



**UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE**

FACULTAD DE DERECHO

Con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México
CLAVE:879309

**LA INSEGURIDAD JURÍDICA EN LAS
CONCESIONES MUNICIPALES**

TESIS

Que para obtener el título de
LICENCIADA EN DERECHO

Presenta:

MARÍA GUADALUPE GARCÍA LÓPEZ

Asesor: Lic. Roberto José Navarro González

Celaya, Gto.

Septiembre 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A Dios.

Nuestro señor, por su bondad infinita y bendiciones que me ha colmado.

A mis padres.

Sra. Marcela López Tinoco y Sr. Raúl García Gallardo, por su apoyo incondicional, por su paciencia, por su gran amor, por la vida, por la familia que tengo, pero sobre todo gracias por hacerme mas fuerte, gracias por esas llamadas de atención que ayudaron a que mi alma se alimentara para hacerse mas fuerte.

A mis hermanos Raúl y Marce.

Por ser parte elemental de mi vida, Rauly por tu apoyo, por tu cariño y por los concejos y sobretodo por la comprensión que has sabido darme, Marce por tu cariño, por tu amistad, por tu apoyo, por tu comprensión, por entenderme, simplemente por quererme como soy, los AMO.

A Liliana.

Gracias por ese cariño de hermana.

A mis Sobrinos Beto, Raulito, Emiliano.

Por ser la alegría de la familia, por sus pequeños detalles que se convierten en el regalo más valioso, por sus sonrisas que hacen que lo más doloroso se convierta en satisfacción, Gracias Mis NIÑOKOS!!

A mis amigos

A los de Siempre y Para Siempre: Blanca, Gris, Kandy, Chucho, Anali, Tapia, George, Marisol, Chole.

Gracias por la confianza, por sus concejos, por su apoyo, por su cariño por compartir sus vidas conmigo, por escucharme, por hacerme reir, por hacerme enojar, por que me hacen la vida menos complicada, gracias por todo el tiempo

que los he necesitado y que solo con una llamada lo arreglan todo, por las largas horas de charlas.

Todos son parte de mi vida que hace que se complemente y sea Feliz, todos han dejado pequeñas huellitas en mi Corazón.

A TODOS MIS MAESTROS DE LA FACULTAD

Por todo su esfuerzo en pos de la verdad.

A MI ASESOR EL LIC. ROBERTO JOSE NAVARRO GONZALEZ

Por su paciencia, buena disposición, apertura, interés y el voto de confianza que depósito en mi.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

EL MUNICIPIO

	Pág.
1.1 ETIMOLOGÍA Y CONCEPTO DEL MUNICIPIO	2
1.2 ORIGEN DEL MUNICIPIO	4
1.3 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO	7
a) Institución Municipal en Roma	7
b) El Municipio en México Precortesiano	9
c) El Municipio en la Nueva España	10
1.4 EL ESTADO Y LA AUTOMÍA MUNICIPAL	12
1.5 PERSONALIDAD DEL MUNICIPIO	14
1.6 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO	16
1.6.1 POBLACIÓN	17
1.6.2 TERRITORIO	19
1.6.3 GOBIERNO	20
1.7 DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO	24
1.8 CLASIFICACIÓN DEL MUNICIPIO	28
1.9 LA DINÁMICA DEL MUNICIPIO CONTEMPORÁNEO	31

CAPÍTULO SEGUNDO
ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL MUNICIPIO EN EL ESTADO DE
GUANAJUATO

2.1 EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO	35
2.2 ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO	36
2.3 LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES	43
2.4 LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS	48
2.5 LAS FACULTADES DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LOS ASUNTOS MUNICIPALES	50
2.6 FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	53
2.7 LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	54
2.8 LAS COMISIONES MUNICIPALES	60

CAPÍTULO TERCERO
SERVICIOS PÚBLICOS

3.1. ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	69
3.2. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA Y LOS SERVICIOS	71
3.3. BASES NORMATIVAS DEL MUNICIPIO MEXICANO EN MATERIA DE SERVICIOS	75
3.4. LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN MÉXICO DESDE UN	

DIAGNÓSTICO GLOBAL	81
3.5 SERVICIOS PÚBLICOS DE ADMINISTRACIÓN ACTIVA, FISCALIZADORA Y JURISDICCIONAL	84
3.6 SERVICIOS PÚBLICOS CENTRALIZADOS O DESCENTRALIZADOS	85
3.7 OBLIGACIONES DEL ESTADO	87

CAPÍTULO CUARTO

LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA

4.1 BASES CONSTITUCIONALES PARA LA CONCESIÓN	89
4.2 LA CONCESIÓN	90
4.2.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN	90
4.2.2 LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESIÓN	91
4.2.3 LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONCESIÓN	92
4.2.3.1 LOS REFERENTES A LA CAPACIDAD	92
4.2.4 PLAZO	93
4.2.5 DERECHOS DEL CONCESIONARIO	94
4.2.6 OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO	97
4.3 EXTINCIÓN DE LA CONCESION	99
4.4 QUIEBRA DEL CONCESIONARIO	102

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La Población se encuentra en una lucha por el mejoramiento y adecuada aplicación de los Servicios Públicos de los cuales el Municipio Mexicano es encargado de la suministración adecuada de estos.

Ya que el derecho humano a la vida pacífica y al bienestar común, es buscado con frecuencia por la sociedad, así como el amparo de los medios de subsistencia y la garantía a los Servicios Públicos necesarios para lograr este bienestar común, ya que es el anhelo fundamental de toda sociedad.

Nuestra Carta Magna considera al Municipio libre, como la base de la división territorial del estado, con una adecuada organización política y administrativa, institución de carácter público, constituida por un conjunto de personas, establecida en un territorio delimitado, contando con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda.

El Municipio Mexicano parte de ser heterogéneo, muchos de ellos contando con la posibilidad de viabilidad financiera y muchos mas con las pocas posibilidades de esa viabilidad financiera, para suministrar adecuadamente los servicios públicos, es por ello que el municipio necesita llevar acabo y contar con el apoyo de ciertos particulares para

que ayuden a este a la suministración de esos servicios públicos, esto a través de las concesiones municipales.

Con este trabajo se trata de analizar la inseguridad jurídica que se encuentra dentro de las concesiones municipales para romper con la falta de suministrar adecuadamente los servicios públicos tal es el caso de las demandas cada vez mayores de servicios públicos que debe prestar el municipio y que se encuentran establecidos en nuestra Constitución Política Mexicana.

Se intenta conocer una de las instituciones más importantes dentro del Estado Mexicano, encargado de atender adecuadamente los Servicios Públicos que logran el Bienestar Social y Común de toda la población en su conjunto.

CAPÍTULO PRIMERO

EL MUNICIPIO

1.1 ETIMOLOGÍA Y CONCEPTO DEL MUNICIPIO

En la actualidad, el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea, tras el transcurso de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales más amplias.

El vocablo municipio proviene del latín municipium, del sustantivo munus, muneris, traducido como cargo, oficio, función, empleo, deber, obligación, carga o tarea, y del verbo capio, capis, capere, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencias a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañía a la vida comunitaria.

El jurista Adolfo Posada, decía “que los pueblos de Italia, durante el Imperio romano, en cuanto concernía a su situación política ante Roma, eran municipios, colonias romanas o ciudades confederadas, conservando en este último caso su relativa independencia, aunque sin derecho a la ciudadanía, bajo el régimen predeterminado en un tratado, aun cuando a partir de las leyes Julia (90 a. C.) y Plautia Papiria (89 a.C) desapareció la diferencia entre municipios y ciudades confederadas, mediante el otorgamiento del derecho de ciudadanía a los habitantes de tales asentamientos humanos a todo lo largo y ancho de la

península itálica, por lo que la palabra municipio vino a aludir entonces a la población autónoma cuyos habitantes gozaban de la ciudadanía romana”.¹

El Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad y gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines.

Se considera también al Municipio como una sociedad necesaria orgánica y total establecida en determinado territorio y que tiene personalidad jurídica propia definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia no llegan, sin embargo, a la en que se desenvuelven otras entidades de carácter político.²

El municipio es una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor medida de una entidad pública que vendrían a hacer las entidades federativas.

Gabino Fraga apunta que el municipio “es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.³

¹ POSADA ADOLFO.MUNICIPIO. Enciclopedia jurídica Española, 3ª ed, Ed. Francisco Seix, Barcelona, p127.

² Enciclopedia Espasa-Calpe. Tomo37. pag.274

³ FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, 18ª.ed., Ed. Porrúa, México, 1978. pag 89

1.2 ORIGEN DEL MUNICIPIO

El ente municipal no es una invención de Roma, pues ésta se concretó a dar nombre y a imprimir características especiales a una forma de organización vecinal cuyo origen se remonta milenios atrás, al emerger con el sedentarismo y la aparición de organizaciones sociales de mayor amplitud y fuerza que la familia, las primeras manifestaciones de las comunidades vecinales como forma de arrastrar y resolver los problemas de carácter general, en los cuales cada vecino podía identificar su problema individual; en este sentido, Virgilio Muñoz y Mario Ruiz Massieu afirma: “El origen del municipio es sumamente remoto y se pierde en la profundidad de los tiempos antiguos, aun cuando hay indicios de suficiente validez como afirmar que en pueblos de alto grado de civilización, como fueron Grecia, Roma o el Imperio Azteca, se desarrolló como forma de organización político-social. En efecto, en las sociedades mencionadas se conocieron con diferentes denominaciones, formas de agrupación de los miembros de un pueblo, de los que puede afirmarse que prefiguraron los rasgos distintivos de la institución municipal.”⁴

Surgen varias hipótesis en relación al origen del Municipio; que van desde aquellas que lo plantean como algo natural, espontáneo o divino, hasta las que lo señalan como una consecuencia de las formas de organización que adopta el estado.

⁴ MUÑOS VIRGILIO Y MARIO RUIZ MASSIEU, ELEMENTOS JURIDICOS-HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO, 5ª ed. Ed UNAM, México, 1979, p.13

Alexander Herculano señala que: “el estudio del Municipio en sus orígenes, en sus modificaciones como elemento político, debe tener para la generación actual un alto valor histórico, y muchos más lo tendrán algún día, cuando la experiencia haya demostrado la necesidad de restaurar ese olvidado, más indispensable elemento de toda la organización social.”⁵

Existe en el fondo conciencia de los partidarios del origen natural del Municipio se hallan divididos entre los que aseguran su participación como algo divino, los que lo atribuyen a factores socioeconómicos y los que lo conciben como una sociedad connatural a la especie humana en tanto ser político.

Acerca del origen divino, Alexis de Tocqueville dice “que la comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por dondequiera que hay hombres reunidos, se forma por sí mismo una comuna. La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y sus leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las repúblicas; la comuna parece salir directamente de las manos de dios”.⁶

El tipo materialista considera al Municipio como producto de factores socio-económicos e identifica en cierta manera el nacimiento del Estado con el del Municipio, concibiéndolo como forma de organización primaria en que los nexos fundamentales son el poder genitivo y la descendencia y en cuyo núcleo se busca satisfacer las necesidades de producción.

⁵ HERCULANO ALEXANDER. HISTORIA DE PORTUGAL. 2ª ed, Ed. Bertrand, Portugal, 1856, Pp.321

⁶ TOCQUEVILLE ALEXIS. LA DEMOCRACIA EN AMERICA. 2ª ed, Ed. Fondo de la Cultura Económica, México. 1973. Pp77-78

Federico Engels dice: “todas las grandes épocas del progreso de la humanidad coinciden de manera más o menos directa con la época en que existen las fuentes de existencia”.⁷

El Municipio tiene su origen en la propia naturaleza del ser humano, por una necesidad inmanente y peculiar del hombre que consiste en asociarse en núcleos concretos y reconocer en su seno una autoridad para lograr la unidad, el orden, la defensa de sus intereses y en general conseguir la cohesión y la fuerza necesaria en el logro de sus propios fines. Aquí no se ve como la motivación fundamental del hombre es la socioeconómica, ni la lucha por mantener las clases de exploradores y explotados, sino que la respuesta a la interrogante principal se encuentra en el fuero interno de cada sujeto.

Esto aunado a la necesidad natural, vendría a darnos la justificación de la existencia del Municipio como segundo grado de la evolución en que se observa el proceso lógico y natural de la sociedad; primero la familia, luego el municipio y posteriormente otras formas de organización cada vez más complejas y elaboradas.

⁷ ENGELS FEDERICO. EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. 12ª ed. Ed Cultura Popular, México, 1979, p 929,

1.3 ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

Los antecedentes históricos de la institución Municipal se remonta a las primeras grandes civilizaciones de la humanidad, son los romanos quienes se encarga de darle nombre y de asignarle nuevas características, algunas de las cuales, como la son su autonomía, habrán de trascender con bastante precisión al municipio de la Edad Media, al de la Edad Moderna y aun al de la Contemporánea.

A) INSTITUCION MUNICIPAL EN ROMA

Roma es quien ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del Derecho, de esta cultura provienen la mayoría de las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental, son tan sólidos y determinantes sus fundamentos, que hoy en día aun prevalecen la mayoría de las instituciones tal y como fueron concebidas.

El municipio como institución encuentra su origen en Roma, durante el periodo de expansión es cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno.

La acelerada expansión territorial y política de Roma imposibilitó la eliminación total de los ordenamientos preexistentes en las ciudades confederadas y en los territorios y poblaciones sometidas mediante anexión, lo que, aunado a la emergente existencia administrativa derivada del incesante crecimiento del territorio y de la población sometidos al dominio de Roma, dio lugar al surgimiento del municipio romano como centro local poblacional, con autonomía

administrativa y un ordenamiento jurídico de aplicación local, incorporado al territorio y al Estado romano, cuyos habitantes se convirtieron en ciudadanos romanos que asumieron cargas contributivas a favor de Roma.

Según el maestro Mario Burdese, “el municipio romano podía constituirse por la vía del *deditio*, por la de un *foedus* o tratado que podía ser o no consecuencia de una *debitio* previa, o por la de una *lex* o deliberación unilateral del órgano competente romano. La *debitio* o sometimiento de una población extranjera al dominio de Roma se efectuaba en forma de pregunta y respuesta.”⁸

El término *municipium* deriva de *munia capere* que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes acepta las cargas de interés público.

Se forma en el Municipio una doble ciudadanía, ya que el habitante del Municipio tenía derechos políticos romanos. Pero el problema del derecho de ciudadanía es difícil, ya que por una parte el ciudadano de Roma no podía ser ciudadano de una ciudad de Italia, pero por otro lado, parece exacto afirmar que algunos habitantes de municipios pudieron conservar su derecho local, su ciudadanía en su ciudad de origen, siendo al mismo tiempo ciudadanos romanos. Todo esto gracias a tratados constituidos por el municipio.

El Municipio constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas, las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía.

⁸ BURDESE MARIO. MANUAL DE DERECHO PÚBLICO ROMANO. 6ª ed, Ed. Bosch. Barcelona, 1972, pp.124, 125 y 129

En el orden administrativo el municipio romano se estructuró con bases en tres órganos básicos: la magistratura, el consejo ciudadano y la asamblea popular; las magistraturas permitían a los municipios mantener las preexistentes, circunstancias que propició que en algunos hubiese la magistratura única del dictador auxiliado de varios ediles, en otros, la magistratura colegiada de pretores o de quattuorviri, de estos últimos, por lo general, dos eran de rango más elevado y los otros dos con poderes de policía urbana.

En cuanto al consejo ciudadano, recibió diferentes nombres, entre otros los de senatus, curias u ordo decurionum; y respecto a las asambleas populares, cuya función principal consistió en elegir a los magistrados, fueron constituidas con base en un reparto de la ciudadanía en curias, tribus o distritos político-administrativos.

B) EL MUNICIPIO EN MÉXICO PRECORTESIANO

El municipio fue conocido entre los Aztecas con el nombre de “calpulli” y que éste, cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a las de los municipios europeos.

Salvador Toscano dice “el calpulli significa barrio y linaje congregación de callis, casa”.

El calpulli es un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes.

El calpulli estaba sujeto a los jefes aztecas llamados tlatoanis que eran quienes ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal, gobernaban según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los reyes de México.

Las características y funciones del calpulli llevan a la conclusión que era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el Municipio; sin embargo, en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero jamás podrá ser equiparada esa noción, a lo que en estricto sentido jurídico, como institución municipal.

C) EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA

El primer acto realizado en el territorio de la Nueva España encaminado a la organización de un cuerpo político, es la fundación seguida por Hernán Cortés y realizada por él y sus acompañantes, de la Villa Rica de la Vera Cruz.

En la etapa de organización, la legislación aplicable, fueron las Ordenanzas de Descubrimientos, población y Pacificación de Indias de Felipe II en que se disponía la estructura municipal, asimismo eran señaladas las facultades de los gobernadores y la determinación de las reglas de observar en el trazo y disposición ornamental urbana de las nuevas poblaciones.

Las reformas de 1767 dieron como resultado la decadencia del régimen municipal, a consecuencia de los vicios en la administración de la hacienda pública, de la falta de organización administrativa respecto al funcionamiento de

los cabildos, y de la reducción total de la independencia municipal. Esas reformas se tradujeron en la creación de una contaduría general para controlar las finanzas municipales, en aumento de responsabilidad a los funcionarios municipales y en la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos.

Después de esta reforma que constituye doce Intendencias, cuya regulación se asentaba en la Ordenanza de Intendentes y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el virrey, los gobernadores.

Se acentuó con esto, la intervención de las autoridades superiores en las funciones del cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios, se redujo gravemente.

1.4 EL ESTADO Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

En la actualidad predomina la idea de que el municipio no es una institución sociopolítica independiente, toda vez que no se trata de un Estado ni de una ciudad-estado, sino que representa el segundo grado de las sociedades fundamentales humanas, y en nuestro país, es la cédula básica de organización política, social, territorial y administrativa, inserta en un organismo político superior la cual es el estado; empero, pese a estar sometido al imperio y potestad estatal el municipio se caracteriza por su autonomía.

La autonomía municipal es un concepto ambiguo y controvertido, como justamente lo hace notar Teresita Rendón Huerta Barrera al afirmar: “Nada es más discutido en el campo de la ciencia municipal, que la autonomía del municipio. Hasta es algo místico, políticamente. Todos los partidos la defienden con entusiasmo; sin embargo nada más oscilante en la práctica, nada más divergente en la doctrina que su concepto. Su debate tiene un sabor especial, en los libros, en el parlamento y en la cátedra de los publicistas”.⁹

La expresión de la autonomía municipal no es obstáculo para admitir la inserción del municipio en el ámbito de la potestad estatal, porque precisamente esa autonomía entraña una alusión al imperio del Estado que se diluye en cuanto atañe al universo de las cuestiones internas de la comunidad local, incluida la designación de los depositarios locales del poder público, la elaboración y aplicación de sus ordenamientos jurídicos internos y la

⁹ RENDON HUERTA BARRERA TERESITA. DERECHO MUNICIPAL. 2ª.ed., Ed Porrúa, México, 1998, p. 131.

determinación y captación de las cargas tributarias para atender al gasto público municipal.

Carlos Quintana Roldán define la autonomía como: “El derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado”.¹⁰

En la autonomía municipal se dan cuatro vertientes: jurídica, política, financiera y de gestión. La autonomía jurídica del municipio se evidencia mediante su personalidad jurídica propia; su autonomía política se pone de manifiesto tanto a través de su marco normativo propio y específico, como libre designación de sus gobernantes internos por medio de su electorado; su autonomía financiera o autarquía expresada en su patrimonio y hacienda propios, predica su capacidad para generar los recursos necesarios para atender al gasto público municipal, en tanto que su autonomía de gestión se advierte en su capacidad para ejercer el poder de policía y prestar los servicios públicos municipales.

¹⁰ QUINTANA ROLDAN CARLOS. DERECHO MUNICIPAL, 3ª ed, Ed Porrúa, México, 1995, pp. 194 y 195.

1.5 PERSONALIDAD DEL MUNICIPIO

Uno de los grandes aportes que nos dio el constituyente de 1916-1917 fue sin duda el relativo al establecimiento del municipio libre como base de la administración política y municipal de los estados.

La segunda comisión de Constitución presentó a los asambleístas, tres reglas medulares para la conformación del artículo 115, la primera era la relativa a la independencia de los ayuntamientos; la segunda a la formación de la hacienda municipal, y la tercera al otorgamiento de la personalidad jurídica.

La comisión de Constitución consideró oportuno que los municipios obtuvieran su personalidad jurídica, a fin de que pudieran contratar, adquirir, así como defenderse.

El derecho le otorga personalidad jurídica al municipio para que pueda adquirir derechos y obligaciones, en relaciones de diversa naturaleza.

El doctor Ignacio Burgoa apunta que la expresión “ los municipios serán investidos de personalidad jurídica, debe de interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino en cuanto que las mencionadas entidades tienen dicha personalidad por ministerio de la Constitución Federal, sin que tal personalidad se las atribuya a posteriori las legislaciones particulares en cada estado”.¹¹

Con la reforma de 1983, del artículo 115 constitucional, en el párrafo primero de la fracción II se estableció que “los municipios estarán investidos de

¹¹ BURGOA ORIHUELA IGNACIO. DERECHO CNSTITUCIONAL MEXICANO, 20ª ed, Ed Porrúa, México, 1990, p.901

personalidad jurídica y regularán su patrimonio conforme a la ley”. Es de hacer notar que este párrafo sufrió una modificación de verbo, pues el anterior era “serán” y fue sustituido por el de “estarán”.¹²

No es posible seguir sosteniendo que el municipio tiene una personalidad restringida, por el hecho de recibir algunas leyes de la legislatura local, o de tener que obtener autorización para realizar determinados actos jurídicos, pues una cosa es referirse a ciertos grados de la capacidad y otra muy diferente, aludir a la personalidad, ya que ésta simplemente se tiene o no se tiene.

De hecho el Municipio es incapaz para actuar por sí mismo, tomando en cuenta que es una abstracción y como tal, sólo puede hacerlo a través de su representante que es el cuerpo colegiado deliberante llamado ayuntamiento.

El problema de la personalidad jurídica del Municipio como ente colectivo, no es en realidad algo sencillo pero de cualquier forma resulta obligado en el estudio teórico de tal institución, el análisis de la misma, de acuerdo a la Constitución General de la República.

La personalidad jurídica es, pues, la capacidad de una persona jurídica reconocida por el Derecho, para ser sujeto de imputaciones de las consecuencias del sistema normativo.

¹² VALENCIA CARMONA SALVADOR. LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN. 2ª.ed., Ed Porrúa, México, 1986, pp.221-237

1.6 ELEMENTOS DEL MUNICIPIO

El maestro Serra Rojas menciona que “al aludir a elementos nos referimos a un concepto genérico que comprende las entidades últimas de las cosas, sobre todo materiales, es decir, los componentes individuales de los cuerpos complejos, tanto materiales, como en las elaboraciones técnicas o espirituales.”¹³

El estado cuenta con ciertos elementos los que son al igual que los del estado: el territorio, la población y el poder.

El territorio y la población del municipio figuran entre sus elementos esenciales, a ellos se agrega otro no tangible como los anteriores, sino intangible que es el poder o el órgano gubernamental autónomo que lo ejerce, los servicios públicos, un orden jurídico específico.

Que bien podrían estar organizados de esta manera:

- a) ELEMENTO HUMANO: El municipio es una reunión de personas, una colectividad de seres racionales y libres, dotados de un destino individual propio.
- b) ELEMENTO FÍSICO: Es el espacio geográfico terrestre que sirve de asiento a la población por ser el lugar en donde se desarrollan sus actividades y sus relaciones.

¹³ SERRA ROJAS ANDRES. CIENCIA POLITICA. 4ª ed, Ed Porrúa, México, 1981, p.321.

- c) ELEMENTO FORMAL: Consiste en lograr que los individuos y grupos que forman la población puedan realizar el bien público temporal. O lo que es lo mismo: crear, mantener, fomentar y proteger para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran o puedan aspirar según su naturaleza racional.
- d) ELEMENTO TELEOLÓGICO: El municipio como toda corporación pública, se estructura de acuerdo a fines valiosos y precisos (fines respecto a los bienes y trabajo, fines en cuanto al territorio, fines respecto a la región, fines respecto a las personas.)

Así también tenemos que se dan otros tres elementos del municipio que son: Población, territorio y gobierno.

1.6.1 Población

Es el conjunto de habitantes de un país o área geográfica, la población municipal se ve caracterizada por la vecindad o cercanía.

Los Derechos de los habitantes del municipio se encuentran establecidos dentro de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato hace su señalamiento:

Artículo 9º.- Son derechos de los habitantes del Municipio:

I.- Utilizar los servicios públicos que preste el Municipio, de acuerdo con los requisitos que establezca esta Ley, los reglamentos municipales respectivos y demás ordenamientos legales aplicables;

II.- Ser atendido por las autoridades municipales, en todo asunto relacionado con su calidad de habitante;

III.- Recibir los beneficios de la obra pública de interés colectivo que realice el Ayuntamiento;

IV.- Proponer ante las autoridades municipales, las medidas o acciones que juzguen de utilidad pública; y

V.- Los demás que otorguen las leyes y reglamentos.

Como así también las obligaciones de los habitantes del municipio que se encuentran establecidos dentro del artículo 10 de La Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato hace referencia:

Son obligaciones de los habitantes del Municipio:

I.- Respetar las instituciones y autoridades de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como acatar sus leyes y reglamentos;

II.- Recibir la educación básica y hacer que sus hijos o pupilos menores la reciban, en la forma prevista por las leyes de la materia;

III.- Contribuir para los gastos públicos en la forma que lo dispongan las leyes;

IV.- Prestar auxilio a las autoridades, cuando para ello sean requeridos legalmente;

V.- Cumplir, en su caso, con las obligaciones que señala la Ley Electoral; y

VI.- Las demás que dispongan las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general.

La vecindad es una característica de la población municipal, es decir por la proximidad y contigüidad en las edificaciones y sobre todo en las familias, en que operan los cambios socio-culturales y las variantes económico-políticas sin destruir su íntima y permanente cohesión.

Los vecinos no se ven afectados por factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto, raza, estatura, color, religión, grado escolar; sino al aspecto cuantitativo o sea al número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden y en general la defensa de los intereses colectivos.¹⁴

1.6.2 Territorio

Como lo hemos señalado con anterioridad el territorio es el espacio geográfico terrestre que sirve de asiento para la población a fin de que ahí lleve a cabo sus actividades y relaciones.

La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia del territorio no podría haber Estado.¹⁵

¹⁴ RENDÓN HUERTA BARRERA TERESITA. Derecho Municipal. 2ª ed, Ed Porrúa, México, 1985, pág. 165

¹⁵ PORRUA PÉREZ FRANCISCO. Teoría del Estado. 10ª ed, Ed Porrúa, México, 1985. Pág. 269

Los límites del territorio municipal se establecen de acuerdo a las diversas condiciones históricas, o factores condicionales, a decisiones político-administrativas y a la regulación jurídica en cada entidad federativa, el territorio como parte del patrimonio municipal está dentro del dominio público.

El área territorial del municipio puede ser totalmente urbana, totalmente rural o mixta, dentro del espacio urbano hay fracciones o partes que de hecho componen la ciudad tales como: el centro histórico, la colonia, el fraccionamiento, la manzana, el cuartel, el barrio, etc., así también en la división rural existen porciones de espacios sin considerar el régimen agrario, a los que no se les ha dado una significación jurídica y lo cual es muy necesario a fin de lograr una certeza jurídica tanto para el ciudadano como para el mismo municipio, ejemplo de esto son: el rancho, la hacienda, la colonia agrícola, la villa, el poblado etc.

Es decir el Territorio es “La porción de espacio en que el municipio ejercita su poder”¹⁶

1.6.3 Gobierno

Ha quedado claro que el gobierno es un órgano constitucional encargado de lograra que la colectividad y cada uno de sus individuos logren un bien común inmediato y favorecer las relaciones sociopolíticas entre los mismos.

Todo Estado, cualquiera que sea su signo filosófico-político, ejerce su soberanía y su poder a través de órganos de gobierno.¹⁷

¹⁶ Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Manual de Administración Pública. México 1987. pág. 38

El Estado mexicano está constituido por una Federación, que se integra por un Distrito Federal y treinta y un Estados o Entidades Federativas, las que a su vez se dividen en 2,377 municipios, cuya distribución no es uniforme ni proporcional al Número de Estados, sino que depende de las circunstancias históricas y sociopolíticas de cada uno de ellos.

Existen varias formas o modalidades de gobierno municipal, como son las siguientes:

- GOBIERNO DEL GERENTE: Entendiendo que gerente es aquel que dirige o administra un negocio o empresa tenemos que sus características son:
 - Los poderes legislativo y ejecutivo se concentran en un consejo o comisión.
 - La Comisión o Consejo realiza sus funciones ejecutivas mediante un City Manager-gerente municipal- nombrado libremente por el consejo o comisión.
 - El Manager, como jefe del sistema ejecutivo, nombra y renueva los jefes de departamentos y sus subordinados.
 - El Consejo o Comisión es un pequeño Cuerpo cuyos miembros son, generalmente, elegidos por el Cuerpo Electoral.

¹⁷ ACOSTA ROMERO MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 17ª ed, Ed Porrúa, México, 1988. pág 63

-El presidente del Consejo es el Mayor de la ciudad, pero sin poderes especiales.

El Gobierno por Gerente es el más acorde con el sistema institucional americano.

- GOBIERNO DE O POR COMISIÓN: Es otra modalidad americana, bajo esta forma, toda la administración de los asuntos, se pone en manos de un pequeño Consejo o Comisión, teniendo a su cargo la dirección y la responsabilidad ante los electores del gobierno de la ciudad, en suma este consejo municipal es todo el gobierno de la ciudad, dándose por consiguiente una centralización de poderes.
- GOBIERNO DEL MAYOR Y DEL CONSEJO: Fue establecido en las colonias norteamericanas, como reflejo del sistema inglés; Es un régimen de división de poderes; las funciones municipales se distribuyen entre el Mayor, elegido por el pueblo, ejecutivo y el Consejo, elegido también por el pueblo y con frecuencia compuesto por dos cámaras.
- GOBIERNO DEL SELF-GOVERNMENT: El cual significa descentralización, sin distinción alguna y consiste en la administración libre de todos los intereses locales, atribuida a una clase política directora, previo el nombramiento, bajo la tutela del Derecho y de la suprema autoridad del Estado.
- GOBIERNO DEL PRESIDENTE MUNICIPAL Y AYUNTAMIENTO: Forma que consiste en la realización de la función pública municipal fundamentalmente a través de dos órganos: uno unipersonal, ejecutor y

directivo llamado Presidente Municipal, y otro colegiado, deliberante, preponderantemente legislativo, denominado Ayuntamiento.

1.7 DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO

Municipio es la entidad político 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.

También podría considerarse al Municipio como una sociedad necesaria orgánica y total establecida en determinado territorio y que cuenta con personalidad jurídica definida, a la realización de aquellos fines públicos que trascendiendo de la esfera de la familia, sin embargo, que se desenvuelven otras entidades de carácter político.

Otra definición apunta: “El municipio libre mexicano, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, está integrado por tres elementos que le son imprescindibles y que condicionan su existencia. Estos elementos son: población, territorio y gobierno.”¹⁸

Adolfo Posada expuso tres conceptos del municipio, desde los puntos de vista sociológico, político y jurídico. En el primer aspecto definió al municipio “como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad”.¹⁹

Respecto al punto de vista político apunto: “el municipio es, o debe ser, un organismo con su sistema de funciones para los servicios, que se concretan y especifican más o menos intensa y distintamente en una estructura: gobierno y

¹⁸ EL MUNICIPIO MEXICANO. CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. SECRETARIA DE GOBERNACIÓN. México, 1985, p.211.

¹⁹ EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA, 3ª.ed., Madrid, 1927, capítulo II, p.52

administración municipal propio.- que en este caso sería la autonomía-, desarrollados en un régimen jurídico y político más amplio: regional o nacional.”²⁰

En relación a el punto vista, jurídico escribió: “ el municipio, legal y positivamente considerado, es una expresión de valor estrictamente histórico, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países de manera distinta, planteándose y resolviéndose su problema de modo muy diverso”²¹

Así tenemos que el municipio es el todo. La suma de dos elementos previos que son el humano y el físico.

Como vemos diseñar una definición de carácter general para connotar la significación del término “municipio” resulta un ejercicio bastante complejo, dado a los diversos enfoques que existen para explicarlo.

En la actualidad existen diversas corrientes de pensamiento que definen al Municipio desde las ópticas etimológica, sociológica, jurídica, administrativa, entre otras. Sin embargo, existe un aspecto común en cada una de las corrientes ya que abordan ciertos elementos en particular desde su propio campo de estudio, restándole importancia a los elementos explicados en los otros conceptos.

²⁰ *Ibidem*, p.53

²¹ *Ibidem*, p.54

Se puede inferir que el municipio se constituye por localidades que integran los domicilios de las familias asentadas sobre un territorio jurídicamente delimitado; se les reconoce el derecho de elegir un gobierno propio, representativo y popular y también es reconocido por el Estado, con base en su organización política y administrativa. Esta definición integra el elemento geográfico como el aspecto más importante para establecer la jurisdicción de las autoridades propias de este orden de gobierno.²²

Asimismo, el municipio es la entidad que actúa como base de la organización social para constituirse en comunidad política, y se integra por una población plural y diversa, pero que comparte identidades culturales, históricas y simbólicas.

Como entidad gubernamental, el municipio forma parte de las redes de gobierno, por lo que no puede actuar separado de los estados y la Federación, pero en cuanto a la aplicación de políticas y programas tendientes a mejorar la administración pública, el Municipio ejerce directamente la descentralización, ya que constituye una organización comunal espontánea que el Estado reconoce e incorpora a su estructura.

En este se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupos, por lo que es el espacio en el que las decisiones de la colectividad, en aras de mejores formas de asociación política y democrática, encuentran su ambiente natural para ser vivenciadas. De acuerdo al orden Constitucional Mexicano

²² CAMACHO SALAS MARIO. "EL MUNICIPIO, DEFINICIONES Y CARACTERISTICAS", en: *Gobierno y Administración municipal en México*. CEDEMUN/SEGOB, México, 1993. p.108.

vigente, el Municipio es un ente autónomo que cuenta con personalidad jurídica propia; tiene un patrimonio también propio; se encuentra vinculado jerárquicamente con el gobierno estatal; tiene libertad para administrar su presupuesto; posee facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales, y su gobierno es electo de manera directa, democrática y popular.

1.8 CLASIFICACIÓN DEL MUNICIPIO

Actualmente, puesto a complejidad social y económica de los Estados de la Federación, las regiones y las propias municipalidades y comunidades, los municipios de México se subdividen en cuatro categorías según su importancia:

- a) Municipio Metropolitano: Este tipo de municipio se encuentra conurbado con los grandes municipios urbanos de las megaciudades. Por la misma razón, comparte con ellos problemas, necesidades e intereses, lo cual obliga a diseñar mecanismos de cooperación para responder eficientemente a los retos de la cercanía territorial.

Debido a su importancia como asentamientos industriales, comerciales y de servicios de alcance regional, estos municipios cuentan con una compleja y variada infraestructura de desarrollo, aunque no quedan ajenos a la fuerte problemática que rodea a los municipios urbanos, entre los que, los conflictos sociales y laborales, ocupan un lugar importante. Geográficamente, conforman vecindad con las capitales de los Estados, adquiriendo una dimensión política y administrativa que los coloca por encima de otros municipios al presentar una población media de 700,000 habitantes.

- b) Municipio Urbano: Se caracteriza por integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en las empresas altamente desarrolladas, así como en las pequeñas y medianas industrias que estimulan el desarrollo, el intercambio comercial y el crecimiento de las

industrias proveedoras de servicios. En estos municipios se concentra un importante cúmulo poblacional y demográfico, por lo que las necesidades y demandas de la población son mayores y más complejas que en otros municipios. Por lo mismo, la infraestructura desarrollada en estos es bastante amplia. Estos municipios mantienen un tránsito continuo de mano de obra, por lo que mantienen amplias capas de población migrante y el nivel de su población fluctúa entre los 150, 000 y 600,000 habitantes.²³

c) Municipio Semiurbano: Es aquel municipio que cuenta con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, donde predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera (actividades secundarias y terciarias) en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios; en estos municipios aún se presentan carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el total de servicios públicos.

El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados regulares y una cabecera municipal con características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los 10,000 y 15,000 habitantes.²⁴

²³ CEDEMUN, "Glosario de la Administración Pública Municipal", en: Los Municipios de México, información para el desarrollo, CEDEMUN/SEGOB, México, Disco Compacto, 1998.

²⁴ Ibidem

d) Municipio Rural: Se caracteriza por mantener actividades desarrolladas con el sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos, manteniendo severas deficiencias en cuanto a los niveles de bienestar social. Prevalece una marcada tendencia migratoria hacia ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos. Su tendencia poblacional se incrementa en función de la cercanía con municipios o ciudades con mayor equipamiento con actividad económica. El municipio rural presenta localidades con menos de 5,000 habitantes.²⁵

Esto nos hace llegar a la conclusión de que en México, los municipios difieren profundamente entre sí; el Municipio puede entenderse perfectamente como institución, pero al mirar dentro de su estructura interna; dentro de sus actividades propias y las prácticas de los ciudadanos que habitan en ellos, se descubre que los municipios en nuestro país son profundamente diversos y heterogéneos, cada uno con sus propios dilemas y problemáticas y en espera de cobrar un papel más importante en el manejo y resolución de sus conflictos internos.

²⁵ Ibidem

1.9 LA DINÁMICA DEL MUNICIPIO CONTEMPORÁNEO

A pesar de los múltiples cambios efectuados a la constitución, el municipio de mantuvo sujeto a distintas políticas de carácter centralizador durante casi todo el siglo XX.

Con el nuevo Federalismo Mexicano, se dio también el impulso a la vida municipal, la cual cobró una mayor dimensión e importancia al quedar inserta dentro de la dinámica de modernización política y administrativa, de las nuevas condiciones a las que en ese periodo se enfrentó el país.

Para llegar a un entendimiento del fortalecimiento municipal, implica ubicarse, en términos generales, en un contexto histórico de alteraciones y cambios económicos, sociales y políticos, ocurridos.

El municipio libre, cimiento de la organización político-administrativa y de la división territorial de la república, resultó ser el espacio adecuado y legítimo para avanzar en la descentralización del desarrollo y profundización de la práctica de la democracia en México.

Es así como el Municipio libre constituye el espacio geográfico en el que las expresiones jurídicas y sociales de sí mismo, son necesarias para que los ciudadanos desarrollen su vida política. No obstante, se debe reconocer que ese anhelo no se hizo efectivo, debido a diversas prácticas políticas que obligaron a matizar el federalismo en una dinámica que, en su momento, dio frutos en el proyecto económico y social, pero que agotó también sus posibilidades.

En ese sentido, es evidente que el tema del fortalecimiento municipal implicó, en el marco del auténtico federalismo, hablar del fortalecimiento nacional, pues el municipio es la base fundamental del sistema federal mexicano. A este respecto, siempre será una verdad que el municipio constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad lo ha sido más bien en el sentido administrativo que en el político.

Nuestro municipio es un ideal incumplido de la Revolución Mexicana. Representa una de las formas de organización a la que no se le ha podido dar vida, el vigor y la trascendencia que debe tener. La debilidad del municipio no es fortuita, se debe a su insuficiencia financiera, a la debilidad organizativa y administrativa, tanto para cubrir los servicios públicos normales, como para tener una mayor participación en las tareas del desarrollo nacional.

Hasta los años ochenta los municipios eran una tesis constitucional; no habían tenido los instrumentos para cumplir sus funciones de célula básica en nuestro régimen político y sólo cumplían debidamente su papel de organización administrativa; la vida municipal había sido un fracaso más de la democracia, pudiendo ser, precisamente, la escuela genuina de esta última, pues el municipio permite mayor cercanía de la población con su gobierno.

La modificación de 1982 al texto constitucional, implantó no sólo la libertad que el municipio tiene para la administración de su patrimonio; especialmente implicaba el aseguramiento de los elementos mínimos con que debería contar la hacienda municipal, traduciéndose en los rendimientos de sus bienes, las

contribuciones que establecerían las legislaturas de los estados; y que cuando menos debían comprender la propiedad inmobiliaria, división, consolidación, transición, mejoría y cambios de calores de los inmuebles; las participaciones federales que correspondían al municipio, en fin, ingresos derivados de la prestación de los servicios.

La reforma también precisó cuáles serían los servicios públicos que corresponde prestar al municipio, en forma exclusiva o coordinadamente con los Estados, con lo cual se alejó a la institución municipal de las frecuentes intromisiones que los gobiernos estatales realizaron en otros tiempos.

CAPÍTULO SEGUNDO

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL

MUNICIPIO EN EL ESTADO DE

GUANAJUATO

2.1.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUANAJUATO.

En los Artículos 106 y 107 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato al respecto se señala lo siguiente

ARTÍCULO 106.- El Municipio Libre, base de la división territorial del Estado y de su organización política y administrativa, es una Institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su Gobierno Interior y libre en la administración de su Hacienda.

ARTÍCULO 107.- Los Municipios serán gobernados por un Ayuntamiento. La competencia de los Ayuntamientos se ejercerá en forma exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre los Ayuntamientos y el Gobierno del Estado. (Artículo reformado, P. O. 20 de marzo de 2001).²⁶

²⁶ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. Artículos 106-107

2.2.- ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

Todo Municipio, al igual que cualquier Estado o Nación, se compone de tres clases de estructuras: la geográfica, la jurídica y la orgánica.

1.- ESTRUCTURA GEOGRÁFICA: Corresponde siempre a la porción o cantidad de tierra que ocupará o abarcará determinado lugar, en el caso, el Municipio esto sirve para delimitar la esfera jurídica de competencia y aplicabilidad de sus funciones y atribuciones. Específicamente se refiere al elemento material, o también denominado territorio.

El Estado de Guanajuato, cuenta con una estructura geográfica como a continuación se especifica:

Los Municipios en que se divide el Estado con sus respectivas cabeceras municipales son:

Municipio	Cabecera
Abasolo.	Abasolo.
Acámbaro.	Acámbaro.
Apaseo el Alto.	Apaseo el Alto.
Apaseo el Grande.	Apaseo el Grande.
Atarjea.	Atarjea.
Celaya.	Celaya.
Comonfort.	Comonfort.

Coroneo.

Coroneo.

Cortazar.

Cortazar.

Cuerámaro.

Cuerámaro.

Dolores Hidalgo Cuna de la

Dolores Hidalgo, Cuna de la

Independencia Nacional.

Independencia Nacional.

Doctor Mora.

Doctor Mora.

Guanajuato.

Guanajuato.

Huanímaro.

Huanímaro.

Irapuato.

Irapuato.

Jaral del Progreso.

Jaral del Progreso.

Jerécuaro.

Jerécuaro.

León.

León de los Aldama.

Manuel Doblado.

Ciudad Manuel Doblado.

Moroleón.

Moroleón.

Ocampo.

Ocampo.

Pénjamo.

Pénjamo.

Pueblo Nuevo.

Pueblo Nuevo.

Purísima del Rincón

Purísima de Bustos.

Romita.

Romita.

Salamanca.

Salamanca.

Salvatierra.

Salvatierra.

San Diego de la Unión.

San Diego de la Unión.

San Felipe.

San Felipe.

San Francisco del Rincón.

San Francisco del Rincón.

San José Iturbide.

San José Iturbide.

San Luis de la Paz.

San Luis de la Paz.

San Miguel de Allende.

San Miguel de Allende.

Santa Catarina.

Santa Catarina.

Santa Cruz de Juventino Rosas.

Juventino Rosas.

Santiago Maravatío.

Santiago Maravatío.

Silao.

Silao.

Tarandacua.

Tarandacua.

Tarimoro.

Tarimoro.

Tierra Blanca.

Tierra Blanca.

Uriangato.

Uriangato.

Valle de Santiago.

Valle de Santiago.

Victoria.

Victoria.

Villagrán.

Villagrán.

Xichú.

Xichú.

Yuriria.

Yuriria.

(Artículo reformado. P.O. 1 de agosto de 2006)

Para efectos administrativos los Municipios podrán dividirse en delegaciones urbanas y rurales, que se constituirán con las categorías políticas que se estimen convenientes, para el mejor funcionamiento del Municipio.

La extensión, límites y competencia de las delegaciones, serán determinadas por el Ayuntamiento, dentro de su territorio.²⁷

Los Municipios previa declaratoria del Ayuntamiento, podrán contar con las siguientes categorías políticas, siempre y cuando el centro de la población, reúna los requisitos que a continuación se establece para cada caso:

Ciudad.- Centro de población que tenga la calidad de cabecera municipal o cuyo censo arroje un número mayor de 20,000 habitantes y los servicios de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público, limpia y recolección de basura, mercados, panteones, rastros, calles pavimentadas,

²⁷ Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Artículos 19-22

parques y jardines, bomberos, seguridad pública, tránsito, transporte público, unidad deportiva, servicios médicos, hospital, servicios asistenciales públicos, cárceles y planteles educativos de preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Villa.- Censo de población cuyo censo arroje un número mayor de 7,000 habitantes y los servicios de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica y alumbrado público, calles pavimentadas y servicios médicos, policía, mercado, panteón, lugares de recreo y para la práctica del deporte, cárcel y centros de educación preescolar, primaria, secundaria y media superior.

Pueblo.- Centro de población cuyo censo de población arroje un número mayor de 2,500 habitantes y los servicios de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, policía, mercado, panteón, lugares de recreo y para la práctica del deporte y centros de educación preescolar, primaria y secundaria.

Ranchería.- Centro de población cuyo censo arroje un número mayor de 500 habitantes y los servicios de: agua potable y alcantarillado, energía eléctrica, camino vecinal y escuela primaria.

Caserío.- Centro de población hasta de 500 habitantes, en la zona rural.

El Ayuntamiento determinara el procedimiento para las declaratorias de las categorías políticas a que se refiere este artículo; debiendo publicar la declaratoria correspondiente en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.²⁸

2.-ESTRUCTURA JURÍDICA.- En la Constitución local también se prevé este tipo de estructura de los municipios, señalando que el gobierno de los mismos recae en un cuerpo jurídico denominado Ayuntamiento y que a través de sus integrantes recaerán las facultades de poder jurídico, como son: la legislativa, ejecutiva y judicial.

La modalidad de la estructura jurídica o gobierno municipal, nace del principio de la división de poderes y aún cuando no este plasmado textualmente en las Legislaciones, se puede afirmar que se desprende de nuestra Carta Magna, de ahí que cada Municipio se componga de un Ayuntamiento integrado por el Presidente Municipal, por el número de Regidores y Síndicos que le determine la propia Ley Orgánica Municipal, sin que el número total de miembros que lo integre rebase la cantidad de 19, ni sea inferior a 8 integrantes, independientemente de que cada Regidor y Síndico propietario cuente con su suplente.

3.-ESTRUCTURA ORGÁNICA.- En este punto se hablará de los órganos jurídicos que componen al Municipio.

En el Estado de Guanajuato el Gobierno Municipal ordinariamente está a cargo de:

²⁸ IBIDEM. Artículo 23

Los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal, un Síndico, excepción hecha de los de: Acámbaro, Guanajuato, León, Irapuato, Celaya y Salamanca, que tendrán dos y el número de Regidores que en seguida se expresan: León, Acámbaro, Irapuato, Celaya, Guanajuato, y Salamanca, doce; Cortazar, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional, Moroleón, Pénjamo, Salvatierra, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de la Paz, San Miguel de Allende, Silao, Uriangato, Valle de Santiago y Yuriria, se integrarán con diez Regidores y todos los demás ocho.²⁹

En todos los Municipios, los Ayuntamientos serán electos por votación popular directa, de acuerdo con las normas que establezca la Ley de la materia, de conformidad con las siguientes bases:

- I.- El Presidente Municipal y los Síndicos de los Ayuntamientos serán electos conforme al principio de mayoría relativa; y
- II.- Los Regidores serán electos por el principio de representación proporcional, de acuerdo con lo que señale la ley respectiva.

²⁹ IBIDEM. Artículo 26

2.3.- LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES.

El Congreso del Estado de Guanajuato se compondrá de representantes populares electos en su totalidad cada tres años, mediante votación libre, directa y secreta. Por cada Diputado propietario se elegirá un suplente.

El Congreso del Estado estará integrado por veintidós Diputados electos según el Principio de Mayoría Relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales Uninominales, hasta catorce Diputados electos según el Principio de Representación Proporcional, mediante el sistema de listas.

ARTÍCULO 43.- El Congreso del Estado, a propuesta del organismo autónomo a que se refiere el Artículo 31 de esta Constitución, aprobará la demarcación de los Distritos Electorales Uninominales, la cual se ajustará a los criterios de carácter técnico que la Ley disponga, relativos a continuidad geográfica y número de electores que comprenderán, a fin de garantizar el equilibrio en la representación popular. La resolución que contenga la propuesta de demarcación distrital, podrá recurrirse por los partidos políticos en los términos que señale la Ley, antes de ser turnada el Congreso del Estado.

(Artículo reformado, P.O. 15 de noviembre de 1994)

ARTÍCULO 44.- La elección de los Diputados según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la Ley:

(Artículo reformado, P.O. 15 de noviembre de 1994)

I.- Para obtener el registro de sus listas de candidatos el partido político que lo solicite deberá acreditar que participa con candidatos a Diputados por mayoría relativa, en por lo menos quince de los distritos uninominales y que cuenta con registro como partido político nacional o estatal.

(Fracción reformada, P.O. 19 de abril de 2002)

La lista de candidatos de cada partido político se integrará con:

(Párrafo adicionado con sus incisos, P.O. 19 de abril de 2002)

- a) Las propuestas que los partidos políticos presenten; y
- b) Los candidatos de las fórmulas por el principio de mayoría relativa que no hayan obtenido constancia de mayoría pero sean los que hayan obtenido el mayor porcentaje de votación del partido político que los postuló.

La asignación de los Diputados que correspondan a cada partido político la hará el Organismo Público Autónomo de manera alternada cada tres asignaciones de entre las opciones que integran la lista anterior, iniciando por las propuestas contenidas en el inciso a); en la forma y términos que señale la Ley de la materia;

II.- Se distribuirán en total dos Diputaciones de representación proporcional; una para cada partido político que habiendo cumplido con lo dispuesto en la fracción anterior, no hubiere alcanzado mayoría en ninguno de los Distritos Uninominales y hubiese obtenido una votación superior al dos por ciento y menor al tres por ciento de los sufragios válidamente emitidos;

(Fracción reformada, P.O. 19 de abril de 2002)

III.- En el caso de que fueren más de dos los Partidos Políticos que se encuentren en el supuesto de la fracción anterior, las asignaciones se harán exclusivamente en favor de los dos partidos políticos que, en tal caso, hubieren obtenido mayor número de votos;

IV.- Doce Diputaciones por el principio de representación proporcional, serán asignadas a los partidos políticos cuyo porcentaje de la votación obtenida hubiere sido cuando menos el tres por ciento de la votación total válidamente emitida;

(Fracción reformada, P.O. 19 de abril de 2002)

V.- Los Partidos Políticos que se encuentren en el supuesto de la fracción anterior tendrán derecho a que les sean asignadas Diputaciones según el Principio de Representación Proporcional, de modo que la suma de sus diputados, por ambos principios, representen el porcentaje más aproximado posible al que de la votación total válidamente emitida, hubiesen obtenido en la elección. En ningún caso un partido político podrá contar con más de veinticinco diputados por ambos principios; y

(Fracción reformada, P.O. 19 de abril de 2002)

VI.- Cuando la asignación de Diputados no pueda realizarse total o parcialmente, en los términos de la fracción II de este artículo, se procederá, en

su caso, a adjudicar una Diputación al Partido Político que hubiere obtenido la mayor votación y alcanzado la mayoría de los Distritos uninominales; aún cuando con ello, rebase la relación de porcentaje entre la votación obtenida y el número de curules por ambos principios; en el supuesto de que el Partido Político no tenga la mayoría relativa de los miembros del Congreso, se le podrán asignar hasta las dos Diputaciones, de ser posible, de conformidad con lo previsto en este precepto. En el caso de que aun quedaran diputaciones por repartir, éstas se asignarán en los términos de las fracciones IV y V de este artículo.

(Fracción Reformada, P.O. 19 de abril de 2002)

Los Diputados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los Suplentes sólo podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de Propietario, siempre que no hayan estado en ejercicio. Los Diputados Propietarios no podrán ser electos como Suplentes para el periodo inmediato.

La Diputación Permanente instalará al Colegio Electoral integrado por los presuntos Diputados que hubiesen obtenido Constancia de Mayoría y por los presuntos Diputados a quienes la Comisión Estatal Electoral les haya entregado Constancia de Representación Proporcional. El Colegio Electoral, calificará las elecciones de Diputados y sus fallos serán definitivos e inatacables.

Los Diputados son inviolables por las opiniones que emitan en el desempeño de su cargo y jamás podrán ser reconvenidos ni juzgados por ellas.

El Presidente del Congreso y, en su caso, el de la Diputación Permanente, velará por el respeto al fuero Constitucional de los Miembros del mismo y por la inviolabilidad del recinto donde se reúnan a sesionar.

Los Diputados en ejercicio no podrán desempeñar ningún empleo, cargo o comisión públicos por el que se disfrute de sueldo, hecha excepción de los docentes, sin previa licencia del Congreso o de la Diputación Permanente; pero entonces cesarán en su función representativa mientras dure su nuevo cargo. La infracción de esta disposición será castigada con la pérdida del carácter de Diputado.³⁰

³⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato

2.4 LA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS

Los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal y del número de Regidores y Síndicos que determine la Ley Orgánica, sin que el número total de miembros que los integre sea mayor de Diecinueve ni menor de ocho.

Cabe señalar que por cada Regidor y Síndico Propietario, se elegirá un Suplente.

En todos los Municipios, los Ayuntamientos serán electos por votación popular directa, de acuerdo con las normas que establezca la ley de la materia, de conformidad con las siguientes Bases:

I.- El Presidente Municipal y los Síndicos de los Ayuntamientos serán electos conforme al Principio de Mayoría Relativa;

II.- Los Regidores serán electos conforme al Principio de Representación Proporcional; de acuerdo con lo que señale la ley respectiva.

Los Presidentes Municipales, Regidores o Síndicos electos popularmente, durarán en su encargo tres años y no podrán ser reelectos para el mismo cargo en el periodo inmediato.

Ninguno de los Funcionarios Municipales mencionados anteriormente, cuando hayan tenido el carácter de propietarios, podrán ser electos para el periodo inmediato como Suplentes, pero estos si podrán ser electos para el periodo inmediato como Propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Ningún ciudadano puede renunciar ni excusarse de servir al cargo de Presidente, Síndico o Regidor, salvo por causa justificada, a juicio del Congreso del Estado, o de la Diputación Permanente, en su caso.

Los ciudadanos que hayan sido electos en los comicios o, en su caso, los miembros del Concejo Municipal que designe el Congreso, se reunirán para iniciar actividades el día 10 de octubre siguiente a la fecha de la elección.³¹

³¹ Constitución Política del Estado de Guanajuato

2.5.-LA FACULTAD DE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LOS ASUNTOS MUNICIPALES.

Son facultades de las Legislaturas Locales en los asuntos Municipales las siguientes:

- I.- Autorizar el cambio de Residencia de las Cabeceras Municipales, erigir nuevos Municipios y formular la declaratoria de su inexistencia, siempre que fuere aprobado por el voto de las dos terceras partes de los Diputados y de la Mayoría de los Ayuntamientos;
- II.- Hacer la división del Estado en Distritos Electorales;
- III.- . Nombrar entre los vecinos, cuando se declare la nulidad de elección de Ayuntamiento, a los miembros del Concejo Municipal, en tanto se celebran nuevos comicios, y expedir la convocatoria para la celebración de éstos en un plazo no mayor de seis meses.
- IV.- Reformar mediante el voto de las dos terceras partes de los Diputados y con aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos, la división política del Estado;
- V- Solicitar la comparecencia de los Presidente de los Ayuntamientos y Consejos Municipales y la de los Titulares de los Organismos Públicos Descentralizados de los Municipios para que informen al Congreso, cuando se discuta o estudie un asunto relativo a las funciones que aquellos ejerzan;

- VII.- Autorizar al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos para que contraten empréstitos para la ejecución de obras de utilidad pública, designando los recursos con que deban cubrirse y de acuerdo con la Ley de Obra Pública. Dicha autorización no será necesaria cuando los créditos se contraten como consecuencia de una calamidad;
- VIII.- Expedir anualmente la Ley de ingresos para los Municipios del Estado;
- IX.- Autorizar al Ejecutivo del Estado y a los Ayuntamientos para que, enajenen, hipotequen, traspasen, graven o ejerzan cualquier acto de dominio sobre sus bienes inmuebles de dominio privado, fijando en cada caso las condiciones a que deban sujetarse. Esta facultad la tendrá en su caso la Diputación Permanente.
- X.- Desafectar los bienes destinados a un servicio público o los de uso común del Estado y de los Municipios;
- XI.- Fiscalizar las Cuentas Públicas Municipales y las de los Organismos Descentralizados de los Municipios y ordenar cuantas auditorias fueren necesarias, así como solicitar la comparecencia de los Presidentes Municipales y de los Titulares de los Organismos Descentralizados de los Municipios, cuando se revisen sus correspondientes cuentas públicas, y, en su caso, proceder de acuerdo a la ley correspondientes;
- XII.- Por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por algunas de las causas

graves que la ley limitativamente prevenga, siempre y cuando los afectados hayan tenido oportunidad de rendir pruebas y hacer los alegatos que, a su juicio, convengan;

XIII.- Designar de entre los vecinos del Municipio de que se trate, a los Consejeros Municipales que concluirán los periodos respectivos, en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los Suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones;

XIV.- Autorizar a los Ayuntamientos para enajenar sus bienes muebles, cuando estas enajenaciones se hagan fuera de subasta pública. La misma facultad la tendrá la Diputación Permanente, en su caso; y

XV.- Las demás que de un modo expreso o implícito se le otorguen en cualesquiera de los preceptos de esta Constitución o de la Federal.³²

³² Constitución Política del Estado de Guanajuato. Artículo 63

2.6 FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

La Constitución de la República atribuye al Municipio capacidad política, administrativa y financiera, esto es de gobierno, de administración y financiera en algunos casos.

En este orden de ideas, el Municipio por conducto de su Ayuntamiento tendrá a su cargo la dirección de todo tipo de actividades que la Ley autoriza, con el fin de lograr que la población a su cargo tenga los elementos necesarios para una vida digna dentro de un marco de seguridad y respeto.

Las principales tareas administrativas que en este sentido corresponderá atender al Municipio serán:

- a).- Actividades en torno a su organización interna.
- b).-Actividades tendientes a la prestación adecuada de los servicios públicos que le correspondan, de acuerdo a la Ley.
- c).- Actividades de carácter fiscal, propias de su hacienda.
- d).-Actividades de su función de su policía.
- e).- Actividades tendientes a fomentar la solidaridad, cooperación y unión de la ciudadanía municipal.
- f).- En general todo tipo de actividades que la Ley regule, cuya finalidad sea el racional aprovechamiento de los recursos humanos y materiales con los que cuenta, para lograr el bien común y seguridad de sus pobladores.

2.7 LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

El jurista francés Maurice Hauriou, propone que el servicio público es:

“Un servicio técnico prestado al público de manera regular y continúa para la satisfacción de las necesidades generales y por una organización pública”.

El profesor Alcides Greca, formula la siguiente definición:

“Servicio Público es toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la administración pública, o indirectamente por los particulares mediante concesión, atendiendo a una simple reglamentación legal, en las que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar un menor costo, efectividad, continuidad y eficacia”.

Andrés Serra Rojas dice:

“El Servicio Público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular y continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.

El Doctor Miguel Acosta Romero, define al servicio público como:

“Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad,

adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión”.

Aclarando el concepto, podemos adaptarlo válidamente al municipio, como nivel de gobierno del Estado Mexicano, por lo mismo le compete la prestación de ciertos servicios públicos tradicionalmente a las municipalidades les ha correspondido la prestación de los servicios públicos inherentes a la satisfacción de las llamadas necesidades primarias o de primera necesidad vital.

En efecto, corresponden al Municipio los servicios públicos básicos, los que son de urgencia inmediata para la vida misma, como son entre otros: agua potable, mercados, panteones, drenajes, etc.

Históricamente el Municipio ha prestado servicios públicos muy diversos, sin embargo el papel que juega el Municipio en la sociedad y el Estado contemporáneo, lo ubican como prestador de los servicios primarios de convivencia social.

Los servicios públicos que presta el Municipio son variados pero todos ellos bajo la premisa indicada de ser los más indispensables en la convivencia de la comunidad.³³

La Administración Pública Municipal será Centralizada y Paramunicipal.

³³ QUINTANA. Op. Cit., pag. 426-429

El Ayuntamiento podrá crear dependencias que le estén subordinadas directamente, así como fusionar, modificar o suprimir las ya existentes, atendiendo a sus necesidades y capacidad financiera. Así mismo podrá crear órganos desconcentrados, dependientes jerárquicamente de las dependencias, con las facultades y obligaciones específicas que fije el reglamento y acuerdo respectivo.

También podrá crear Entidades Paramunicipales, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal, ejercerán las funciones que les asigne esta Ley y el Reglamento respectivo, o en su caso el acuerdo de Ayuntamiento que para el efecto de expida, en el que se regule la creación, estructura y funcionamiento de estos.

Los Ayuntamientos vigilarán que la prestación de los servicios públicos, se realice en igualdad de condiciones a todos los habitantes del Municipio, en forma permanente, general, uniforme, continua y de acuerdo a su respectivo plan de desarrollo municipal.³⁴

Los Ayuntamientos tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

I.- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

II.- Alumbrado público;

³⁴ Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Artículos 106-707 y 140

- III.- Limpia, recolección, traslado, tratamiento, disposición final y aprovechamiento de residuos;
- IV.- Mercados y centrales de abastos;
- V.- Rastro;
- VI.- Calles, parques, jardines y áreas ecológicas y recreativas;
- VII.- seguridad pública;
- VIII.-Tránsito y vialidad;
- IX. Transporte urbano y suburbano en ruta fija;
- X.- Estacionamientos públicos;
- XI.- Panteones;
- XII.- Educación;
- XIII.- Bibliotecas públicas;
- XIV.- Asistencia Y salud pública;
- XV.- Protección civil;
- XVI.- Desarrollo urbano y social;
- XVII.- Los demás que señalen las leyes.³⁵

El Ayuntamiento prestará los servicios públicos de la siguiente forma:

³⁵ IBIDEM. Artículo 142

I. Directa, a través de sus propias dependencias administrativas u organismos desconcentrados; y

II. Indirecta, a través de:

(Fracción reformada y se adicionan los tres incisos que la integran. P.O. 17 de julio de 2001)

a) Las entidades paramunicipales creadas para ese fin;

b) Régimen de concesión; y

c) Convenios de coordinación o asociación que lleve a cabo con otros Ayuntamientos o con el Ejecutivo del Estado.

La prestación de los servicios municipales, será supervisada por las comisiones correspondientes del Ayuntamiento y auditada por la Contraloría Municipal.

Se toca el tema de los servicios públicos municipales, en cuestión de que, para poder brindarlos, el Municipio necesita de los recursos necesarios para ello y es aquí donde entra la cuestión de autonomía municipal, puesto que si en realidad el municipio fuese autónomo, tendría los recursos suficientes para cubrir esos servicios, los cuales a su vez, se traducen en gastos para la municipalidad, quién en ocasiones no cuenta con los recursos suficientes para brindarlos, pero como desde mi punto de vista y como lo he expresado a lo largo de la presente investigación, el Municipio no es autónomo, aunque no hay que desconocer que tiene ciertas “facultades” que le conceden las Leyes de la materia.

Aludo a lo anterior porque el Estado es quién aprueba la Ley de Ingresos y Egresos del Municipio, y en muchas ocasiones sin conocer a ciencia cierta los problemas que pueda enfrentar un determinado Municipio y en ciertas ocasiones los Municipios no prestan de la mejor manera los servicios Municipales, por no contar con los recursos necesarios.

En cambio, si el Municipio en realidad fuera autónomo, él mismo aprobaría su Ley de Ingresos y Egresos, y esta sería en base a las necesidades que carece dicho Municipio y de cierta forma prestaría de una manera digna los tan ya comentados servicios municipales, aunque en su momento se abundará sobre el tema de la “autonomía municipal”, precisamente en el Capítulo Quinto de esta investigación.

2.8 LAS COMISIONES MUNICIPALES

El Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, aprobará la integración de las comisiones anuales que se estimen necesarias para el desempeño de sus funciones.

Para formular la propuesta el Presidente Municipal tomará en cuenta el conocimiento, profesión y vocación de los integrantes del Ayuntamiento, escuchando su opinión

Las Comisiones tendrán por objeto el estudio, dictamen y propuestas de solución a los asuntos de las distintas ramas de la Administración Pública Municipal.

Las Comisiones se integrarían de manera colegiada, por el número de miembros que establezca el Reglamento o el acuerdo de Ayuntamiento, procurando que reflejen pluralidad y proporcionalidad; en cada comisión habrá un Presidente y un Secretario, así mismo, el Ayuntamiento podrá acordar la designación de comisionados para la atención de los asuntos de competencia Municipal.

La Comisión de Hacienda, patrimonio y cuenta pública deberá ser plural y proporcional, atendiendo a la conformación del Ayuntamiento.

Solo por causas graves justificadas por las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, podrá dispensarse o removerse del cargo a quién integre alguna Comisión, haciéndose un nuevo nombramiento.

El Ayuntamiento establecerá cuando menos las siguientes comisiones:

I.- De hacienda, patrimonio y cuenta pública;

II.- De obra y servicios públicos,

III.- De seguridad pública y tránsito;

IV.- De desarrollo urbano y preservación ecológica;

V.- De salud pública y asistencia social;

VI.- De educación, cultura, recreación y deporte;

VII.- De desarrollo rural y económico.³⁶

³⁶ IBIDEM. Artículo 73-77

CAPÍTULO TERCERO

SERVICIOS PÚBLICOS

El gobierno municipal, como orden de autoridad, ejerce las tres funciones que el derecho administrativo reconoce al gobierno que son las legislativas, las administrativas y las jurisdiccionales.

El gobierno municipal ejerce atribuciones legislativas, no porque formalmente dicte leyes, sino porque materialmente las disposiciones que dicta el cabildo tienen la naturaleza jurídica de las leyes, como lo son las normas abstractas, generales, coercibles y de observancia obligatoria.

Pero antes de dictar estas normas, el cabildo, ejerciendo esa función de fondo, en el primer acto de gobierno vecinal, emite, para normar su camino y, sobre todo, el camino del presidente, un plan de desarrollo municipal: el proyecto que los vecinos, por conducto de sus munícipes, quieren para su comunidad. Este documento, con la ley, es el instrumento rector de la administración, aquel que servirá para medir si se cumple o no con la responsabilidad que otorgaron los electores.

El servicio público puede definirse como la actividad estatal, o bajo su control, que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilidad efectiva surge de la forma regular continua de su presentación conforme a una regla de derecho preestablecida por la autoridad competente de carácter público.

Su esencia es la reglamentación unilateral estatal para asegurar la generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad del servicio prestado por el Estado, en forma directa, es decir, por administración o en forma indirecta, o sea, por

medio de concesionarios con quien la administración pública se liga contractualmente.

La doctrina jurídica mexicana nos da diversas nociones de lo que se debe entender por servicio público. Como lo menciona Andrés Serra Rojas “el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública o autorizada a los particulares creada para asegurar de manera permanente, regular y continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad de interés general, sujeta a un régimen de derecho público”.³⁷

Mucho se ha dicho que la actividad administrativa del estado se reduce al servicio público y hasta que el derecho administrativo es la rama que se ocupa del estudio de los servicios públicos, pero esto no corresponde a la realidad, porque haciendo a un lado el concepto de servicio público, que su contenido es más reducido que el de función administrativa.

La definición que da Maurice Haurieu de servicio público es de que “es un agrupamiento organizado de funcionarios que ponen en obra el poder y la competencia de la administración, para dar al público un servicio regular, continuo y que contribuye a la policía de la ciudad.”³⁸

La administración de los Servicios Públicos es el cuerpo de órganos que integran el estado, a cuyo cargo se asigna el desarrollo de las funciones administrativas.

³⁷ SERRA ROJAS, ANDRÉS, DERECHO ADMINISTRATIVO, 4ª ed, Ed Porrúa, México 1982, p.107

³⁸ DROIT ADMINISTRATIVE, 2a ed, Ed. 2004, Francia , 1937. Pp 109

También pueden ser definidas como la actividad que realizan los órganos públicos. Esta actividad se desarrollo, fundamentalmente mediante servicios públicos.

De esta manera, podemos afirmar que el concepto de servicio público varía según la época, las exigencias sociales, y particularmente según las formas de organización estatal que existan. El punto de partida para la existencia de un servicio público es un estado de necesidad socialmente sentido que provoca y desencadena la actividad gubernamental tendiente a resolver o satisfacer dicha necesidad colectiva, en razón de la incapacidad o inconveniencia de la actividad privada para satisfacer integralmente dicha necesidad.

Los Servicios Públicos tienen diversos criterios de clasificación; la mas general se refiere a los servicios propiamente dichos, y que revisten el carácter de obligatorios, como lo son los contenidos en los artículos 3° y 4° constitucionales, por otro lado, todos los servicios que presta la administración y que son facultativos, como el de transporte público, telégrafo, ect.

De conformidad con el maestro Serra Rojas, los servicios públicos pueden clasificarse en cuatro categorías: servicios públicos federales, servicios públicos de las entidades federativas, servicios públicos municipales, servicios públicos internacionales.

Por su parte, Fernando Garrido Falla cita otra clasificación: Por la titularidad del servicio, por la necesidad de su prestación, por el contenido de la prestación,

por la exclusividad de su ejercicio, por la participación de los usuarios en sus ventajas.

Los sistemas de prestación de los servicios públicos según Sabino Álvarez Gendi, cita cinco formas esenciales de prestación de los servicios públicos que vendrían siendo “a través de la Administración Directa, la Administración Indirecta o de Gestoría, Concesión, Descentralización por Servicios, y las Empresas mixtas Industrializadas”³⁹.

La Administración, como otras obligaciones, tiende a satisfacer las necesidades de los administrados que se consideran como indispensables o necesarias, para la correcta convivencia y desarrollo de la sociedad, que en primer término son de prestación directa de su parte, y en forma excepcional por parte de particulares. La administración debe entenderse en sus diversos ámbitos, sea federal, estatal o municipal, sea centralizada o descentralizada.

En la prestación de los servicios públicos, que se denomina de la administración indirecta o de gestoría, se habla del estado en sentido lato, consistiendo en que el encargo de la recaudación de fondo y administración del servicio no lo es un elemento integrante de la administración central o gobierno, sino que se trata de un régimen que se encuentra en una situación intermedia entre el contratista y el concesionario, ya que éste, por su labor, percibe una remuneración fija, y además un tanto por ciento sobre los beneficios, pero no participa de las pérdidas que quedan a cargo de la administración central.

³⁹ ÁLVAREZ GENDIN, SABINO, *Tratado General de Derecho Administrativo*, 2ª ed, Ed Bosch, Barcelona, 1958, t. I.

El sistema de concesión es una de las formas jurídicas más socorrida para la prestación del servicio público, ya que por ésta, la administración concede a un particular la explotación o prestación de un servicio público por un plazo determinado, estableciendo las condiciones de recaudación y de intervención financiera para lograr un equilibrio de los mismos. Existen diversas teorías que han tratado de explicar la naturaleza de esta concesión, argumentando que se trata de un acto de autoridad por parte de la administración, que se trata de una relación contractual, y actualmente se esgrime la teoría del acto mixto, de acuerdo con los diversos momentos que se dan para la constitución de esta figura jurídica.

La descentralización por servicios fue implantada con el fin de buscar una forma práctica, a fin de agilizar trámites que entorpecen la gestión del servicio, descentralizando del régimen económico del Estado la parte que se encarga de la prestación de un determinado servicio, logrando con ello que los que prestan el servicio tendrán un mayor estímulo en su actividad administrativa.

El sistema de prestación de servicios por empresas mixtas industrializadas se refiere a las relaciones jurídicas de los particulares con la administración o con los establecimientos públicos por razón del sujeto o por razón del fin, evidentemente, están sometidos al derecho público, al derecho administrativo; es decir, los contratos para la explotación de un servicio o su prestación son contratos públicos; sin embargo, en ocasiones la administración se reúne con unos particulares con la intención de formar una sociedad, empresa de carácter mercantil en la que interviene como un socio más. Por regla general la

administración cuenta con la mayoría de las acciones de este tipo de empresas, para lograr el control de éstas, y en caso de no ser así, se reserva ciertas facultades para la organización y control administrativo interno de la misma.

De esta forma encontramos, además de las diversas modalidades de prestación de servicios en forma directa o indirecta, el de la prestación por asociación municipal. La asociación municipal es la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa, ya que si se trata de dos municipios ubicados en distintas entidades federativas, el convenio o asociación se tendría que llevar a cabo por conducto de la autoridad estatal. Esta unión se efectúa con la única finalidad de prestar exclusivamente los servicios públicos necesarios para el correcto desarrollo de los municipios. Esto se observa sobre todo en los municipios conurbados, o cuando las condiciones del municipio hacen imposible la prestación si no es con la ayuda de otros municipios.

El fundamento de este tipo de prestación de servicios públicos se encuentra en la fracción III del artículo 115 constitucional, a nivel federal, y a nivel municipal en las diversas leyes orgánicas en que se les faculta a los ayuntamientos para llevar a cabo este tipo de asociaciones.

La mayoría de los servicios públicos se pueden prestar en estas formas antes explicadas, pero el de seguridad pública es uno de los que no se puede otorgar a organismo diferente de la autoridad municipal.

3.1 ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO Y SERVICIOS

PÚBLICOS MUNICIPALES

Dentro de las actividades más importantes de los gobiernos locales destaca particularmente la prestación de servicios a la ciudadanía. Aunque la labor gubernamental no se reduce exclusivamente a la satisfacción de demandas vinculadas a reclamos inmediatos, pues subyace en su actividad un sentido mucho más amplio en donde la búsqueda del desarrollo constituye la guía general, la oportuna implementación de políticas acordes a las necesidades de la ciudadanía que además constituyan un punto de reclamo inmediato y convierten a los servicios en un elemento clave para juzgar la gestión y en general el gobierno municipal.

El problema de generar e instrumentar políticas públicas encaminadas a la satisfacción de demandas ciudadanas asociadas a servicios específicos como lo son el agua, alcantarillado, pavimentación, presenta diversas facetas.

Los cambios en la percepción del gobierno tanto en las características y alcances de sus objetivos y metas, como en su modo de operar han llevado a replantear la organización, tamaño y ámbito de acción del Estado. Se ha hablado, en ocasiones de un redimensionamiento y reforma estatal tanto en el ámbito internacional como en América Latina.

En México la problemática de los gobiernos locales cobra además una importancia singular, pues las transformaciones en el escenario político así como las condiciones cambiantes que se empiezan a dar en las relaciones

intergubernamentales han conducido a la creación de una política específica para reestructurar los pesos y contrapesos entre los niveles de gobierno el llamado Nuevo Federalismo.

3.2 LA INTERVENCION PÚBLICA Y LOS SERVICIOS

Dentro de la tradición democrática la figura del ciudadano cobra características importantes en cuanto base de la legitimidad y sujeto de las leyes. Bajo un enfoque contractualista, el ciudadano cede una parte de su soberanía o de su facultad de acción al Estado, o bien una posibilidad de socializar las decisiones dotándolas de un contenido público por el principio de representación.

Partiendo de una aceptación, más o menos generalizada, de un gobierno que detecta las posibilidades de coerción y orden, es decir la posibilidad de un poder ejercido por el Estado, parece más o menos lógico asociarle la responsabilidad de entender las demandas públicas. Sin embargo, hacer recaer en el Estado y, más concretamente, en el gobierno la responsabilidad última de garantizar el acceso a un determinado bien o servicio, no significa que éste debe asumir su producción y manejo de forma integral.

La problemática de los servicios públicos no se circunscribe al manejo y asignación de recursos en la sociedad como un aspecto estrictamente económico, pues también se encuentra vinculada a cuestiones como la equidad, la justicia y la garantía de mínimos de bienestar, inmersas a su vez en los problemas éticos que guían la decisión política. Así, los márgenes de gobernabilidad y las bases para ejercer el poder encuentran también una conexión con los servicios públicos, aunque es importante subrayar que esta relación no es ni única ni lineal, sino que se encuentra inscrita dentro del amplio espacio del quehacer gubernamental.

Otro aspecto clave para comprender la importancia de los servicios públicos es su carácter de espacio de intersección entre la acción del gobierno, la pluralidad de la decisión y la participación ciudadana. Rodolfo García del Castillo dice: “los servicios públicos pueden verse como la cara más aparente del gobierno.”⁴⁰

La comprensión cabal de la función pública y de sus fronteras pasa necesariamente por la consideración de fenómenos mucho más amplios tales como: la reforma del Estado, la organización del régimen político-administrativo, la federalización, la descentralización, y la modificación estructural y funcional de la administración pública.

Si bien la problemática en los servicios prestados por el gobierno es con mucho un tópico que se coloca en el nivel más amplio de la acción del Estado, su manifestación cotidiana se desdoble en cada una de las agencias gubernamentales que entablan contacto directo con la ciudadanía y cuyas agendas buscan dar sentido a políticas públicas específicas. En un orden de organización federal, los niveles de gobierno local se convierten en puntos de relación inmediata con la sociedad. Así, en el caso particular de México, los municipios asumen un papel importante en los procesos de ejecución de programas, que se construyen y reconstruyen a través de la movilidad de las demandas ciudadanas, bajo un vínculo de correlación entre el gobierno y los gobernados en el que se integran pesos y contrapesos, tanto de actores

⁴⁰ GARCIA DEL CASTILLO RODOLFO. LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, Documento de Trabajo No. 3, CIDE, México, 1992.

regionales como de las presiones que fluyen en los diversos canales de las relaciones inter e intra gubernamentales.

Las políticas de servicios obedecen, entonces a lógicas diversas y en algunas ocasiones contradictorias. Entre la formulación de programas, que en muchos casos parten desde los niveles federales o estatales, y la implementación coyuntural, inscrita en una arena política local con dinámica propia, se presentan fuertes disparidades. La decisión municipal se convierte en ámbito particular sujeto a normas jurídicas, especificidades de planeación y programación, y reglas del juego que corresponden a los niveles federal y estatal, pero que se concreta en la compleja coyuntura local. Por ello, aunque la autonomía municipal es un principio, en la práctica se debe conceptualizar de manera relativa.

El análisis de los servicios públicos, particularmente en los espacios locales, debe contemplarse partiendo de una consideración global que tome en consideración al menos los siguientes puntos:

- a) La determinación económica de los grados de intervención a asumir y la incidencia de las políticas de gasto en la equidad de la distribución de acuerdo a las prioridades definidas presupuestalmente.
- b) Un contexto que privilegia la búsqueda de un uso más eficiente de recursos escasos ante una demanda de servicios determinada.
- c) Perseguir la satisfacción de necesidades básicas asociadas al incremento mínimo de la calidad de vida de los ciudadanos.

- d) Favorecer la consolidación de una base de infraestructura que constituya una plataforma eficiente para un desarrollo auto sustentable de largo plazo.

- e) La consideración de las características regionales en el establecimiento de estrategias de solución. Esto incluye desde la determinación de las formas de prestación de servicios hasta los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

3.3 BASES NORMATIVAS DEL MUNICIPIO MEXICANO EN MATERIA DE SERVICIOS.

En México el municipio es una figura político-administrativa que aparece desde la colonia, incluso desde la perspectiva de algunos autores su origen puede rastrearse aún desde la tradición prehispánica con las formas de organización autóctonas. Las coincidencias históricas a lo largo de la evolución del régimen político mexicano han colocado poco a poco al municipio como punto de confluencia de las aspiraciones de autonomía local, como ya la hemos visto anteriormente.

De entre las reformas realizadas al artículo 115 constitucional destacan particularmente aquellas que se realizaron en 1983. En ellas se planteaba para el municipio un papel mucho más importante en el contexto nacional. Al parecer se abrían las puertas para hacer del municipio un auténtico agente de cambio y colocarlo en el centro de las políticas locales, convirtiéndolo en agente de desarrollo.

En el artículo 115, fracción III se señala que: “los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: a) Agua potable y alcantarillado; b) Alumbrado Público; c) Limpia; d) Mercados y Centrales de Abasto; i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y

socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”⁴¹

Ahora bien, tomando en cuenta que una de las decisiones primordiales en materia de servicios es la selección de la forma de prestación es conveniente señalar cuáles son las características generales que éstas presenta de acuerdo a la Ley. Las posibilidades a seleccionar son:

Directa.- Bajo esta forma de prestación el ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Por lo regular, se procede a la creación de una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin. También puede optarse por adecuar estructuras preexistentes o redefinir funciones, pero en cualquier caso la responsabilidad del proceso recae en la administración municipal.

Las principales bases que inciden en la prestación de servicios son:

BASES JURÍDICAS

- Constitución Federal
- Constitución Estatal
- Leyes y reglamentos federales y estatales por cada servicio específico
- Ley Orgánica Municipal
- Bando de Policía y Buen Gobierno
- Reglamentos particulares de servicios

BASES PROGRAMÁTICAS

⁴¹ CONSTITUCION POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

- Plan Nacional de Desarrollo
- Plan Estatal de Desarrollo
- Plan Municipal
- Programas relacionados al servicio en los tres niveles de gobierno

BASES DE COORDINACIÓN

- Convenios de Desarrollo Social
- Convenios y acuerdos de colaboración específico

Concesión.- Mediante esta el ayuntamiento cede a una persona física o moral, la prestación o el manejo, total o parcial, de la prestación del servicio público mediante el establecimiento de un contrato. Es importante señalar que la sola existencia de contrato no supone una concesión total, pues pueden existir contratos para partes del proceso o subcontrataciones parciales, que si bien implica participación privada son figuras menos integrales que la concesión.

Convenio con el Estado.- Con este mecanismo se establece un nexo entre el ayuntamiento y el gobierno estatal. Es un instrumento de carácter administrativo que abre la posibilidad para la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambas esferas de gobierno. Por lo general supone para el municipio un puente de ayuda para el traslado total o parcial de la prestación de algún servicio público al Estado ante la imposibilidad-financiera, técnica, administrativa, de cubrirlo con sus propios medios.

Acuerdo intergubernamentales.- En esta figura el gobierno municipal paga a otra instancia ya sea estatal o federal por el suministro de algún servicio. Se parte del supuesto de que el productor posee una capacidad suficiente para cubrir los requisitos del consumidor o beneficiario final.

Organismo descentralizado.- Cuando se selecciona este sistema de prestación se crea un organismo con cierta autonomía para proveer el servicio. Este órgano administrativo asume la responsabilidad de la producción del servicio y, en su caso, del cobro del mismo. Un ejemplo, lo constituyen las llamadas juntas u organismos descentralizados de agua potable y alcantarillado tan comunes en nuestro sistema.

Empresas Paramunicipales.- En este caso la transferencia de la prestación del servicio público se hace a una empresa, representada por un Consejo ejecutivo. La empresa se encarga de la prestación y debe funcionar con recuperación por medio de cuotas y tarifas. Se da una autonomía jurídica y financiera en su funcionamiento.

Fideicomiso.- Mediante este se colocan recursos financieros en una institución crediticia, la que se encarga de administrarlos para generar excedentes, los cuales se destinan a la prestación de un determinado servicio. En términos más generales, se puede hablar de la entrega de un fideicomitante (en este caso sería el gobierno municipal), de bienes muebles e inmuebles a un fiduciario

(institución crediticia) para que ésta genere recursos destinados a algún servicio a beneficiarios directos (fideicomitidos).

Asociación Intermunicipal.- Este mecanismo constituye una forma de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjugar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución y prestación de un servicio público dado. La asociación busca satisfacer los requerimientos de servicio de todas las poblaciones municipales implicadas. Por su naturaleza puede dar origen a un organismo ad hoc para atender el servicio lo cual supone una mezcla en las formas de prestación.

Por lo general, estas son las modalidades más usadas e incluso las que con mayor frecuencia se prevén en las Leyes Orgánicas de los distintos estados. Sin embargo, no se trata de un listado excluyente, pues, de acuerdo a la capacidad de cada municipio y por supuesto sin transgredir las normas, se puede explorar otras vías como la conversión.

En la conversión confluye el interés gubernamental para prestar un servicio con el interés de un particular por participar en un proyecto o proceso público. En este caso el municipio generalmente con apoyo estatal o federal otorga facilidades al inversionista como por ejemplo: exención de impuestos, localización, disminución de derechos, préstamos bancario, entre otros. Esto hace atractiva la participación y permite una recuperación competitiva de inversiones.

Los problemas de redimensionamiento estatal paulatinamente han conducido a una fuerte valoración de la eficacia, la eficiencia y la rentabilidad. La participación de agentes privados, no garantiza automáticamente alcanzar mejores resultados. Sin embargo, en la medida en que las asignaciones de recursos buscan optimizar por el principio de mercado, la posibilidad de mejorar, sobre todo si se parte de una estrategia gubernamental inteligente y adecuadamente reglamentada, puede crecer.

La distinción básica, entre el servicio y la obra pública se encuentra en que el servicio se ubica en el momento de la satisfacción de la demanda de los ciudadanos, la obra corresponde a la creación de la infraestructura necesarias para alcanzar dicha satisfacción, la normatividad que rige su realización es bastante amplia y transita a través de los tres órdenes de gobierno. Aunque la relación entre ambos procesos es estrecha y requiere en ocasiones de una perspectiva integral, la distinción puede facilitar las decisiones concretas que se toman al interior de la administración municipal. En este orden de ideas los problemas como el financiamiento de obras y las condiciones técnicas de ejecución, se ubican en un tiempo distinto del servicio en sí.

3.4 LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN MÉXICO DESDE UN DIAGNÓSTICO GLOBAL

Pese a las limitaciones que se enfrentan, la prestación de los servicios públicos es una de las actividades más importantes de los gobiernos municipales. Es una labor compleja, pues supone no sólo la combinación de factores y recursos para generar satisfactores de orden público, sino también, la coordinación con los niveles de gobierno y con la sociedad para dar vida acciones específicas. Entre los que destacan los siguientes:

1.- La cobertura en los servicios públicos en el caso de los municipios mexicanos en promedio es insuficiente, esta situación se agrava sensiblemente en municipios con menos recursos. Si tomamos los datos del estudio Encuesta de Gestión Municipal CIDE—INEGI 1993 podemos ilustrar un ejemplo: el servicio de drenaje, en los municipios grandes un 84% alcanzan cobertura de 75% y 100%, mientras que solamente se llega a esta cifra en el 15% de los municipios pequeños.⁴²

2.- Existe una concentración de recurso y obras en la cabecera municipal que hace crítica la cobertura en las localidades. Esto puede tener una explicación política, pero también es resultado de la tendencia a la concentración en

⁴² GARCIA DEL CASTILLO RODOLFO. ANALISIS Y DIAGNOSTICO DEL MUNICIPIO MEXICANO (partes 1 y 2), Documentos de Trabajo, CIDE, No.32 y 33, México, 1995. www.globalgft.com.net

centros poblacionales urbanos. Es necesario pensar el desarrollo de modo más equitativo buscando una integración de localidades.

3.- El problema más grave para la prestación de servicios es la falta de recursos financieros, en este aspecto servicios como agua, limpia, alumbrado público y mantenimiento de calles son de los que requieren montos más elevados de inversión.

4.- Se presenta entre los encargados de los servicios públicos un conocimiento muy deficiente de las formas alternativas para la prestación de los servicios.

5.- La prestación directa tiene un predominio abrumador como sistema administrativo para proporcionar los servicios públicos. Aunque con esto se busca la garantía de prestación, ello no significa que deba excluirse la participación privada y social. Aunque no se puede asegurar que un servicio privatizado sea automáticamente mejor, es conveniente explorar una combinación más plural en el manejo de los servicios a cargo de los municipios.

6.- La calidad de los servicios considerando la eficiencia, la eficacia y la existencia de estándares de calidad es crítica en los servicios municipales. Algunos de los problemas más serios para alcanzar una mejor calidad de servicios en los municipios del país, son: el bajo cumplimiento de los programas; la dependencia de recursos adicionales para alcanzar las metas; la baja o nula recuperación financiera a través del cobro de derechos que

acentúan aún más las carencias financieras; y la pobre tradición en el establecimiento de controles de resultado y rendición de cuentas a la ciudadanía.

El municipio debe satisfacer las demandas de su ciudadanía, la cual se manifiesta generalmente a través de fracciones organizadas de ésta como: grupos de interés, grupos de presión y públicos específicos. Además, necesita asegurar la viabilidad del proyecto desde la perspectiva financiera. También tiene que resolver los aspectos técnicos y dar continuidad a los proyectos. Todo ello es poco probable que esté siendo actualmente resuelto adecuadamente por la mayoría de las administraciones municipales que se describen a lo largo de este diagnóstico. Sin embargo, los municipios de carácter urbano empiezan a explorar vías para mejorar sus políticas públicas en materia de servicios. Las alternativas son diversas y pueden incluir aspectos de mejorar tecnología, participación ciudadana o incorporación de agentes privados a los procesos de prestación.

Al hablar de servicios públicos se entra de lleno a un espacio de discusión muy peculiar, pues en él se concretan discusiones que van desde la justificación misma de la intervención estatal de hecho la misma razón de ser del Estado hasta las formas de relación y espacios de competencia entre el gobierno y los ciudadanos. A medida que el mercado se confirma como el mecanismo de asignación de recursos más adecuados se plantean nuevos retos a la acción del gobierno.

3.5 SERVICIOS PÚBLICOS DE ADMINISTRACIÓN ACTIVA, FISCALIZADORA Y JURISDICCIONAL.

a) Servicios públicos de administración activa: aquellos que han sido creados para proporcionar un determinado servicio a la comunidad. Por ejemplo, Servicios de Salud Pública, Empresa de Ferrocarriles del Estado.

b) Servicios públicos de administración fiscalizadora: aquellos que han sido creados para controlar el ejercicio de la actividad de la Administración Pública: Contraloría General de la República.

c) Servicios públicos de administración jurisdiccional: aquellos órganos que tienen competencia especial para conocer de conflictos producidos entre los órganos de la Administración del Estado y particulares en determinadas materias. Por ejemplo: aduaneras, de avalúos.

3.6 SERVICIOS PÚBLICOS CENTRALIZADOS O DESCENTRALIZADOS.

La distinción obedece a tres elementos: personalidad jurídica, recursos y control a que están sometidos.

a) Servicios públicos centralizados: son aquellos que actúan con la personalidad jurídica del Estado, actúan con los recursos del Fisco y están sometidos a la dependencia del Presidente de la República a través de un determinado Ministerio (control jerárquico: esto es, obedecen las órdenes e instrucciones que emanan del poder central). Por ejemplo: Servicio Nacional de Pesca, es dependiente del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Al estar sometidos a la personalidad jurídica del Estado no pueden contratar por sí mismos, salvo que el Presidente de la República delegue al jefe de servicio respectivo la representación del Fisco para celebrar contratos que digan relación con los fines propios del servicio.

b) Servicios públicos descentralizados: son aquellos que actúan con personalidad jurídica y patrimonio propio que la ley que los crea les ha otorgado y están sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través de la Secretaría respectiva (supervigilancia: tienen en sus manos la gestión de sus asuntos pero están sometidos a determinados controles, por ejemplo, a través del nombramiento de quienes los dirigen, control de su presupuesto). Por ejemplo: las empresas públicas. Al contar con personalidad jurídica propia pueden contratar por sí mismos en los casos que sea necesario para el cumplimiento de sus fines. Estos son: Universidad Autónoma de México, Servicios de Salud, Banco de México, Gobiernos Estatales, Municipales.

c) Servicios públicos desconcentrados: son aquellos a los que se ha transferido competencias desde los órganos superiores disminuyendo la subordinación de éstos. Se aumentan los poderes de los representantes locales, efectuándose esta transferencia de atribuciones en virtud de una ley, ya sea para que ejerzan estas atribuciones en todo el territorio nacional o en una circunscripción administrativa determinada. No cuentan con patrimonio ni personalidad jurídica propia sino que actúan con la del órgano central.⁴³

⁴³ http://enlaces.ucv.cl/educacioncivica/contenup/up3_orga/4_servpu/priud3-4.htm

3.7 OBLIGACIONES DEL ESTADO.

La razón de estado ha llegado a hacer un concepto muy importante para el propio Estado y la sociedad y por ende, el sustento para la realización de una de las empresas que buscaban el enriquecimiento y la diversidad del espectáculo y la recreación de la sociedad.

La razón de estado permite un estudio en diferentes ángulos, su evolución está relacionada con el individuo, en cuanto se relaciona y se desarrolla en una sociedad, tiene la necesidad de integrarse en grupo, y ese grupo necesita la protección, aparece el Estado, un gobierno que dirija y mantenga la paz social de los individuos, pero conforme va evolucionando, la razón de estado, se va haciendo buena para unos y mala para la otra. Los gobiernos comienzan a tomar esencia propia, esto favorece.

"El interés de quien manda, mientras que las leyes tienen como fin principalmente el bien de los particulares".⁴⁴

Toda política dentro de un gobierno determinado tiene por objetivo " el bien público", pero la razón de Estado es una república mala, procurada por los que dirigen, formándolos de tipos tiranos, se seleccionan lo que van a continuar en el poder, pero esto varía de acuerdo a las maneras con que cada príncipe pueda mantenerse en el poder, piensa y actúa conforme la política de su mayor conveniencia.

⁴⁴ Settala Ludovico. La Razón de Estado. FCE-Madrid. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1989. México. P. 4.

CAPÍTULO CUARTO

LA CONCESIÓN ADMINISTRATIVA

4.1 BASES CONSTITUCIONALES PARA LA CONCESIÓN

Las reformas del artículo 28, párrafo 9° y 10°, de nuestra Carta Magna, confirman la concesión de los servicios públicos, pues textualmente señalan lo siguiente:

“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”.

4.2 LA CONCESIÓN.

El término de concesión puede significar varios contenidos:

-Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

1.- Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley, y

2.- Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.

-El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a través del que se regula la utilización de la misma, aun frente a los usuarios.

-Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión.⁴⁵

4.2.1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN

Hay cierta imprecisión para fijar su naturaleza jurídica; hay quienes afirman que se trata de contratos, y un sector importante de la doctrina estima que se trata de un acto mixto, que tiene una parte de contrato, una parte de acto

⁴⁵ ACOSTA ROMERO MIGUEL, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 17ª ed, Ed. Porrúa, México 1995, p. 48.

administrativo y una parte de acto reglamentario; a esta opinión se adhieren los tratadistas mexicanos doctores Andrés Serra Rojas y Gabino Fraga.

Si se hace un examen metodológico de los regímenes de concesión en México, se concluirá que actualmente la mayoría de las concesiones se otorgan por medio de actos administrativos discrecionales, ya que los particulares no celebran ningún convenio o contrato con la Administración para ello, ni tampoco pueden pedirle el otorgamiento forzoso de las concesiones.

De acuerdo con lo anterior, la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de concesión.

El régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la Administración y el concesionario, es de derecho público y está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan precisamente, el régimen al que están sometidos la concesión, el concesionario y su actividad y los usuarios.

4.2.2 LOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESIÓN

- a) La autoridad concedente, que puede ser la Administración Pública Federal, Local o Municipal.
- b) El concesionario, que es la persona física, o jurídica, a quien se otorga y que es el titular de la concesión.

- c) Los usuarios, únicamente en el supuesto de la concesión de servicio público, ya que en la utilización de bienes del Estado habrá relaciones entre el concesionario y los particulares, pero no bajo el concepto de usuarios.

4.2.3 PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONCESIÓN⁴⁶

4.2.3.1 LOS REFERENTES A CAPACIDAD JURÍDICA

La capacidad del concesionario se aprecia a través del estudio del régimen jurídico de cada Estado y que puede ser más o menos restringido.

Hay Estados que no señalan ningún límite de capacidad a los concesionarios o establecen un mínimo de requisitos: el concesionario puede ser nacional o extranjero, la concesión puede ser contrato, etc.

Las limitaciones a las actividades sujetas a concesión en México se señalan una serie de limitaciones, por ejemplo, no pueden otorgarse concesiones sobre la explotación de hidrocarburos y petróleos, ni tampoco sobre generación, producción y distribución de energía eléctrica, sobre energía nuclear, actividades que en otros países sí pueden desarrollar los particulares.

A) Capacidad técnica del concesionario.- Puede apreciarse en dos aspectos: que serían el personal y material.

⁴⁶ Ibidem P. 49

1) Personal. El concesionario debe reunir ciertos requisitos mínimos de capacitación técnica, ya sea en lo particular, o mediante el personal que contrate para desarrollar la actividad concedida, especialmente si se trata de servicios públicos.

2) Material. Los medios necesarios para prestar la concesión consisten en el conjunto de elementos materiales, especiales de equipo, necesarios para realizar esa actividad.

B) Capacidad financiera

La capacidad financiera es también otro requisito que generalmente se exige al concesionario y consiste en que éste debe tener el capital necesario que le permita contratar al personal que va a prestar el servicio, el que va a dedicar a la prestación del servicio público, y adquirir el equipo, y los bienes que también se destinarán a ese efecto.

C) Plazo

Generalmente las concesiones se otorgan por un plazo determinado, es decir, por un lapso más o menos largo, durante el cual, el concesionario disfruta de los derechos derivados de este acto.

No todas las concesiones se otorgan a plazos iguales, pues esta noción va paralela a las ideas políticas que sustenten los gobernantes de los diversos países. En países de ideas liberales, como se extienden en el campo de la economía, habrá concesiones por plazos sumamente largos, y aun concesiones

en las que no se establezca duración; por el contrario, en países que intervienen en mayor grado en la actividad social y en todos los órdenes, se restringe el plazo.

Hay concesiones que no tienen plazo, por ejemplo, las concesiones bancarias, las concesiones para la educación si se considera que en ciertos casos se trata de concesión para prestar esa clase de servicio público.

A) Derechos del concesionario

Nacen y se generan en el acto de la concesión. Desde este punto de vista, la concesión es constitutiva y esa característica la distingue del régimen de permisos, licencias y autorizaciones, en el que el particular tiene derechos previos a que han sido sometidos a limitaciones o modalidades por razones de salubridad, seguridad y orden público y que sujetan al particular al cumplimiento de una serie de requisitos, que una vez satisfechos le permiten realizar esa actividad.

Una vez otorgada la concesión, ésta genera una serie de derechos y obligaciones al particular; en la de servicio público, el de establecerlo y explotarlo.

Los derechos derivados de la concesión, generalmente son personalísimos, y el concesionario debe, sino ejecutarlos todos por él mismo, ya que sería imposible, vigilar personalmente su ejercicio. Las concesiones amplían el ámbito patrimonial del concesionario y le permiten obtener una utilidad derivada

de su actividad personal y un rendimiento a sus inversiones, que es el incentivo que tienen para dedicarse a esa actividad.

Generalmente se prohíbe transferir, ceder, gravar o enajenar las concesiones; en caso de que se realicen esos actos en contra de esa prohibición, la transferencia no producirá efectos y la concesión se extinguirá o caducará. No obstante, hay concesiones en las que previo el cumplimiento de los requisitos señalados por las disposiciones legales, y con el consentimiento indispensable de la autoridad administrativa, podrán transferirse, disponerse o gravarse esos derechos; el concesionario no adquiere derechos reales derivados de la concesión, pues esos derechos son administrativos, limitados por leyes y el propio acto de la concesión, pero no llegan a tener las características que el Derecho Civil señala a los derechos derivados de la propiedad.

a) Tarifas

La tarifa constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público. Las tarifas son fijadas unilateralmente por el Estado, ya sea a través de leyes, de reglamentos, decretos o acuerdos; generalmente se escucha a los concesionarios en la fijación de las tarifas, sin que esto quiera decir que constituyen contratos; en la práctica, algunas se publican en el Diario Oficial de la Federación, y, en nuestra opinión, debe tener además publicidad por otros medios.

Las tarifas se calculan sobre bases técnicas, que permitan al concesionario no sólo obtener utilidades, sino realizar nuevas inversiones en equipo moderno y

adecuado para prestar el servicio. La doctrina considera que cuando el Estado agrava las condiciones de prestación del servicio debe:

- I.- Indemnizar al concesionario;
- II.- Otorgarle subsidios fiscales, y
- III.- Permitir la elevación de las tarifas.

Excepcionalmente el Estado permite que las partes las ajusten al costo del servicio, mediante los contratos que celebren entre concesionarios y usuarios.

b) Relaciones entre concesionarios y usuarios

El régimen de las concesiones está constituido por un conjunto de disposiciones de Derecho Público, que fijan con detalle la forma y término en el que se deben prestar los servicios públicos, o usar los bienes del Estado; según la doctrina, hay varias posibilidades cuando el usuario utiliza el servicio público:

- I.- Celebra un contrato civil;
- II.- Celebra un contrato mercantil, y
- III.- Se sujeta a un régimen preestablecido mediante un acto unión.

Se estima que hay casos en el que sí se celebra un contrato mercantil; sin embargo hay otros casos en que es casi instantánea la prestación del servicio, con la voluntad de utilizarlo, por ejemplo, el transporte urbano, en que se paga

la tarifa en el momento de abordar el vehículo; en este supuesto, consideramos que hay un acto unión.

E) Obligaciones del concesionario son:

- a) Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión (aun cuando contrate personal, porque materialmente no pueda llevar a cabo todos esos actos, pero aquél deberá estar bajo su supervisión).
- b) No transferir, enajenar, o gravar, los derechos derivados de la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.
- c) Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público, o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas.
- d) No ceder, traspasar o gravar, el equipo, o los bienes destinados a la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.
- e) Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o explotar los bienes.
- f) Prestar el servicio público, o explotar los bienes, en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.

F) Rescate

Es un principio aplicable a las concesiones de explotación de bienes del Estado; el rescate es un acto administrativo, mediante el cual, la autoridad administrativa, recupera los bienes que había concedido previamente, por causas de utilidad pública; la doctrina generalmente se orienta a precisar que

en este caso, el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiere efectuado y por la privación que se le hace del plazo de explotación.

G) Derecho de revisión

Es una institución administrativa que opera en las concesiones y consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea el servicio público, o la explotación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna.

H) Procedimiento para otorgar la concesión

El procedimiento para otorgar la concesión se inicia con una solicitud del particular, en la que se llenan todos los requisitos que exigen las disposiciones legales; generalmente se publica un extracto de la misma en el Diario Oficial de la federación; hay casos en los cuales, anteriores concesionarios, o personas que tengan interés, pueden oponerse a su otorgamiento. En este procedimiento de oposición hay escritos de las partes que fijan la controversia, ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, y resolución que dicta la propia autoridad administrativa; si declara procedente la oposición no se otorga la concesión, si se rechaza, se continúa el procedimiento para el efecto de que si se cumplen los demás requisitos y lo estima conveniente la autoridad, se otorgue la concesión.

Se ha discutido la naturaleza de este procedimiento administrativo, y se dice que es cuasi judicial, por que resuelve una controversia; pero no se resuelve una controversia, sino que únicamente declara si es procedente la oposición, pues quedan a salvo los derechos de las partes para acudir a la autoridad judicial federal, para que ésta resuelva el conflicto de fondo entre ellas.

El título de la concesión es la última fase del procedimiento para otorgar la concesión es que la autoridad administrativa aprecie si el solicitante cumplió con todos los requisitos, si tiene capacidad general, técnica y financiera, haya otorgado las garantías previstas; y, si lo estima conveniente el interés general, otorgará la concesión mediante una decisión administrativa que se expresa a través de un acuerdo escrito, el que generalmente se publica en el Diario Oficial de la Federación (hay casos en los que no se publica sino que se notifica personalmente, como en las concesiones de educación, de caza y pesca).

El título de concesión, contiene Acuerdo firmado por el titular de la dependencia que la expide, es un acto discrecional de parte de autoridad, y ya no se trata de un acto obligatorio, reglado o vinculado, puesto que las leyes no obligan a la autoridad a otorgar forzosamente la concesión, sino al contrario, la facultan para tomar esa decisión discrecionalmente.

I) Extinción de la concesión

Los modos de extinción de la concesión son varios: el más normal es el cumplimiento del plazo; luego tenemos la falta de objeto o materia de la concesión, la revocación, la caducidad, la rescisión, y el rescate.

No hay precisión en la legislación administrativa sobre las causas de terminación antes aludidas, se utiliza una terminología a veces imprecisa: la práctica se orienta a considerar después del plazo, a la caducidad, como causa de terminación más importante.

a) Cumplimiento del plazo

Al terminarse el periodo previsto en la concesión, termina ésta, salvo en aquellos casos en que puede prorrogarse mediante un nuevo acto administrativo. El efecto más importante que produce el cumplimiento del plazo es la revisión, que ya comentamos anteriormente.

b) Falta de objeto o materia de la concesión

Si se hace imposible la prestación del servicio público, o se agota el objeto o materia de la concesión, la consecuencia será que la concesión se extinga por falta de objeto o materia.

c) Rescisión

Se considera que la rescisión es la facultad de una de las partes en un contrato o convenio para darlo por terminado si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones. Sólo operará esta causa de terminación en aquellos casos esporádicos en que aún se celebran contratos-concesión.

d) Revocación

La práctica administrativa en México se ha orientado a considerar como causa de revocación de las concesiones, la falta de cumplimiento del concesionario a las obligaciones que le impone el régimen jurídico de la misma; son causas de revocación la falta de cumplimiento por parte del concesionario a las obligaciones antes aludidas. Consideramos que esta situación es más técnica que la de presuponer que se trata de rescisión, pues por un acto administrativo como es la concesión, no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que la otorgó, en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos y el propio acto de la concesión.

e) Caducidad

Opera cuando el concesionario está obligado a cumplir con ciertos requisitos establecidos en la ley, reglamento o en el acto de la concesión, dentro de determinado plazo, y no cumple con ellos, por ejemplo, cuando no adquiere el equipo necesario para prestar el servicio público, o no inicia la prestación de éste en el plazo previsto. A veces se dan en las leyes administrativas, como causas de caducidad, causas que constituyen incumplimiento, o bien, causas de revocación.

1. Rescate

Sólo opera en las concesiones de explotación de bienes del Estado, según ya lo expusimos líneas atrás.

2. Renuncia

Aun cuando no se ha estudiado el fondo, existe la posibilidad de que la concesión se extinga respecto del concesionario por renuncia que éste haga de los derechos que tenga a su favor; sin embargo, creemos que no puede haber una renuncia lisa y llana, sino que dependerá de la importancia del servicio público o de las necesidades que el Estado tenga de explotar determinados bienes para que se pueda aceptar la renuncia de la concesión. En algunas ocasiones, podrá tratarse de un servicio público obsoleto o, por ejemplo, de la explotación de minerales que no sea económica, en cuyo caso parece ser que no habría interés público en que continuara forzosamente la concesión.

f) Quiebra del concesionario

La quiebra del concesionario en la empresa que presta los servicios o explota los bienes, puede traer también la extinción de la concesión y se estima que, en estos casos, las autoridades, cuando se trate de servicios públicos de gran trascendencia para la colectividad, debe asegurar la continuidad de los mismos. Cuando se presentan las causas de incumplimiento que dan origen a la revocación, o a las causas que provocan la caducidad, se sigue, por lo regular, un procedimiento administrativo en el que la autoridad determina la existencia de esas causas, notifica al concesionario para que manifieste lo que a su derecho convenga, o exhiba pruebas que acrediten que no incurrió en falta, y posteriormente se dicta un

acto administrativo declarando la revocación o la caducidad de la concesión; este acto en la mayoría de los procedimientos, también se publica en el Diario Oficial de la Federación.

De acuerdo con la práctica administrativa de México, cuando se trata de caducidad, al procedimiento le llaman de incurso en caducidad. El efecto de la revocación por incumplimiento, o caducidad, además de extinguir la concesión, es de fincar responsabilidades administrativas a cargo del concesionario, que generalmente, se hacen efectivas, ejecutando las garantías que éste hubiere otorgado.

CONCLUSIONES

Los grupos sociales demandan Servicios Públicos y Bienes de consumo para su propio uso, tales como los servicios de educación, transporte, sanidad y demás, puesto que nos encontramos dentro de una globalización mundial y es necesario contar con Instituciones sólidas y fuertes para que rompan con la incertidumbre en la que se encuentra la población, para que se refleje lo que el constituyente pretendía, ya que impuso nuevos objetivos de carácter económico y social, además de sentar las bases para convertir al Estado Mexicano, en un estado moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de toda la población.

De no darse una Seguridad Jurídica adecuada dentro de las concesiones municipales se seguirá dando el estancamiento del objetivo primordial de la función pública que es el bien común.

Esto a través de una adecuada legislación como con la que cuenta el estado mexicano, pero desafortunadamente la administración pública sigue manejándose bajo los intereses de unos cuantos y no para los intereses de la mayoría de la población dejando en un estado de incertidumbre y de malos servicios públicos para que la población viva bajo las condiciones adecuadas para el bienestar de la mayoría.

El objetivo sería que el proceso de privatización de los servicios públicos a través de las concesiones, resolvería el problema de falta de suministro de servicios públicos para que sea de manera mas radical y políticamente menos conflictiva para ello el estado debe ofrecer a la iniciativa privada un mercado garantizado, rentable y sobretodo jurídicamente protegido.

La rentabilidad y venta de los servicios públicos, al sector privado significa el retiro del Estado de la prestación de los servicios otorgándolos en concesión a empresas privadas; esto no es mas que por el momento una proposición de esta tesis.

Sin embargo, la ley por sí sola no puede realizar cambios. Se necesita voluntad política y gestión ejecutiva, lo cual es particularmente cierto en el caso del régimen de servicios públicos, donde las transformaciones que hay que realizar son inmensas. Sin una verdadera decisión política de implementarla y darle todo el apoyo necesario, la reforma se puede quedar en el papel.

BIBIOGRAFÍA

- 1.-ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General del Derecho Administrativo, 17ªed. Ed. Porrúa, México, 1995, Pp 1206
- 2.-ÁLVAREZ GENDIN, SABINO, Tratado General de Derecho Administrativo, 2ª ed. Ed. Bosch, Barcelona,1958, Pp 456
- 3.-BURDESE MARIO. Manuel de Derecho Público Romano, 6ª ed, Ed. Bosch. Barcelona. 1972, Pp 654
- 4.-BURGOA ORIHUELA IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano, 20ª ed, Ed Porrúa, México, 1990, Pp 1094
- 5.-DROIT ADMINISTRATIVE, 2a ed, Ed. 2004, Francia , 1937. Pp 640
- 6.-ENGELS FEDERICO. El Origen de la familia, la propiedad privada y el estado. 12ª ed. Ed. Cultura Popular, México, 1979, Pp 376
- 7.-FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, 18ª.ed., Ed Porrúa, México,1978. Pp 598
- 8.-HERCULANO ALEXANDER. HISTORIA DE PORTUGAL. 2ª ed, Ed. Bertrand, Portugal, 1856, Pp. 524
- 9.-MUÑOS VIRGILIO Y MARIO RUIZ MASSIEU, ELEMENTOS JURIDICOS-HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO, 5ª ed, Ed UNAM, Mexico,1979, Pp 235
- 10.-PORRUA PÉREZ FRANCISCO. Teoría del Estado.10ª ed, Ed Porrúa. México 1985. Pp. 674
- 11.-POSADA ADOLFO. MUNICIPIO. Enciclopedia jurídica Española, 3ª ed, Ed. Francisco Seix, Barcelona, Pp. 527
- 12.-QUINTANA ROLDAN CARLOS. DERECHO MUNICIPAL, 3ª ed, Ed. Porrúa, México, 1995, Pp. 698
- 13.-RENDON HUERTA BARRERA TERESITA. DERECHO MUNICIPAL. 2ª.ed., Ed. Porrúa, México, 1998, Pp 536
- 14.-SERRA ROJAS ANDRES. CIENCIA POLITICA. 3ª ed, Ed. Porrúa, México, 1981, Pp.436

15.-SERRA ROJAS, ANDRÉS, DERECHO ADMINISTRATIVO, 4ª ed, Ed Porrúa, México, 1982, Pp.438

16.- SETTALA LUDOVICO. La Razón de Estado. 3ª ed. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1989,P.p 168

17.-TOCQUEVILLE ALEXIS. LA DEMOCRACIA EN AMERICA.2ª ed, Ed, Fondo de la Cultura Económica, México. 1973. Pp 231

18.-VALENCIA CARMONA SALVADOR. LA REFORMA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN. 2ª.ed., Ed Porrúa, México,1986, Pp.375

LEGISLACIÓN

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.-Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato

3.-Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Artículos 19-22

OTRAS FUENTES

1.-CEDEMUN, “Glosario de la Administración Pública Municipal”, en: Los Municipios de México, información para el desarrollo, CEDEMUN/SEGOB, México, Disco Compacto, 1998.

2.-EL MUNICIPIO MEXICANO. CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. SECRETARIA DE GOBERNACIÓN. México, 1985, p.211.

3.-EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LA CIUDAD MODERNA, 3ª.ed., Madrid, 1927, capítulo II, p.52

4.-Enciclopedia Espasa-Calpe. Tomo37. pag.274

5.-Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Manual de Administración Pública. México 1987. pág. 38

6.- www.globalgft.com.net GARCIA DEL CASTILLO RODOLFO. ANALISIS Y DIAGNOSTICO DEL MUNICIPIO MEXICANO (partes 1 y 2), Documentos de Trabajo, CIDE, No.32 y 33, México, 1995.

7.-CAMACHO SALAS MARIO. “EL MUNICIPIO, DEFINICIONES Y CARACTERISTICAS”, en: Gobierno y Administración municipal en México. CEDEMUN/SEGOB, México, 1993. p.108.

8.-http://enlaces.ucv.cl/educacioncivica/contenup/up3_orga/4_servpu/priud3-4.htm