

557
2ej.

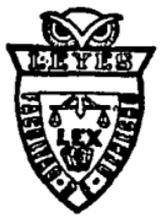


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

“ANALISIS DEL ARTICULO 115
CONSTITUCIONAL,
FRACCION III Y SU VIGENCIA.
LA CONCESION DE SERVICIOS
PUBLICOS MUNICIPALES”

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARCELA ^{Guilerminda} MONTES VELAZQUEZ



1994

FALLA DE ORIGEN



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 está 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
(Turno Vespertino)

Ciudad Universitaria, D.F. a 09 de agosto de 1994.

DR. MAXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
PRESENTE.

La pasante de esta Facultad MARCELA MONTES VELAZQUEZ ha elaborado la tesis denominada "ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, FRACCION III Y SU VIGENCIA, LA CONCESION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES", bajo la dirección del Lic. Eduardo Galindo Becerra, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integran el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente su examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.



"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
El Director del Seminario
(Turno Vespertino)

LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA.

LA CONCLUSIÓN DE ESTE TRABAJO HA SIDO MOTIVO DE GRAN SATISFACCIÓN, REPRESENTÓ LA CONCLUSIÓN DE UN CICLO Y EL LOGRO DE UNA DE LAS METAS MÁS IMPORTANTES EN MI VIDA; DESEO FERVIENTEMENTE QUE CON ESTA INVESTIGACIÓN ME SEA OTORGADO EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO POR LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, PROFESIÓN QUE RESPETO ENTRAÑABLEMENTE Y A LA CUAL ASPIRO, CONSCIENTE DE LA RESPONSABILIDAD QUE CONLLEVA EL OSTENTARSE COMO TAL.

DEDICO ESTE TRABAJO Y ESFUERZO A DIEGO RODRIGO, MI HIJO, LO MEJOR QUE ME HA DADO LA VIDA Y MI PRINCIPAL MOTIVO DE SUPERACIÓN.

TAMBIÉN DEDICO Y AGRADEZCO A MIS PADRES Y HERMANOS, SU AMOR Y APOYO RECIBIDO. ESPECIALMENTE A LUIS JAVIER Y CHEPITA, QUE AHORA ESTÁN AUSENTES, AUNQUE VIVEN PERENNEMENTE EN MÍ.

DESEO DEJAR CONSTANCIA DE MI ESPECIAL AGRADECIMIENTO A LOS SEÑORES LICENCIADOS JAVIER ZENTENO BARRIOS Y CARLOS CASTILLO OCHOA, COMPAÑEROS Y MAESTROS, PERO SOBRE TODO AMIGOS, QUE ME IMPULSARON DÍA A DÍA Y CREYERON EN MÍ.

POR ÚLTIMO, MI RESPETO Y CONSIDERACIÓN AL LIC. EDUARDO GALINDO BECERRA, SIN CUYA ORIENTACIÓN Y AYUDA NO PODRÍA HABER CONCLUIDO LA PRESENTE TESIS.

Y A TODOS AQUELLOS QUE COMPARTIERON CONMIGO ESTE PROYECTO QUE AHORA CRISTALIZA.

INDICE

ANALISIS DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, FRACCION III Y SU VIGENCIA. LA CONCESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

INTRODUCCION

Pág.

CAPITULO PRIMERO

1. ANTECEDENTES

1.1. LOS ORIGENES DEL MUNICIPIO.

1.1.1 Grecia.	1
1.1.2 Roma.	3
1.1.3 España.	7
1.1.4 México precortesiano.	11
1.1.5 La Nueva España.	12
1.1.6 Su evolución hasta los inicios del siglo XX.	14

1.2. EL MUNICIPIO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO.

1.2.1 El Régimen Constitucional Federal.	20
1.2.2 Las Reformas Constitucionales hasta 1982.	23
1.2.3 La Reforma al Artículo 115 Constitucional en 1983.	24

1.3. EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO.

1.3.1 Principios rectores del Municipio contenidos en el Artículo 115 Constitucional.	29
1.3.2 Las Constituciones Políticas Estatales.	33
1.3.3 Las Leyes Orgánicas Municipales.	34
1.3.4 La Ley de Hacienda Municipal.	36

	<i>Pág.</i>
1.3.5 La Ley Anual de Ingresos Municipales.	36
1.3.6 Los Bandos y Reglamentos Municipales.	37
1.3.7 Los Reglamentos municipales y los servicios públicos.	40

CAPITULO SEGUNDO

2. LA PROBLEMATICA DEL MUNICIPIO MEXICANO.	
2.1. Análisis desde la perspectiva de los ejes sustantivo, adjetivo y administrativo.	41
2.2. Los factores políticos, financieros y geográficos.	46
2.3. La tipología del municipio.	49
2.4. Situación actual de la problemática municipal:	53
a) Las limitaciones de la tipología del municipio	
b) La problemática económica y la concentración poblacional	
c) Los procesos electorales	
d) Las estructuras y procesos administrativos	
2.5. La coordinación entre los tres niveles de gobierno.	57
2.6. El Sistema Nacional de Planeación.	58
2.7. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	61
2.8. Administración y gestión municipal.	64

CAPITULO TERCERO

3. LA CONCESION.	
3.1. Evolución histórica de la concesión.	
3.1.1 Análisis histórico de la concesión en Europa.	67
3.1.2 Análisis histórico de la concesión en México.	71

CAPITULO CUARTO

	<i>Pág.</i>
4. LA CONCESION EN LA DOCTRINA MEXICANA.	
4.1. Análisis jurídico del concepto de concesión.	77
4.2. Naturaleza jurídica de la concesión.	79
4.3. El régimen jurídico de la concesión en México	84
4.4. La concesión de bienes patrimoniales del Estado.	87
4.5. La concesión de servicios públicos.	91
4.5.1 Principios generales que rigen el otorgamiento de concesiones.	98
4.5.2 Derechos y obligaciones del concesionario.	100
4.5.3 Facultades del Estado y Municipio.	102
4.5.4 Procedimientos para otorgar la concesión.	103
4.5.5. Duración de la concesión.	106
4.5.6. Extinción de la concesión.	107
4.5.7. Procedimientos para la cancelación de concesiones.	113
4.5.8. Sanciones.	113

CAPITULO QUINTO

5. EL REGIMEN DE LA CONCESION A NIVEL MUNICIPAL.	
5.1. Los servicios municipales.	117
5.1.1 La administración directa	122
5.1.2 El convenio entre Estado-Municipio.	123
5.1.3 La Asociación Municipal.	124
5.1.4 La concesión de los servicios públicos municipales.	125
5.2. Consideraciones finales: la crisis económica de los gobiernos y la necesidad de utilizar la colaboración del sector privado en la prestación de servicios públicos; la revaloración del municipio.	126
CONCLUSIONES	133
BIBLIOGRAFIA	137

INTRODUCCION

No obstante la abundancia de literatura que existe en materia municipal, de los esfuerzos realizados a nivel legislativo, de la frecuencia con que se invoca en el discurso político y de los recursos que actualmente se destinan a esa instancia de gobierno; el Municipio Libre, como genuina forma de organización política y administrativa, resulta, hoy por hoy, un tema de suma actualidad que aparece en la agenda de candidatos y partidos; politólogos, estudiosos del derecho y, especialmente de las comunidades. En efecto, al ciudadano común le interesa ante todo contar con los mínimos de bienestar, así como vivir en un entorno en el que los servicios más elementales le procuren lo necesario para situarle en un nivel digno y proporcional a sus expectativas de vida y a su contribución al gasto público y a la vida nacional.

Esta perspectiva, si bien no varía en lo sustancial, debe considerar además la diversidad de factores que hacen diferentes entre sí a las entidades federativas, y dentro de ellas mismas, a los municipios rurales y los urbanos.

De aquí que cualquier reflexión y propuesta que se formule acerca de este tema, debe partir ciertamente de concepciones comunes, en atención a la necesaria unidad nacional, pero respetando la diversidad de órdenes legales, de sistemas de trabajo y mecanismos administrativos que se estimen como los más viables

para atender de manera singular la problemática que se presenta en cada municipio.

El reto que se presenta es mayúsculo, pues sólo con verdadera voluntad política, organización efectiva de trabajo y participación activa de la sociedad se solventarán las grandes necesidades sociales.

En este contexto, surge la figura de la concesión, cuyas bases prevé la Constitución General de la República, como una forma viable para responder a estos problemas, máxime si tomamos en consideración que la insuficiencia y deficiencia en la calidad de los servicios públicos municipales constituyen uno de los principales problemas que aquejan a nuestro país.

Entre las causas fundamentales que originan el problema, se aprecia esencialmente la insuficiente difusión a nivel municipal del alcance y utilidad de dicha figura jurídica, así como de recursos financieros, materiales, técnicos y personal capacitado. Esta situación ha obstaculizado la adecuada prestación de los servicios públicos municipales.

También debe hacerse notar que no se cuenta con la suficiente información respecto de las distintas formas que puede adoptar la prestación de estos servicios; por lo tanto, se considera oportuno adoptar medidas que contribuyan a la posible solución de esta problemática, proponiéndose en este trabajo de investigación algunas recomendaciones sobre el tema que nos ocupa.

La institución municipal entendida a la luz del artículo 115 de la Constitución Federal no ha sido cabalmente entendida ni tampoco desarrollada en los órdenes jurídicos estatal y municipal.

El centralismo que prevalece como mala herencia de nuestra historia, la poca profundidad en las diversas reformas legislativas; la escasez de recursos y de participación de la sociedad en la solución de los problemas que le aquejan, ha dificultado y entorpecido el crecimiento natural de los municipios en todos sus órdenes, es decir, en lo cultural, económico, político, democrático y social, por solo mencionar algunos aspectos.

En forma notoria se observan grandes diferencias entre la capacidad de respuesta de los municipios metropolitanos y los rurales, para afrontar el cumplimiento de sus atribuciones en la materia.

El presente trabajo se formula a partir del nacimiento de la institución del municipio, así como de su evolución histórico-jurídica hasta llegar al Derecho positivo. Asimismo se destaca la problemática que en la actualidad enfrenta la figura a estudio, bajo la perspectiva del análisis sustantivo, adjetivo y administrativo.

En este sentido se aborda con posterioridad a la institución jurídica de la concesión como alternativa para la mejor prestación de los servicios públicos en esa instancia de gobierno, las materias que pueden ser susceptibles de concesionar, las leyes que las regulan y las características propias del entorno donde deban ser prestados.

CAPITULO PRIMERO

1. ANTECEDENTES

En opinión de algunos autores el origen del Municipio se encuentra rudimentariamente en la prehistoria, pero en realidad esta Institución surge en el contexto histórico, incipientemente en Grecia y posteriormente en Roma, de donde deriva su estructura y los principios que consolidan su existencia.

1.1. LOS ORÍGENES DEL MUNICIPIO

1.1.1 Grecia

El proceso histórico de formación del Municipio se remonta a la Ciudad Griega, en la cual hubo dos factores determinantes: la configuración geográfica y el culto religioso.

Grecia se ubica en la parte más meridional de la Península Balcánica, que junto a la zona continental sumamente recortada por multitud de canales, península y golfos, presenta profusión de islas de todas las formas y tamaños situadas en el Mar Egeo y el Mar Jónico. Esta circunstancia determinó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaban sociedades totalmente separadas, ya que entre ellas había, además de una distancia territorial, algo más profundo, la diferencia en el culto, pues sus

dioses eran diferentes, así como las ceremonias y las oraciones. Cada ciudad estaba muy apegada a su autonomía, representada por su culto, su derecho, su gobierno, y su independencia religiosa y política.

Las ciudades griegas de la antigüedad fueron completamente autónomas y su expansión en principio fue espontánea y desorganizada a consecuencia de la guerra, del régimen territorial o del exceso de población. La expansión de las ciudades provocó el fenómeno de la colonización y así fue como en Grecia se dieron las colonias agrarias y las comerciales o factorías.

Entre las consecuencias más importantes de la implantación de las colonias en Grecia, nos encontramos grandes innovaciones jurídico-políticas como la organización del comercio y la creación de un mercado mediterráneo general, dándose también un gran impulso al desarrollo industrial que propició la división geográfica del trabajo.

En un país escindido por la naturaleza no podían desarrollarse Estados poderosos con un gobierno despótico. Grecia abarcaba un gran número de Estados minúsculos, independientes y en ellos cada individuo podía progresar sin obstáculo y hacerse oír. La administración democrática sólo era posible en pequeñas comunidades, pues únicamente en éstas podía reunirse todo el pueblo cuando era preciso tomar decisiones importantes.

En Grecia cabe hablar propiamente del Régimen de la Ciudad más que del Régimen Municipal en su acepción moderna, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus, precindiendo del

elemento territorial. Por ello no había una noción completa del Municipio, en que se diferenciaban sus elementos.

La noción del Municipio en Atenas aun cuando no fue propiamente jurídica, debe considerarse en su dimensión política y administrativa, ya que la formación democrática de los atenienses confirió al **demos** una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esa primigenia manifestación del Municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada más tarde por los romanos. **DEMOS** fue centro de la vida municipal con hacienda, administración y policía propias, a cuyo frente estaba un Demarca elegido por la Asamblea –el Agora–, sus funciones eran directivas junto con los tesoreros –Tamisi–, votaba sobre las recompensas a otorgar y se ejercitaba en el juego administrativo y político. Era pues, el Demarca mandatario del Agora y representante del Estado.

1.1.2 Roma

Aquí por primera vez nos encontramos con la figura del Municipio como institución jurídica.

La institución del **Tribunado** parece ser el antecedente más claro del Gobierno Municipal, ya que fue el medio a través del cual se introdujo por caminos legales, un elemento revolucionario en la organización política. Los tribunos eran hombres en quienes se depositaba la confianza comunal, el pueblo elegía uno para cada cuatro tribus o barrios de la ciudad; se trataba pues, de una especie de Concejo comunal en pequeña escala. Poco a poco los tribunos se reunieron para deliberar juntos los problemas comunes de la ciudad. En un principio no tenían capacidad jurídica para proteger

eficazmente los intereses de los plebeyos, pero como suele ocurrir siempre, los poderes que los tribunos se arrogaron con el apoyo popular fueron reconocidos de jure por la sociedad entera.

Después del antecedente de los Tribunados queda un vacío en la historia municipal durante las guerras púnicas y sólo se considera relevante para el estudio del Municipio la formación de las provincias de ultramar.

Según el tratadista español Adolfo Posada, el período culminante y decisivo en el proceso o génesis del Municipio como comunidad de vida -ciudad- y como régimen político-administrativo de ésta, una vez incorporada a la más amplia organización, es el de la expansión romana.

La expansión romana genera las más diversas formas del régimen municipal propiamente dicho, la integración urbana de la Ciudad debe considerarse en relación con la inmensa labor expansiva de su política.

Para los fines administrativos la Ciudad se dividía en 30 Distritos o curiae, cada uno de los cuales gozaba de existencia legal separada y conservaba durante largo período asambleas y fiestas distintas. Roma bajo la República realiza su gran expansión y crea una nueva organización del populus constituyendo tribus clasificadas como: suburbana, palatina, esquilina y collina. Se considera a los romanos como los precursores de la administración urbana, al respecto señala MUNRO: "En Roma se debía cuidar de la salubridad, del abastecimiento del agua, de la construcción, del tránsito, de las facilidades para las diversiones públicas y del mantenimiento del orden y de la defensa de la ley". Pero en Roma

como en Atenas tampoco llega a delinarse claramente la diferencia entre el gobierno estrictamente Municipal y el que hoy llamaríamos Nacional.

El municipio como institución encuentra su origen en Roma Ciudad, durante el período de expansión al que acabamos de referirnos pues es entonces cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno.

El término **municipium** deriva de **munia capere** que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. A esta aceptación seguía un **foedus** tratado jurado por un pueblo libre, único capaz de hacer tal tratado. El **populus romano** garantizaba en este tratado al Municipio un derecho de Ciudadanía, como reconocimiento de su participación. Nacia así una unión internacional y también una unión interna entre las ciudades.

El sentido primitivo del **municipium** desapareció cuando todos los habitantes de las colonias latinas y de las ciudades federadas pudieron obtener la ciudadanía.

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

No todos los municipios romanos tenían igual jerarquía, sino que se establecían entre ellos clases o categorías en razón de los derechos; Giraud distingue cuatro clases de Municipios: el que tenía derecho de ciudadanía completo, **óptimo jure**; el que sólo tenía parte

de él; el que conservaba su propia legislación; y el que adoptaba la de Roma, haciéndose de la condición de los fundi facti.

Los elementos del Municipio fueron diferenciados de la siguiente manera: 1. Un territorium, 2. Un Populus, que se manifestaba en la Asamblea General, 3. Un poder organizado, Curia -cuerpo deliberante- con sus magistraturas, 4. Una legislación propia o igual a la de Roma Ciudad, dependiendo del tipo de municipio.

Entre sus principales características podemos anotar: 1. El culto especial de sus dioses, 2. La configuración de una personalidad propia, 3. La organización derivada de la Lex Julia Municipalis y de la Lex Rubria, en las cuales se establecía que cada municipio debía tener un Concejo, su curia, sus comicios y sus magistrados y 4. El establecimiento de la institución municipal como solución al problema de equilibrio político.

La primera lección que la historia municipal del Imperio Romano nos da es ésta: **que la fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y que cuando el despotismo domina las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consume rápida y fatalmente (Posada).** El problema de equilibrio político que se resuelve con el régimen municipal, persistirá, reproduciéndose en las épocas posteriores a la disolución del Imperio. Tal problema se suscitará siempre que sea preciso armonizar la vida de ciertas comunidades locales, con las necesidades de una expansión, conquista o dominación o de una cooperación política territorial, por encima y más allá del núcleo

vecinal. El final del proceso histórico del municipio en la antigüedad, para algunos autores termina en el año 476 con la caída del último Emperador romano de occidente y para otros en el 375 cuando Valente fue incapaz de contener la invasión germánica, con lo que se marca el comienzo de la edad media.

1.1.3 España

El municipio en la Edad Media conservó entre los visigodos la organización y funcionamiento que tenía en los últimos tiempos del Imperio Romano, pero al lado de ellos aparece como genuinamente germánica, la institución del *Conventus Publicus Vicinorum*, o asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, para atender administrativa, no judicialmente, las cuestiones de deslinde y amojonamiento y en las de huida de siervos, así como para presenciar la ejecución de penas, ignorándose la época y forma de reunión (Enciclopedia Espasa Calpe, pág. 339).

La teoría más aceptable acerca del nacimiento del municipio en España es la que se refiere al principio de la reconquista del territorio español en poder de los árabes, ya que es hasta entonces en que el Municipio surge con vida propia y alcanza a integrarse como órgano político.

Las poblaciones de la reconquista tuvieron distintos orígenes. Se establecían nuevos núcleos de población procurando atraer gente a ellos para que sirvieran de dique a los ataques de los árabes; así concurrieron a estos centros hombres libres, libertos, mercaderes y hasta criminales. La comunidad de vida engendró entre estos elementos heterogéneos relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la misma vida local o de la

concesión de los monarcas o señores. De este modo cada Municipio tuvo su ley particular o fuero municipal, por la que se regía.

En su organización fue básica la institución del **concilium o asamblea judicial**, formada por los hombres libres de un territorio, que podía tener por centro una aglomeración urbana, y fue llevada a España por los visigodos. En esta institución del concilium se debió refundir la de la asamblea o convento de vecinos, de la cual ya no se encuentran vestigios después de la invasión árabe. Aplicación de este concilium al territorio de la villa o ciudad, fue el concejo o municipio de la Edad Media en la que el comex o judex, designado por el rey, sucede al judex nombrado por la Asamblea de vecinos, y a los jueces nombrados por el comex o su vicario, los alcaldes elegidos por el pueblo para ejercer por un año, funciones judiciales. Desde el principio, figuran como atribuciones del Consejo la policía de los mercados y del comercio e industria, la tasa de los precios y la reglamentación de los gremios de artesanos nombrando anualmente al Concejo tres o cuatro delegados suyos (jurados o fieles) para que velasen por el cumplimiento de las ordenanzas municipales sobre abastos, pesas y medidas.

El gobierno de la ciudad radicaba en la asamblea general de vecinos (Concejo Abierto) para tratar y resolver los asuntos de interés general. Ella elegía los que iban a desempeñar los cargos Municipales. Estos funcionarios elegidos por la Asamblea ejercían como mandatarios del Concejo, las atribuciones políticas, administrativas, judiciales y militares, pues los Concejos como los grandes señores, tenían sus milicias, se confederaban y hacían la guerra entre sí, adquirían el señorío sobre otras poblaciones y les daban fueros por su propia autoridad y podían tener como propios toda clase de bienes. Este régimen municipal influyó favorablemente

en la condición de las clases rurales e industriales, y los municipios y sus milicias se aliaron con los reyes para frenar el feudalismo, logrando la emancipación civil y política con relación a los señores. Pero el florecimiento de la autonomía y de la libertad municipal duró poco, pues sólo se extiende desde fines del siglo XII a principios del XIV. El carácter democrático que tuvieron, se cambia después en aristocrático, naciendo el concejo municipal o ayuntamiento, integrado por los que desempeñaban cargos municipales (concejo cerrado), que suplantaba primero de hecho y luego de derecho, a la Asamblea General de Vecinos. En las ciudades los cargos municipales llegaron a ser patrimonio de los caballeros o de algunas familias privilegiadas.

- La tendencia a la centralización y al aumento del poder real originada con el Renacimiento del Derecho Romano y la influencia de los legistas, acaba casi con la autonomía municipal. Pretextando que los pueblos estaban mal administrados, los reyes ponían a funcionarios extraños, distintos a los jueces de fuero. De esta forma nacieron los corregidores, hasta que en 1835 pasaron sus atribuciones a los jueces de primera instancia, y las gubernativas y económicas a los alcaldes, pues si bien hubo posteriormente alcaldes-corregidores, ni tuvieron atribuciones judiciales, ni alcanzaron la importancia de los corregidores antiguos.

En esta etapa formativa del municipio sus clases, denominación e integración variaban de acuerdo a la región, p.ej. en Aragón los Municipios recibieron el nombre de Universidades o Concejos que fueron designados por insaculación.

A principios del siglo XIII, aumenta la importancia del Municipio como unidad política de gobierno y administración,

figuraban al frente los jueces concejiles o forenses, el poder popular directo estaba representado por las Asambleas Generales de Vecinos o Juntas, de entre los funcionarios del Concejo podemos señalar al Alguacil Mayor, el Alferez, los Fieles, Alamines y Alarifes. Se acentúa la independencia municipal. Durante este periodo se observa un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en: 1. Contribuciones, 2. Indemnizaciones por servicios no prestados, 3. Multas y compensaciones. Los reyes concedían **fueros municipales** a las ciudades o villas en recompensa de los servicios hechos en la guerra contra los moros.

La etapa de la decadencia se observa a finales del siglo XIII y durante el siglo XIV en que se reimplantan los tributos de diezmos, la intervención se acentúa en la designación de funcionarios; se convertían en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales, la independencia de los acuerdos se veía disminuida, pues el Concejo tenía que aceptar la intervención de los Regidores perpetuos. Los límites territoriales del municipio eran continuamente mermados a consecuencia de las peticiones de autonomía de los pueblos dependientes. Los oficios concejiles, que antes habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta y así vemos como el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los municipios al poder del monarca.

Ya en la Nueva España se establecieron como primeros organismos gubernamentales los **municipios y audiencias**. La primera de estas fue la de Santo Domingo en 1510, cuya jurisdicción comprendía las Antillas y la Costa de Tierra Firme y el primer municipio fue el fundado por Cortés en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519.

De esta suerte, el absolutismo de los reyes que había anulado toda libertad municipal, se substituye por el absolutismo de las masas, que tampoco necesitaban instrumentos de vida autónoma –y el municipio era uno de ellos– sino aparatos y redes de centralización que fueron colocados en los países latinos.

1.1.4 México Precortesiano

Los aztecas y mexicas requirieron y tuvieron una forma de organización política que analizada desde el punto de vista natural y material, tiene algunos rasgos del régimen municipal.

Sin embargo en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero que jamás podría ser equiparada esa vaga noción, a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy día, como institución municipal.

El municipio propiamente dicho, no fue conocido como forma de gobierno, pero es asombroso observar la importancia que se concedía a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económica, asimismo, percatarse del orden en los trazos urbanos y la armonía, belleza y funcionalidad, que debió tener la ciudad antes de la llegada de los españoles.

En cuanto a su organización política, es estructurada en un Estado con pretensiones imperiales, cuyo poder iba extendiéndose a través de las conquistas y las relaciones de comercio, hacia Oaxaca y Veracruz y hasta Guatemala.

Es indiscutible que se está ante una sociedad realmente urbana dividida en clases sociales y grupos profesionales, con una complicada economía y presidida por un Estado político.

Aun cuando el México precortesiano tuvo una gran actividad urbana, y la institución del "calpulli" (barrio y linaje, congregación de callis, casas) es en algunos rasgos similar al Municipio, no es posible equipararlos.

1.1.5 La Nueva España

En 1519 Cortés desembarcó en las costas indígenas de Chalchihuecan, cerca de la actual Veracruz, e inició sus operaciones con dos actos simbólicos: la quema de las embarcaciones con que vino de Cuba, y la solemne fundación de un Ayuntamiento.

Se pueden sintetizar en tres grupos las explicaciones acerca de las causas que determinaron la fundación del primer Ayuntamiento en la Nueva España.

Para Toribio Esquivel y Obregón el Municipio surge como consecuencia de la legislación vigente en España y que era la que regulaba los actos de Cortés.

Bernal Díaz del Castillo hace radicar el establecimiento del primer Municipio en México, en el hecho de que Cortés había logrado su independencia del poder del entonces Gobernador de Cuba -Diego Velázquez- y deseaba fundar un régimen en el cual toda su autoridad se manifestara.

Por último, Gelpi Ferro Gil afirma que el Municipio se estructura en México como consecuencia del proceso de colonización que traía consigo la ideología, costumbres e instituciones de la Península Ibérica.

Como puede apreciarse los tres razonamientos son complementarios, aun cuando si se toma en cuenta la personalidad de Cortés podría pensarse que es más atinado el criterio que manifiesta Bernal Díaz del Castillo.

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

En la etapa de organización tenemos como legislación aplicable 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 adelantados o gobernadores y la determinación de las reglas a 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 hacendaria, 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 el aumento de responsabilidad a los funcionarios municipales y en la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos.

Después de estas reformas se constituyeron 12 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 Intendentes y los Gobernadores. Se acentuó con esto la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones del Cabildo, con lo que la esfera de acción de los Municipios se vió menguada por completo.

1.1.6 Su evolución hasta los incios del siglo XX

Después de tres siglos del virreinato, el Municipio se encontraba en completa crisis, sus facultades eran muy limitadas y la autonomía les estaba vedada.

En 1808 surgen brotes que hacen volver la atención hacia los Municipios; por ejemplo el levantamiento de los cabildos en protesta por la intervención francesa, lo cual se interpreta en un sentido amplio, como un deseo de libertad propia, pues en el fondo el sentir de estas instituciones fue la Independencia de España y así lo expresaron con toda claridad poco después, en 1810, ante el Virrey y el Ayuntamiento de la Ciudad de México.

De 1808 a 1810 el estado de nuestros municipios fue el mismo, no hubo texto legislativo ni medida alguna que remediara o aliviara su palpable decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba. En este breve período en que se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador, el interés estaba en otros puntos prioritarios.

LA CONSTITUCION DE 1812. Por las cuestiones suscitadas en 1808, se hizo palpable la necesidad de formular y expedir una nueva Constitución que reflejara en su texto tales inquietudes y que sirviera para atemperar las tensas relaciones, y permitiera controlar jurídicamente la situación. Así se promulga el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de septiembre del mismo año en México, la Constitución de la Monarquía Española conocida también como Constitución de 1812 o de Cádiz.

Esta Constitución es hasta la fecha la que con mayor abundancia trató lo relativo al Municipio. Bajo el título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", los principios que se destacaron en los arts . 309 a 323 tuvieron amplísimas consecuencias en el resurgimiento del Municipio y pueden sintetizarse de la siguiente forma: 1. Otorga a esta Institución un fundamento legal más concreto; 2. Puntualiza la función democrática de la administración local; y 3. Sirve de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad en relación a la estructura del "Régimen Interior de los Pueblos".

LA CONSTITUCION DE 1824. Fue el Acta Constitutiva de 1824 el documento que consiguió la primera decisión genuinamente constituyente del pueblo mexicano, y en ella aparecieron por primera vez, de hecho y de derecho, los estados como entidades federativas. En vez de que los Estados hubieran dado el Acta, el Acta engendró a los Estados. Así se formó una conciencia favorable a la centralización, que fácilmente toleró la práctica de traspasar a los órganos centrales facultades que de acuerdo con el sistema corresponden a los Estados. Por lo tanto el Municipio natural y jurídicamente es anterior al Estado.

La Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al Municipio y deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente sin oponerse a la Constitución ni al Acta Constitutiva.

Las Constituciones Federalistas olvidaron la existencia de los Municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida.

BASES CONSTITUCIONALES DE 1835. Establecieron la división territorial de la República en Departamentos y Juntas Departamentales, estas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas. Ninguna otra mención acerca del Municipio.

CONSTITUCION DE 1836. Se hacía alusión a la institución municipal de los artículos 22 al 31 quedando establecida una especie de municipalidad derivada de distritos y partidos del territorio de cada departamento. Surgió el Jefe Político (Prefecto) como autoridad intermedia municipal, que en no pocas ocasiones abusó del puesto para su beneficio propio.

CONSTITUCION DE 1857. Una vez expedida esta Constitución se siguió reservando a los Estados la facultad de organización interior y en su artículo 72-VI se otorgaron facultades al Congreso de la Unión "Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".

Cada Estado expidió su Constitución y estableció un tratamiento similar en lo referente al régimen municipal, pero había tanto desconocimiento de lo que éste era, que en una Constitución se establecía la existencia de cuatro poderes, esto es, Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal.

Por primera vez se encuentra la idea del Municipio Libre en el Decreto que reformó la Constitución de 1857, en su artículo 109, que fue acogida como uno de los fundamentales postulados de la Revolución de 1910, al lado del principio de no reelección, y de los anhelos de tierra y trabajo.

Posteriormente, bajo la Dictadura de Porfirio Díaz, se dan algunas reformas que llevan a los Municipios al ejercicio de poderes delegados, que se controlaban con los Jefes Políticos, los cuales tenían injerencia directa y despótica que hizo nugatoria la relativa independencia de las corporaciones municipales.

Al decir del maestro Tena Ramírez, para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el Gobierno del general Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de **partido**, **distrito**, **prefectura** o **cantón**, los prefectos de origen centralista, instituidos por la Constitución de 1836, eran los agentes del gobierno central del Estado, cerca de la población de los Distritos; no obedecían otras órdenes que las del Gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran a veces crueles e ilegales, su actuación hacíase incompatible con cualquier asomo de libertad municipal.

El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del **Municipio Libre**. Los mismos partidarios del antiguo régimen convinieron al cabo en que la supresión de las jefaturas políticas en la República, es uno de los progresos que en justicia, debemos acreditar a la revolución; sin discutir la utilidad administrativa de esas magistraturas, se tiene que convenir en que ellas fueron el más eficaz instrumento de despotismo gubernamental, por lo que llegaron a hacerse no sólo impopulares, sino odiosas.

Los Jefes políticos habían mermado la libertad municipal y frente a la teoría de Porfirio Díaz que señalaba a los municipios como simple y llanamente "instancias administrativas", surgen pronunciamientos a favor de su libertad. En 1906 el Partido Liberal Mexicano sostenía la necesidad de suprimir a los Jefes Políticos, reorganizar a los municipios desaparecidos y robustecer el poder municipal. Por otra parte en el Plan de San Luis se destacó la necesidad de recobrar la libertad y la no reelección de las autoridades municipales.

Derrocado Porfirio Díaz era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional que respondiera al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes. De ahí se instaló el Congreso Constituyente creador de la Constitución de 1917.

La inclusión del Municipio, a pesar de sus defectos, es encomiable ya que al tener un cimiento constitucional, marca su permanencia en nuestro orden jurídico, su prioridad en la estructura política y su función en la vida democrática del país.

El movimiento revolucionario concibió la libertad del gobierno local como una cuestión nacional, así el Plan de Ayala se manifestó por alcanzar la independencia de los municipios, procurándoles una amplia libertad de acción que les permitiera atender eficazmente a los intereses comunales y los preservara de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y estatal.

Carranza abraza este movimiento y en las adiciones al Plan de Guadalupe se expresaba que era necesario el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

El proyecto original del Art. 115 de Carranza decía a la letra:

"Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado".

La Comisión del Constituyente la adicionó en los términos siguientes:

"Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme las tres bases siguientes: I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y

términos que señale la legislatura local. III. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia en los términos que establezcan las leyes. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales".

Las discusiones en torno a la libertad municipal, su capacidad económica y la resolución sobre los conflictos de competencia fueron altamente debatidos.

El texto final fue aprobado por 88 votos a favor y 62 en contra, evidenciando la gran inconformidad de varios diputados sobre todo porque la libertad económica, política y administrativa del municipio quedó incompleta y limitada.

1.2. EL MUNICIPIO EN EL DERECHO POSITIVO MEXICANO

1.2.1 El Régimen Constitucional Federal

El federalismo mexicano ha enfrentado un proceso centralizador, caracterizado por la acumulación de facultades y el acopio de éstas, a costa, incluso, de las entidades federativas.

Fenómeno importante por la aparente contradicción existente entre federalismo formal, de derecho y centralismo material o de hecho.

Nuestro federalismo es producto de una decisión política y soberana del pueblo mexicano que se consagra en la Carta

Fundamental del México Independiente de 1824 y ratificada, a la postre, en la Constitución de 1917.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACION. Son conceptos que se mantienen indisolubles. Existen numerosos autores que sostienen que el Federalismo es una forma superior de descentralización. El sistema federal se caracteriza porque en el ámbito de un orden jurídico supremo, expresión de la soberanía popular, es decir la Constitución, se crean a la vez dos órdenes jurídicos: el de la federación y el de los estados miembros.

Nuestra Constitución contiene las reglas básicas de aplicación general, las normas relativas a la organización de la federación y las bases sobre las cuales se deben estructurar las Constituciones de los Estados miembros.

El Estado Federal surge como la única entidad soberana en el sentido más estricto y en virtud de la propia Constitución, mientras que las Entidades quedan dotadas de competencias que conforman su respectiva zona de autonomía.

De los dos órdenes jurídicos que se derivan de la Constitución, el orden de la federación es aplicable a todo el territorio nacional; el orden jurídico de las entidades federativas, sólo es válido en el ámbito territorial de cada una de ellas. En ambos casos, el orden jurídico provee a las dos instancias de sus respectivos órganos de gobierno: legislativo, ejecutivo y judicial.

Los órdenes jurídicos citados, aunque son distintos en cuanto a su competencia, son iguales entre sí en razón de que ambos están subordinados en la misma proporción a la Constitución. No existe

primacía formal alguna del orden federal sobre el estatal. Ambos actúan en concordancia con lo que previamente les ha facultado la norma suprema.

COMPETENCIAS DE CADA INSTANCIA. Desde un punto de vista material y de hecho, las competencias federales se dan en renglones cuyo contenido aparece como **más importante** que las competencias de los Estados. Desde la perspectiva territorial, la competencia federal abarca la integridad geográfica del Estado, mientras que las de las Entidades Federativas está restringida a su zona.

La Federación está impedida para salirse de su esfera y vulnerar lo que constitucionalmente es facultad de los estados, igualmente las entidades federativas están imposibilitadas para intervenir en la esfera federal. En ambos casos la intervención en la esfera de competencia que no le corresponda representaría una violación a la Constitución.

AUTONOMIA DE LOS ESTADOS. Por mandato constitucional los estados miembros poseen autonomía, es decir, la facultad que la Constitución les reconoce para crear su derecho, expedir su propia Constitución –con los límites que la Constitución Federal les imponga– y elaborar sus propias leyes en la esfera de su competencia.

La Constitución establece los principios básicos que crean los mecanismos de preservación de la integridad del orden, evitando que las competencias de federación y estados sean mutuamente vulneradas:

- A) La participación de los órganos federales y estatales en la reforma constitucional.
- B) Participación de los Estados en la formación de la voluntad de la federación a través de la Cámara de Senadores, órgano representativo de los Estados miembros en la Asamblea General de la Federación.
- C) Uniformidad institucional entre la Federación y los Estados miembros, en el sentido de que las fórmulas de gobierno deben ser comunes y similares; democracia representativa, forma republicana de gobierno y representación en la esfera federal.

Bajo este contexto jurídico-político se encuentra el Municipio mexicano, identificado como una instancia jurídica y política con su ámbito competencial propio.

1.2.2 Las Reformas Constitucionales hasta 1982

A partir de la promulgación de la Constitución de 1917, el artículo 115 ha sido reformado en cinco ocasiones, a saber, en el año de 1933, aplicando el principio de la no reelección en el Gobierno Municipal; en 1946 fue adicionado reconociendo los derechos de la mujer de votar y ser electa, en 1953 se suprimió dicha adición cuando la mujer logró ese derecho a nivel nacional. Por otra parte se

adicionaron las fracciones IV y V en 1976, otorgando facultades reglamentarias a los municipios para regular el crecimiento urbano y la planeación de las zonas conurbadas. La cuarta reforma se llevó a cabo en 1977 introduciendo el principio de representación proporcional en los ayuntamientos. Por último, en 1983 se realiza la quinta reforma al precepto, con el propósito de fortalecer el régimen municipal. Esta última reforma por su trascendencia e importancia será objeto de un análisis específico en el presente trabajo en el apartado siguiente.

1.2.3 La Reforma al Artículo 115 Constitucional en 1983.

En la campaña presidencial que realizó Miguel de la Madrid recogió a lo largo del país la demanda de reorganizar y sistematizar, conforme a las nuevas necesidades de carácter municipal, las atribuciones de ese orden de gobierno, acorde con el postulado político de descentralización de la vida nacional, para otorgar al Municipio el lugar y valor adecuado en la estructura del poder político de México.

Los principios políticos fundamentales de democratización integral y descentralización de la vida nacional, que se convirtieron en el Programa de Gobierno en la administración del Presidente de la Madrid, lo llevaron a presentar una iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, la cual fue aprobada por el Congreso de la Unión y por más de las dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas del país, mismas que entraron en vigor el 3 de febrero de 1983, publicadas en el Diario Oficial de la Federación mediante el decreto correspondiente.

Se consideran seis los aspectos más importantes que se tocan en la reforma que nos ocupa, primero, se refrenda lo establecido por el Constituyente de Querétaro, en el sentido de que el municipio sería la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

En la fracción I se confirma que el Ayuntamiento será producto de una elección popular directa y que entre este órgano y el gobierno del estado, no existirá autoridad intermedia alguna, estableciendo igualmente el principio de la no reelección en los cargos de elección popular a nivel municipal.

Por otra parte, en materia de organización política se destacan dos modificaciones importantes, en la fracción I se introduce el principio de seguridad jurídica en el ejercicio de las funciones municipales, al establecerse un procedimiento mediante el cual se puede suspender o desconocer al Ayuntamiento en pleno de algún municipio, pero sólo por las causas graves que la ley local prevenga y previo desahogo de las pruebas y alegatos que los miembros de aquél hayan estimado convenientes.

Otra modificación importante fue la relativa a la integración de los Ayuntamientos. En la reforma de 1977 había quedado establecido que en los Municipios de 300 mil habitantes se observaría el principio de representación proporcional en la integración de sus Ayuntamientos, con la reforma de Miguel de la Madrid, se amplía la aplicación de dicho principio a todos los municipios del país, sin importar el número de sus habitantes.

Otra reforma importante es la contenida en la fracción II del propio artículo 115, que faculta a los Ayuntamientos al ejercicio de la

facultad reglamentaria para expedir, de acuerdo con las bases normativas de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

De tal forma, los Municipios podrán expedir sus Reglamentos sobre integración y funcionamiento interior del Ayuntamiento, organización administrativa del Municipio, y organización y funcionamiento de los servicios públicos municipales.

Por otra parte, cabe destacar que en la misma fracción II se introduce el concepto del "patrimonio municipal" el cual deberá ser manejado conforme a la ley.

En lo que atañe a la fracción III del artículo 115, se señalan por primera vez los servicios públicos que deben estar a cargo de los Municipios, para cuyo efecto se dará el concurso de los Estados cuando así fuere necesario. Esta fracción en su inciso i) plantea la necesidad de desarrollar una tipología municipal, al prevenir que los Municipios podrán prestar los demás servicios que determinen las legislaturas locales "según sus condiciones territoriales y socioeconómicas" y de acuerdo con su capacidad administrativa y financiera.

Asimismo, el último párrafo de la fracción III establece las bases para la coordinación intermunicipal para el caso de los servicios públicos.

Por otro lado, es de suma importancia señalar que en la fracción IV del artículo en estudio se establecen las bases para la

nueva regulación hacendaria, al señalar que la hacienda de los municipios se formará de los rendimientos de los bienes de dominio público y del dominio privado que les pertenezcan, siendo los rendimientos que éstos produzcan la primera de las fuentes de ingreso de los municipios.

Se considera importante anotar que desaparece la frase original de la Constitución de 1917 en el sentido de que las contribuciones municipales fijadas por las legislaturas "en todo caso serían suficientes para atender las necesidades municipales", dicha omisión pudo obedecer a que en la práctica, no se cumplía con dicho mandato y se prefirió establecer de manera expresa garantías en favor de los municipios.

En la citada fracción IV se prevé que los municipios percibirán tres ingresos fundamentales: a) todas aquellas contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, lo cual significa que a partir de 1983 el impuesto predial, el impuesto sobre traslado de dominio y otros que se deriven de la propiedad inmobiliaria, pasan a integrar la hacienda de los municipios. Cabe observar que esta parte del Art. 115 entró en vigor hasta el 1o. de enero de 1984.

Los otros dos ingresos que percibirán los municipios, se basan en participaciones estatales, que la Federación cubrirá de conformidad con las "bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas" y en aquellos "derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo".

Es importante advertir que en dicha fracción IV, se establece que las leyes federales nunca podrán limitar la percepción de los ingresos propios de los municipios y que las leyes estatales no podrán establecer exención en relación con los mismos.

Otra novedad en materia hacendaria es que a partir del año 1984, los presupuestos de egresos municipales son aprobados por los ayuntamientos, "con base en sus ingresos disponibles", sin estar sujetos a la autorización de la legislatura, lo cual es muy importante porque implica un nuevo ejercicio de responsabilidad para los ayuntamientos del país.

Por otra parte tenemos las reformas en materia de desarrollo urbano, cuyo antecedente es de 1975 cuando se reformó el Art. 115 para facultar a los ayuntamientos en dicha materia. Con la reforma de Miguel de la Madrid a las fracciones V y VI, se dieron algunos matices de autonomía municipal en esta materia, estableciéndose que a los municipios se les faculta para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales. Asimismo se consigna como atribución municipal la participación de éste en la "creación y administración de sus reservas territoriales" y para "controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones, intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva".

Por su parte, la nueva fracción VI señala la participación conjunta y coordinada de federación, estado y municipios en zonas de conurbación, que abarquen zonas de dos o más Entidades Federativas.

1.3. EL MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO MEXICANO

"El municipio es una instancia política y administrativa del estado mexicano, por lo tanto, está sujeto a la normatividad jurídica del mismo" (Gustavo Martínez Cabañas, " La administración estatal y municipal en México", pág. 95). De esta manera, dicho marco se integra por los siguientes instrumentos jurídicos:

- 1) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) La Constitución Política Estatal.
- 3) La Ley Orgánica Municipal o Código Municipal.
- 4) La Ley de Hacienda Municipal
- 5) La Ley Anual de Ingresos municipales.
- 6) Los Bandos y reglamentos municipales.

1.3.1 Principios rectores del Municipio contenidos en el Artículo 115 Constitucional

Conforme al artículo 115 Constitucional, el municipio mexicano goza de los siguientes atributos:

- A) La libertad política, que es el derecho que tiene la comunidad de elegir a sus autoridades de conformidad con las leyes electorales.
- B) La libertad de administración, para que los municipios puedan organizar el ejercicio administrativo de sus facultades para la satisfacción de los intereses de la comunidad.
- C) El reconocimiento de su personalidad jurídica, que es la capacidad del municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio de acuerdo con la ley, así como para emitir las disposiciones reglamentarias conforme a su competencia y en el ámbito de su jurisdicción.

Las atribuciones del municipio en materia financiera

La fracción IV del propio artículo 115 previene al respecto lo siguiente:

"IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y

otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

- B) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a

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

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

Así mismo, el artículo 73, en su fracción XXIX, señala que el Congreso tiene facultad para establecer impuestos o contribuciones especiales sobre diversas actividades, así como también precisa que las entidades federativas participarán en el rendimiento de esas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine y, además, dispone que las legislaturas locales deberán fijar el porcentaje de los ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica que corresponde a los municipios.

Finalmente, el artículo 117, en la fracción VIII, dispone que: "los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas

productivas..." es decir, que estén destinadas a producir un incremento en sus respectivos ingresos.

El municipio y los servicios públicos

El citado artículo 115 Constitucional establece en su fracción III la responsabilidad de los municipios en la prestación de los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y aquellos que las legislaturas locales determinen de conformidad con las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como con su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

1.3.2 Las Constituciones Políticas Estatales

En congruencia con el artículo 115 invocado, las Constituciones estatales señalan la competencia territorial, atribuciones y facultades administrativas de los municipios. Las disposiciones relativas son de carácter general y prevén la necesidad de una ley específica relativa al municipio. Las Constituciones de referencia establecen que cada municipio será administrado por un cuerpo colegiado llamado ayuntamiento, que será una asamblea deliberante y el órgano superior del gobierno municipal, por cuyo conducto se gestiona la satisfacción de los intereses de la comunidad.

Como entes con personalidad jurídica propia, los Ayuntamientos expiden y publican sus reglamentos, los bandos de policía y buen gobierno, así como las circulares y disposiciones administrativas, en su ámbito territorial y en concordancia con las disposiciones señaladas en las Constituciones locales.

Los Ayuntamientos se integran por un presidente municipal, los síndicos y regidores, que establecen las Constituciones locales y leyes orgánicas municipales.

El presidente municipal es la autoridad política y administrativa y preside las sesiones de cabildo que se efectúen.

1.3.3 Las Leyes Orgánicas Municipales

A través de éstas se definen las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios.

Organización territorial

La mayoría de los municipios se dividen en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas, cuya extensión y límite los fija el Ayuntamiento.

Concepto del Ayuntamiento

Las leyes orgánicas en cuestión lo definen como el órgano encargado del gobierno y la administración del municipio, a través

del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

Integración del Ayuntamiento

Se compone de funcionarios elegidos por el pueblo, en forma directa, en los términos fijados en la Ley Orgánica Municipal y duran en su encargo tres años.

El Ayuntamiento se integra por:

- A) El Presidente Municipal.**
- B) El Síndico Municipal.**
- C) Los Regidores.**

Las sesiones de Cabildo

Para resolver los asuntos de su competencia, los Ayuntamientos deben sesionar en Cabildo, en forma ordinaria las sesiones se celebran mensualmente para que los miembros del Ayuntamiento informen sobre el avance de sus trabajos. De haber algún asunto urgente, a petición del presidente municipal o de la mayoría de los regidores, se convoca a sesión extraordinaria. Las sesiones serán públicas, salvo que la naturaleza del asunto sea de la competencia exclusiva del Ayuntamiento.

La organización administrativa del municipio

Según lo previsto por las leyes orgánicas municipales, la mayoría de los municipios tienen una estructura administrativa compuesta de las siguientes unidades básicas:

- Ayuntamiento
- Presidencia Municipal
- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería Municipal
- Oficina de Obras y Servicios Públicos Municipales
- Policía y Tránsito Municipal
- Oficialía del Registro Civil
- Oficina del Registro Nacional Electoral

1.3.4 La Ley de Hacienda Municipal

A través de las leyes de hacienda municipal expedidas por los Congresos estatales, se determinan las fuentes y conceptos tributarios correspondientes al municipio, así como las autoridades de éste encargadas de la recaudación, el ejercicio del gasto público, la contabilidad y la cuenta pública correspondiente.

1.3.5 La ley anual de ingresos municipales

Tiempo atrás los proyectos de ley eran elaborados por el Ayuntamiento y aprobados por el Congreso estatal; en la actualidad éste emite las mencionadas leyes, para lo cual se aduce: "menor carga de trabajo legislativo, por un lado y, por otro, mayor control y vigilancia de los conceptos de ingreso municipal para no violar los

acuerdos de coordinación fiscal con la Federación". (Gustavo Martínez Cabañas, *op. cit.*, pág. 104).

1.3.6 Los Bandos y Reglamentos Municipales

Por medio del bando municipal, que es un conjunto de disposiciones reglamentarias administrativas, se regula la organización política y administrativa de los municipios, así como las obligaciones de sus habitantes y vecinos y la competencia de la autoridad municipal para salvaguardar la seguridad pública dentro de su jurisdicción. Tiene una vigencia de tres años, que corresponde al periodo que dura en funciones el Ayuntamiento que lo expide.

Organización política y administrativa

Diversos bandos municipales señalan como autoridades las siguientes:

- El Ayuntamiento, órgano jerárquicamente superior del municipio.
- El Presidente Municipal, que ejecuta las decisiones del Ayuntamiento.
- El Síndico Procurador, encargado de la defensa de los intereses municipales.
- Los Regidores del Ayuntamiento, que tienen la responsabilidad de procurar el buen funcionamiento de la administración municipal.

- El Juez Menor, a cuyo cargo está la administración de justicia municipal.
- Las autoridades auxiliares del Ayuntamiento que pueden ser: Comisarios o Delegados Municipales, los presidentes de las juntas auxiliares o jueces auxiliares, los cuales representan a la autoridad en sus respectivas comunidades.

Los funcionarios de administración municipal son:

- El Secretario del Ayuntamiento.
- El Tesorero Municipal.
- El Oficial Mayor.
- Los Directores o Jefes de Departamento.

El Municipio cuenta con los siguientes auxiliares:

- El cuerpo de Policía y Bomberos.
- Los Jefes y Comandantes.
- Los Oficiales.
- Los Policías.

Los órganos de colaboración del Municipio son:

- Los Consejos de Colaboración Municipal.
- Las Juntas de Colaboración Municipal.

- Las Juntas de Vecinos y Colonos.
- Los Jefes de Manzana.

Los Reglamentos Municipales

Por medio de éstos se regulan la organización administrativa municipal, el funcionamiento de los servicios públicos que presta el Ayuntamiento, y las condiciones administrativas, fiscales y de seguridad, conforme a las cuales se realiza la actividad de los particulares en materia de producción, servicios, recreación y cultura.

Según el tipo de municipio y su grado de complejidad, pueden determinarse cuatro tipos de reglamentos:

- A) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- B) Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.
- C) Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- D) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afecten el buen desarrollo y convivencia de la comunidad.

1.3.7 Los Reglamentos Municipales y los servicios públicos

A través de éstos se declara la utilidad pública e interés social de dichos servicios en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento; asimismo, señalan los siguientes aspectos:

- El órgano responsable de la prestación de los servicios.
- La forma de prestarlos.
- Los derechos y obligaciones de los usuarios.
- Su forma de financiamiento.
- Las sanciones para quienes infrinjan los reglamentos respectivos.

CAPITULO SEGUNDO

2. LA PROBLEMATICA DEL MUNICIPIO MEXICANO

2.1. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS EJES SUSTANTIVO, ADJETIVO Y ADMINISTRATIVO

Para abordar este tema es indispensable tomar en cuenta que el término municipio abarca diversos grupos de elementos cuya dinámica genera una estrecha interacción. Según José Mejía Lira (1) deben considerarse tres grupos de elementos:

- "1) El conjunto de habitantes de un mismo territorio jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por el ayuntamiento."
- "2) Un área geográfica de delimitación territorial a la que se extiende la autoridad administrativa de un ayuntamiento, con su dinámica económica propia y sus relaciones políticas y sociales particulares."

- "3) El órgano administrativo y de gobierno, que generalmente se denomina ayuntamiento."

El propio autor-compiler destaca la importancia de las relaciones que con base en nuestra organización jurídico-política se dan entre el municipio-entidad federativa y el municipio-Federación, lo cual implica que la problemática y las soluciones para el municipio se ven necesariamente influidas por el sistema mayor del que aquél forma parte.

Mejía Lira propone considerar tres ejes para el análisis en cuestión:

I) El sustantivo que abarca las necesidades y demandas planteadas por la comunidad municipal a su gobierno inmediato, las cuales constituyen su actividad esencial y las satisface mediante las políticas de bienestar, desarrollo económico, gobierno y relación con la sociedad.

II) El adjetivo que se constituye por los recursos financieros, técnicos, humanos y tecnológicos de que dispone el municipio.

III) El administrativo, que involucra los procesos de planeación, organización, programación, control y evaluación.

I. El eje "Sustantivo"

De acuerdo con este enfoque, las necesidades y demandas de la comunidad deben ser el sustento de las políticas de gobierno para

proveer al desarrollo social, económico, político y cultural de todos y cada uno de los habitantes del municipio.

La política de bienestar social atenderá los aspectos del alumbrado público, agua potable, educación, sanidad, protección de la ecología, hospitales, panteones, seguridad pública, reclusorios, limpieza y recolección de basura, entre otros.

La política de desarrollo económico se abocará a la adopción de medidas que favorezcan la promoción industrial y comercial, el fomento agropecuario y forestal, la creación de mercados y centros de acopio, el desarrollo del transporte público y las obras públicas productivas, fundamentalmente.

La política de regulación de las relaciones sociales se desplegará a través de la reglamentación equilibrada de las actividades y la organización participativa de la sociedad.

La política de la recreación deberá fomentar las actividades culturales, el desarrollo y cuidado de parques y jardines, así como los deportes.

En cualesquiera de los casos, las políticas que realicen las autoridades municipales deberán tener sustento en las características específicas de cada municipio, dando amplia participación a sus comunidades, tanto para que puedan expresar sus demandas y necesidades, fijando con ello el derrotero que deban seguir dichas políticas, como para inducirlos a participar en la prestación de los servicios públicos.

II. El eje "Adjetivo"

Dentro de este concepto se incluyen los aspectos relativos a las áreas funcionales de la gestión municipal, en las que recae el éxito o el fracaso del manejo de los regularmente exiguos recursos municipales, que deben manejarse en forma honesta, eficaz y productiva. Siguiendo a Mejía Lira, cabe distinguir cuatro tipos de recursos:

- A) Los financieros.**
- B) Los humanos.**
- C) Los materiales.**
- D) Los tecnológicos.**

Los recursos financieros de los municipios son generalmente insuficientes para atender las demandas y necesidades sociales, y pueden condicionar la realización de las acciones del gobierno municipal, por ello deben manejarse con escrupulosidad e ingenio creativo.

Los recursos humanos constituyen el cuerpo operativo del municipio y en teoría deben reclutarse mediante procesos de selección adecuados, proveyendo a su capacitación y desarrollo, si es que se quiere tener éxito en la gestión municipal.

Los recursos materiales del municipio son aquellos elementos físicos que le permiten realizar sus actividades sustantivas, respecto de los cuales debe procurarse el equilibrio entre la capacidad

instalada y la realmente utilizada, evitando así dispendios innecesarios.

Los recursos tecnológicos son aquellos elementos que permiten al municipio alcanzar una mayor cobertura y calidad superior en los servicios que presta a su comunidad.

III. El eje "Administrativo"

En éste rubro se abarcan los siguientes procesos:

- A) La planeación.**
- B) La organización.**
- C) La dirección.**
- D) El control y**
- E) La evaluación.**

A través de ellos el municipio puede orientar sus políticas para la atención de las demandas y necesidades sociales, articular sus sistemas administrativos y de gestión, utilizar de manera más eficiente sus recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, efectuar el seguimiento necesario sobre el buen uso de los citados recursos y la evaluación para conocer la relación entre lo proyectado y lo alcanzado.

Es en el dominio de estas disciplinas como los gobiernos estatales, con el auxilio de la Federación, deben capacitar a los

gobiernos municipales para que puedan realizar con eficiencia y honestidad las tareas que tienen encomendadas, pues con ello se contribuye a resolver la problemática social y se refuerza el pacto federal. De la misma manera, deben renovarse los esfuerzos para rescatar y respetar al municipio como célula fundamental de nuestra organización política, relajando las tendencias centralizadoras que lo minimizan y lo estrangulan económica y socialmente.

Cada municipio es una realidad social viviente y en cambio constante, y debe ser atendido en su contexto actual y regional, proveyendo a su desarrollo integral futuro.

2.2. LOS FACTORES POLÍTICOS, FINANCIEROS Y GEOGRÁFICOS

En un estudio realizado sobre diversos municipios del Estado de Oaxaca por Rodolfo García del Castillo y Alejandro Herrera Macías, se plantea que toda solución para los problemas del municipio debe atender, cuando menos, tres factores primordiales: el político, el financiero y el geográfico, a lo cual podríamos añadir que en determinadas regiones del país deberá otorgarse similar importancia a los elementos étnicos y culturales como quedó evidenciado en el conflicto surgido en el estado de Chiapas.

En el terreno político, considero que cada vez será más apremiante que el sistema que rige el país aprenda a ser más equilibrado y justo, desechando la fórmula del presidencialismo iluminado y asfixiante, para dar paso al respeto irrestricto a la soberanía de las entidades federativas y a la voluntad popular por la cual teóricamente se eligen sus gobernantes. Apoyar a los estados y a los municipios para que puedan ser autosuficientes en la mayor medida y no darles limosnas federales, puede ser el primer paso que

deba darse, así como abstenerse el Ejecutivo Federal de la tentación de imponer sus candidatos a puestos públicos y removerlos a su antojo, pues ello provoca conflictos sociales y pérdida de confianza en las instituciones gubernamentales.

Asimismo, es indispensable que los servidores públicos de los gobiernos estatales y municipales estudien, analicen, comprendan y manejen en forma racional, eficiente y equitativa los fenómenos sociopolíticos de sus comunidades, aplicando soluciones preventivas y no correctivas, pues éstas últimas representan un alto costo social, político y económico para la Nación.

Finalmente, si se revisan las noticias provenientes de la provincia, cada día se evidencia más la lucha de sectores sociales en contra de la gestión corrupta de las autoridades de diversos municipios, la mayoría de ellas provenientes del "partido casi mayoritario", lo cual ha devenido en una represión violenta. Ello evidencia la necesidad de cambiar los criterios de selección de los candidatos a puestos de elección popular, pues deben escogerse hombres y mujeres plenamente identificados con las necesidades e intereses legítimos de los habitantes de su región, de altos valores morales e incuestionable conducta y con vocación de entrega al servicio público. Con ello, se apoyará realmente a los municipios, no con la retórica tradicional y gastada de los políticos que prometen y nunca cumplen.

En el terreno financiero, el estudio realizado por los investigadores antes citados destaca que buena parte de los municipios obtienen la mayor parte de sus ingresos de las participaciones federales, aún cuando en los años 1990-1992 se observó una disminución de aproximadamente trece por ciento de

éstas, creciendo las captaciones por concepto de impuestos, derechos y aprovechamientos de los municipios en porcentaje similar.

Se observó que en el estado de Oaxaca el Padrón Catastral lo lleva a cabo el gobierno estatal y no el municipal, alegándose como justificación que muchos de los municipios no cuentan con la infraestructura necesaria para realizar semejantes tareas. Sobre el particular, resulta trascendental que los municipios tengan actualizados sus catastros, pues ello les podría permitir una mayor captación de ingresos. El obstáculo invocado puede subsanarse con voluntad política mediante la capacitación de los recursos humanos de los municipios en el terreno jurídico, operativo y administrativo.

Otro aspecto digno de consideración lo constituye la composición del gasto corriente de los municipios, que es superior al 70% del total de los egresos y se destina fundamentalmente a los servicios municipales, reduciéndose cada vez más el gasto de inversión. Ello refleja que los referidos servicios son poco rentables y eficientes, lo que plantea la necesidad de reducir los costos financieros, buscando mecanismos alternativos para la prestación de los servicios.

Por lo que toca a las participaciones federales que percibe el municipio es necesario que, en tanto se logren avances para hacer autosuficientes a los municipios, debe mejorarse el sistema de coordinación fiscal y no apoyarse sólo en el PRONASOL y el PROCAMPO, pues estos han mostrado sus debilidades operativas, sus relativos logros y su cuestionable orientación para fines de manipulación electoral.

Resumiendo, la solución de la problemática municipal debe partir de un enfoque multidisciplinario, sustentado en el análisis objetivo de las necesidades, inquietudes y características sociales, políticas, económicas y culturales de cada comunidad, en consecuencia se requerirá de políticas integrales que consideren como valor fundamental a los seres humanos que serán afectados por las políticas gubernamentales que se adopten.

2.3. LA TIPOLOGÍA DEL MUNICIPIO.

Tradicionalmente se clasifican los municipios mexicanos en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, atendiendo a las actividades económicas preponderantes, su densidad de población, los servicios públicos a su cargo, los presupuestos de ingresos y egresos y su desarrollo urbano.

Los indicadores señalados se debieran considerar conjuntamente, pero en algunos documentos como el Programa Nacional de Desarrollo Urbano se otorgó mayor importancia al número de habitantes y a la infraestructura y equipamiento urbano de las localidades.

Una de las necesidades señaladas por el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, fue la de establecer una tipología municipal a fin de determinar las diferentes clases de municipios existentes en el país, con lo cual se estará en posibilidad de aplicar estrategias diferenciadas y específicas para los municipios en materia de descentralización.

Lo anterior reviste especial importancia, pues con base en un análisis integral de dichos factores se pueden determinar las

necesidades específicas de servicios públicos que requiere cada municipio, así como valorar la problemática de los ayuntamientos en el terreno político, administrativo y financiero.

A) El municipio metropolitano.

Este tipo de municipios se encuentra en las zonas de mayor concentración demográfica, como los Estados de México, Nuevo León y Jalisco y en la zona conurbada del Distrito Federal. En varios de ellos el rasgo característico es su grado de desarrollo económico por la gran cantidad de actividades industriales, comerciales y de servicios que tiene lugar en sus jurisdicciones, concentrándose en esas jurisdicciones el 80% de la planta industrial del país.

La organización y funcionamiento de los referidos municipios debe afrontar múltiples problemas de tipo social y urbano, y una demanda cuantiosa de servicios públicos, y requiere una participación de la comunidad en la gestión de sus asuntos, la cual se da fundamentalmente a través de la colaboración municipal y empresas paramunicipales.

Hasta fechas recientes, en los municipios que son capitales de las entidades federativas los ayuntamientos y los presidentes municipales actuaban casi como órganos o extensiones del gobernador, con lo cual se generaban duplicidades y confusiones. Esta situación se ha superado en buena medida mediante los convenios de coordinación.

Generalmente los municipios metropolitanos tienen más de 700 mil habitantes.

Los municipios urbanos

En éstos se agrupan las ciudades más importantes del país y las capitales de los Estados, concentrando las actividades industriales, comerciales y de servicios más importantes de cada entidad federativa.

Por lo regular su población fluctúa entre los 100 mil y 500 mil habitantes, su dinámica urbana y demográfica es menos intensa que en los metropolitanos. Sin embargo, pueden estos municipios sufrir el impacto regional derivado de actividades de desarrollo turístico o las relacionadas con la industria petrolera, entre otras.

Esta situación propicia el incremento de demandas de servicios públicos que deberán ser atendidas por los ayuntamientos de los municipios. Es común que éstos tengan recursos insuficientes para afrontar las crecientes necesidades.

Los municipios semiurbanos

En ellos se desarrollan actividades predominantemente agropecuarias, forestales, pesqueras, de la pequeña industrial, artesanías, comercio y servicios. Los núcleos de población fluctúan entre los 25 mil y los 100 mil habitantes, los cuales padecen escasez de agua potable, energía eléctrica y drenaje, amén de no contar con mercados, hospitales y rastros suficientes y adecuados.

Sus recursos financieros y administrativos son notoriamente insuficientes para satisfacer sus gastos y atender los servicios que reclama la comunidad, por lo que es común que recurran a los empréstitos para hacer frente a sus necesidades financieras.

La situación anterior se complica ante la escasez de recursos humanos calificados, y la insuficiencia o inexistencia de reglamentos y manuales.

Por tales motivos, es evidente la fuerte dependencia económica y financiera de estos municipios en lo que se refiere a las participaciones federales y estatales.

Los municipios rurales

Sus actividades productivas están vinculadas con el sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería, obteniendo por ellas muy bajos ingresos, con el consecuente desequilibrio para los municipios, los cuales deben soportar fuertes exigencias sociales con escasos recursos.

A lo anterior se suma una gran dispersión de los núcleos de población, con escasos o nulos medios de comunicación entre sí, ausencia de infraestructura urbana y de instalaciones para los servicios públicos como escuelas, clínicas, mercados y rastros.

Es común en este tipo de municipios la insuficiencia de recursos financieros, dada la baja captación que tienen sus tesorerías, así como la escasez de recursos humanos y materiales para poder prestar en forma eficiente los servicios públicos.

Resalta también la importancia del aspecto político, ya que muchas veces el factor real de poder lo constituyen los caciques o líderes locales que actúan al margen de las estructuras políticas formales.

Este tipo de municipios es el que tiene que soportar el rigor de la intervención de los congresos locales en la determinación de sus leyes de ingresos y la revisión de sus cuentas públicas; por otra parte, sufren la indiferencia de los gobernadores, quienes les dan muy poca importancia, lo que se traduce en situaciones de marginación y atraso que tarde o temprano provocan estallidos de inconformidad social.

Con base en las anteriores consideraciones se puede concluir que no es posible establecer un patrón único respecto de las estructuras administrativas de los municipios rurales, ni la aplicación de recetas uniformes para la atención de sus necesidades, por tanto, la solución de su problemática deberá poner mayor atención a las circunstancias económicas, sociales, educativas, políticas y culturales de cada municipio. Las soluciones mágicas dictadas desde el escritorio de los servidores públicos de primer nivel han tenido, por lo regular, fines demagógicos, electoreros o de mediatización social.

2.4. SITUACIÓN ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL:

A) Las limitaciones de la tipología del municipio.

Según se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, la carencia de suficientes investigaciones e información actualizada, así como la amplia gama de municipios existente, no ha permitido establecer su correcta tipificación. Por añadidura, la dinámica social puede adelantarse a cualquier intento planificador y plantear situaciones del todo imprevistas.

De tal forma, es un compromiso ineludible de todos los sectores interesados en el progreso integral de todos los mexicanos,

que no sólo de la oligarquía económica, profundizar y avanzar en la realización de constantes estudios sobre la problemática municipal, para poder ofrecer soluciones dignas a las presentes y futuras generaciones de mexicanos.

B) La problemática económica y la concentración poblacional.

Según lo expresa Gustavo Martínez Cabañas (2), de los 2,387 municipios que existen en el país, sólo 194 cuentan con un alto grado (relativo) de desarrollo económico, por contra, más de la mitad tienen problemas de emigración y los mínimos de bienestar son bajos. Sobre este punto, es del dominio público que, conforme a las estadísticas provenientes de diversas fuentes, durante los últimos años se ha agravado la situación de miseria de muchos mexicanos, especialmente en el sector rural, lo que los obliga a emigrar a los centros urbanos o al extranjero.

De esta manera, los municipios urbanos se presentan como centros de atracción para los migrantes, dado que sus mínimos de bienestar superan a la media nacional, aún cuando los problemas de aglomeración, falta de vivienda, contaminación y escasez de fuentes de trabajo en las grandes ciudades no pueden resultar una solución adecuada para los referidos movimientos migratorios.

Si la mayoría de los municipios tiene poco desarrollo económico, con altos índices de pobreza, es imperativo impulsar la descentralización de las actividades económicas, cuyo objetivo sea la diversificación de la producción en el territorio nacional, pero apoyando sobre todo la agricultura y la pequeña y mediana industria, que bien pueden integrarse a los afanes globalizadores de la

economía mundial, con el apoyo y asesoría del Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales.

Dicha descentralización debe atender en igual forma al problema de la concentración elevada de habitantes en espacios territoriales mínimos, ya que por lógica, se dificulta el acceso a las oportunidades de trabajo, alimentación, salud, vivienda y servicios públicos en general, lo que agrava los malestares de la sociedad y genera conflictos sociales cada vez más serios.

C) Los procesos electorales.

En opinión del citado autor Martínez Cabañas: "Es innegable que a través de los años —desde 1917— el municipio ha perdido poder y autonomía como espacio de expresión política local, debido principalmente a la excesiva centralización política que caracteriza a sus procesos cívicos y políticos, básicamente en el caso de los electorales, en los que se practican la imposición de candidatos al gobierno municipal y la falta de respeto al voto, medidas que han provocado en un primer momento la apatía de los ciudadanos por la participación política, lo que condujo en forma paulatina a un cuadro de falta de interés y cultura cívica, provocando que el municipio perdiera posición como instancia de gobierno, situando su quehacer en un ámbito eminentemente administrativo y de extensión aparente de las actividades del gobierno del estado, Por tanto es necesario rescatar el poder local de los municipios a través del ejercicio y el respeto democrático a los derechos de la ciudadanía." (3)

Sabias y sencillas apreciaciones que tienen hoy en día plena vigencia, a despecho de quienes son partidarios del gradualismo, alegando la supuesta inmadurez de nuestro pueblo, y siguen

suspirando por el poder mítico y absoluto del presidencialismo ilustrado y providencial, que por lógica, ha impedido el desarrollo y ejercicio de la cultura democrática, cuyos balbuces empezamos apenas a vivir.

D) Las estructuras y procesos administrativos.

Para hacer frente a sus responsabilidades, los municipios no cuentan con la organización administrativa adecuada debido a la carencia de recursos humanos calificados, de medios financieros y materiales, y a la imposición de estructuras y sistemas estandarizados a municipios con características muy diversas.

Es común que los municipios carezcan de sistemas adecuados para la recaudación y control fiscal que le suministren recursos suficientes y oportunos; en igual forma, carecen de normas para el ejercicio y control del gasto público, circunstancias que provocan la suspicacia y la reticencia de los ciudadanos para el pago de sus contribuciones fiscales. Por añadidura, resulta difícil para muchos municipios comprender los mecanismos de coordinación fiscal que inciden de manera definitiva en el volumen de sus ingresos.

Asimismo, en la mayoría de los municipios no se recibe asesoría técnica para la realización de obras públicas y la prestación de los servicios públicos, razones que aunadas a los pocos recursos disponibles, dificultan la continuidad y la eficiencia en las acciones de planeación, construcción, mantenimiento y operación de las obras y afectan la continuidad y eficiencia de los servicios.

En resumen, el fortalecimiento del municipio constituye hoy en día una urgencia que obliga a superar los discursos gastados,

pasando de las promesas de un futuro venturoso para las generaciones futuras, a las acciones concretas para las generaciones presentes, al margen de cualesquiera intenciones hegemónicas de grupos económicos o partidos políticos. Los intereses legítimos de los habitantes de los municipios que conforman el sustrato de nuestra Nación rebasan, en mucho, los que dice representar el grupo político en el poder, los que alegan aquellos que tienen en sus manos el poder económico, o quienes conjuntan en su patrimonio ambos poderes.

2.5. LA COORDINACIÓN ENTRE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece tres instancias de gobierno: el federal, el estatal y el municipal, lo que se traduce en los respectivos ámbitos de organización y competencia administrativa, bajo los principios rectores de la norma fundamental.

De esta manera, se plantea la necesidad de coordinar sus respectivas acciones para la cohesión política inherente a la unidad del Estado mexicano.

Ello implica que la autonomía de que gozan las entidades federativas en cuanto a su régimen interior, requiere de la coordinación federal para atender de manera armónica los intereses federal, regional y local de los mexicanos.

La propia Constitución establece la competencia exclusiva de la Federación sobre determinadas materias y la relativa a las entidades federativas, señalando la concurrencia de ambos órdenes de gobierno sobre diversas funciones de interés general.

Para los fines de este estudio, entenderemos por coordinación intergubernamental la unificación armónica y sistemática de acciones entre los diferentes niveles de gobierno para el logro de los fines de interés común, respetando sus respectivos ámbitos de competencia.

Finalmente, procede destacar que la coordinación de referencia ha sido el medio por el cual la Federación lleva a cabo el proceso de descentralización de la vida nacional, en materia administrativa, económica y financiera, utilizando los mecanismos de la planeación para lograr, al menos en teoría, una redistribución más justa de los beneficios del desarrollo económico del país.

El análisis de los logros en la coordinación que nos ocupa, en materia de salud, educación y cuestiones agrarias, fundamentalmente, rebasaría los fines de este estudio, razón por la cual sólo me referiré al Sistema Nacional de Planeación, así como al de coordinación fiscal, por el fuerte impacto que tienen sobre los municipios.

2.6. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN.

La vigorización del Pacto Federal requiere, además de la voluntad política del Gobierno Federal, una colaboración firme y estrecha entre los gobiernos estatales y municipales, quienes deben tener una participación decidida en el diseño de los programas federales que afecten a sus respectivas jurisdicciones.

Aún cuando existe una herencia plena de políticas centralizadoras en todos los aspectos de la vida nacional, se están haciendo esfuerzos para revertir dicha actitud, con el propósito de avanzar hacia la descentralización y desconcentración, que son los

instrumentos idóneos para impulsar el desarrollo nacional de manera concertada entre los tres niveles de gobierno.

En este contexto, resulta incuestionable que sea necesario consolidar al municipio libre, pues éste debe ser el eje del desarrollo social y económico y "ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente" (Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994).

El Sistema Nacional de Planeación está constituido por el conjunto de relaciones entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad. Dichas relaciones se dan dentro de las cuatro vertientes que fija la Ley de Planeación: obligatoria, de coordinación, de inducción y de concertación. La primera comprende las acciones de la Administración Pública Federal; la de coordinación, las actividades que realizan conjuntamente la Federación y los gobiernos locales; la de inducción, que son las medidas que realiza el gobierno para motivar conductas compatibles con los objetivos de la planeación, y la de concertación, constituida por las acciones que se negocian con los sectores sociales.

Mediante programas sobre rubros específicos se obtiene un enfoque sistemático de los problemas a resolver y se articulan en forma ordenada las acciones de las tres instancias de gobierno y de los grupos sociales. Como instrumentos complementarios se celebran los Convenios Unicos de Desarrollo, que son los instrumentos jurídicos por los cuales se fijan las bases de cooperación que convenga desarrollar.

Según se expresa en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, existen en la actualidad sistemas de planeación en la mayoría de las entidades federativas y se impulsa la incorporación de los municipios a estas tareas. Como instrumentos básicos para la planeación regional se citan los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, Estatal y Regional.

Por lo que toca a la prestación de servicios públicos urbanos básicos, y su equitativa distribución, el Plan prevé la necesidad de jerarquizar los centros de población en cuatro niveles de atención: centros de servicios regionales, estatales, subregionales y de integración rural.

Las acciones relativas al desarrollo urbano se orientarán por las disposiciones de los planes y programas urbanos, estatales, municipales y locales, la atención preferente se centra en las ciudades medias "las cuales permiten incrementar los niveles de bienestar social con menores costos, atraer migrantes que de otra manera irían hasta las zonas metropolitanas; propiciar un desarrollo económico autosostenido, y operar con una administración más sencilla, sin las desventajas de congestionamiento, deterioro y contaminación de las grandes ciudades". (P.N.D. 1989-1994).

En lo que toca a la prestación de servicios públicos el Plan se fijó el objetivo de propiciar bajo esquemas concertados, la participación de los sectores privado, público y social en el financiamiento de infraestructuras de servicios de gran impacto social y la participación de los usuarios en la construcción, conservación y modernización de las mismas, así como la celebración de convenios

con el sector privado para ampliar y hacer eficientes algunos servicios como el de transporte público.

2.7. EL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL.

Los sistemas de tributación en el México post-revolucionario provocaron una situación caótica, que obligó al Presidente Plutarco Elías Calles a convocar a las entidades federativas a la primera Convención Nacional Fiscal, cuyos objetivos fundamentales fueron delimitar las competencias de la Federación y los Estados en materia impositiva, simplificar la fiscalización y crear un órgano permanente para estudiar los problemas y necesidades de la economía nacional, así como vigilar el plan único de impuestos que se propuso.

En 1928, el Presidente Calles estableció un programa de participación de los Estados en los impuestos federales, mediante la celebración de acuerdos con los gobiernos locales. Posteriormente se celebró la segunda Convención Fiscal en 1933 y otra en 1947; como resultado de esta última se promulgó la ley que regulaba el pago de participaciones en ingresos federales a las entidades federativas; la primera ley del impuesto federal en ingresos mercantiles; la ley de coordinación fiscal entre la Federación y los Estados, y la que otorgaba una compensación adicional a los Estados que celebraran el convenio de coordinación en materia del impuesto federal sobre ingresos mercantiles.

En 1970 se promulgó la nueva ley de coordinación fiscal, por la cual se instituyeron las bases del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, cuyos objetivos fundamentales son:

- A) Evitar la tributación múltiple sobre la misma fuente de ingresos.
- B) Asignar a cada nivel de gobierno las fuentes de ingreso necesarias para el desempeño de sus atribuciones.
- C) Transferir a las entidades federativas la administración de algunos impuestos federales.
- D) Convenir con las propias entidades la transferencia de participaciones a los municipios.
- E) Posibilitar el manejo municipal de algunos impuestos federales y estatales.

En el tiempo que lleva operando el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, se han logrado varios de sus objetivos, ya que el esquema fiscal del país se ha racionalizado y los gobiernos de los estados han aumentado considerablemente sus ingresos, en tanto que los municipios cubren casi el 70% de sus gastos, en promedio, con la participación de los impuestos coordinados.

Este último aspecto es lo que hace cuestionable al Sistema, ya que ha colocado a los municipios en una dependencia mayor del gobierno federal y estatal, pues son los gobiernos estatales quienes distribuyen y entregan los recursos financieros de mayor importancia

para el municipio, en tanto que éste ha sufrido una merma considerable en sus fuentes propias y directas de financiamiento.

La Ley de Coordinación Fiscal Federal prevé tres tipos de participaciones para los Municipios: la del 20% que deben otorgarles, cuando menos, los Gobiernos Estatales respecto de las participaciones que les correspondan del Fondo General de Participaciones; la proveniente del Fondo de Fomento Municipal y la relativa a los impuestos adicionales del comercio exterior.

Al respecto, Julián Salazar Medina expresa que al no incluir la recaudación federal participable, los impuestos adicionales del 3% sobre el impuesto general de exportación de petróleo crudo, gas y sus derivados, se ha observado una repercusión negativa en los municipios y entidades federativas.

El propio autor pone como ejemplo a seguir la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México que creó la Comisión Coordinadora de Capacitación y Asesoría Fiscal, cuyo objetivo primordial es la de actuar como consultor técnico de las Haciendas Públicas Municipales.

Este aspecto reviste especial importancia, ya que es obligación de los gobiernos estatales tomar toda clase de medidas que contribuyan a fortalecer a sus municipios, y en especial a los recursos humanos de éstos para que estén más capacitados y sean más eficientes en la administración de sus ingresos y egresos, en el control de su contabilidad, en el registro y control de los causantes, y en la eficiencia del procedimiento económico-coactivo de ejecución.

Los programas permanentes de asesoría a los municipios en materia jurídica, especialmente fiscal, y administración pública, seguramente beneficiarán y fortalecerán el desarrollo regional de las entidades federativas.

2.8. ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL

Las atribuciones y funciones de los Ayuntamientos se pueden englobar en dos ámbitos: la administración y la gestión municipales.

La administración comprende las funciones adjetivas que son las de planeación, hacienda, administración de personal, relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales.

La gestión abarca las funciones sustantivas, o sea las de servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, trabajo comunitario y las relaciones con la entidad federativa y la Federación.

Visto desde otro ángulo, la administración municipal es el conjunto de dependencias y entidades paramunicipales que realizan las funciones que tiene encomendadas el gobierno municipal, para los fines de este trabajo, me referiré a la gestión municipal de los servicios públicos, los cuales deben ser aquellos que la población del municipio requiere efectivamente, a cuyo efecto sus autoridades necesitan identificar:

- Los que tienen carácter prioritario por ser urgentes para la comunidad.

- La magnitud o alcance de la prestación requerida.
- Las proyecciones del crecimiento urbano municipal.
- Los costos de los equipos requeridos y de su mantenimiento.
- Las fuentes económicas del ayuntamiento para sostener el funcionamiento de asesoría técnica.
- El estudio permanente de los programas de desarrollo urbano, estatales y municipales.

Determinada la necesidad y capacidad para establecer un servicio público, se debe incluir en el programa de gobierno del ayuntamiento y, en caso de requerir apoyos, buscarlo en las autoridades estatales correspondientes.

NOTAS DEL CAPITULO SEGUNDO

- (1) Mejía Lira, José **PROBLEMATICA Y DESARROLLO MUNICIPAL**, Primera edición 1994, Edit. Plaza y Valdés, pág. 11.
- (2) Martínez Cabañas Gustavo, **LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO**, Tercera edición 1993, INAP-BANOBRAS, pág. 148.
- (3) *Ibíd*em, pág. 149.

CAPITULO TERCERO

3. LA CONCESION

3.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA CONCESIÓN

En todo trabajo de investigación es esencial recurrir al análisis histórico para entender las situaciones actuales, acertadamente se dice que la historia es la madre de la humanidad y que el hombre debe aprender de ella, por eso, en este trabajo se hará mención a lo que se considera el antecedente más lejano de la figura jurídica que actualmente conocemos como la concesión.

3.1.1. Análisis histórico de la concesión europea

La evolución histórica de la concesión en Europa, nos remonta precisamente a la antigüedad cuando se empieza a hablar de los privilegios que otorgaban los soberanos para premiar a sus vasallos por servicios prestados; generalmente consistían en otorgar ciertas partes de territorio, la explotación de algunos productos minerales o del comercio, la utilización de las vías de comunicación principalmente terrestres y marinas, y algunos casos para regular aspectos administrativos y hasta judiciales.(1)

En el estudio de los antecedentes históricos de esta figura jurídica deben señalarse las aportaciones de algunos países como:

Inglaterra, Francia, España, Estados Unidos de Norteamérica y México, mismos que a continuación se abordarán.

Inglaterra es uno de los países europeos, donde primeramente aparece un mayor número de concesiones. Esta proliferación se da en íntima relación con el surgimiento de los adelantos técnicos que hicieron posible la Revolución Industrial, que se traduce en la aparición de nuevos sistemas de producción, de trastocar lo hasta entonces conocido : nuevas industrias , procesos de producción y maquinaria .

En el siglo XIX las concesiones se desarrollaron principalmente en materia ferroviaria y en materia de navegación. Las primeras concesiones ferroviarias fueron objeto de polémicas porque las sociedades explotadoras de canales y carreteras se oponían radicalmente a su otorgamiento, ya que constituían para ellos una fuerte competencia, sin embargo esta resistencia fue superada y se siguieron otorgando a tal grado que la existencia de múltiples compañías ferroviarias ocasionaban el entorpecimiento del servicio. Este caos provocó la necesidad de crear un organismo que coordinara las distintas compañías concesionarias, es entonces cuando aparece el Railway Clearing System considerado como uno de los antecedentes importantes en el control de las concesiones ferroviarias en el siglo XIX.(2)

La proliferación de concesiones no sólo surge en materia ferroviaria, sino que también en materia de navegación durante dicho periodo, Inglaterra se consideró como una de las potencias mundiales en esta actividad, sus primeras compañías datan desde los primeros treinta años del siglo XIX. Una que sirvió de modelo fue la

Peninsular and Oriental Co., que explotaba la línea de Londres a la India y extremo Oriente.

Las aportaciones de Inglaterra a la humanidad que se consideran importantes surgieron como consecuencia de la Revolución Industrial, porque contribuyeron de manera directa al desarrollo de las concesiones durante el siglo XIX.

Igual que Inglaterra, hay otro país en donde se encuentran antecedentes interesantes, particularmente en materia de explotación de caminos. Se trata de Estados Unidos de Norteamérica. Después de haber logrado independizarse de Inglaterra, empieza a organizar mediante sus gobiernos estatales la construcción de carreteras entre las ciudades más importantes y otorga su explotación a particulares que se encuentran organizados en compañías, las cuales trabajan utilizando un carro de cuatro ruedas tirado por seis robustos caballos o bueyes. A mediados del siglo XIX las compañías se incrementan, una de las representativas más poderosas de la época fue la Rusell and Major Co., que poseía 6250 carromatos y setenta y cinco mil bueyes, cifra relevante en ese tiempo.(3)

Como se ha podido apreciar en la evolución de la concesión existieron aportaciones de carácter técnico que lograron directamente su desarrollo e incremento en materia de transporte principalmente, sin embargo también hubo aportaciones en materia de la doctrina jurídica, específicamente de Francia, país que fue el primero en estudiar su origen, evolución y estructura.

En los comienzos del presente siglo, surge un antecedente relevante para la doctrina jurídica administrativa, cuando la concesión de servicios públicos alcanzó caracteres propios y

definidos al separarse doctrinaria y jurisprudencialmente de la concesión de obra pública que hasta el momento se hallaban mezcladas por razones de carácter histórico. Así tenemos que la concesión en el Derecho Francés que se ha reproducido en otros países es bien ilustrativa: bajo la monarquía se consideraba exclusivamente la obra pública a construirse y se reconocía al concesionario la plena propiedad sobre la misma; en el siglo XIX todavía se colocaba en primer plano la obra pública a construir, pero se tenía en cuenta la explotación ulterior que haría el concesionario; a fines de ese siglo y en el presente la explotación del servicio aparece como elemento fundamental siendo la construcción de la obra un aspecto secundario e incluso puede no existir.(4)

Indudablemente Francia constituye un eslabón importante en la evolución histórica de la concesión, porque gracias a la separación lograda por su doctrina y jurisprudencia, actualmente se estudia separadamente el concepto de concesión de bienes del Estado y concesión de servicios públicos.

Por otra parte, en España se precisa con perfiles bien definidos la concesión minera, sobre todo en territorios coloniales. Así, encontramos numerosas disposiciones legales que regulan la materia minera y que son aplicables al territorio de la Nueva España:

- A).- La primera fue la cédula del 9 de diciembre de 1526, expedida en Granada por Felipe II, la cual reconocía que el dominio de la superficie no implicaba el dominio de la veta o del subsuelo y aunque podía ser concedida su explotación a

los particulares, la Corona seguía conservando su dominio radical y directo.

- B).-** El 10 de enero de 1559 se expidió, por la princesa Doña Juana, una Ley de Minas, anulando las antiguas mercedes e incorporando las minas de oro, plata y azogue a la Corona cuando no se hubieren trabajado.
- C).-** Las Ordenanzas de Minería o también llamadas del Antiguo Cuaderno, expedidas el 7 de marzo de 1693 y las del Nuevo Cuaderno, expedidas el 22 de agosto de 1584 constituyen una verdadera codificación sobre las minas y además perfilan importantes principios para la concesión minera.
- D).-** Las Ordenanzas de Aranjuez fueron expedidas el 22 de mayo de 1783, hablan en el Título V del dominio real de las minas y de su concesión a los particulares y del derecho que por ésta deben pagar. Estas Ordenanzas rigieron en el México Independiente, hasta el Código de Minería, del 22 de noviembre de 1884. (5)

En otras materias, se firmaron contratos entre la administración pública y los particulares para prestar determinados servicios públicos y para utilizar algunos bienes del Estado. En esos contratos, las partes estipulaban las condiciones financieras y de toda índole que afectarían a la actividad del concesionario; en ocasiones señalaban también en ellos las tarifas que pagarían los usuarios, ya que en esa época la legislación administrativa era muy escasa.

3.1.2. Análisis histórico de la concesión en México

La evolución histórica de la concesión en México nos remonta al siglo XIX y comienzos del presente, precisamente cuando el Estado Mexicano venía celebrando contratos concesión en algunas materias que en ese momento se consideraron importantes para su desarrollo, tales como la ferroviaria, la bancaria, la de energía eléctrica y la petrolera.

Una de las tareas que emprendió el gobierno del México Independiente fue la de tratar de establecer en el país un sistema adecuado de comunicaciones ferroviarias, cuyo uso empezaba a generalizarse en otras naciones como: Inglaterra, Estados Unidos de Norteamérica y Francia. Su propósito sería la satisfacción de necesidades internas de comunicación y para tal efecto se otorgaron concesiones para la construcción de ferrocarriles, de entre ellas destacan las siguientes:

- A).- En el año de 1837, el contrato concesión para la construcción de la vía férrea México-Veracruz

- B).- En el año de 1853, el contrato concesión para continuar la construcción del ferrocarril por Puebla.
- C).- En el año de 1861, se otorgó el derecho para continuar la construcción del ferrocarril por Puebla.
- D).- En el transcurso de los años de 1842, 1853, 1878 y 1896 se otorgaron múltiples contratos concesión, para la construcción del ferrocarril de Tehuantepec.
- E).- En el año de 1880, la construcción del ferrocarril México-Nuevo-Laredo y México-Paso del Norte (6)

Es precisamente durante la administración del General Porfirio Díaz, cuando se incrementan los contratos concesión, especialmente en lo referente a las vías ferroviarias, otorgándose a Compañías Norteamericanas, Inglesas, Francesas y en menor número a Compañías Mexicanas.

En materia bancaria, los contratos de concesión se sucedieron de la siguiente manera:

- A).- En el año de 1857, se estableció el Banco de México

- B).- En el año de 1864 se estableció el Banco de Londres y México
- C).- En el año de 1881, se estableció un banco de depósito, descuento y emisión denominado Banco Nacional Mexicano
- D).- En el año de 1882, se estableció el Banco Mercantil Agrícola e Hipotecario
- E).- En el año de 1883, se estableció el Banco de Empleados (7)

En materia de energía eléctrica se celebraron cronológicamente los siguientes contratos concesión :

- A).- En el año de 1895, para explotar las caídas del río Necaxa; contrato que se traspasó posteriormente, con la aprobación del Congreso de la Unión el 29 de marzo de 1903 a The Mexican Light and Power Co.
- B).- El 31 de marzo de 1896, las autoridades del Distrito Federal celebraron contratos concesión con la empresa Siemens Halske de Alemania para operar una planta generadora de vapor en Nonoalco.

- C).- En el año de 1896, se celebró contrato concesión para explotar una caída de agua del río de Monte Alto.
- D).- El 12 de septiembre de 1900, se celebró un contrato concesión entre las autoridades del Distrito Federal y la empresa The Mexican Gas and Electric Company Limited. (8)

En materia petrolera se puede decir que durante el Porfiriato se brindaron toda clase de facilidades y privilegios a la inversión extranjera a pesar de las reducidas dimensiones que la explotación tenía todavía en el año de 1910, empresas particulares, principalmente norteamericanas e inglesas poseían concesiones sobre extensas zonas petroleras de la Costa del Golfo de México; entre las compañías que usufructuaban esos contratos concesión, destacan las siguientes:

- Compañía Mexicana de Petróleo El Aguila, S.A.
- Compañía Naviera de San Cristóbal, S.A.
- Huasteca Petroleum Corporation
- Stanford y Compañía, S. en C., Penn Mex Fuel Company
- Richmond Petroleum Company de México, California

- Standard Oil Company of México
- Compañía Petrolera El Agwl S.A.
- Compañía de Gas y Combustible Imperio
- Consolidated Oil Company of México
- Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S.A.
- Sábalo Transportation Company
- Clarita, S.A.
- Cacalilao, S.A.

Años más tarde, estas compañías desaparecerían por disposición del Decreto de Expropiación de los Bienes de las Compañías Petroleras expedido por el entonces Presidente de la República General Lázaro Cárdenas del Río el 18 de marzo de 1938.(*).

Como se puede apreciar, las concesiones que se otorgaron en México durante el siglo XVIII y principios del XIX se manejaron jurídicamente como contratos concesión. En la actualidad ya no se manejan como tal, sino como un acto jurídico complejo.

En algunos casos no sólo se ha eliminado el concepto de contrato, sino que el Estado se ha venido reservando para sí la realización de determinadas actividades de interés público, antes realizadas por particulares mediante la figura de la concesión, tal es

el caso de los ferrocarriles, la energía eléctrica y la industria petrolera.

Es de llamar la atención el paralelismo existente entre las políticas puestas en práctica en la etapa histórica de la dictadura porfirista en el renglón de las facilidades a inversionistas extranjeros en rubros que posteriormente el Estado se reservó para sí, por considerarlos prioritarios para el desarrollo y lo que actualmente caracteriza al Liberalismo Social.

NOTAS DEL CAPITULO TERCERO

- (1).- Acosta Romero, Miguel.- "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO".- edit. Porrúa, 7ª edic.- México, 1986.- p. 582.
- (2).- Vázquez de Prada, Valentín.- "HISTORIA ECONOMICA MUNDIAL".- edit. Rialp.- España 1961.- p. 113
- (3).- Ibidem.- p. 105
- (4).- Sayagues Laso, Enrique.- "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO".- s/edit. T. II.- Montevideo 1959.- p. 12
- (5).- Acosta Romero, Miguel.- Op. Cit..- pp. 583 a 584.
- (6).- Ibidem.- p. 584.
- (7).- Ibidem.- p. 583.
- (8).- Ibidem.- pp. 583 y 584.
- (*).- En el acto oficial conmemorativo del 56 aniversario de la expropiación petrolera, que encabezó el C: Lic. Carlos Salinas de Gortari, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, expresó que : "... Pemex no acatará voluntades externas ... es deber del gobierno, evitar que se debilite y sea presa de intereses particulares ... en la apertura comercial, el manejo de Pemex como empresa estatal y el uso del petróleo en beneficio de los mexicanos seguirán siendo puntos no negociables".- Cfr. "LA JORNADA".- No. 3421.- Año 10.- México 18 de Marzo de 1994.

CAPITULO CUARTO

4. LA CONCESION EN LA DOCTRINA MEXICANA

4.- Señala el maestro Gabino Fraga en su obra "**Derecho Administrativo**" que la concesión es:

" ... el acto por el cual se concede a un particular el manejo o la explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de los bienes del dominio del Estado. " (1)

Por su parte, Andrés Serra Rojas expresa que la concesión administrativa es un procedimiento discrecional del Estado, por el cual entrega a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el propio Estado no está en condiciones de desarrollar, por su incapacidad económica, o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización.(2)

4.1. ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONCEPTO CONCESIÓN

Al estudiar la concesión desde el punto de vista del marco jurídico, podemos observar que tanto nuestra Doctrina como la extranjera, han dividido a la concesión para su estudio en dos grupos que son:

- La concesión para explotar o administrar los bienes del dominio del Estado y
- La concesión para explotar o administrar un servicio público

Es importante destacar que la figura de la concesión no surge a manera de gratificación a particulares cuando estos han prestado algún servicio al Estado como tradicionalmente se concebía, sino que la legislación actual la conceptúa como una manera de organizar administrativamente el quehacer público (descentralización por colaboración) así como cuando por razones de incapacidad económica, técnica, de organización y/o administrativa, no puede por sí o por conducto de sus organismos realizar determinada actividad. Por ello, recurre a la colaboración de los particulares.

Entre las actividades que usualmente se otorgan mediante la concesión se encuentra la explotación de los bienes del Estado, la prestación de un servicio público, actividades que pueden ser otorgadas por la Administración Pública Federal; Estatal y/o Municipal con las variaciones que imponga fundamentalmente la legislación correspondiente, la práctica y las necesidades de la comunidad.

Los elementos que intervienen en la concesión administrativa son los siguientes:

- A).- La autoridad administrativa concedente, como su nombre lo

indica, es la autoridad que otorga la concesión al particular y puede ser la administración pública en sus tres niveles de gobierno.

- B).- El concesionario, es la persona física o moral a quien la autoridad administrativa le otorga la concesión.
- C).- Los particulares que intervienen en la relación con el concesionario que explota los bienes del Estado o que presta un servicio público, en cuyo caso reciben el nombre de usuarios.

4.2. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONCESIÓN

Actualmente, resulta punto de convergencia la discusión respecto del análisis de la naturaleza jurídica de la concesión, al respecto, se han expresado diversas opiniones doctrinales.

Así, algunos autores, afirman que la concesión administrativa es un contrato que encuadra en el marco del derecho privado, otros autores opinan que se trata de un acto unilateral y reglamentario y, finalmente, hay quienes dicen que se trata de un acto de naturaleza mixta o compleja.

Para la teoría contractual por ejemplo:

"... la concesión es el resultado de un contrato celebrado entre la Administración Pública y el concesionario que es una persona física o una persona jurídica colectiva. El concesionario se encarga de la realización de una obra o de la prestación de un servicio mediante prestaciones de carácter económico." (3)

El planteamiento anterior, ha sido duramente criticado, bajo el argumento de que no es posible suponer la inmersión de la concesión en el contrato, ya que se otorga al concesionario una esfera de actuación que es originalmente administrativa, en ella el Estado tiene y conserva la titularidad de la actividad de explotación, al concesionario sólo se le otorga la exacta cantidad de atribuciones para la ejecución del servicio o la explotación del bien público, además, el Estado puede imponer nuevas obligaciones al concesionario, situación que es inadmisibles en el contrato de derecho privado, puesto que una vez aceptadas las cláusulas no pueden modificarse.

Para otros autores:

"...la concesión es un acto jurídico unilateral que se somete por un mandato del poder público a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas." (4)

Según esta teoría, cuando el Estado transfiere al concesionario una parte de las funciones que le corresponden, lleva implícita la idea de una situación de privilegio y con el mismo derecho que tiene para otorgar la concesión, puede modificar o revocar el régimen al que está sujeta cuando así lo exija el interés público.

Esta teoría resulta criticable en cuanto se prescinde de la voluntad del concesionario, esta situación arbitraria sobre él no es aplicable en un Estado de Derecho, porque constituye un sacrificio del interés del particular (concesionario) y de su derecho individual.

En la doctrina jurídica mexicana, se señala que la concesión administrativa es un acto de naturaleza mixta o compleja compuesta por tres elementos que son:

"Un acto reglamentario; un acto condición y un contrato". (5)

Cabe destacar el hecho de que todas las normas que fijan la organización y funcionamiento de la concesión, son de naturaleza reglamentaria, vgr., las disposiciones relativas a horarios, tarifas, modalidades de prestación, condiciones de explotación, derechos de los usuarios, entre otros.

En el mismo sentido, es de destacarse el hecho de que todas las disposiciones reglamentarias pueden ser modificadas unilateralmente por la administración pública concedente en caso de que varíen las necesidades que se satisfacen mediante el servicio público. Esto ocurre aún sin el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual, sino una situación en la que se toma en cuenta, sobre todo, el interés público.

Dice Gabino Fraga que la concesión es :

" El acto condición que como su nombre lo indica condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para explotar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales, etc. " (6)

Este acto atribuye al concesionario la calidad de administrador y actualiza a su favor o en su perjuicio todos los derechos y obligaciones establecidos en la ley:

"...en esencia el concesionario es un particular que sin perder la característica como tal, puede en los casos que en la ley le autoriza actuar a nombre del Estado." (7)

Para concluir, se afirma que la concesión administrativa contiene un elemento contractual, constituido por ciertas cláusulas que establecen un acuerdo de voluntad entre la administración pública y el particular, relacionados con algunos aspectos de la concesión como son: la duración y el contenido económico de la explotación.

Ambos aspectos resultan de singular importancia para el futuro concesionario, ya que mediante ellos asegura una ganancia legítima y razonable.

La finalidad del elemento contractual :

"...es la protección de los intereses legítimos del concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la administración pública." (8)

Considero conveniente analizar la concesión en un doble aspecto, es decir, en el modo de cómo nace el vínculo jurídico y en los efectos que produce; dicho en otras palabras, en los planos formal y material.

En el plano formal, resulta evidente que la concesión constituye un acto bilateral que surge cuando se opera el acuerdo de ambas voluntades, es decir, de la administración pública y del particular que, una vez otorgada la concesión se vuelve concesionario; lo anterior, se puede observar fácilmente en la práctica cotidiana, cuando algunas veces el particular inicia el trámite solicitando el otorgamiento de la concesión y en otras ocasiones, la iniciativa parte precisamente de la administración pública, como sucede cuando se llama a licitación o a propuestas para concederla, sin embargo, sea cual sea la forma en que se desarrolle el procedimiento para otorgarla, el vínculo nace con el acuerdo de ambas partes.

Por cuanto hace al aspecto material, la concesión aparece como un acto de contenido complejo, integrado regularmente por tres elementos, a saber:

- Un acto reglamentario

- Un acto contractual, y
- Un acto condición

Lo anterior permite establecer algunas conclusiones y precisar que: formalmente la concesión es un acto bilateral que nace del acuerdo entre la administración pública y un particular, que posteriormente se le denomina concesionario, y que materialmente se trata de un acto de contenido complejo dadas las consideraciones asentadas al respecto.

4.3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONCESIÓN EN MÉXICO

Para ubicar la figura de la concesión en el marco del Derecho, acudimos a lo expresado por Miguel Acosta Romero, quien en su obra nos dice que:

"El régimen jurídico que regula la concesión y las relaciones entre la administración y el concesionario de Derecho Público, está constituido por el conjunto de normas establecidas en las leyes, los reglamentos, decretos, circulares y acuerdos que fijan precisamente el régimen a que están sometidos la concesión, el concesionario y su actividad." (9)

Nuestra legislación administrativa emplea el término concesión en numerosas disposiciones jurídicas, como las siguientes:

- Concesión de servicios públicos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal
- Concesión minera en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de la minería
- Concesión de aguas, en la Ley Federal de Aguas
- Concesión de transporte, en la Ley General de Vías de Comunicación
- Concesiones para establecer estaciones de radio y televisión, en la Ley General de Radio y Televisión
- Concesión para la explotación de los bienes de la Federación, en la Ley de la Reforma Agraria
- Concesiones aéreas, en la Ley de Vías Generales de Comunicación
- Concesiones para explotar invenciones, en la Ley de Invenciones y Marcas

- Concesión forestal, en la Ley Forestal
- Concesión de caza, en la Ley Federal de Caza y Ley Federal de Pesca

El empleo del término concesión en la legislación administrativa, no es muy preciso, ya que con frecuencia se utiliza como sinónimo de permiso, autorización y licencia, sin tomar en cuenta que estos actos tienen un significado distinto :

"El permiso es un título necesario que otorga la autoridad administrativa para hacer o decir una cosa o para no hacer, es una limitación temporal más reducida que la concesión y su régimen es más flexible."
(10)

Por otra parte, autorizar es facultar a una persona de derecho público para que cumpla un acto que excede a su competencia, por una autoridad que está legalmente capacitada, para ello. Además la autorización permite el ejercicio de un derecho preexistente por lo que, al cumplirse con los requisitos legales se asegura el interés público y permite a la autoridad administrativa levantar el obstáculo que facilita al particular el ejercicio de un derecho. En cambio en la concesión se está en presencia de la creación o constitución de un derecho nuevo que no existía anteriormente. (11)

Finalmente la licencia es:

"... el acto en virtud del cual se da acceso a los particulares a la realización de determinadas actividades que deben estar controladas de alguna forma por el Estado." (12)

Con lo anterior, se diferencia claramente la concesión de la autorización, el permiso, y la licencia porque dichos actos establecen el ejercicio de un derecho preexistente y permiten una amplia libertad de obrar al particular, cumpliendo determinadas condiciones, en cambio, en la concesión se está en presencia de la creación de un nuevo derecho en beneficio del concesionario que no existía anteriormente para él, por eso se dice doctrinalmente que en este aspecto la concesión es una figura jurídica constitutiva.

Existen algunas concesiones que son de aplicación federal, sin embargo, los gobiernos Estatales y Municipales también pueden otorgar concesiones.

4.4. LA CONCESIÓN DE BIENES PATRIMONIALES DEL ESTADO

Por cuanto hace a la concesión de bienes patrimoniales del Estado, en el presente apartado se abordarán algunos aspectos dejando asentado que el Estado Mexicano tradicionalmente se ha reservado algunos rubros considerados como prioritarios, vgr; el petróleo.

El patrimonio de la nación, de las entidades federativas y el de los municipios, está constituido por un conjunto de elementos materiales, tanto del dominio público como del dominio privado, bienes, derechos e ingresos, elementos que constituyen el

instrumento económico y material para cumplir sus actividades y cometidos

La legislación administrativa, determina el régimen jurídico a que están sujetos los bienes del dominio público y los bienes del dominio privado, y establece como concesionables a los particulares, los bienes del dominio público, mismos que tienen la característica de inembargables e imprescriptibles, es decir, el Estado no pierde la titularidad sobre ellos mientras formen parte del dominio público.

Entre los elementos integrantes del dominio público de la Federación se encuentran incluidos los bienes de dominio directo y de propiedad de la Nación referidos en el artículo 27 Constitucional, párrafos cuarto y quinto, dicho artículo establece las bases jurídicas para el otorgamiento de las concesiones en esa materia, en el párrafo sexto dispone lo siguiente:

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independiente de la fecha de otorgamiento de las concesiones y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas".(13)

Tomando en cuenta lo anterior, la doctrina mexicana define la concesión de bienes de la Nación como :

"...el acto de poder público que faculta a los particulares la explotación de bienes del dominio directo y de propiedad de la Nación por cuenta del concesionario y haciendo suyos los productos que extraiga." (14)

En el artículo 27 Constitucional se señalan algunas limitaciones al régimen de la concesión, por ejemplo:

"...Tratándose de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señala la ley reglamentaria respectiva." (15)

Por otra parte tenemos que :

"...corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y los recursos

naturales que se requieren para dichos fines." (16)

"Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos."(17)

Finalmente por lo que toca a la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se establece lo siguiente:

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

fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas." (18)

La medida anterior que señala la Constitución tiene un contenido histórico, puesto que las concesiones otorgadas a extranjeros en tiempos pasados, fueron causa de graves conflictos internacionales y de constantes atentados a la soberanía nacional, con esta limitante se busca evitar dichos abusos.

4.5. LA CONCESIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Debido fundamentalmente a que en tiempos recientes el número de estudiosos e investigadores de la administración pública ha proliferado sensiblemente, en la misma proporción existen conceptos y tesis que en ocasiones difieren tanto unos de otros, que en lugar de esclarecer un concepto lo hacen aún más confuso e impreciso, específicamente el concepto de concesión de servicio público.

En la doctrina administrativa mexicana existe un criterio que considera al servicio público como una parte de la actividad de la administración pública y lo define 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)." (19)

La legislación jurídica mexicana alude al concepto de servicios públicos pero no señala un criterio único para definirlos. Sin embargo, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, ya define al servicio público como :

"...la actividad organizada que se realiza conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público." (20)

En el concepto anterior se precisa la influencia de la doctrina administrativa que igualmente considera como caracteres fundamentales comunes a los servicios públicos, el de continuidad, uniformidad y regularidad.

Doctrinalmente se señala que:

"... el carácter esencial del servicio público es la continuidad, ya que hace a la existencia del mismo y ello quiere decir que la prestación no puede interrumpirse ni paralizarse, ya que se ha establecido en beneficio de toda la colectividad." (21)

Por ejemplo, la paralización de algunos servicios públicos de vital importancia como el de agua potable y el de energía eléctrica, pueden acarrear graves daños a la colectividad, por ello la opinión de los juristas considera que debe sancionarse todo acto tendiente a su interrupción total o parcial.

Otro carácter fundamental del servicio público es el principio de igualdad. Este principio significa que un servicio público se debe proporcionar a todos los integrantes de la comunidad, sin incurrir en distinciones, favoritismos ni discriminaciones; es decir, el servicio debe representar un beneficio colectivo. De acuerdo a este principio, los servicios públicos se deben prestar en igualdad de condiciones a toda la población.

"Algunos autores denominan a este carácter uniformidad y se dice entonces que el servicio es uniforme porque las prestaciones deben ser iguales, para todos aquellos que dentro de una misma situación se encuentran en condiciones de solicitar su beneficio." (22)

Los servicios públicos deben prestarse con regularidad. Este carácter es distinto del de la continuidad. Un servicio es continuo cuando no se interrumpe. Es regular cuando se presta en forma correcta y de acuerdo con la reglamentación vigente. (23)

En la Guía Técnica No. 9 elaborada por el Instituto Nacional de Administración Pública se toman en consideración las siguientes características del servicio público:

- La obligatoriedad, relativa al deber de las autoridades municipales para prestar los servicios públicos.
- La legalidad, que obliga a prestar los servicios públicos conforme a las normas y condiciones fijadas por las leyes respectivas.
- La igualdad, ya que los servicios deben prestarse a todos los miembros de una comunidad sin distinción alguna, dichos servicios se instauran para satisfacer necesidades de la colectividad.
- La permanencia, que implica la prestación de los servicios de manera regular y continua.
- La equidad, que obliga a la prestación del servicio sin fines de lucro o especulación.
- La adecuación, conforme a la cual el servicio debe prestarse en relación a la cantidad y calidad que requieren los habitantes del municipio.

Finalmente sobre la permanencia, carácter que indica el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito

Federal, quiere decir que un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, de tal manera que no haya interrupciones en su prestación. No puede concebirse que un servicio público se preste por periodos, vgr., los servicios de energía eléctrica y de transporte.

Doctrinalmente los servicios públicos se clasifican atendiendo a diversos criterios, entre ellos podemos citar los siguientes:

1.- Por la persona administrativa de quien dependen se dividen en :

A).- Servicios Públicos Federales,

B).- Servicios Públicos Estatales y

C).- Servicios Públicos Municipales. (24)

2.- Por razón de su competencia se dividen en:

A).- Servicios Públicos Exclusivos y

B).- Servicios Públicos Concurrentes.

Los Servicios Públicos Exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas. El artículo 28 Constitucional señala algunos servicios como exclusivos del Estado en los siguientes términos:

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva

en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión." (25)

Los Servicios Públicos Concurrentes se refieren a las necesidades que también puede satisfacer el esfuerzo particular vgr., la educación, la beneficencia y la asistencia social.

3.- Por el sistema de prestación se clasifican en :

A).- Servicios Públicos de Gestión Directa

B).- Servicios Públicos de Gestión Indirecta

C).- Servicios Públicos de Gestión Mixta

La gestión directa puede realizarse por la propia administración centralizada; por entidades descentralizadas o empresas de Estado.

La gestión indirecta puede realizarse por medio de contratación de servicios públicos y concesión. En cuanto a la gestión mixta se entiende que debe considerarse el supuesto de lo realizado por las sociedades de economía mixta. De acuerdo con lo anterior, tenemos que la concesión constituye uno de los modos de gestión indirecta de los servicios públicos, así pues, una vez ubicada, pasaremos a establecer su definición.

El maestro Andrés Serra Rojas, uno de los principales exponentes de la doctrina jurídica administrativa de nuestro país, define a la concesión de servicio público como:

"...un acto administrativo complejo, contractual y reglamentario, en virtud del cual el funcionamiento de un servicio público es confiado temporalmente a un individuo o empresa concesionaria que asume todas las responsabilidades del mismo y se remunera con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concedido." (26)

En la gestión indirecta, la satisfacción de necesidades de interés público no es cumplida directamente por la administración pública, sino por una persona jurídica privada que se denomina concesionario, a quien el Estado delega un poder jurídico para la realización del servicio concedido. La delegación no significa que el concedente renuncie al ejercicio de sus facultades ya que atribuye al concesionario solamente las indispensables para la realización del servicio, reservándose en todo momento sus poderes de intervención y control. La atribución dará a favor del concesionario un derecho

personal, temporal y revocable. El servicio público concedido continúa siendo servicio público y la administración concedente retiene el poder de prestar en cualquier momento el servicio concedido, por lo demás, la delegación que se le hace al concesionario no se realiza en interés privado del mismo, sino exclusivamente en interés público.

Con relación a los servicios públicos que se pueden concesionar cabe señalar que la concesión funciona sólo en algunos supuestos tal como se mencionará en el capítulo próximo.

4.5.1. Principios generales que rigen el otorgamiento de concesiones

El otorgamiento de concesiones en el ámbito estatal y municipal debe siempre sujetarse al régimen jurídico de la materia objeto de la concesión, y deben además establecerse principios que garanticen fundamentalmente los dos aspectos siguientes:

- Que el poder público local pueda ejercer el control sobre el bien o servicio público objeto de la concesión, y
- Asegurar que el concesionario tenga la competencia y los recursos adecuados para la explotación de la concesión, bien sea de servicios públicos o de bienes de dominio público.

De acuerdo con los tratadistas de derecho administrativo, Andrés Serra Rojas, Gabino Fraga y Miguel Acosta Romero, los principios generales que deben regir las concesiones en nuestro país son los siguientes:

1. Capacidad del concesionario.
2. Derechos y obligaciones.
3. Plazo.
4. Tarifas.
5. Extinción.

La capacidad del concesionario de bienes y servicios públicos depende del régimen jurídico que le sea aplicable, en términos generales, pueden distinguirse tres tipos de capacidades del concesionario:

- A).- Capacidad jurídica, se refiere al establecimiento de normas que regulan el otorgamiento de concesiones sólo a mexicanos que sean personas físicas o morales, las prohibiciones a personas extranjeras o las condiciones para otorgarles una concesión, las preferencias en el otorgamiento de la concesión y los casos en que procedan los traspasos

de los derechos derivados de la concesión.

- B).- Capacidad técnica, implica que el concesionario debe contar con conocimientos técnicos adecuados, personal calificado y competente y todos los recursos materiales y de equipo necesarios para el establecimiento y/o explotación de un servicio público o un bien de dominio público estatal o municipal.

- C).- Capacidad financiera, lo cual significa que el concesionario debe de contar con el capital suficiente para hacer frente a las necesidades de recursos materiales y humanos para la explotación del bien o servicio público objeto de la concesión.

4.5.2. Derechos y obligaciones del concesionario

Desde el momento que el concesionario toma a su cargo la ejecución de un servicio público se le transfieren ciertos derechos jurídicos característicos del derecho público, que la administración posee para cumplir sus fines específicos:

En la concesión de servicio público, el establecerlo y explotarlo; en la de bienes del Estado, el de utilizarlos, y en algunos

casos, el de apropiárselos, como es el caso de minas y aguas nacionales.

Los derechos marcados con anterioridad son importantes para el concesionario porque le transfieren algunas facultades originalmente administrativas en razón de la utilidad pública que se le reconoce a los servicios públicos. Estos derechos tienden a facilitar dicha explotación y a impedir que se vea obstruida por intereses particulares.

Debe aclararse que los derechos otorgados no están establecidos en beneficio personal del concesionario sino en vista del interés colectivo. Por otro lado la concesión no sólo crea derechos en favor del concesionario, sino que también le opone obligaciones, entre ellas las siguientes:

- A).- Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión.
- B).- No transferir, ceder, gravar o enajenar los derechos derivados de la concesión, sin el previo consentimiento de la autoridad concedente.
- C).- Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público en condiciones óptimas.

- D).- No ceder, traspasar o gravar el equipo o los bienes destinados a la concesión, sin el consentimiento de la autoridad concedente.
- E).- Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público, y
- F).- Prestar el servicio público en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales. (27)

Con relación a lo anterior se puede comentar que la legislación administrativa y la doctrina determinan algunos derechos y obligaciones que se aplican igualmente tanto a la concesión de bienes del estado como a la concesión del servicio público.

4.5.3. Facultades del Estado y municipio

Las principales facultades que las autoridades estatales y municipales tienen en materia de concesiones son la vigilancia del cumplimiento de obligaciones del concesionario, que los bienes del servicio público sean destinados para ello, que no se especule con la prestación del servicio público y ocupar manera fundada y motivada el servicio público, o intervenir su administración cuando el concesionario se niegue a prestar el servicio o no lo preste de manera eficaz.

4.5.4. Procedimiento para otorgar la concesión

Se realizó la revisión de las disposiciones contenidas en las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de Veracruz, Tlaxcala, Tabasco y Puebla en el rubro relativo a la Concesión de los Servicios Públicos, no habiéndose observado uniformidad en los aspectos jurídico-administrativos para su otorgamiento.

Con base en dicho análisis considero pertinente que todo procedimiento para otorgar concesiones, incluya los siguientes aspectos:

- A).- Acuerdo del ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar directamente el servicio o la conveniencia de concesionarlo o la imposibilidad de que el Estado lo atienda, el cual deberá publicarse en el periódico o gaceta oficial o en dos de los diarios de mayor circulación de la entidad.

- B).- Convocatoria de la concesión, cuyas bases deberán darse a conocer en la publicación citada en el inciso anterior, señalando entre otros puntos, el fundamento legal para otorgar y revocar la concesión, la justificación o conveniencia para el Estado o municipio de otorgar la concesión; los requisitos para poder

ser concesionario del servicio, dando preferencia a los vecinos de la región; la duración de la concesión; el régimen a que deberá estar sometida ésta; la capacidad técnica y financiera del solicitante; garantías que deberán otorgarse; la autoridad ante la cual se deberá presentar la solicitud; fecha límite para la presentación de solicitudes; así como otros requisitos que estime la autoridad concedente.

C).- Instalación de un Comité Técnico de Licitación de Concesiones, que reciba, analice y apruebe las solicitudes de las personas interesadas; dicho Comité debe conformarse por los servidores públicos municipales competentes en la materia y ramo de la concesión.

D).- Emisión por parte del Comité Técnico de Licitación de un dictamen técnico, financiero, legal y administrativo para que el Ayuntamiento pueda emitir una resolución que determine las solicitudes rechazadas y sus motivos, así como la selección del ganador de la concesión, hecho lo

cual deberá publicarse la resolución que señalará los términos y condiciones a que se sujetará la prestación del servicio concesionado, la sujeción de éste a las tarifas que fije la autoridad estatal o municipal y la posibilidad de notificar el servicio público cuando lo exija el interés público.

- E).- En los casos en que el plazo de la concesión exceda el período de la gestión municipal, se requerirá la autorización de la Legislatura Local.

Por otro lado en las concesiones de servicio público existe un elemento que necesariamente debe tomarse en cuenta, es el que se refiere a la tarifa. Se entiende por tarifa :

" ... el sistema de precios que deben ser fijados por el Estado y que una entidad pública o privada percibe por la prestación de un servicio público."(28)

Particularmente en las concesiones de servicios públicos, las tarifas constituyen el elemento esencial de la economía financiera de la explotación, porque mediante su percepción el concesionario remunera los gastos de organización y funcionamiento de la misma.

La legislación mexicana vigente considera que las tarifas no forman parte de las cláusulas contractuales de la concesión, sino que

constituyen un elemento importante de la reglamentación del servicio, por eso corresponde a la administración pública fijarlas de manera unilateral. Su estudio debe hacerse sobre bases técnicas que permitan al concesionario no sólo obtener utilidades, sino realizar nuevas inversiones en equipo moderno y adecuado para prestar el servicio en forma eficiente.

4.5.5.- Duración de la concesión

Actualmente en nuestro país, las concesiones son de duración limitada o temporal, su plazo está determinado por las leyes aplicables.

El principio doctrinal que domina en la fijación del término para las concesiones del servicio público es el que, durante su vigencia pueda el concesionario, no sólo obtener una utilidad razonable sobre sus inversiones, sino que también recuperar el importe de éstas por medio de las cuotas que pagan los usuarios por el servicio. Este principio se encuentra plasmado en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en su artículo 27 fracción I, que dispone que:

"Las concesiones de servicios públicos serán por tiempo determinado, el plazo de vigencia de las concesiones será fijado por el Departamento del Distrito Federal, en forma tal, que durante ese lapso el concesionario amortice totalmente las inversiones que deba hacer en razón directa de dicho servicio." (29)

Se considera que el principio doctrinal adoptado por la Ley anterior es justo y apegado a la realidad, porque el concesionario debe realizar una inversión económica considerable, la cual necesariamente debe recuperar en el plazo señalado.

4.5.6. Extinción de la Concesión

La doctrina jurídica mexicana indica que las concesiones se extinguen normalmente al vencimiento del plazo señalado, sin embargo, tratándose de esta causal hay excepciones a la regla, porque existen casos en los cuales la concesión puede prorrogarse hasta por plazos iguales a los que originalmente se otorgó, por ejemplo, el artículo 29 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal dispone que :

"...el plazo de las concesiones, que se otorguen conforme a las disposiciones de ésta Ley podrá ser prorrogado por el Presidente de la República a proposición del jefe del Departamento del Distrito Federal, siempre que a juicio del propio Departamento, el concesionario hubiese cumplido en sus términos la concesión respectiva y que el concedente no resuelva suprimir o prestar directamente el servicio público de que se trata".(30).

El efecto más importante que produce el cumplimiento del plazo es la reversión, consistente en que una vez terminado, las obras, instalaciones y los bienes dedicados a la explotación pasan a ser propiedad del Estado sin contraprestación alguna. Al respecto la

doctrina mexicana opina que la finalidad de la reversión es la de asegurar la explotación de los bienes y del servicio, ya sea a cargo de la propia administración o de un nuevo concesionario.(31).

Además de la causal anterior se hace alusión a otras como la rescisión, caducidad, desaparición de la finalidad o del bien objeto de la concesión, revocación, rescate, renuncia, muerte y quiebra del concesionario, y finalmente cualquier otra causa prevista en las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas o en la concesión, mismas que hagan imposible o inconveniente su continuación.

Rescisión.- La rescisión es una de las causas de extinción anticipada que se define como:

" ... la facultad de una de las partes de un contrato o convenio para darlo por terminado si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones". (32).

El autor Miguel Acosta Romero dice que sólo operará esta causa de terminación en aquellos casos esporádicos en que aún se celebran contratos concesión.

Caducidad.- la caducidad opera :

" ... cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la Ley, reglamento o en el acto concesión dentro de un plazo determinado y no cumple con ellos".(33).

Por ejemplo, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal dispone que:

"...la caducidad de las concesiones será declarada administrativamente por el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal en los casos siguientes:

I.- Porque se interrumpa, en todo o en parte el servicio público prestado sin causa justificada a juicio del Departamento del Distrito Federal o sin previa autorización por escrito del mismo;

II.- Porque se ceda, hipoteque, enajene o de cualquier manera se grave la concesión o algunos de los derechos en ella establecidos, o los bienes afectos al servicio público de que se trate, sin la previa autorización por escrito del Departamento del Distrito Federal;

III.- Porque se modifiquen o alteren substancialmente la naturaleza o condiciones en que se opere el servicio, las instalaciones o su ubicación, sin previa aprobación por escrito del Departamento del Distrito Federal... "(34)

En la práctica legislativa es difícil establecer un criterio para poder distinguir entre las causas de rescisión y las de caducidad. Con relación a lo anterior, la doctrina mexicana señala que:

"...en realidad, la autoridad, tiene en sus manos el poder de sanción que le es indispensable para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos, y entre las posibles sanciones por falta de cumplimiento de las obligaciones del concesionario está precisamente la declaración de caducidad de la concesión. Aparte existe el poder de rescisión que no es sino un aspecto del poder de modificación unilateral del contrato. Su fundamento es el interés público que en un momento dado puede no tener necesidad de las prestaciones convenidas." (35)

Revocación.- La Práctica administrativa de nuestro país considera 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. (36). Sin embargo se considera que esta situación es más técnica que la de presuponer que, se trata de rescisión, pues un acto administrativo como es la concesión no puede ser rescindido sino más bien revocado por la autoridad que le otorgó en los supuestos de incumplimiento que prevén las leyes, los reglamentos y el propio acto de la concesión.

Rescate.- El rescate constituye una de las causas anticipadas de extinción para las concesiones de servicios públicos, se define como:

" ... una decisión unilateral por la que el concedente pone fin a la concesión de servicios públicos, antes de la fecha fijada para su expiración, sin que el concesionario haya incurrido en una falta que diera motivo para declarar la caducidad". (37)

Tratándose de rescate, la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal indica que las concesiones para la prestación de los servicios públicos que otorgue el Presidente de la República a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal se sujetarán a las siguientes normas:

"El Departamento del Distrito Federal podrá en los casos en que lo juzgue conveniente para el interés público, revocar unilateral y anticipadamente la concesión, sin que exista motivo de caducidad, o hecho grave del concesionario que dé lugar a la rescisión de la misma. Esta decisión, fundada y motivada deberá ser notificada personalmente al concesionario. Practicada dicha notificación el concedente asumirá en forma directa la prestación del servicio público y pagará al concesionario la indemnización que corresponda..."(38)

Como se puede observar, no hay incumplimiento imputable al concesionario, por ello se considera que el rescate no es una sanción sino una medida que toma la administración pública concedente cuando el interés público así lo exige, por ejemplo, la administración pública puede hacerlo unilateralmente con la finalidad de mejorar el servicio mediante su explotación directa o suprimirlo cuando fuese inadecuado a las nuevas condiciones o circunstancias que hubieren sobrevenido con posterioridad al otorgamiento de la concesión, y como el concedente ha de quedarse con los bienes del concesionario para seguir prestando el servicio por su cuenta, se ve en la necesidad de pagarle una indemnización que cubra el daño emergente y el lucro cesante.

Renuncia del Concesionario.- La ley citada acepta la posibilidad de que las concesiones se extingan por renuncia del concesionario. Con relación al punto en cuestión se está de acuerdo con la opinión del maestro Miguel Acosta Romero en el sentido de que no puede haber una renuncia lisa y llana, sino que dependerá entre otros factores de la importancia del servicio público, o habrá otros supuestos en que la necesidad o el interés público impongan la conveniencia de que la administración pública no acepte la renuncia mientras tanto no se asegure, o bien la transmisión de la empresa a terceros que presten el servicio, o bien que la propia administración se haga cargo de él.

Muerte del Concesionario.- Cuando muere el concesionario, la concesión se extingue. Esto se justifica cuando la concesión se otorga a personas físicas; generalmente se otorga a personas morales, quienes en dicho caso designan otro responsable.

Quiebra del concesionario.- La quiebra en la empresa que presta el servicio o que explota los bienes puede traer también la extinción de la concesión, se estima en estos casos que la autoridad debe asegurar la continuidad de la misma, siempre y cuando se trate de servicios o bienes de gran trascendencia para la colectividad; finalmente encontramos que la concesión puede fenecer por cualquier otra causa prevista en las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas o en la concesión, mismas que hagan imposible o inconveniente su continuación.

4.5.7. Procedimiento para la cancelación de concesiones

El procedimiento de cancelación de concesiones se resolverá por las autoridades estatales o municipales, apegándose fundamentalmente a la iniciación del procedimiento, bien sea de oficio o a petición de parte, la notificación al concesionario del procedimiento, período probatorio, desahogo de pruebas, dictaminación de resolución y notificación personal de la resolución.

4.5.8. Sanciones

Las violaciones a las disposiciones legales que regulan las concesiones y sus disposiciones reglamentarias se sancionan principalmente a través de la multa, la suspensión y la revocación de la concesión.

La multa se aplica en los casos de violación a tarifas, violación a principios generales de servicio, a impedimentos para ser concesionario, por ejecutar obras sin autorización y no iniciar la prestación del servicio o explotación del bien en el plazo fijado.

La suspensión de la concesión consiste en dejar sin efectos los beneficios de la concesión por un período determinado, y sus causas principales son: no prestar el servicio e instalaciones necesarias, no otorgar garantías, violar las tarifas aprobadas y no cumplir los horarios de servicio, entre otros.

La revocación es la cancelación total o parcial de los derechos derivados de la concesión, sus causas principales son el incumplimiento de condiciones, tarifas, obligaciones fiscales, renovación de equipo y obtener concesiones violando la ley por parte de los concesionarios.

NOTAS DE CAPITULO:

- (1).- Fraga, Gabino.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- edit. Porrúa, 14ª edic.- México, 1981. p. 242
- (2) Serra Rojas Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, pp. 283.
- (3).- Serra Rojas, Andrés.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- edit. Porrúa, 14ª edic.- México, 1988, pp. 292 y 293
- (4).- **Idem.**
- (5).- Del Río González, Manuel.- "COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO".- edit. Cárdenas.- México, 1981. p. 208
- (6).- Fraga, Gabino.- **Op. Cit.** p. 245
- (7).- Del Río González, Manuel.- **Op. Cit.** p. 264
- (8).- Fraga, Gabino.- **Op. Cit.** p. 245
- (9).- Acosta Romero, Miguel.- **Op. Cit.** , pp. 588 y 589.
- (10).- Serra Rojas Andres, **Op. Cit.**, p. 285.
- (11).- **Idem.**

- (12).- Martínez Vera, Rogelio.- " NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO".- edit. Banca y Comercio.- 4ª edic.- Mexico, 1977.- p. 141
- (13).- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".- edit. Trillas.- Mexico, 1990.- artículo 27, p. 30
- (14).- Sayaguez Laso, Enrique.- Op. Cit.- p. 12.
- (15).- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".- artículo 27, párrafo 6º.
- (16).- Idem.
- (17).- Idem., párrafo 7º.
- (18).- Idem., párrafo 9º fracción I.
- (19).- Acosta Romero, Miguel.- Op. Cit.- p. 324.
- (20).- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- (21).- María Díez, Manuel.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- edit. Omeba, 2ª edic.- Argentina, 1965. T. I.II.- p. 206
- (22).- Ibidem.- p. 209
- (23).- Ibidem.- p. 207
- (24).- Acosta Romero, Miguel.- Op Cit.- p. 626
- (25).- "CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".- artículo 28 párrafo cuarto.
- (26).- Serra Rojas, Andrés.- Op. Cit..- p. 237.
- (27).- Acosta Romero, Miguel.- Op. Cit., p. 594.
- (28).- Olivera Toro, Jorge.- "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO".- s/edit.- México, 1970.- pp 250-251
- (29).- " LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL" .- artículo 27, fracción. I.
- (30).- Ibidem.- artículo 29
- (31).- Olivera Toro, Jorge.- Op. Cit., p. 247.
- (32).- Acosta Romero, Miguel.- Op.Cit., p. 600.
- (33).- Ibidem, p. 365.

(34).- "LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL".- artículo 28.

(35).- Fraga, Gabino.- **Op. Cit.**, p. 254.

(36).- Acosta Romero, Miguel.- **Op. Cit.**- p. 600.

(37).- María Díez, Manuel.- **Op. Cit.**, p. 300.

(38).- "LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DE DISTRITO FEDERAL".- artículo 27, fracción IX.

CAPITULO QUINTO

5. EL REGIMEN DE LA CONCESION A NIVEL MUNICIPAL

5.1. LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En el presente Capítulo se desarrolla el análisis de la concesión de los servicios públicos municipales, las modalidades previstas en la ley y que considero no han sido suficientemente utilizadas en la práctica.

Dentro del análisis del marco jurídico desarrollado en el Capítulo anterior de la concesión, se le define como un acto de derecho público mediante el cual se faculta a los particulares para prestar un servicio público o para explotar, usar y aprovechar algunos bienes del dominio del Estado, actividades que jurídicamente pueden manejar los particulares y que pueden ser otorgadas por la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal; por lo tanto los municipios también pueden concesionar la explotación, el uso o aprovechamiento de algunos bienes de su patrimonio y la prestación de sus servicios públicos.

Así, en el presente capítulo, se harán algunas reflexiones precisamente sobre la concesión de servicios públicos a nivel de municipios, para lo anterior, se tomó en consideración que son

precisamente las ciudades medias las que cuentan con las características necesarias para implementar esta modalidad de la concesión, ya que resulta obvio mencionar que en los casos en que los municipios tienen características que los ubican como rurales, la demanda por parte de la sociedad civil no es tan urgente y no reviste las mismas características de especialización como se da en los municipios urbanos.

Las necesidades del servicio público de recolección de basura, no son en nada parecidas a las que enfrenta el municipio de Guadalajara, Jalisco, que el municipio de Zongolica, Veracruz, y precisamente por ello, la respuesta gubernamental será en todo diferente.

Los servicios públicos municipales, se definen como:

"...la actividad organizada que efectúan los ayuntamientos para satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente las necesidades colectivas de la población del municipio, fundamentando esa actividad en leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulan su prestación."(1)

Los servicios públicos municipales juegan un papel importante, trascendente y valioso en las funciones que desempeña el ayuntamiento, pues a través de ellos se refleja la buena o mala marcha de la administración respondiendo a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida, razón por la cual se estima recomendable que las autoridades promuevan el

establecimiento de servicios públicos en el territorio municipal. Su prestación como responsabilidad del ayuntamiento, se encuentra señalada en las siguientes disposiciones jurídicas: Constitución Política Federal; Constitución Política Local; Ley Orgánica Municipal; Reglamentación Municipal de la prestación de los servicios públicos y, desde luego, en el Bando de Policía y Buen Gobierno.

El artículo 115 fracción III de la Constitución Política Federal 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
- E).- Panteones
- F).- Rastros
- G).- Calles, Parques y Jardines
- H).- Seguridad Pública y Tránsito, e

I).- Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. "(2)

En el texto del artículo anterior se indican de manera enunciativa los servicios públicos que están a cargo del gobierno municipal, mismos que se encuentran señalados también en las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas en los Reglamentos Municipales y en los Bando de Policía y Buen Gobierno. Esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento debe tener a su cargo, pero sí son los que deben atender prioritariamente en un centro de población, por eso procede advertir que la determinación de los servicios públicos contenida en el texto constitucional es enunciativa más no limitativa, ya que el propio artículo faculta a los municipios para hacerse cargo de aquellos servicios públicos que determinen las Legislaturas Locales, según sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera.

Posteriormente se establece la posibilidad de que los municipios de un mismo Estado se coordinen y asocien para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden, mediante acuerdos entre sus respectivas autoridades y con apego estricto a la ley local.

En la práctica, la prestación cotidiana de los Servicios Públicos Municipales, implica una ardua tarea para los ayuntamientos en general, que la implementación de los mismos va a estar dada en función de los elementos y recursos con los que cuente cada municipio.

Los elementos necesarios para la prestación adecuada y oportuna de un servicio público, son: un órgano administrativo responsable; personal competente; equipo; maquinaria; herramientas y recursos financieros. Con relación a éstos se puede comentar que, por ejemplo, en la Entidad Veracruzana son pocos los municipios que cuentan con los elementos y recursos necesarios para la prestación adecuada de los servicios públicos, ya que la gran mayoría carece de los más elementales; sin embargo, para contar con una amplia gama de alternativas que se ajusten a las necesidades particulares de los ayuntamientos, las Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales prevén las posibles formas de administración de los servicios públicos municipales, entre ellas se encuentran las siguientes:

- A).- Administración Pública
- B).- Convenio Estado-Municipio
- C).- Asociación Municipal

D).- Concesión de Servicios Públicos Municipales

A continuación, brevemente abordamos cada caso en particular:

5.1.1. La Administración Directa

La Administración Directa se da cuando el ayuntamiento se responsabiliza totalmente de la prestación de los servicios públicos que incluye desde luego, su operación, mantenimiento y explotación, delegando la responsabilidad en la unidad específica de la administración municipal, llámese dirección, departamento u oficina de servicios públicos, su grado de complejidad varía en función de la capacidad financiera y administrativa, así como también de las necesidades reales de los municipios.

Tratándose de los urbanos o metropolitanos, pueden existir unidades encargadas de determinados servicios, por ejemplo, mercados, panteones, rastos, agua potable, etc. Las unidades administrativas de servicios públicos se crean por acuerdo de cabildo y dependen directamente del Presidente Municipal, forman parte de la estructura orgánica de la administración, el titular de dicha unidad es nombrado por el propio Presidente Municipal y opera con el personal, recursos financieros y materiales que se le asignen por la vía del presupuesto de egresos que anualmente aprueba el ayuntamiento.

La prestación directa por parte del ayuntamiento implica la necesidad de cubrir los gastos que ocasione la operación de los servicios públicos, por ello es conveniente que para tener un mayor

margen de garantía en su prestación, sin afectar la capacidad financiera del municipio y absorber la total responsabilidad de prestar los servicios públicos de acuerdo a los requerimientos de la comunidad, es conveniente que las autoridades municipales realicen una priorización o jerarquización de los servicios públicos para identificar y seleccionar aquellos que la población necesita con más urgencia.

5.1.2. El convenio entre Estado y municipio

El convenio es un mecanismo administrativo en virtud del cual el municipio se coordina con el Estado a fin de transferir total o parcialmente la prestación de un servicio público que por insuficiencia de recursos financieros, técnicos y humanos le resulta difícil atender en forma directa.

La posibilidad de celebrar convenios de coordinación Estado-Municipio tiene una base constitucional tanto a nivel federal como estatal. En el ámbito federal la fracción VI del artículo 116 constitucional establece que:

"La Federación y los Estados en los términos de la Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus

municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

En el ámbito estatal, por lo general las constituciones respectivas sustentan, en términos semejantes, la coordinación para la prestación de los servicios públicos entre el Estado y sus Municipios, en una parte específica de las bases constitucionales del municipio. Por su parte el artículo 105 de la referida Ley Orgánica Municipal, faculta a los municipios para celebrar previa aprobación de la Legislatura o la Diputación permanente, convenios para coordinar acciones específicas en materia de servicios públicos, los cuales pueden celebrarse con el Estado, con la Federación y con las personas físicas y morales.

5.1.3. La Asociación Municipal

Consiste en la unión de dos o más municipios para la prestación de algún servicio público. Su propósito es lograr que los Ayuntamientos, previo acuerdo de cabildo y con base en las leyes locales, concierten esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos municipales, en centros de población vecinos, pero pertenecientes a municipios distintos.

Esta forma de prestación de los servicios públicos municipales debe obedecer a las necesidades de equilibrio regional y al aprovechamiento común de los recursos naturales de la región, puesto que en ocasiones las necesidades de las comunidades pueden sobrepasar la capacidad de infraestructura urbana de los centros de

población y la capacidad financiera o técnica de los gobiernos municipales.

La asociación municipal tiene una base constitucional, tanto en el ámbito federal como en el estatal, condicionándola a un acuerdo entre Ayuntamientos y también encuentra su fundamento en el artículo 105 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz.

5.1.4. La concesión de los Servicios Públicos Municipales

La concesión de los Servicios Públicos Municipales puede definirse como:

"...un acto administrativo por el cual la autoridad municipal concede a un particular, la administración , manejo y prestación de un servicio público con el objeto de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades colectivas" (3)

En esta forma de prestación, el particular o concesionario, asume la responsabilidad de prestar temporalmente el servicio público por su cuenta y riesgo remunerándose con los ingresos que percibe de los usuarios del servicio concesionado, sin embargo, como la administración y prestación de éstos corresponde originalmente a la administración concedente, ésta se reserva en todo momento sus poderes de intervención y de control, para evitar que la población se vea afectada por la falta de los servicios o su inadecuada prestación.

5.2. CONSIDERACIONES FINALES: LA CRISIS ECONÓMICA DE LOS GOBIERNOS Y LA NECESIDAD DE UTILIZAR LA COLABORACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS; LA REVALORACIÓN DEL MUNICIPIO.

Durante varias décadas del presente siglo prevaleció en diversas latitudes el modelo del "Estado benefactor" para la atención de las necesidades de la sociedad, de esta forma la prestación de bienes y servicios y la oferta de empleos por parte del Estado fue incrementándose hasta llegar a una dinámica de agotamiento. En México se fueron creando un gran número de empresas paraestatales, llegando hasta la cantidad de 1,155 entidades a principios de 1982, cuando estalló la crisis económica del país y se inició un proceso paulatino de desmantelamiento del sector paraestatal, el cual llegó a su clímax con el gobierno actual.

El mecanismo utilizado fue el de la privatización, o sea, la venta a los particulares de los bienes de las empresas propiedad de la Nación mediante el proceso de "desincorporación".

La política así instrumentada parte del dogma de que el Gobierno es comúnmente mal administrador y ello representa una carga económica para el país, de que la economía de libre mercado es la solución para un mayor desarrollo económico (que no necesariamente el más justo para los intereses legítimos de las mayorías), y que al desembarazarse el propio Gobierno de las citadas empresas podrá hacer un uso más eficiente y racional de los recursos públicos.

Dada la política privatizadora impulsada por el nivel federal, tanto los gobiernos estatales como los municipales que han alcanzado mayor desarrollo económico, han iniciado el proceso de privatización de los servicios públicos, a través de la concesión o la coinversión con la iniciativa privada.

Tal circunstancia obedece, según se vio con anterioridad, a la escasez de recursos en el ámbito municipal y a la creciente demanda de servicios públicos, situaciones que plantean la necesidad de disminuir los costos de los servicios, darles mayor cobertura y, ocasionalmente, alcanzar mayor eficiencia en manos de los particulares (Donahue, John, citado por Alejandro Herrera Macías, *op. cit.*, pág. 127).

Sea como fuere, si se opta por la privatización del servicio, el municipio deberá obtener un ahorro en sus finanzas para poder destinarlo a otros rubros de trascendencia social, lo cual en teoría debe beneficiar a su comunidad, pues es claro que deben priorizarse las necesidades sociales y no gastar los escasos recursos en obras suntuarias de nulo beneficio para los sectores más marginados.

La problemática municipal en materia de servicios públicos, resulta más o menos similar en toda la República, así nos encontramos con carencias e improvisaciones, con imposición de autoridades municipales ajenas al sentir de la comunidad a la que deben servir, el crecimiento de las zonas urbanas mediante asentamientos irregulares que no cuentan con la infraestructura mínima indispensable para la implementación adecuada y efectiva de electrificación, recolección de basura, mercados y centros de abasto, escuelas, centros de salud, entre otros.

Al iniciar el año de 1994, México amaneció a una realidad que oficialmente se trataba de minimizar: marginación, insalubridad; desempleo; caciquismo; desviación de recursos oficiales; abuso del poder y prepotencia de malos servidores públicos, que propiciaron, al lado de la llamada Teología de la Liberación, un cambio en la historia del México contemporáneo que ha obligado a entender de una manera diferente el momento histórico que nos ha tocado vivir.

La institución municipal requiere con urgencia ser fortalecida, la problemática que se enfrenta en cuatro municipios de Chiapas se debe finalmente a que la sociedad civil ha rebasado a sus autoridades municipales. Es necesario el asesoramiento técnico, el respaldo financiero, la reorientación del gasto federal para atender los planteamientos de obra pública municipal, respetar la voluntad ciudadana que señale la prioridad de las obras públicas; que la ciudadanía exija y participe entusiasta y responsablemente para hacer eficientes los servicios públicos municipales.

El Municipio Libre es como institución la firme alternativa que requiere y merece el apoyo y comprensión de los mexicanos.

Tomando en cuenta la capacidad para prestar los servicios públicos se puede decir que actualmente existen dos clases de municipios, los que carecen de los recursos suficientes para la prestación adecuada de los servicios y los que cuentan con ellos; en los primeros no sólo la falta de recursos sino también la falta de servicios es uno de los principales problemas, mientras que en los segundos, algunos factores como el índice elevado de población

han ocasionado que los existentes sean insuficientes para satisfacer las necesidades de la población, esta situación se manifiesta en algunos municipios donde actualmente resulta deficiente la prestación de servicios como el de limpia, rastros y mercados.

Como se estableció anteriormente, son varias las modalidades que los ayuntamientos pueden adoptar para asegurar la prestación continua, adecuada y equitativa de los servicios públicos, con ello se pretende que la carencia de recursos no sea una limitante para su prestación, pues con frecuencia sucede que los gobiernos municipales tienen la buena intención de ofrecer los servicios públicos, sin embargo, no cuentan con los suficientes recursos para ello.

Tomando en cuenta las condiciones sociales, económicas y políticas por las que atraviesa actualmente nuestro país se piensa que la concesión se presenta para los municipios como una buena opción para la prestación de algunos servicios públicos, que son necesarios y que no alcanzan a cubrir con el presupuesto asignado.

Según el autor Manuel María Díez las ventajas del sistema de concesión pueden concretarse en los siguientes términos:

- 1.- Desde el punto de vista económico financiero es un modo eficaz de organizar los servicios públicos utilizando capitales privados, con lo que se evitan erogaciones del erario público.

- 2.- En su caso, se asegura la más pronta ejecución de las obras y por lo tanto del funcionamiento del servicio.
- 3.- Si se aplica el régimen de reversión, al extinguirse el término de la concesión todos los bienes se incorporan al patrimonio del Estado.

De conformidad con las leyes orgánicas municipales, los Ayuntamientos pueden concesionar la prestación de algunos de sus servicios públicos municipales, sin embargo, en la práctica son contados los municipios que han utilizado esta modalidad. Un factor que puede ser determinante es la falta de información, ya que efectivamente no se tiene un conocimiento amplio, no sólo de la concesión, sino de algunas de las formas de administración de los servicios públicos mencionadas con anterioridad: la Administración Directa; el Convenio Estado-Municipio, y la Asociación Municipal.

Con base en los datos, criterios y doctrina expuestos a lo largo de este trabajo, me permito destacar las siguientes consideraciones:

- A).- Si para efectos doctrinarios puede ser válido el enfoque del municipio como parte de un proceso descentralizador, es conveniente enfatizar su papel como célula básica de nuestra estructura

política, pues si sus cimientos no están sólidos y fuertes, las superestructuras terminan por sufrir las consecuencias del descuido de los municipios.

- B).-** La planeación del desarrollo nacional sólo podrá realizarse de manera equitativa, si es capaz de avanzar rápidamente en el análisis e integración de la tipología municipal, para ofrecer soluciones integrales, distintas y apegadas a nuestro abanico de comunidades sociales.

- C).-** El saneamiento financiero del municipio sólo puede basarse en una distribución justa del ingreso nacional, pues dada la heterogeneidad de los municipios, no basta la enumeración de sus fuentes de ingresos, ya que éstos deben ser suficientes, como rezaba el proyecto original del artículo 115 Constitucional. Más que una larga lista de fuentes, importa la cantidad de recursos que aporten éstas.

- D).-** Los gobiernos estatales deben asumir su papel como promotores justos del desarrollo municipal, sin establecer discriminación o adoptar actitudes revanchistas hacia los municipios que

tienen gobiernos de oposición o "son conflictivos".

E).- Los propios gobiernos deben impulsar la capacitación de los servidores públicos municipales para hacerlos más eficientes en la administración y control de sus ingresos y egresos, en el conocimiento de las formas alternas para manejar los servicios públicos a su cargo, en buscar la asociación y apoyo con sus similares regionales, entre otros aspectos.

F).- Es conveniente que las legislaturas locales doten a las leyes orgánicas municipales con las bases suficientes para el otorgamiento imparcial y transparente de las concesiones de servicios públicos, situación que no se observa en todas las entidades federativas.

NOTAS DEL CAPITULO QUINTO

- (1).- "EL MUNICIPIO MEXICANO".- edit. C. N. E. M., Secretaría de Gobierno.- México, 1987.- No. 2.- p. 344
- (2).- "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".- artículo 115.
- (3).- "FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL".- Revista edit. por la S.P.P. - No. 19, Año 2.- México, Nov., 1984.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Del análisis realizado sobre el origen y desarrollo del municipio, se puede concluir que fué durante la expansión del Imperio Romano en la época de la República, cuando el municipio alcanza gran relieve como una comunidad de vida y como régimen político-administrativo. Fue así que la fuerza del poder romano aumentó incalculadamente debido a la amplitud concedida a la libertad local, apoyada en un vasto sistema de autogobierno cívico. Mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el Imperio, y cuando el despotismo dominó las municipalidades, la decadencia de la gran estructura imperial se consumió de manera fatal y rápida.

SEGUNDA.- El municipio se implantó en la Nueva España durante la época de la Colonia, como reflejo de la tradición jurídica española y para permitir a Hernán Cortés independizarse del Gobernador de Cuba.

TERCERA.- El régimen municipal se fue difundiendo de manera paulatina bajo las leyes y ordenanzas españolas hasta el reinado de Felipe II. En 1767 se dictan diversas reformas que provocan la decadencia del municipio, debido fundamentalmente a la carencia de organización de los Cabildos y a la supresión de la autonomía hacendaria municipal. Posteriormente se dicta la "Ordenanza de Intendentes" que suprimió totalmente la autonomía municipal, al intervenir las autoridades estatales en las funciones del Cabildo.

CUARTA.- En el México Independiente se expiden diversas disposiciones en las constituciones de los años 1812, 1824 y 1836, así como, en el Plan de Tacuba de 1842, que van delineando el perfil del Municipio como célula básica de la estructura política del país.

El Decreto de Venustiano Carranza de 1914 que adicionó al Plan de Guadalupe, consideró al Municipio como la base de la división territorial y organización política del Estado.

Finalmente, el Constituyente de 1917 consagró al Municipio Libre en el artículo 115 de la Carta Magna.

QUINTA.- En 1983 el presidente Miguel de la Madrid promovió una de las reformas más importantes al Art. 115 Constitucional, introduciendo el principio de la seguridad jurídica en el ejercicio de las funciones municipales y se estableciendo como regla general el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos con independencia del número de habitantes de los municipios.

Otro aspecto importante fue el de otorgar a los municipios la facultad administrativa de emitir sus reglamentos. Mención especial merece la reforma a la fracción III que señala por primera vez de manera enunciativa los servicios públicos que están a cargo de los municipios y establece las bases para determinar una tipología municipal y la coordinación intermunicipal.

SEXTA.- Aún cuando los principios plasmados en la reforma al artículo 115 Constitucional del año 1983 constituyeron un importante avance, la experiencia ha demostrado que resulta insuficiente para resolver los problemas del municipio, en razón de la heterogeneidad de su tipología. Por tal motivo es apremiante redoblar los esfuerzos para que a nivel

estatal, se determinen los criterios regionales, según las especiales características y necesidades de los municipios, y los programas de desarrollo económico y social se enfoquen a la atención de las necesidades y demandas legítimas de las comunidades.

SEPTIMA.- El crecimiento económico de nuestro país se ha logrado gracias al trabajo de todos los sectores sociales del país; sin embargo, están a la vista de todos los resultados de una política nacional que ha colocado a México entre los países de Latinoamérica que han emprobecido más al sector rural, excepción hecha de los caciques y grandes terratenientes.

OCTAVA.- En tanto se avanza en la aplicación de políticas y estrategias para adecuar la programación del desarrollo económico y social de los municipios a su realidad regional, se deben de establecer programas regulares de capacitación a los municipios más necesitados sobre captación y administración de recursos, control de gestión y opciones para la prestación de servicios públicos.

NOVENA.- Dada la escasez generalizada de recursos, es indispensable que los municipios establezcan la jerarquización de sus necesidades y hagan, con el apoyo de los gobiernos estatales, los estudios técnicos, jurídicos y financieros para entregar a los particulares, mediante concesión, la prestación de servicios públicos a fin de incrementar la eficiencia de estos y tener margen de acción para solventar los programas a cargo de los propios municipios.

DECIMA.- Es conveniente que en todas las leyes orgánicas municipales y los reglamentos respectivos se incluyan disposiciones para que mediante la concesión de servicios públicos, los municipios aligeren sus finanzas y cargas burocráticas, pero mediante procedimientos que garanticen la

imparcialidad en su otorgamiento, la capacidad técnica y financiera del concesionario y la supervisión en la prestación del servicio, como mínimo.

DECIMAPRIMERA.- Es necesario que las autoridades estatales y municipales apliquen de manera efectiva los instrumentos previstos en las leyes orgánicas municipales, o en su defecto, los establezcan, con el propósito de que los procesos de selección y adjudicación de concesiones, respondan a criterios de transparencia y honestidad, y que la prestación de los servicios correspondientes, satisfaga cualitativa y cuantitativamente las necesidades colectivas.

DECIMASEGUNDA.- Las autoridades locales deberán mantener estrecho contacto con los prestadores del servicio, ya sea a través de Comisiones establecidas al efecto que ya están previstas en algunas Leyes Orgánicas Municipales, o mediante las instancias que al efecto determine; a fin de establecer una permanente evaluación del servicio prestado y en su caso, determinar medidas preventivas o correctivas.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Acosta Romero, Miguel.- " TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ".- edit. Porrúa, 7ª edic.- México, 1986.
- 2.- Acosta Romero, Miguel.- " TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ".- edit. Porrúa. edic. 6ª.- México, 1984.
- 3.- Armienta Calderón, Gonzalo et al.- " SERVIDORES PUBLICOS Y SUS NUEVAS RESPONSABILIDADES ".- comp. por José Fco. Ruíz Massieu.- INAP Praxis No. 60.- México, 1984.
- 4.- Burgoa, Ignacio.- " DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO ".- edit. Porrúa.- México, 1982.
- 5.- Burgoa, Ignacio.- " DICCIONARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL : GARANTIAS Y AMPARO ".- edit. Porrúa.- México, 1984.
- 6.- Carrillo Flores, Antonio.- " LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA ".- edit. Porrúa. edic. 2ª.- México, 1973.
- 7.- De Pina Vara, Rafael.- " DICCIONARIO DE DERECHO ".- edit. Porrúa.- México, 1980.
- 8.- Del Río González, Manuel.- " COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO ".- edit. Cárdenas.- México, 1981
- 9.- " EL DESAFIO MUNICIPAL ".- IEPES. Instituto de Capacitación Política. Serie Administración Pública.- México, 1982.
- 10.- " ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA ".- T. XIX. edit. Driskil.- Argentina, 1979.
- 11.- Faya Viesca, Jacinto.- " EL FEDERALISMO MEXICANO : REGIMEN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA FEDERAL ".- libros de Texto del INAP.- México, 1988.
- 12.- " EL MUNICIPIO MEXICANO ".- edit. C.N.E.M. Secretaría de Gobernación.- México, 1987.
- 13.- " FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL ".- Revista edit. por la S. P. P.- No. 19, Año 2.- México, noviembre de 1984.
- 14.- Fraga, Gabino.- " DERECHO ADMINISTRATIVO ".- edit. Porrúa. 14ª edic.- México, 1981.

- 15.- García del Castillo, Rodolfo.- "LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES".- Documento de Trabajo No. 3.- Administración Pública.- Centro de Investigación, Docencia y Económicas.- México, 1992.
- 16.- "MANUAL DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES".- edit. INAP. A.C. BANOBRAS y S.P. S.N.C.- México, 1987.
- 17.- María Díez, Manuel.- "DERECHO ADMINISTRATIVO".- edit. OMEBA. 2ª edit. T. II.- Argentina, 1965.
- 18.- Martínez Vera, Rogelio.- "NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO".- edit. Banca y Comercio. 5ª edic.- México, 1978.
- 19.- Martínez Vera, Rogelio.- "NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO".- edit. Banca y Comercio.- 4ª edic.- México, 1977.
- 20.- "MANUAL DE PLANEACION MUNICIPAL".- Gobierno del Estado de Chiapas.- México, 1983.
- 21.- Martínez Cabañas, Gustavo.- "LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL DE MEXICO".- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.- 3ª edic.- 1993.
- 22.- Mejía Lira, José.- "PROBLEMATICA Y DESARROLLO MUNICIPAL".- Plaza y Valdés y la Universidad Iberoamericana.- 1ª edic.- 1994.
- 23.- Monod, Jerome.- "POLITICAS DE DESARROLLO REGIONAL EN FRANCIA".- INAP Serie Praxis No. 29.- México, 1980.
- 24.- Miranda, José.- "LAS IDEAS Y LAS INSTITUCIONES POLITICAS MEXICANAS".- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2ª edic.- México, 1978.
- 25.- Montaña, Agustín.- "MANUAL DE ADMINISTRACION MUNICIPAL".- edit. Trillas.- México, s/f.
- 26.- Oliviera Toro, Jorge.- "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO".- edit. Porrúa.- México, 1976.
- 27.- Ochoa Campos, Moisés.- "REFORMA MUNICIPAL".- edit. Porrúa.- México, 1981.
- 28.- Rendón Huerta Barrera, Teresita.- "DERECHO MUNICIPAL".- edit. Porrúa.- México, 1985.
- 29.- Rives Sánchez, Roberto.- "ELEMENTOS PARA UN ANALISIS HISTORICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO".- Serie Administración Pública Mexicana.- edic. INAP.- México, 1984.

- 30.- Revista Número 7.- " FORTALECIMIENTO Y DESARROLLO MUNICIPAL "- edit. S.P.P.- México, 1983.
- 31.- Sayaguez Laso, Enrique.- "TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO"- s/edit.- Argentina, 1959.
- 32.- Serra Rojas, Andrés.- " DERECHO ADMINISTRATIVO "- edit. Porrúa, 13ª edic.- México, 1985.
- 33.- Serra Rojas, Andrés.- " DERECHO ADMINISTRATIVO "- edit. Porrúa. 14ª edic.- México, 1988.
- 34.- Solís Acero, Felipe.- " MUNICIPIO LIBRE Y DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL, GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL "- Edición INAH.- Octubre-marzo de 1984.
- 35.- " ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL "- Guía Técnica No. 1 INAP Centro de Estudios de Administración Municipal.- México, 1985.
- 36.- " LA REGLAMENTACION MUNICIPAL "- Guía Técnica No. 2 INAP. Centro de Estudios de Administración Municipal.- México, 1985.
- 37.- " ELABORACION Y EJERCICIO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS "- Guía Técnica No. 4 INAP. Centro de Estudios de Administración Municipal.- México, 1985.
- 38.- " LA CONTABILIDAD Y LA CUENTA PUBLICA MUNICIPAL "- Guía Técnica No. 5 INAP. Centro de Estudios de Administración Municipal.- México, 1985.
- 39.- " REGISTRO Y MANEJO DE INVENTARIOS MUNICIPALES "- Guía Técnica No. 6 INAP. Centro de Estudios de Administración Municipal.- México, 1985.
- 40.- " LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL MUNICIPAL "- Guía Técnica No. 7 INAP. Centro de Estudios de Administración Municipal.- México, 1985.
- 41.- " ADMINISTRACION Y REGLAMENTACION DEL DESARROLLO URBANO MUNICIPAL "- Guía Técnica No. 8 INAP. Centro de Estudios de Administración Municipal.- México, 1985.
- 42.- " LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES "- Guía Técnica No. 9 INAP. Centro de Estudios de Administración Pública Municipal.- México, 1985.
- 43.- " LA PLANEACION DEL DESARROLLO MUNICIPAL "- Guía Técnica No. 10 INAP Centro de Estudios de Administración Municipal.- México, 1985.
- 44.- " LA ADMINISTRACION DE LOS ARCHIVOS MUNICIPALES "- Guía Técnica No. 11 INAP Centro de Estudios de Administración Pública Municipal.- México, 1985.

- 45.- "LA PROGRAMACION MUNICIPAL" - Guía Técnica No. 12 INAP Centro de Estudios de Administración Pública Municipal.- México, 1985.
- 46.- "EL CONTROL DE GESTION MUNICIPAL" - Guía Técnica No. 13 INAP Centro de Estudios de Administración Pública Municipal.- México, 1985.
- 47.- "LA PARTICIPACION COMUNITARIA MUNICIPAL" - Guía Técnica No. 14 INAP Centro de Estudios de Administración Municipal.- México, 1985.
- 48.- "LA ASISTENCIA SOCIAL MUNICIPAL" - Guía Técnica No. 15 INAP Centro de Estudios de Administración Pública Municipal.- México, 1985.
- 49.- "LA PREVENCION Y ATENCION DE EMERGENCIAS EN EL MUNICIPIO" - Guía Técnica No. 16 INAP.- Centro de Estudios de Administración Pública Municipal.-México, 1985.
- 50.- "LA ADMINISTRACION DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO MUNICIPAL" - Guía Técnica No. 17 INAP Centro de Estudios de Administración Pública Municipal.- México, 1985.
- 51.- "LA PROTECCION ECOLOGICA EN LOS MUNICIPIOS" - Guía Técnica No. 18 INAP Centro de Estudios de Administración Municipal.- México, 1985.
- 52.- "ADMINISTRACION DE LOS RESIDUOS SOLIDOS EN EL MUNICIPIO" - Guía Técnica No. 19 INAP Centro de Estudios de Administración Pública Municipal.- México, 1985.
- 53.- "LA INFORMACION EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL" - Guía Técnica No. 20 INAP Centro de Estudios de Administración Municipal.- México, 1985.
- 54.- "LA ADMINISTRACION DE RASTROS MUNICIPALES" - Guía Técnica No. 21 INAP Centro de Estudios de Administración Municipal.- México, 1985.
- 55.- "LA ADMINISTRACION DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO" - Guía Técnica No. 22 INAP Centro de Estudios de Administración Pública Municipal.- México, 1985.
- 56.- "LA ADMINISTRACION DEL CATASTRO MUNICIPAL" - Guía Técnica No. 23 INAP Centro de Estudios de Administración Pública Municipal.- México, 1985.
- 57.- "LA SEGURIDAD PUBLICA MUNICIPAL" - Guía Técnica No. 24 INAP Centro de Estudios de Administración Pública Municipal.- México, 1985.
- 58.- "PLAN NACIONAL DE DESARROLLO" - 1989-1994.- Poder Ejecutivo Federal.- México, 1989.
- 59.- Sergio Flores de Gortari et al.- "HACIA UNA COMUNICACION ADMINISTRATIVA INTEGRAL" - edit. Trillas.- México, 1991.

- 60.- Gómez Jara, Guillermo.- "METODOLOGIA DE INVESTIGACION PARA AREAS SOCIALES". - edit. CLAM Colegio de Licenciados en Administración de México, A.C.- México, 1979.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 2.- CONSTITUCION LOCAL DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE
- 3.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL
- 4.- LEY ORGANICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE
- 5.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA
- 6.- LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TABASCO
- 7.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA