍTULO IV, DE LOS DERECHOS POR LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE Y DRENAJE DEL MUNICIPIO.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En la concesión a la iniciativa privada del servicio público del suministro de agua potable, el concesionario se comprometerá a cumplir en estricto apego a la ley y reglamentos respectivos, comprometiéndose a dar un servicio de calidad, eficiencia, permanente y continuo.

SEGUNDA.- Será trascendental que el Gobierno Federal, Estatal y Municipal lleven a cabo de manera conjunta, campañas programas o planes con la finalidad de concientizar a la población en general sobre la conservación, cuidado y protección del agua, debiendo informar el esfuerzo que representa, tanto en recursos económicos y humanos, técnicos y administrativos, para trasladar el agua de subsuelo, convertirla en potable, canalizarla en los ductos respectivos para llegar a cada una de la tomas de agua de las viviendas de sus habitantes.

TERCERA.- Que en la concesión se establezcan en forma precisa los derechos y obligaciones del Concedente y del Concesionario, con el objeto de que cumplan en estricto apego a la ley y sus reglamentos, existiendo una reciprocidad, todo esto con el propósito de que sea beneficiado e gobernado.

CUARTA.- El Estado de Veracruz, así como toda la república mexicana, requiere de un desarrollo turístico con un abastecimiento de agua suficientemente ordenado y sujeto a un dispositivo legal que permita tener un servicio de calidad.

QUINTA.- La concesión a la iniciativa privada del servicio de agua potable específicamente en el Estado de Veracruz, y haciendo referencia al Municipio de Tuxpan, podría representar una alternativa de solución de benéfica para la población, debido a la calidad de vida en la que se encuentran.

SEXTA.- El estado de Veracruz así como cualquier municipio, o entidad, estarían beneficiados con la concesión, que se otorgue a la persona moral respecto del

suministro de agua potable, sobre todo en su red de distribución, ya que requiere de un mantenimiento progresivo, y este uno de los objetivos primordiales de la empresa concesionaria, debiendo realizar un mantenimiento en toda su red hidráulica.

SEPTIMA.- Con un ordenamiento legal mas definido, podríamos encontrar un sin numero de alternativas de solución, en cuanto a la recaudación fiscal, ya que en la actualidad el Estado de Veracruz encuentra severos problemas para su cobro y vigilancia de fiscalización.

OCTAVA.- El objetivo primordial es incrementar la calidad y productividad del agua, y este se puede lograr con la concesión a una empresa particular.

NOVENA.- Será un compromiso bilateral entre el Ayuntamiento y el concesionario, que el suministro de agua potable se consolide en la región, creando mecanismos necesarios y suficientes, a efecto de que la inversión turística nacional como extranjera, tenga la seguridad de que en dicha ciudad se proporcionara un servicio de suministro de agua con la calidad y auto suficiencia necesaria.

DÉCIMA.- El Organismo denominado Comisión Municipal de Agua y Saneamiento, (CMAS), actualmente carece de una estructura de controles administrativos, humanos , fiscales y una organización definida, evidenciando severas carencias en el servicio de suministro de agua potable en el Estado de Veracruz, por lo que consideró que al otorgarse la concesión, ésta sería una propuesta muy eficiente de considerar.

DÉCIMA PRIMERA.- La calidad del agua potable en el Estado de Veracruz, refiriéndome principalmente al Municipio en estudio que es el de Tuxpan, es deficiente, por lo que consideró que de otorgarse la concesión a un particular, se obtendría el mejoramiento en cuanto a su calidad, en virtud de que el concesionario se comprometería a realizar todos los estudios de investigación

para obtener un mejor resultado para el filtrado de agua potable, y en consecuencia, éste vital líquido sería de mejor calidad.

DÉCIMA SEGUNDA.- De llegarse a otorgar la concesión del suministro de agua potable, previa aprobación del Congreso local del Estado de Veracruz, en favor de la iniciativa privada, será un acto administrativo de tal envergadura, mismo que trascendería a todos los demás Ayuntamientos que conforman la República Mexicana y en consecuencia, este municipio se convertiría en uno de los precursores de los tiempos modernos, para la celebración de actos administrativos en forma conjunta con la iniciativa privada, en pleno beneficio de sus habitantes.

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, ed, 3º, México, 2000.
- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 2000.
- Adame García, Jorge Carlos. Este País: Cartas Municipales contra Constitución Municipal. Para obtener el grado de Especialidad, UNAM, 2004, México.
- Bielsa, Rafael. Principios del Régimen Municipal. Editorial de Palma, Buenos Aires, 1998.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrú, 15ª, México, 2001.
- Carpizo, Jorge. La Constitución mexicana de 1917, Porrúa, México, 2002.
- Castrejon García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano. Cárdenas Editor y Distribuido, México, 2004.
- Colín Sánchez, Mario. El Municipio Libre. Gobierno del Estado de México, México, 1999.
- De Elia, Nicanor. Dominio Público Nacional. Buenos Aires, 1984.
- Farias, Urbano. Derecho Mexicano de Aguas Nacionales, Ed. Porrúa, México, 1999.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, ed 26ª, México, 2004.
- Fernández Ruiz, Jorge. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 2000.
- Iglesias Calderón, Fernando. La Concesión, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- López Sosa, Eduardo. Derecho Municipal Mexicano, UNAM, México, 1999.
- López Sosa, Eduardo. La lucha por el poder político en México, UAEM, México, 2000.
- López Sosa, Eduardo. Paquete didáctico sobre apuntes de historia del derecho mexicano, Facultad de Derecho, UAEM, México, 2001.

- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Ed. Harla, México, 2001.
- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo. Ed. Harla, México, 2000.
- Ochoa Campos, Moisés. El municipio, su evolución institucional, Ed. Instituto Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, Banobras México, 1999.
- Quintana Roldán, Carlos. Derecho Municipal. Ed. Porrúa, 3ª ed. México. 1999.
- Rendón Huerta B, Teresita. Derecho Municipal, Ed. Porrúa, ed 3ª, México, 2003.
- Robles Martínez, Reynaldo. El municipio, Ed. Porrúa, México, 1999.
- Secretaria de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano, México 1985.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, 20ª ed, México 2003.
- Suárez Cortés, Blanca Estela. Dos Estudios sobre Usos de Agua en México (siglos XIX y XX). Ed. CIESAS, México, 2001.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, 3ª ed. México, 2000.
- Ugarte Cortes, Juan. La Reforma Municipal. Ed. Porrúa, México, 2000.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Sista, México, 2005.
- Constitución del Estado de Veracruz-Ilave.
- Ley Orgánica del Estado de Veracruz-Ilave
- Ley de Aguas Nacionales, Ed. ISEF, México, 2005.
- Ley número 21 de agua del estado de Veracruz- Ilave.
- Código Hacendario para el Estado de Veracruz-Ilave, número 543.

- Bando de Policía y de buen Gobierno 2005, del Municipio de Tuxpan, Estado de Veracruz..
- Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, 20ª ed, México, 2001.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. UNAM, 2005.
- Enciclopedia Universal Ilustrada, Esparsa- calpe, Barcelona, 2000.