



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATEPEC



"LA CONCESION ADMINISTRATIVA ALTERNATIVA PARA EL OPTIMO DESARROLLO DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: JUAN MANUEL NAVA CASTILLO

ASESOR; LIC. JUAN JOSE LOPEZ TAPIA



TESIS CON FALLA DE ORIGEN

OCTUBRE, 2002



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

ESTA TESIS NO SALI  
DE LA BIBLIOTECA

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: JUAN MANUEL NAVA  
CASTELLANO  
FECHA: 4-NOV-02  
FIRMA: [Signature]

RECIBIDO  
SERVICIO DE BIBLIOTECAS  
UNAM

A mi papá

Por su valioso apoyo, por todas esas palabras que me han impulsado a lograr concluir esta etapa de mi vida, así como a su gran ejemplo de responsabilidad y trabajo.

A mi mamá

Por su gran apoyo, por todas esas palabras de aliento así como por su cariño y amor que me han permitido llegar a esta etapa tan importante de mi vida.

A Arlette

Por su cariño y amor brindado a lo largo de todo este tiempo, pero en especial por haber estado siempre a mi lado apoyándome e impulsándome a lograr llevar a cabo todos nuestros sueños.

A Victor Manuel

Por su ejemplo de fuerza y esas ganas de vivir, que me han servido para superar muchos de los obstáculos que la vida me ha puesto.

A Juan Pablo

Por el gran amor que te tengo ya que eres el motor que día a día pone en marcha mi vida y en especial por permitirme conocer este gran privilegio de ser padre.

A Miriam

Por ser mas que una hermana quien siempre me ha brindado su apoyo, a quien además he tomado como un ejemplo a seguir.

A la Universidad Nacional Autónoma de México  
Por haberme permitido ser universitario logrando con esto alcanzar este nivel académico.

A Juan José López Tapia

Por todo su apoyo pero sobre todo por su valiosa amistad a lo largo de todo este tiempo que tengo de conocerlo.

A mis sinodales

Por haberme apoyado en esta etapa final, enseñándome que día con día me debo seguir esforzando para lograr alcanzar mis objetivos.

A mis amigos, David Green, Roberto Hernández , Eric Garzón, Mario Rendón, Eduardo y Milton Álvarez, por su valiosa amistad y en especial por haber estado siempre conmigo en los momentos buenos y malos.

A todas las personas que incondicionalmente me estrecharon la mano y que me brindaron siempre su apoyo para lograr llegar a esta etapa de mi vida, en verdad muchas gracias.

# INDICE

INTRODUCCIÓN.....	01
<b>CAPITULO 1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO</b>	
1.1 El Municipio origen de la Palabra y Definición.....	03
1.2 Grecia.....	04
1.3 El Municipio en Roma .....	06
1.4 El Municipio en España .....	07
1.5 El Municipio en el México Pre-cortesiano .....	09
1.6 El Municipio en la Nueva España.....	11
1.7 El Municipio en el México Independiente.....	12
<b>CAPITULO 2. EL MUNICIPIO EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO.</b>	
2.1 Concepto de Municipio en nuestro sistema Jurídico.....	27
2.2 Autonomía Municipal.....	28
2.3 Legislación Jurídica del Municipio.....	29
2.3.1 Principios rectores del Municipio contenidos en el artículo 115 Constitucional.....	30
2.3.2 Constituciones Políticas Estatales.....	32
2.3.3 Leyes Orgánicas Municipales.....	32
2.3.4 Los Bandos y Reglamentos Municipales.....	36
<b>CAPITULO 3. LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.</b>	
3.1 Concepto y acepciones del servicio público.....	39
3.2 Elementos del servicio público.....	40
3.3 Los servicios Públicos Municipales.....	40
3.3.1 Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; .....	41
3.3.2 Alumbrado Público.....	42
3.3.3 Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;.....	42
3.3.4 Mercados y Centrales de abastos;.....	43
3.3.5 Panteones;.....	43
3.3.6 Rastros; .....	44
3.3.7 Calles Parques y Jardines y su equipamiento;.....	44
3.3.8 Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía municipal y tránsito; e.....	46
3.3.9 Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.....	48

<b>CAPITULO 4. LA CONCESIÓN.</b>	
4.1 Concepto y Naturaleza de concesión.....	49
4.2 El régimen jurídico de la Concesión en México.....	52
4.3 La concesión de servicios públicos municipales.....	54
4.3.1 Principios generales que rigen el otorgamiento de concesiones.....	57
4.3.2 Derechos y obligaciones del concesionario.....	58
4.3.3 Facultades del Estado y Municipio.....	59
4.3.4 Procedimientos para otorgar la concesión.....	59
4.3.5 Duración de la Concesión.....	62
4.3.6 Formas de extinción de la concesión.....	62
<b>CAPITULO 5. LA CONCESIÓN COMO SOLUCIÓN PARA MEJORAR Y DESARROLLAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.</b>	
5.1 La problemática del Municipio mexicano.....	66
5.1.1 Factores Políticos y financieros.....	68
5.1.2 La tipología del Municipio.....	71
5.1.3 Las limitaciones de la tipología del Municipio.....	73
5.1.4 La concentración poblacional.....	74
5.1.5 Las Estructuras y procesos administrativos.....	74
5.2 Planteamiento del problema.....	75
5.3 Consideraciones finales: La Importancia de que los Municipios utilicen la colaboración del sector privado en la prestación de los servicios públicos municipales.....	92
CONCLUSIONES.....	105
BIBLIOGRAFÍA.....	107
LEGISLACIÓN.....	109

## INTRODUCCIÓN

Dentro del tema de los servicios públicos municipales existe un gran rezago que los municipios a lo largo de varios años no han podido superar, sin que hasta la fecha se haya dado una solución clara y eficiente a dicho retraso, motivo por el cual ha sido desarrollado el presente trabajo de tesis en el cual profundizo sobre el estudio de estos servicios contemplados en la fracción tercera del artículo 115 Constitucional, proponiendo a la concesión como una alternativa real para que estos servicios que son de tanta importancia a la población sean brindados de manera eficiente con el apoyo y participación de los particulares, ya que el municipio mexicano se ha enfrentado a una serie de problemas como son la insuficiencia de recursos económicos, falta de adecuación a los ordenamientos jurídicos a una realidad actual que la población exige, la incapacidad de recaudación, falta de implementación de proyectos individuales a las necesidades y posibilidades económicas y geográficas de cada uno de los municipios del país, los cuales impiden brindar más y mejores servicios a la población los cuales como veremos en el presente trabajo podrán ser otorgados de manera más eficiente por los particulares a través de esta figura jurídica.

Sobre la base de lo anterior dentro del presente trabajo se analizaran profundamente los factores que han impedido un crecimiento progresivo en estos servicios de tan grande importancia para la población la cual se ha visto afectada seriamente en rubros como el ecológico, social e inclusive el económico ya que los municipios en nuestro país a través de sus ayuntamientos no han creado los mecanismos adecuados para que estos servicios contemplados en la fracción tercera del artículo 115 Constitucional se cumplan eficientemente.

En este trabajo de igual forma se estudiara los principales problemas que atraviesan los municipios en el ámbito nacional para dar paso a un problema en específico ya que el analizar todos y cada uno de los municipios del país representaría un estudio demasiado amplio por lo que tomaremos como base de nuestro estudio un Municipio del Estado de México que es Atizapán de Zaragoza el cual es un municipio importante debido a su número de habitantes y debido a su conurbación con el Distrito Federal el cual no ha logrado superar muchos de sus problemas que han provocado la falta de capacidad para que otorgue de manera adecuada los servicios públicos municipales. Lo anterior se realiza con el fin de establecer que si se opta por la concesión como una alternativa a la solución de los problemas, se podrán obtener resultados satisfactorios.

Este trabajo nos permitirá establecer que la concesión de los servicios públicos es una alternativa para resolver muchos de los problemas que atraviesa el municipio que nos dedicaremos a estudiar dejando a un lado el pensamiento de que esta forma provocaría que el municipio eluda sus responsabilidades contenidas en los distintos ordenamientos legales aplicables al caso, ya que se podrá observar que si el municipio coadyuva con los particulares los resultados serían fructíferos para este último así como para la población que tan necesitada esta de los servicios públicos municipales.

En los distintos apartados del presente trabajo estudiaremos antecedentes históricos del municipio, el marco legal que rige actualmente al municipio, cada uno de los servicios públicos de manera detallada, la concesión, la problemática del municipio en México y finalmente un caso en específico que nos permitirá al final realizar diversas consideraciones que nos lleven a concluir que la concesión de uno o varios servicios públicos es una alternativa para subsanar muchos de los problemas y carencias que presenta el municipio objeto de nuestro estudio.

En la parte final del presente trabajo se tomarán algunos datos estadísticos relacionados con el municipio que estudiaremos lo cual nos permitirá observar los diversos fenómenos y problemas que aquejan a éste, mismos que han provocado la incapacidad de este para satisfacer todas y cada una de las demandas de la población y que nos llevan a pensar que una posible alternativa a algunos de los problemas de un servicio en especial es la concesión de un servicio público en específico que es el relleno sanitario que puede ser catalogado dentro del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, el cual debido a su propia naturaleza exige demasiados recursos para su mantenimiento, ya que las propias condiciones de este relleno son muy precisas y siempre deben ser apegadas a técnicas y normas de carácter ecológico y de salubridad, provocando así que solo un escaso margen sea destinado para la ampliación y mejoramiento de las instalaciones del citado servicio el cual en caso de ser otorgado en concesión a los particulares podría traer consigo un ahorro importante de recursos al municipio el cual los podría destinar para mejorar otros servicios públicos que aún no son dotados a la población de manera eficiente por la escasez de estos elementos económicos tan necesarios.

## CAPÍTULO I

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO.

#### 1.1. EL MUNICIPIO ORIGEN DE LA PALABRA Y DEFINICION.

El origen del término Municipio surge como concepto jurídico y por primera vez aparece en Roma. Proviene de "munus munare" que significa carga, gravamen, prestación, recordemos que a cambio de derecho a autogobernarse los pueblos sometidos debían pagar un tributo, esto es un "munus". Municipium es el conjunto de los obligados a pagar un tributo. Y así nace la idea de communis, o sea, quien pertenece con los otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las "munus", "munare", o finalmente Municipio.

Puede entenderse también al Municipio como "municipium", con raíces en "munis", que significa carga y "civitas" que significa ciudad, que en sentido figurado se entiende como "el trabajo de la ciudad".

También se ha querido explicar etimológicamente el término Municipio, a través de la voz francesa "comune", adjetivo plural que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad; asimismo, mediante las voces "Jura communia", que significa juramento y acción aunada o conjunta.

La definición para la Real Lengua Española el término de Municipio es "La División administrativa básica menor regida por un Ayuntamiento".

Por otro lado existen algunas otras definiciones del Municipio que dan una idea de lo que socialmente significa hoy en día el Municipio como por ejemplo: "Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento".

Finalmente podemos decir que el municipio Mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa, y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.

Asimismo el Municipio es definido jurídicamente como una persona constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.

## 1.2 GRECIA

Con el fin de saber el origen del municipio y su concepción es necesario remontarnos a las antiguas culturas que si bien no tenían bien definida esta forma de organización, resulta importante conocer algunos antecedentes de su estructura en esos pueblos como es el caso de las ciudades griegas, en la cuales existían dos factores que fueron de suma importancia para su formación como fueron la estructura geográfica y el culto religioso de ese momento. La antigua Grecia fue la que aportó a la historia esta nueva institución: "La Polis" que era la ciudad en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupados en demos (municipio).<sup>1</sup>

En sus principios las ciudades griegas eran totalmente autónomas y su expansión en sus inicios fue espontánea y desorganizada, grupos descontentos abandonaban su ciudad y se instalaban lejos de ella, lo que se producía como consecuencia de la guerra, exceso de población y régimen territorial. Desde el punto de vista económico hubo dos tipos de colonias: las agrarias y las comerciales. Desde el punto de vista racial los grupos de colonos eran más o menos homogéneos.

A partir del siglo VII A.C. se inicia la colonización organizada, por lo que había que regularlas y mantener contacto con las colonias. La creación de una colonia se decía y se afectaba, según un protocolo tradicional. Era preciso consultar a uno de los grandes dioses, una vez fundada esta colonia se obligaba a entregar ciertos regalos al santuario del dios que había guiado la operación; se reclutaba a los emigrantes por el proceso de aislamiento voluntario o por sorteo, luego se designaba a un jefe de colonos el "olskistos", con un estado mayor de sacerdotes, de geómetras y otros; los planos de la colonia y la distribución de los lotes de tierra se hacían antes de salir de la ciudad, se creó una autoridad superior, al multiplicarse las colonias, que coordinaba sus relaciones y establecía sus fronteras y zonas de influencia.

En Grecia sólo podemos referirnos a la idea del Municipio más que a este como institución. Para el pueblo Griego la ciudad fue "la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus", careciendo del elemento territorial. Las implicaciones del concepto ciudad fueron de índole socio-político y no jurídico, el término urbe aludía a lo religioso, ya que se conceptuaba como el lugar en su reunión, el domicilio y el santuario de esta asociación.

La figura histórica de la ciudad constituida, con su medio en centro dinámico de vida política y cultural, obra de religión - para Fuste de Coulanges - y de necesidad - la defensa según Ihering- o mejor obra de acción de ambas fuerzas - en opinión de Adolfo Posada -, y centro expansivo con organización funcional que atiende, al sostenimiento de su comunidad sustantiva.<sup>2</sup>

1 OCHOA Campos Moisés. La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, 4ª. Edición, D.F. 1985 Pág. 75

2 RENDON Huerta Barrera Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México D.F., 1985, Pág. 36

En la antigua Grecia sus principales ciudades fueron Esparta y Atenas motivo por el cual a continuación se realizara un breve análisis que enseguida se describe.

En Esparta su gobierno era oligárquico, era una república aristocrática y se integraba, en primer lugar por la "Asamblea de Iguales" o aristócratas que habían cumplido treinta años de edad. Elegían a los miembros del consejo que entonces fue el más alto tribunal de apelación. El supremo organismo era el "eforado"; constituido por cinco éforos o sacerdotes que ejercían un poder o culto y magistrados designados por los reyes, para sustituirlos cuando estaban en guerra, tenían poderes considerables, eran jueces supremos de los periecos y de los llotas. Dirigían la policía secreta o "cryptel", vigilaban las costumbres y la educación de los jóvenes. Controlaban las finanzas públicas y eran los únicos intérpretes de las costumbres y tradiciones. En Esparta no existió propiamente la noción de municipio.

Por otro lado en Atenas en la cual la monarquía fue muy pronto abolida, adoptándose la forma de República Democrática. La autoridad pasó a manos de nueve arcontas entre los cuales se distribuyeron las funciones de sumo sacerdote, de comandante en jefe del ejército en tiempo de guerra y de juez supremo. Estaban asistidos por un consejo llamado Arcópago.

En una comunidad de vida democrática existía el Municipio, nos dice Jacques Ellul, que el "demos", fue el 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.<sup>3</sup>

La "Boule" era el consejo de base municipal y se integraba por 500 miembros, 50 por tribu, - La población quedo repartida en 10 tribus o "physi", cada una lleva el nombre de un héroe -, sacados a suerte entre los candidatos de más de 30 años y debían presentar juramento de actuar conforme a las leyes y a los intereses del pueblo y de respetar la libertad.

La "Ekklesia" era la asamblea de todos los ciudadanos y de autoridad suprema, en ella se votaba sobre las Magistraturas; la defensa del país, las acusaciones de alta traición, se decidía en materia de ostracismo, las declaraciones de guerra y en ella se tomaban las decisiones de alta política. La noción de Municipio en Atenas debe considerarse en su dimensión política y administrativa; la formación democrática ateniense confirió al demos una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; está primigenia manifestación del municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada por los romanos.

3 RENDON Huerta, Op, Cit, Pág. 38.

El Estado municipal en Grecia, fija el concepto de autonomía local, vigente aún en nuestra época. A su vez, el derecho de ciudad dio paso a la igualdad civil y política, desintegrando a las gens y creando el nuevo régimen familiar, más o menos como existe hoy en día. <sup>4</sup>

### 1.3 EL MUNICIPIO EN ROMA.

Roma es el pueblo en la historia de la humanidad que ha tenido mayor trascendencia e influencia en el desarrollo de la ciencia del derecho, de ahí provienen casi todas las instituciones jurídicas. Por primera vez nos encontramos con la figura del Municipio como Institución Jurídica.

Aporto antecedentes fundamentales en el Gobierno Municipal, con la creación en el año 387 a.C. , de los ediles curules que en funciones de los actuales Ayuntamientos, tuvieron jurisdicción administrativa y de policía. <sup>5</sup>

La expansión Romana genera diversas formas del régimen municipal, la integración urbana de la famosa - "la urbs que se convierte en orbs" (Munro). <sup>6</sup>

Roma bajo la República realiza su gran expansión creando una nueva organización del populus, constituyendo tribus clasificadas con suburbana, palatina esquilina y collina. Se considera a los romanos como los precursores de la administración urbana, se debía cuidar 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.

El municipio constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía. Con la Lex Julia - 90 A.C. - y la Plautia Paparia - 89 A.C. - desaparece la distinción entre municipios y ciudades confederadas, persistiendo, a pesar de ello, las diferencias en cuanto al régimen local.

Todos los municipios romanos tenían igual jerarquía, se establecían entre ellos clases o categorías en razón de los derechos. Ciertas ciudades recibieron las civitas entera, o las civitas municeps, tenía el derecho de ciudadanía romana *commertium, connubium* - pero no los políticos - el *suffragio* -.

Por primera vez encontramos los elementos del Municipio que fueron perfectamente diferenciados de la siguiente manera: 1.- Un *Territorium*, 2.- Un *Populus* que se manifiesta en la Asamblea General. 3.- Un poder organizado, *Curia* - cuerpo deliberante -, con sus magistraturas y 4.- Una Legislación propia o igual a la de Roma ciudad, dependiendo del tipo de Municipio.

4 OCIIIA Op. Cit., Pág. 75

5 OCIIIA Op. Cit. Pág. 76

6 RENDON Huerta Op. Cit. Pág. 53

Siendo sus principales características: 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 debería tener un Consejo, su Curia, sus comicios y sus magistrados y 4.- El establecimiento de la institución municipal como solución al problema de equilibrio político.

Señala Giraud, cierto es que en Roma se hicieron concretos tres tipos de Municipios: 1.- Los óptimo jure que gozaban del jus suffragil y el jus honorum y se administraban de manera independiente. 2.- Los caerites que tenían solamente derechos civiles. 3.- Los aerari, que prácticamente no tenían ninguna ventaja, ya que eran administrados por un praefectus que venía de Roma cuyo nombramiento se hacía por los Comitia Tributa, ellos tenían que pagar un impuesto especial, para rescatar su libertad que les había sido arrebatada por Roma. <sup>7</sup>

La fuerza del poder romano aumento 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.

La Institución municipal tuvo la misión de hacer una realidad la conexión entre el ciudadano y el Estado y puede decirse que la responsabilidad de los funcionarios tuvo su antecedente en los Municipios.

#### 1.4 EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

Es importante estudiar el Municipio en España por la razón de haber sido el país que conquistó México además de que incorpora a este sus instituciones sociales, económicas, sus prácticas jurídicas, su derecho, gran parte de su cultura, religión etc., por lo que comenzaremos a analizar el Municipio en este país desde sus inicios, así como su evolución.

El Municipio en la Edad Media conserva 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.

Por lo que respecta al origen del Municipio en España son múltiples las hipótesis que pretenden explicarla, pero sin embargo sólo cuatro son las de mayor importancia y trascendencia:

<sup>7</sup> RENDON Huerta, Op. Cit., Pág. 56

- La de Herculano, Raynourad, Savigny y Eichhom, quienes creen que el municipio europeo de la edad Media es derivación del romano - visigótico -. Sostiene Herculano está procedencia fundándose en que: los alcaldes no son sino once viri conservados entre los mozárabes; la división de los hombres en caballeros y peones en trasunto de los curiales y plebeyos, hasta el nombre de concillium prueba tal procedencia ya que enlaza con el conventus vicinorum.

- La de Hinojosa, que refuta lo anterior, sosteniendo que el concepto de municipio tal como fue concebido en el Derecho Romano, termina en el período de la dominación visigótica vestigio alguno de la institución duumviral, ya desaparecida en todo el imperio al realizarse la invasión; que la dominación árabe no penetra León y Castilla hasta mediados del siglo XI, y se aplica entonces para designar a los jueces o justicias, que ya existían: que los caballeros nada tienen que ver con los curiales, pues no tenían a su cargo la administración municipal, ni eran responsables del pago de los impuestos, de los cuales; por el contrario estaban exentos, y que el concillium era una institución distinta del conventus vicinorum. Los Restos de la organización Municipal romana no sobrevivieron a la ruina del imperio Visigótico, siendo esta organización incompatible con el género de vida militar de la reconquista, además de que los territorios donde está comenzó ni existían grandes centros urbanos, no había tenido gran desarrollo el régimen municipal romano visigótico.

- Pérez Pujó, señala que se dio la influencia romana hasta el período de la dominación árabe, haciendo radicar en ese hecho nuevas ideas en cuanto a la organización que creó un concepto diferente del Municipio en España.

- La sustentada principalmente por Sánchez Albornoz, el modelo del Municipio romano desaparece durante la dominación germánica y que sin embargo no fue sustituida por las instituciones visigóticas sino que paulatinamente, fue extinguiéndose por un proceso natural de descomposición, inicialmente en unas regiones y posteriormente en otras y naciendo así con peculiaridades y organización propia el Municipio Español, dadas las necesidades políticas económicas de los reinos del norte de España.

Por lo que se refiere a las poblaciones de la Reconquista tuvieron distintos orígenes. La comunidad de vida engendró entre los elementos heterogéneos relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la vida local o de la concesión de los monarcas o señores. De este modo cada Municipio tuvo su ley particular o fuero municipal (Estatuto jurídico en lo relativo a gobierno y privilegios en materia tributaria que disfrutaban los grupos de población, documentos que contenían el derecho consuetudinario y en algunas partes, las reglas de integración en cuanto al régimen de gobierno), por la que se regían.

En su organización fue básica la institución del concillium o asamblea judicial, formada por los hombres libres de un territorio.

El gobierno de la ciudad radicaba en la asamblea general de vecinos (consejo abierto) en el

que elegía a los que iban a desempeñar los cargos municipales, a los que podían aspirar todos los vecinos (más tarde se vincularán en muchas poblaciones en los caballeros). Estos cargos variaban: en municipios, como en los gallegos, los llamaban justicias; en otros alcaldes, en otros había uno o más jueces y varios alcaldes con jurisdicción distinta al lado de ellos aparece el merino de nombramiento real, y como empleado subalterno, el sayón.

Este régimen municipal influyó en la condición de las clases rurales e industriales, y los municipios y sus milicias se aliaron con los reyes para frenar el feudalismo. El Florecimiento de la Autonomía y de la libertad municipal duró poco, solo se extiende desde fines del siglo XVII a principios del XIV, el carácter democrático que tuvieron, se cambia después en aristocrático, naciendo el 22 consejo municipal o ayuntamiento, integrándose por lo que desempeñaban cargos municipales (consejo cerrado) que suplantaba, primero de hecho y luego derecho, a la Asamblea General de vecinos.

En Aragón y en Cataluña los municipios recibieron el nombre de Universidades o consejos 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 Concejales o Forenses el poder popular directo estaba representado por las Juntas o Asambleas Generales de Vecinos, de entre los funcionarios del consejo se encontraba: el Alguacil Mayor (se encargaba de la custodia de la bandera del Municipio), el Alférez (encargado de las milicias), Fieles (cuidaban de la policía de mercados y del sello de la correspondencia), Alamines (vecedor de mercancías), Alarifes (inspector de obras públicas. Se acentúa la independencia municipal. Existe un sistema tributario muy estructurado que clasificaba los ingresos en: 1. - Contribuciones, 2. - Indemnizaciones por servicios no prestados, 3. - Multas y Compensaciones. Los reyes concedía "Fueros Municipales" a las ciudades o villas en recompensa de los servicios hechos en la guerra contra los moros.

En la etapa de decadencia que ocurre 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 en los acuerdos se veía disminuida, pues el consejo 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 independientes. Los oficios concejales; 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. <sup>8</sup>

## 1.5 EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRE-CORTESIANO

Con el fin de ampliar más el análisis a continuación se realizan algunas consideraciones sobre el municipio antes de la conquista.

<sup>8</sup> RENDON Huerta B.P. BIT. Págs. 73-84

Existe problemática desde el punto de vista de la doctrina acerca de que si existió o no realmente el Municipio PRE-hispánico, sin embargo gran número de estudiosos, aseguran que el Municipio fue concebido entre los aztecas con el nombre de "salpulli" y éste, cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a los municipios europeos.

Salvador Toscazo, dice que salpulli significa barrio y linaje congregación de callas, casas. <sup>9</sup>

Muñoz y Ruiz Massieu, nos dicen que el calpulli es, "un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuyo origen está en las tierras que posee; que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomo cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ello y sus descendientes. <sup>10</sup>

Para Manuel Orozco y Berra.- el Calpulli estaba sujeto a los aztecas llamados tiationis quienes "ejercían en su providencia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y sus fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes. <sup>11</sup>

En el Valle de Anáhuac un funcionario del calpulli, el calpullec o teachcauh, quiere decir pariente mayor, designado por un consejo, realizaba las funciones propias de un procurador o alcalde. El Gobierno concejil designaba además a otros funcionarios que tenían facultades de carácter administrativo. <sup>12</sup>

#### Características de los calpullis:

- Conjunto de linaje o grupo de las familias generalmente patrilineales y de amigos y aliados; cada linaje con tierra de cultivo aparte de la de carácter comunal.
- Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto de la propiedad y el usufructo de la tierra.
- Unidad económica que, como persona jurídica tiene derechos sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
- Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados, y organización política que llevan a la cohesión de sus miembros.
- Entidad Administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
- Subárea de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, actividades, etc.

9 RENDON Huerta Op. Cit. , Pág. 86

10 RENDON Huerta Op. Cit. , Pág. 86

11 RENDON Huerta Op. Cit. , Pág. 86

12 INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo P-Z Pág. 2509.

- Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en el.
- Unidad militar, con escuadrones, jefe y símbolo propios.

En base a las consideraciones hechas anteriormente se resume lo siguiente:

El Calpulli en México, Pre-Cortesiano, se tuvo una gran actividad urbana, es en algunos rasgos, similar al municipio, pero es incorrecto equiparlo. la organización política de los pueblos pre-hispánicos, tiene más de régimen imperial centralista, que de democracia basada en el Municipio y finalmente el Municipio tomando como institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista y no antes.

## 1.6 EL MUNICIPIO EN LA NUEVA ESPAÑA.

Antes de abocarnos a lo que fue el Municipio en la Nueva España, es necesario recordar que en el año de 1492 un 12 de octubre, Cristóbal Colón creyó haber descubierto una nueva ruta para llegar a las indias, sin embargo llegó a un nuevo continente el cual incrementaría considerablemente la actividad económica de España.

En el año de 1519, Cortes desembarcó en las costas de Chalchiuecan, cerca del actual puerto de Veracruz, e inició sus operaciones con dos actos simbólicos: la quema de las embarcaciones con que vino desde Cuba, ya la solemne fundación de un Ayuntamiento.

Existen tres grupos de autores en relación a las causas que determinaron la fundación del primer Ayuntamiento en la Nueva España.

- Esquivel Obregón, señala que el Municipio surge como consecuencia de la legislación vigente en España y que era la que regulaba a los actos de Cortes.

- Bernal Díaz del Castillo, hace radicar el establecimiento del primer municipio en el hecho de que Cortes 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 manifestará.

- Gelpi Ferro, afirma que el municipio se estructura como consecuencia del proceso de colonización que trafa consigo la ideología, costumbres e instituciones de la Península Ibérica.<sup>13</sup>

13 RENDON Huerta Op. Cit. , Pág. 93

En la etapa de organización de la legislación aplicable fueron las "Ordenanzas de Descubrimientos, Población y Pacificación de las indias", de Felipe II en que se disponía la estructura municipal, eran señaladas las facultades de los adelantados o gobernadores y la determinación en 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. Estas reformas se tradujeron en la creación de una Contaduría General para controlar las finanzas municipales y la disminución de sueldos y gratificaciones a los mismos.

Después de estas reformas se constituyeron doce intendencias, cuya regulación se asentaba en la "Ordenanza de Intendentes" y bajo la cual fue aniquilada totalmente la autonomía municipal por la centralización ejercida por la Junta Superior de la Real Hacienda, el Virrey, los intendentes y los Gobernadores. Se acentuó con esto, la intervención de las autoridades superiores del Estado en las funciones de Cabildo, con lo que la esfera de la acción de los municipios se vio menguada por completo.

## 1.7 EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

Constitución Política de la Monarquía Española del 19 de marzo de 1812. Como consecuencia de los hechos suscitados en 1808, por la invasión napoleónica, las cortes generales extraordinarias se reunieron en la ciudad de Cádiz, con objeto de elaborar una "Constitución Política de la Monarquía Española", conocida como Constitución de Cádiz" o "Constitución Gaditana", reconocida en México el 30 de septiembre del mismo año por el Virrey Francisco Javier Venegas, y jurada en la plaza mayor de la Ciudad de México, asumiendo desde entonces el nombre de la Plaza de la Constitución, y más adelante llamada simplemente zócalo.

La Constitución de Cádiz estuvo vigente en México tan sólo dos años ya que el 4 de mayo de 1814 por decreto expedido por Fernando VII a su retorno a España, desconoció lo hecho por las cortes y la abrogó. Posteriormente en marzo de 1820 Fernando VIII restableció la vigencia de la Constitución de Cádiz, y en México lo ordenó el Virrey Juan Ruiz de Apodaca, aunque no en su totalidad, sino sólo en relación a las elecciones de ayuntamientos, diputados a cortes, representantes a juntas provinciales y la organización de tribunales, que substituyeron a las audiencias.

Esta Constitución hace referencia al municipio, en el título sexto denominado "Del gobierno inferior de las provincias y de los pueblos". En su primer capítulo se ocupa de los ayuntamientos y en el segundo de las diputaciones locales.

En su artículo 309, dispuso la existencia de los ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, debiendo integrarse por Alcaldes, Regidores y el Síndico Procurador, presididos por el jefe político, donde lo hubiere. En el 310 estipula que en los lugares cuya población excediese de mil almas contaría con un Ayuntamiento. En el 312 establece que los integrantes de los Ayuntamientos deberían elegirse por sufragio popular directo y del 313 al 316 prescribe que los integrantes del ayuntamiento únicamente durarían en su encargo un año y no podían ser nuevamente reelectos, sin que pasen por lo menos dos años donde el vecindario lo permita y en el 317 dispone que para poder ser integrante del ayuntamiento es requerimiento ser mayor de veinticinco años, tener por lo menos cinco años de vecindad y ser ciudadano en ejercicio de sus derechos.

De acuerdo con lo anterior se puede afirmar que la Constitución de Cádiz otorgó gran importancia y beneficios a los municipios, tales como la no reelección de los funcionarios municipales, la implantación del sistema de elección popular directa y la renovación de los miembros integrantes del ayuntamiento.

Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814 conocida como Constitución de Apatzingán. El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana, fue sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. Esta Constitución, más conocida como "Constitución de Apatzingán", nunca entró en vigor. En ella se hace alusión a los Ayuntamientos y divide al país para efectos políticos y electorales en provincias, distritos y parroquias.

En esta Constitución hay poco que decir con relación al Municipio tampoco se le menciona en los "Sentimientos de la Nación", de Morelos, aunque esta constitución representa la primera manifestación del pensamiento jurídico-político del pueblo de mexicano y por tanto no podemos soslayar su importancia, pues si es verdad que no cobró vigencia en el estado de guerra existente, también lo es que otorgó al movimiento insurgente en el sentido jurídico del que carecía. A la vez mostró el camino que el país debía seguir al término de la gesta libertaria y además de suma importancia, definió una independencia total cuando envía una nota a Ignacio López Rayón indicándole la necesidad de hacer a un lado el "mito fernandino, desconocer de plano al monarca y quitar la mascarada a la independencia" de ahí que en el acta levantada ese día deje inscrito: "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia de trono español".

Hemos agregado que si bien los "Sentimientos de la Nación", de Morelos, del 14 de septiembre de 1813 no habla expresamente sobre los municipios en sí, en el punto quinto, recoge en unos cuantos renglones, los sólidos principios de soberanía, representación política y división de poderes, tripode sobre la cual descansa el estado moderno es decir: "la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en legislativo, ejecutivo y judicial. Eligiendo sus provincias, sus vocales y éstos a los demás, que deben ser sujetos sabios y de probidad".

En tanto Ignacio López en sus "elementos constitucionales" aunque en el punto quinto establece que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo, pero "reside en la persona de Fernando VII, y su ejercicio en el supremo congreso nacional americano". Si hace referencia a los Ayuntamientos en el veinte cuando habla sobre los extranjeros quienes podrán disfrutar los privilegios de ciudadano americano siempre y cuando: "imprete carta de junta que se concederá con acuerdo al ayuntamiento respectivo..." Y en el punto 23, al hacer referencia a los representantes, expresa que "serán nombrados cada tres años por los Ayuntamientos respectivos...."

Para finalizar recordaremos que el Congreso de Anáhuac se integró con ocho miembros, los que verdaderamente a salto de mata sesionaron el 13 de marzo de 1813 al 22 de octubre de 1814, en la elaboración de la Constitución de Apatzingán, como primer documento plenamente constitucional de nuestra historia, iniciando en Chilpancingo, el 6 de noviembre con la instalación del Congreso y la firma del acta de la declaración de independencia firmada por Andrés Quintana Roo, Ignacio López Rayón, José Llerena, Carlos María Bustamante, José Sixto Verduzco, José María Liciada, y Cornelio Ortiz de Zárate.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. (Imperio declarado insubsistente por el congreso el 8 de abril de 1823). Por decreto de 8 de abril de 1823, el Congreso ante el cual abdicó el falaz Iturbide determinó "no ha lugar la abdicación por ser declarado insubsistente el imperio, los tratados de Córdoba y el Plan de Iguala toda vez que Iturbide habfa obtenido tan sólo 82 votos a favor un mínimo necesario de 101", por tanto jurídicamente el mal llamado primer imperio nunca existió para cuyo efecto el propio decreto manda borrar todo aquello que se refiera a imperio, a Agustín I.

No obstante lo anterior, que aplaudimos plenamente, a nuestra labor de investigación histórica nos lleva al insubsistente reglamento en cuyo articulado encontramos disposiciones concretas sobre los Ayuntamientos: en el artículo 24 se refiere a las elecciones de ayuntamientos para el año 1823, en el 25 la designación de un jefe político superior en cada provincia lo cual es importante al tenor del artículo 52 al establecer: en las demás cabeceras o pueblos subalternos, el alcalde primer nombrado será jefe político", en el 91 continúan disposiciones sobre los jefes políticos superiores: "que haya competente número de sujetos idóneos para alternar en los oficios de ayuntamientos y llenar debidamente los objetos de su institución".

El 92 es más amplio y expresa: "en las poblaciones que carecen de la idoneidad requerida, habrá sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos uno o dos alcaldes, uno o dos regidores y un síndico elegidos a pluralidad de su vecindario", por su parte el 94 estipula los procedimientos de elección.

Para concluir diremos que este ordenamiento, en términos generales sigue los principios de la constitución gaditana, en su forma y fondo principalmente en cuanto a los jefes políticos.

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 31 de enero de 1824. Podría decirse sin lugar a equivocarse, que sin esta acta hubiera sido difícil la elaboración y expedición de la

Constitución Federal del 4 de octubre siguiente, empero a su vez, esta acta tuvo como antecedente inmediato el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, o Plan del Valle por ser su autor principal el diputado por Guatemala, José del Valle, primer firmante de tan importante documento, ya que su elaboración tuvo por objeto cumplir con las disposición del Congreso para formular las bases constitucionales para expedir posteriormente la convocatoria a nuevo congreso como exigían las provincias.

El 28 de mayo de 1823 se presentó el plan y aunque no llegó a discutirse sirvió de base al nuevo constituyente para el desarrollo de sus trabajos.

El punto 2° del plan establece: " los ciudadanos deben elegir a los individuos del cuerpo legislativo o Congreso Nacional del Senado, de los congresos provinciales y de los ayuntamientos". Más adelante establece como base para la elección de ayuntamientos, de conformidad a la cantidad de habitantes, el número de alcaldes, regidores, y síndicos, que llega hasta cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos, en caso de una población mayor a 60 mil almas, y aunque no otorga facultades precisas a los ayuntamientos, sí el cuerpo del Plan establece su participación en diversos aspectos.

Ante las presiones de las provincias para que el Congreso decretase la forma de estado que adoptaría, el 12 de junio de 1823 el soberano Congreso Constituyente en sesión extraordinaria celebrada la noche anterior acuerda: "...el gobierno puede proceder a decir a las provincias, estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federada y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme convocatoria para nuevo Congreso que constituya a la Nación.

El nuevo Congreso se reúne el 5 de noviembre siguiente en medio de una tenaz lucha entre liberales federalistas y conservadores centralistas, y tanto par calmar los ánimos, cada día más exaltados y amenazadores de separación de buen número de provincias, como para la realización de sus labores con la calma suficiente, decide elaborar, como anticipo a la Constitución, el acta constitutiva de la Federación Mexicana, base fundamental para asumir la forma de estado reclamado por la mayoría de las provincias y de los miembros del Congreso. De hecho y de derecho nace el federalismo mexicano en esa acta, que como dice el eminente Tena Ramírez, "nace por una necesidad".

Si bien el acta no menciona ni a los municipios no a los ayuntamientos, sí establece la división territorial y la denominación de estados a fin de que el Constituyente en sus amplios debates establecieran las modalidades convenientes pero sujetos siempre al sistema federal decretado.

Constitución Federal de los Estado Unidos Mexicanos de 4 de Octubre de 1824. La constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos fue sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824 y estuvo en vigor hasta el año de 1835.

"El primer Presidente de la República Mexicana, don Guadalupe Victoria, elegido de

acuerdo con el acta constitutiva de la Federación, juró la Constitución en 1824, la cual aseguró a la nación la forma popular, representativa y federal, defendiendo con ellos las decisiones políticas fundamentalmente del pueblo mexicano”.

El Congreso Constituyente de 1824 fue presidido por don Lorenzo de Zavala. En ese año se plasmó en el acta constituyente del pueblo mexicano, como hemos visto, la liberación definitiva de su dependencia colonial. El triunfo de la República sobre la falacia imperialista del criollo Iturbide. Con ello se favoreció en 1824 el principio de la soberanía nacional y dejó en libertad a los estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior.

“Esta Constitución tampoco hace referencia al municipio, y dejó en libertad a los estados para organizar su gobierno y administración interior (artículo 161 fracción Y). Con esto se brindaba la oportunidad para que los estados se dieran a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad; sin embargo, auspiciaba un peligro en el aspecto legislativo de las entidades federativas, al no instituir un mínimo de garantías tendientes a evitar cualquier condición que se estableciera en detrimento de los municipios”.

Bases Constitucionales de 15 de diciembre de 1835. El 4 de enero de 1835 principiaron las sesiones del nuevo Congreso Federal, con la pretensión de terminar con el sistema federal e implantar el centralismo, que efectivamente impusieron los conservadores durante largos once años, cuyos desastrosos efectos fueron en 1835 la pérdida de Texas, y en su último año de vigencia, en 1847, más de la mitad de territorio nacional. El 15 de diciembre de 1835 se expiden las llamadas bases constitucionales o sea, la primera de las siete leyes que conformarían la Constitución de 1836. En las Bases no se hace alusión al municipio y en sus artículos 9 y 10 tan sólo expresa: “para el gobierno de los departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales; éstas tendrán atribuciones económicas, municipales, electorales y legislativas, que explicarán la ley particular de su organización”.

Leves Constitucionales de 30 de Diciembre de 1836, conocida como Constitución de las Siete Leyes. A estas leyes constitucionales se les conoce como Constitución de la República Mexicana de 1836, o Constitución de las siete Leyes. La primera de ellas promulgada, como hemos visto, el 15 de diciembre de 1835 bajo el nombre de bases constitucionales, y las otras seis el 30 de diciembre de 1836.

No obstante lo nefasto del centralismo en general y el repudio popular a esta Constitución, por primera vez en la vida independiente del país se eleva a los municipios a rango constitucional.

La sexta ley, denominada “División del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos”, consagró como constitucionales a los ayuntamientos, al ordenar en su artículo 1º la República se dividirá en departamentos, estos en distritos, los cuales a su vez, en partidos”. Por su parte, el artículo 4º dispone: “los gobernadores tendrán a su cargo el

gobierno interior de los departamentos, pero sujetos al Gobierno General", y el 5º expresa: "el Gobierno General a propuesta en terna de las juntas departamentales nombrarían a los gobernadores, quienes durarían ocho años a su cargo", agregando en el 22º "se constituirán ayuntamientos en todas las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tuvieran ocho mil". Por su parte el artículo 23º recoge lo siguiente: "los ayuntamientos deberán ser popularmente electos, el número de miembros integrantes de los ayuntamientos será fijado por las juntas departamentales en tanto los artículos 23, 24, 25, 26, 30 y 31 complementan su formación ordenando: "para ser integrante del ayuntamiento se requiere ser ciudadano mexicano, vecino del municipio, mayor de veinticinco años y tener solvencia económica. "Los ayuntamientos tendrán a su cargo la policía, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, de las escuelas de primera enseñanza, la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, promover la agricultura, industrial y comercio". "El alcalde por su parte tendrá a su cargo, el oficio de conciliador, velar por la tranquilidad y el orden público de sus pueblos y la función jurisdiccional". "Los cargos de sus prefectos, alcaldes, regidores y síndicos, no podrán ser renunciables". "Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos prefectos, subprefectos, jueces de paz, alcaldes, regidores y síndicos.

Esta Constitución, como se mencionó anteriormente, es la primera que regula los municipios y, si bien no se refiere a los jefes políticos, surgidos en la Constitución de Cádiz, los substituye por los prefectos y subprefectos, quienes realizaban la misma función que los anteriores.

Bases de la Organización Política de la República Mexicana conocida como bases Orgánicas de la República Mexicana de 14 de julio de 1843. La impopularidad del régimen centralista y lo arbitrario de la Constitución de las Siete Leyes, causó quebrantos en las esferas políticas y permitió a los liberales hacer intentos por volver al federalismo, y dado el ambiente favorable permitió que el 30 de junio de 1840 se formulara un proyecto de reformas a las leyes constitucionales, apoyando por un voto particular del diputado José Fernando Ramírez, de la misma fecha, empero tanto el proyecto de reformas como el voto no prosperaron y el Congreso con mayoría conservadora lo desechó.

Se formó un nuevo Congreso Constituyente a principios de 1842 ante el cual, el 25 de agosto siguiente se presenta el primer proyecto de Constitución para abrogar la vigente centralista y al día siguiente se presenta un voto particular de la minoría. Pero ambos son rechazados en cerrada votación de 41 en contra y de 35 a favor y la Comisión ordena la elaboración de un segundo proyecto que es presentado el 3 de noviembre siguiente, pero por ser un código liberal el clero se declara inconforme y provoca un levantamiento.

Hemos mencionado tan sólo estos instrumentos constitucionales porque aún considerando que ninguno cobró vigencia, sí son antecedentes directos para el dictado en las bases orgánicas de la República Mexicana expedidas en 1843, a fin de abrogar la Constitución de las Siete Leyes aunque continuaron bajo el sistema centralista, pero con la supresión del supremo poder conservador.

Con respecto a los ayuntamientos, tanto los proyectos de Constitución como los votos particulares no contuvieron variación significativa alguna, pero sí conservan el rango constitucional al cual habían sido elevados.

Mediante el Plan de Tacubaya se convocó a un nuevo Congreso Constituyente, cuya finalidad sería elaborar una nueva Constitución. De este plan surgió la Ley centralista llamada "Bases orgánicas de la República Mexicana de 1843" compuestas de once títulos. En el VII, denominado "Gobierno de los Departamentos", hace alusión a los municipios. En el artículo 134, "De las facultades de las asambleas departamentales", que en su fracción X, dispuso: "Hacer la división política del territorio del departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía urbana y rural", en la fracción XIII señala: "aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades".

Acta Constitutiva y Reformas de 22 de mayo de 1847. El Acta Constitutiva y de Reformas la sancionó el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, mediante la cual se vuelve al federalismo restableciendo provisionalmente la Constitución de 1824.

Por lo que respecta al Municipio, no puede decirse mucho, pues tan sólo menciona que las asambleas departamentales tenían facultad para aprobar los planes de arbitrios y los proyectos anuales de los gastos de las municipalidades, tal como lo disponía la fracción XIII del artículo 134 de las bases orgánicas de 1843.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856 y Proyecto de Constitución Política de 16 de junio de 1856. El fundamento para el dictado de un nuevo ordenamiento constitucional se encuentra en el Plan de Ayutla y sus reformas de Acapulco, cuya esencia consistió en las necesarias reformas administrativas e integración de un nuevo Congreso Constituyente, todo lo cual conduce a la revolución de Ayutla a cuyo triunfo Juan Álvarez procede a convocar al Constituyente, quien sometió a la asamblea la posibilidad de volver a la vigencia de la carta del 24 reformada o elaborar una nueva constitución.

Posteriormente basada en el Plan de Ayutla Comonfort decreta el "Estatuto Orgánico Federal de la República Mexicana", previo a la Constitución al cual agrega una ley de garantías individuales, provocando una reacción adversa por lo matices centralistas de su contenido.

Como respuesta al estatuto orgánico, la Comisión Legislativa elabora un proyecto de constitución prestando al Constituyente para su estudio, de corte totalmente liberal.

En ambos instrumentos no se encuentra novedad alguna. En el primero, en su artículo 117, se contienen las atribuciones de los gobernadores que en parte toman los ordenamientos de las constituciones de 1824 y de 1843. Por su parte, en el proyecto sólo se incluye, en el artículo 109, que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857. La Asamblea Legislativa que promulgó esta Constitución la presidió Valentín Gómez Farfás, siendo el principio básico el tema de la soberanía popular, además de los de libertad e igualdad, que también fueron principios implícitos en la doctrina de la soberanía del pueblo. Es en 1857 cuando surge como versión más avanzada de la época con el sufragio universal de anti-igualitarismo en la calidad del ciudadano.

En materia de ayuntamientos, esta Constitución destacó lo siguiente:

Artículo 27.- En su párrafo segundo: "Ninguna corporación civil o eclesiástica, cualquiera que sea su carácter; denominación u objeto, tendrán la capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción (sic) de los edificios, destinados inmediata y directamente al servicio u objeto de la institución". La interpretación dada a este precepto es que esta prohibición comprendió a los ayuntamientos.

Artículo 30.- Es obligación de todo mexicano... II.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Artículo 36.- Fracción I.- Son obligaciones del ciudadano de la República

I.- Inscibirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo de que subsista.

Artículo 72.- El Congreso tiene facultad:...fracción VI: 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.

Esta Constitución continuó con la existencia de los ayuntamientos en algunos numerales, y para el distrito y territorios federales ordenó la elección popular directa de las autoridades del ayuntamiento. Sin embargo, dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de los ayuntamientos y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales. Así mismo contemplo que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio y votar o recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al propio Estado. Y para concluir establece "todo pueblo en la República, debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas".

Sin embargo este proyecto no prosperó y por lo tanto no fue incorporado a la carta constitucional de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917. Como un antecedente inmediato podemos señalar que ya establecidos los ayuntamientos, llega la Época Porfirista y con ella el régimen de las jefaturas políticas, coincidiendo con el pensamiento y la atinada observación del maestro Moisés Ochoa Campos, quien dice que "las jefaturas políticas ahogaron por completo la vida municipal". Éste mismo cita a Rabasa, quien en su obra Estudio sobre la Organización en México, que comprende la época de la dictadura, expresa: "debajo del gobierno estatal estaban los jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacían sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representaban tuviera los medios inmediatos de acción y centralización".<sup>14</sup>

Opinión también muy respetada es la que presenta el doctor Ignacio Burgoa Orihuela al decir que "La historia política de México, comprendida en la etapa que abarca el período de vigencia formal de la Constitución del 57, demuestra claramente la desaparición del municipio. Fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del general Porfirio Díaz, de quien los aludidos funcionarios no eran sino incondicionales agentes que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos".<sup>15</sup>

Si una de las lacras del porfiriato fue la existencia de las mencionadas jefaturas posibilitadas jurídicamente, merced a la desprotección del municipio por obra de la Constitución del 57, era lógico pensar que su abolición y la necesaria restauración del régimen municipal, fuesen parte de los principales objetivos políticos de los movimientos precursores de la Revolución Mexicana de 1910.

Las características principales de las jefaturas políticas fueron:

- A) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos. De ahí que el Constituyente del 17 lo prohíbe.
- B) Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- C) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito, o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, controlar las elecciones y, por demás, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal. Sin embargo en cuanto a su forma institucional, las jefaturas políticas variaron de un estado a otro, de acuerdo con las constituciones locales. En el aspecto formal, no puede hablarse de un sistema uniforme.

El tipo de las jefaturas políticas se presentó de hecho a través de varios subtipos, éstos comprendían a los jefes políticos, prefectos, subprefectos, jefes de policía, prefectos populares y visitadores, existiendo jefes políticos en los estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas.

14 OCHOA Campos, Moisés . La reforma Municipal ,Op. Cit. , Pág. 2

15 BURGOA O. Ignacio, Derecho constitucional mexicano, Editorial Porrúa 3ª Edición México, D.F., 1979, p. 791

En 1906, los principales opositores al Gobierno del dictador Porfirio Díaz, encabezados por Ricardo Flores Magón, dan a conocer el programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano en la ciudad de San Luis Missouri, hecho que se ha considerado como la primera y más completa expresión de la Revolución Mexicana. En relación al municipio, en el punto 45 demandaba la supresión de los jefes políticos, y en el 46, la reorganización de los municipios suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.

Un documento trascendental para los opositores a la dictadura de Díaz fue, sin duda, el Plan de San Luis de Francisco I. Madero, quien en su preámbulo en la parte conducente expresa: "La soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna. Los gobernadores de los estados son designados por él (el poder Ejecutivo), y entre ellos a su vez designan o imponen de igual manera las autoridades municipales".

Otro antecedente de la Constitución en vigor, en relación al municipio son los puntos 28 y 29 del Pacto de la Empacadora, suscrito por Pascual Orozco el 1 de marzo de 1912, donde se contenía la disposición de que la Revolución hiciera efectiva la independencia y autonomía a los ayuntamientos, y se suprimieran en toda la República a los jefes políticos y las funciones de éstos fueran desempeñadas por los presidentes municipales.

El 12 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza realiza importantes adiciones al Plan de Guadalupe. En el artículo segundo señala que dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país expedirá las leyes, disposiciones y medidas necesarias, y el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Posteriormente en la ciudad de Veracruz, el 25 de diciembre de 1914 Venustiano Carranza expide el decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857, en los siguientes términos:

Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

"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 el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa del estado. El ejecutivo y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieran habitual o transitoriamente".

Así la conquista del Municipio Libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución y con base en ese principio, cada uno de los estados de la Federación ha expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de la Libertad en la figura municipal.

Don Venustiano Carranza, con una gran visión, observó que la Constitución de 1857 no se ajustaba a las necesidades imperantes de la época, y el 14 de septiembre de 1916 expide un

decreto en el que convoca a elecciones para integrar un congreso constituyente que reformara o elaborara una nueva constitución que estuviera más apegada a la realidad político-social que vivía en esos años el pueblo mexicano.

El 21 de noviembre de 1916 se iniciaron las juntas preparatorias y el primero de diciembre del mismo año, quedó instalado el Congreso en la ciudad de Querétaro. Durante los dos meses que duraron las labores se celebraron setenta y siete sesiones, concluyendo las mismas el 31 de enero de 1917.

En el proyecto de constitución presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro, sobresale el siguiente párrafo dedicado al municipio.

El municipio, independientemente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarla, establecerá el poder electoral sobre las bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

El proyecto original del artículo 115, presentado por Carranza y discutido por el Constituyente de Querétaro disponía:

Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las 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 término que señale la Legislatura local, 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 Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.

- III. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza

pública de los municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

La fracción II del proyecto antes citado, motivó acaloradas discusiones entre los constituyentes de Querétaro, los principales debates surgieron a propósito del régimen de la hacienda municipal. Las fracciones I y II fueron aprobadas de inmediato por 148 votos a favor y 26 en contra.

La Comisión Dictaminadora integrada por Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jaraq, Hilario Medina y Arturo Méndez en la 52ª Sesión Ordinaria, el 20 de enero de 1917 presentaron a la Asamblea el dictamen de los artículos 115 a 122, que en la parte relativa al 115 que nos ocupa, desde el inicio del dictamen expresa en el tercer párrafo: "la diferencia más importante y por la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las 3 reglas que intercalan en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que tampoco debe ser independiente y al otorgamiento de personalidad jurídica para que pueda contratar, adquirir, defenderse, etc.

Continúa diciendo el dictamen: "Teniendo en cuenta que los municipios salen de la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años las haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que debe ser protegido por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condiciones iguales de vida y su independencia, condición de su eficacia.

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del estado, estimando que los demás conflictos puedan ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada constitución, sin perjuicio del amparo de garantías que en la contabilidad municipal, así como para asegurar al estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombraría el ejecutivo local.

Véase con qué minuciosidad estudió la comisión respectiva todo cuanto pudiera afectar a la libertad municipal y como lo considera la base de la administración política de los estados y del país así como la necesaria protección jurídica que debe dársele aun con la intervención de la Suprema Corte de Justicia para las importantes cuestiones hacendarias y aun mediante el amparo de garantías. Por ello la Comisión estimó que para evitar desvíos por autoridades más poderosas, debía ser protegido constitucionalmente sin dejarlo a leyes secundarias.

Dentro de los debates más destacados de los constituyentes en relación a la fracción II, capítulo hacendario, que se convirtió en el centro de la discusión, transcribimos algunos de ellos correspondiéndole al diputado Heriberto Jara la defensa del dictamen: "demandando como base la libertad económica del municipio su facultad de recaudar todos sus impuestos

<sup>16</sup> agregando: ... no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados; en una palabra, al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque solo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes.

Los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son los que están mejor capacitados para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar estos problemas y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, por consiguiente, las contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, en fin, aquel municipio.

Algunos temores se han iniciado acerca de que si a los municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia; nosotros en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los estados fijarán lo que a éste corresponda para las atenciones meramente indispensables, para el sostenimiento de los gobiernos de los estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos. Pero queremos quitarle esa traba a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado, y después le da un centavo para que no le hagan daño las charamuscas.

Si damos por un lado libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebataado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado".

Los debates sobre la fracción II del artículo 115, produjo 35 votos a favor y 110 votos en contra, por lo que el 29 de enero de 1917, se presentó un nuevo proyecto, elaborado por la Segunda Comisión de Constitución para el párrafo segundo del artículo 115.

**II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente:**

16 Diversas opiniones de los C.C. Diputados de la LII Legislatura, presentadas en el proceso legislativo al artículo 115, Editado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México D.F., 1982, p.5

1. Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.
2. Una suma de el estado integrará al municipio, y que no será inferior al 10% del total del total de lo que el estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.
3. Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser resorte del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base y de este inciso, estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios.

“Si con motivo de los derechos que concede a los municipios este artículo surgiere algún conflicto entre un municipio y el poder ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura respectiva, quien oír al ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de la legislatura en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto.

“Si el conflicto fuera entre la legislatura y el municipio conocerá de él, el tribunal superior del estado, en la forma que establece el párrafo anterior.

La segunda alternativa fue presentada como votos particulares de los diputados miembros de la Segunda Comisión y expresaba:

Los municipios administraran libremente su hacienda la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio serán resueltas por el tribunal superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva.

La anterior fracción se puso a discusión los días 29, 30 y 31 de enero de 1917.

Después de que varios diputados hicieron uso de la palabra, sin que ninguna de las dos propuestas fueran aceptadas, y los legisladores propusieron una tercer alternativa en los siguientes términos:

Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serían las suficientes para atender a sus necesidades.

Finalmente el día 31 de enero de 1917, fue aprobada por los legisladores la propuesta referida en el párrafo anterior de la siguiente manera:

Artículo 115.- Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su

organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las siguientes bases:

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, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y,

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

A pesar de todos los defectos que se le ha querido encontrar al artículo 115, pienso que con la inclusión en el texto constitucional de 1917, de tan anhelada "libertad municipal", quedaron sentadas las bases de la organización política y administrativa de los municipios en México, al establecerse la libre administración de su hacienda, y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado dando sepultura así a los jefes políticos y prefectos de tan tristes recuerdos, y se daba paso al municipio libre e independiente como base de la división territorial.

## CAPITULO 2

### EL MUNICIPIO EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.

#### 2.1 CONCEPTO DE MUNICIPIO EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO.

Aquella descentralización por región de la doctrina nos lleva a la base legal del municipio, contemplada en el artículo 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Los estados adoptaran para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes”...<sup>1</sup>

Esta disposición la recogen tanto las constituciones locales de la República mexicana, como las leyes orgánicas municipales.

Con apoyo en las relaciones de vecindad, Adolfo Posada define al municipio como el “núcleo social, de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de vecindad”.<sup>2</sup>

Felipe Tena Ramírez lo define como “...La institución que tiene en nuestros gastos el origen democrático más puro”.<sup>3</sup>

Andrés Serra Rojas dice que Manuel Ulloa Ortiz define al municipio como “...una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia, la esfera de la vida domestica que sin articular por ello de la intimidad del hogar, son sin embargo una prolongación de este mismo lugar”.<sup>4</sup>

Moisés Ochoa Campos, en su obra La reforma municipal dice que “el municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad siendo por excelencia la forma de agrupación local.

Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia atiende a sus firmes propósitos como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos”.<sup>5</sup>

1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2 POSADA Adolfo, El régimen municipal de la ciudad moderna, Lib. General Victoria Suárez, Madrid, 1938, p. 11.

3 TENA Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional mexicano, De. Porrúa, 11ª edición, México 1972, p. 153.

4 SERRA Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, editorial Porrúa, México, 1988, p. 590.

5 OCHOA Campos, Moisés, La reforma municipal, Editorial Porrúa, 4ª Edición, 1985, México, p.2”.

El municipio es una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los componentes, ya sean familias o individuos. Para algunos autores, el Municipio es una idea material en virtud de la cual la comunidad representa los valores económicos, pero se aparta de su realidad socio-jurídica.

Jurídicamente el Municipio es una persona moral de derecho público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que tiene autoridad estable y leyes igualmente determinadas.

## 2.2 AUTONOMÍA MUNICIPAL.

Si observamos que una de las características del Municipio es ser parte integrante de una entidad política superior, encontraremos que existe relación entre las dos partes que puede ser de subordinación o dependencia del Municipio ante la entidad política superior, o bien de autonomía de ciertas facultades o potestades a favor del Municipio.

Si la relación es de subordinación y dependencia, no se puede teóricamente hablar de Municipio para que exista éste, se requiere que exista autonomía en el Municipio; por ello, históricamente los vecinos han luchado por la autonomía municipal, por ello, los autores de derecho Municipal, y en los congresos internacionales de esta materia, han tenido como tema principal definir la autonomía municipal y precisar sus alcances, sus límites; así como legitimar y fundamentar los beneficios que obtiene la colectividad con la autonomía municipal.

En México no tenemos el problema de definir a la autonomía ni sus alcances, ya que nuestra constitución sustituye el concepto autonomía por el de libertad y así habla del Municipio libre, término que recoge el más amplio y extenso contenido que se le pueda dar al concepto autonomía y todavía va más allá, esto es más rico y más completo.

La libertad del Municipio mexicano, no implica que este sea independiente, ya que esta inmerso y regularizado por dos órdenes jurídicos el federal y el estatal, pero sin que ninguno de esos dos órdenes pueda alterar su esencia y características fundamentales, sino que por el contrario la refuerzan, la apoyan, la respetan y coadyuvan a hacerlas cumplir, esto determina la libertad del Municipio desde el punto de vista que no esta sometido ni al poder federal ni al poder estatal que coexiste al lado de éstos con su propia competencia, la cual puede oponer para excluir cualquier intromisión, ya sea federal o estatal.

La libertad es la potestad que tiene una persona para señalarse sus fines, sus objetivos, así como escoger y definir los medios para alcanzar sus fines. Esta potestad está limitada por la ley, solo se puede querer, esto es, se puede señalar como fin lo lícito; así mismo solo se pueden utilizar como medios para alcanzar los fines aquellos que sean lícitos, recordemos el artículo IV de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que señalaba: "La libertad consiste en poder hacer todo lo que no daña al otro. De aquí que el ejercicio de los derechos naturales del hombre no tengan más límites que los que aseguren a los otros miembros de la sociedad el goce de esos mismos derechos; esos límites no

pueden determinarse mas que por la ley".

El Municipio es una persona colectiva de derecho público, por lo tanto goza de libertad, esto es puede señalarse sus propios fines dentro de los límites que le señalan las leyes que lo regulan, así mismo puede escoger los medios lícitos para ellos, sus fines pueden ser entre otros realizar obra pública, o bien fomentar actividades culturales, educativas o deportivas; los medios que tiene son los materiales, humanos y financieros; el instrumento que le sirve para manifestar su voluntad es el Ayuntamiento, a través de él la colectividad manifiesta que fines se han señalado, cuales son prioritarios, así mismo que medios va ha utilizar.

La libertad municipal implica que el Municipio no está constreñido, sujeto a algo o a alguien, salvo a la ley que pueda escoger sin restricciones sus fines; por ejemplo, si en un Municipio hay dos necesidades sentidas y solo hay recursos para solucionar una, el Municipio deberá y puede inclinarse a resolver la que él quiera y también puede escoger, en ejercicio de su libertad, los medios que considere idóneos para alcanzar sus fines.

En la reforma al 115 constitucional publicado el 23 de Diciembre de 1999, se fortaleció la libertad municipal, ya que se facultó expresamente al ayuntamiento para resolver situaciones que afectan al patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento; con anterioridad para resolver estos actos se requería someterlo a la aprobación de la legislatura local, como si el Ayuntamiento requiriese de la tutela de la cámara, en lo sucesivo basta que lo aprueben dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

### 2.3 LEGISLACION JURIDICA DEL MUNICIPIO.

El Municipio es una instancia política y administrativa del estado mexicano, por lo tanto, está sujeto a la legislación jurídica del mismo.<sup>6</sup> De esta manera, dicho marco se integra por los siguientes instrumentos jurídicos.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La Constitución Política Estatal.
- Ley Orgánica Municipal o Código Municipal.
- La Ley de Hacienda Municipal.
- Ley Anual de Ingresos municipales.
- Los Bandos y Reglamentos municipales.

6 MARTINEZ Cabañas Gustavo "La administración estatal y Municipal en México, 1968, pág. 95

### 2.3.1 PRINCIPIOS RECTORES DEL MUNICIPIO CONTENIDOS EN EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Conforme al artículo 115 constitucional, el Municipio mexicano goza de los siguientes atributos:

- La libertad política, que es el derecho que tiene la comunidad de elegir a sus autoridades de conformidad con las leyes electorales.
- 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.
- 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 ámbito de su jurisdicción.

Las atribuciones del municipio en materia financiera las contempla la fracción IV del propio artículo 115 previene al respecto lo siguiente:

"IV.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formara 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 y;
- C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de personas o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen conforme a la ley”.

Así mismo, el artículo 73 en su fracción XXIX, señala que el Congreso tiene la 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.

Respecto de los servicios Públicos Municipales el citado artículo 115 Constitucional establece en su fracción III la responsabilidad de los municipios para desempeñar las funciones a su cargo y la prestación de los siguientes servicios públicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disolución de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública en los términos del Artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y los demás que las Legislaturas estatales locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas Estatales respectivas. Así

mismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

### 2.3.2 CONSTITUCIONES POLITICAS 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.

Los estados tienen como ley básica y fundamental para regular la organización del gobierno interior de su territorio y los derechos y obligaciones de su población, su propia constitución local, esta tiene que respetar los principios y bases establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo dispuesto en su artículo 41 que señala: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos y por los de los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El Título Quinto de la Constitución Federal contiene las bases de organización de las entidades federativas así como sus obligaciones y prohibiciones.

Por lo que respecta al Municipio, las constituciones locales lo regulan algunas en forma exhaustiva, dedicándole un título y varios capítulos, reproduciendo textualmente los principios establecidos en la Constitución Federal, algunas otras en forma mesurada y las menos en forma implícita.

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.

### 2.3.3 LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

A través de éstas se definen las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios mismas que rigen el desempeño, estableciendo facultades y restricciones para el funcionamiento de cada uno de los ayuntamientos órganos encargados de gobernar y administrar su propia hacienda como brindar y atender todos los servicios que la propia ley les faculta.

Partiendo de lo anterior La organización territorial de la mayoría de los municipios se dividen en cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas auxiliares, secciones o manzanas, cuya extensión y llmite los fija el Ayuntamiento.

Como concepto de Ayuntamiento podemos decir que es un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, en donde se concentra para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. Además, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directo entre el municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un municipio ejercen un autogobierno.

En relación con la integración del Ayuntamiento la Constitución en el artículo 115 establece que el Ayuntamiento se integrará por un Presidente y el número de Síndicos que la ley determine.

El criterio que se ha utilizado para la integración de los ayuntamientos en las Leyes Orgánicas Municipales en cuanto a su número de miembros puede tomar las siguientes:

Atendiendo al número de habitantes que tenga cada Municipio dentro del Estado de México.

La Ley Orgánica Municipal de este Estado señala que el Ayuntamiento se integra por:

Un Presidente, un Síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional cuando tengan un población de hasta ciento cincuenta mil habitantes.

Un Presidente, un síndico y siete regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de ciento cincuenta mil y hasta quinientos mil habitantes.

Un Presidente, dos Síndicos y nueve regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional cuando tengan más de quinientos mil hasta un millón de habitantes.

Respecto de las Sesiones de Cabildo se entiende al cuerpo colegiado, el Ayuntamiento funciona en sesiones de Cabildo, donde las decisiones se toman por mayoría de votos. Cabildo proviene del latín capitulum, palabra que se designaba al cuerpo eclesiástico de una iglesia; dentro de nuestro contexto, se llama cabildo a la reunión de los integrantes del Ayuntamiento, también se denomina así al salón o recinto donde se realizan las asambleas; así mismo al acto de intercambiar opiniones, se le denomina cabildear.

Las Sesiones del Ayuntamiento pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes.

- Los cabildos ordinarios son los que se celebran con regularidad en las épocas previstas. Las diferentes Legislaturas del país contemplan diferentes períodos para la celebración de este tipo de cabildos, y el Estado de México en su Ley Orgánica Municipal señala que estos deberán efectuarse de forma semanal.

- Los extraordinarios son celebrados cuando surge un evento que no admite demora para que sea abordado y por ello se anticipa su celebración y solo se trata el asunto único que motivo la reunión.

- Las sesiones solemnes son aquellas a las que el Ayuntamiento les de ese carácter por la importancia que revistan.

Y finalmente las sesiones permanentes se realizan cuando la naturaleza de un asunto requiera atención prolongada, el cabildo se puede constituir en sesión permanente, por ejemplo cuando se trate de estudiar, discutir y aprobar un reglamento, claro que con la posibilidad de declarar los recesos que sean necesarios. En casi todos los Estados del País, las sesiones ya sean ordinarias o extraordinarias, deben de ser públicas, esto es, que se celebren permitiéndose el acceso al público y serán secretas o privadas cuando exista un motivo que a juicio del Ayuntamiento las justifique como tales. Para la celebración de cualquier tipo sesión, se señala que haber un quórum que se integre por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, entendiéndose como mayoría la mitad más uno del total de miembros.

La mayoría de los ordenamientos legales, señalan que el Ayuntamiento llevará un Libro de Actas en el que se asienten los asuntos tratados y los acuerdos tomados. Las Actas serán firmadas por los miembros del Ayuntamiento que hayan asistido y por el secretario que dará fe de la sesión.

Las Asambleas son presididas por el presidente municipal o por quien lo supla legalmente. El funcionario que presida la sesión, tiene el voto de calidad.

La organización administrativa y política del municipio según lo previsto por las leyes orgánicas municipales en la mayoría de los municipios se cuenta con una estructura administrativa compuesta de las siguientes unidades básicas:

- Ayuntamiento.- Es una asamblea de representación popular que realiza el gobierno municipal y se integra con individuos que son elegidos popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría como de representación proporcional; el Ayuntamiento es el representante más inmediato y directo de la población del municipio.

- Presidente Municipal.- Es el ejecutivo del Municipio y por ello es el responsable de la ejecución de las leyes municipales y decisiones del Ayuntamiento, es el titular y jefe de la administración pública municipal.

- **Secretaría del Ayuntamiento.**- La secretaría del Ayuntamiento es un órgano superior de la Administración Pública Municipal con atribuciones para auxiliar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal. El Secretario del Ayuntamiento es la persona física, el titular de la Secretaría. Como se ha mencionado, el secretario tiene dos tipos de funciones, una como auxiliar del Presidente Municipal.

La secretaría del Ayuntamiento tiene como auxiliar del Ayuntamiento, las siguientes atribuciones:

- La de fedatario de los actos del Ayuntamiento.
- Es el medio para convocar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo.
- Debe estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con voz informativa.
- Debe levantar las actas circunstanciadas de las sesiones de cabildo.
- Expedir las copias certificadas de las actas de Cabildo.
- Tiene a su cargo el Archivo del Ayuntamiento.

Y a su vez como Auxiliar del Presidente Municipal tiene las siguientes atribuciones:

- Controlar la correspondencia oficial y da cuenta al Presidente con los asuntos para acordar el trámite respectivo.
- Suscribir todos los documentos oficiales.
- Dar cuenta al presidente de los detenidos correccionados que hayan cumplido con la sanción impuesta por la autoridad municipal.
- Tener una colección ordenada de Leyes, Decretos, Reglamentos, periódico Oficial del Estado, circulares y órdenes relativas a los distintos ramos de la Administración Pública.

- **Tesorería Municipal.**- En términos generales podemos decir que es el órgano superior de la Administración Pública Municipal, encargado de la recaudación de los ingresos, así como de la erogación de egresos.

- **Oficina de Obras y Servicios Públicos Municipales.**- Es la encargada de asegurar sean debidamente proporcionados a la población todos y cada uno de los servicios de primera necesidad contemplados en la fracción III del artículo 115 Constitucional; además de controlar todos los recursos humanos y materiales que se encuentran íntimamente ligados con las actividades técnicas especializadas, que de manera continua y permanente de acuerdo a la Ley han de estar a cargo del Municipio ya sean prestados directa o indirectamente

- **La Policía y Tránsito Municipal** es la encargada de Proteger a los habitantes del Municipio en los bienes públicos y particulares, así como asegurar el respeto a las garantías individuales y a los intereses de la sociedad e intervenir en los casos de desastre para conservar el orden y cuidar el respeto a los bienes, prestando auxilio a la gente.

- **Oficialía del Registro Civil.**- Es aquella que esta encargada de autorizar los actos del estado civil de los pobladores del municipio así como extender las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio administrativo y

muerte de los mexicanos y extranjeros residentes en el municipio, así como inscribir las ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial, la tutela o que se ha perdido o limitado la capacidad legal para administrar bienes.

La estructura administrativa y política del Municipio también cuenta con los siguientes órganos 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.

#### 2.3.4 LOS BANDOS Y REGLAMENTOS MUNICIPALES.

Todas las Constituciones y Leyes Orgánicas de las Entidades Federativas, reproducen la atribución que la Constitución Federal en su artículo 115 fracción II le señala al Ayuntamiento, la de expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno y Reglamentos.

Las Leyes Orgánicas al señalar las atribuciones del Ayuntamiento formulan el Bando Municipal y normas de carácter general y Reglamentos Municipales necesarios, para el cumplimiento de sus fines, para la organización y prestación de los servicios públicos y aquellas que demandan la tranquilidad y seguridad de las personas y de sus bienes, así como la moralidad, seguridad y salubridad pública, con arreglo en las bases que la propia ley fije.

Algunas Constituciones denominan facultades legislativas a la atribución de los Ayuntamientos de expedir Bandos y Reglamentos como es el caso especial del Estado de México que señala que los Ayuntamientos desempeñaran dos clases de funciones:

- A) Las de Legislación para el régimen de gobierno y administración del Municipio; y
- B) Las de inspección concernientes al cumplimiento de las disposiciones que dicten.

El bando municipal es un conjunto de disposiciones reglamentarias administrativas, que 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.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que el Bando Municipal regulará al menos lo siguiente:

- Nombre y Escudo del Municipio;
- Territorio y organización territorial y administrativa del Municipio;
- Población del Municipio;
- Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del Ayuntamiento;
- Servicios Públicos Municipales;
- Desarrollo económico y bienestar social;
- Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;
- Infracciones, sanciones y recursos; y
- Las demás que se estimen necesarias.

El Bando Municipal señala 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 Reglamentos Municipales son aquellos por medio de los cuales se regula 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:

- Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del Ayuntamiento.
- Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio
- Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios Públicos.
- Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afecten el buen desarrollo y convivencia de la comunidad.

A través de los reglamentos Municipales y los Servicios Municipales 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 3

### LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

#### 3.1 CONCEPTO Y ACEPCIONES DE SERVICIO PUBLICO.

Para entrar al estudio de los servicios públicos municipales, es necesario analizar algunos de los conceptos y acepciones del servicio público, ya que hemos de referirnos a una clase especial de estos, misma que es materia de este trabajo.

Así pues Rafael de Pina, define al Servicio Público como "Un complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender a una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, sin embargo al existir una concesión, estos deben de satisfacer tales necesidades dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma."<sup>1</sup>

El Servicio Público se ha caracterizado como una actividad según lo define el maestro Gabino Fraga - "creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea del interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del Estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación".<sup>2</sup>

El Concepto Capital del Derecho Político y del Administrativo es este del Servicio Público que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa regida por la Administración Pública.

Considerando el servicio público en su significación concreta y definida, como función del Estado, tiene estas acepciones: 1°. Como materia de la actividad del Estado, para señalar y definir los fines concretos y jurídicos del Estado. Se hace referencia a la gestión de intereses colectivos, por obra de una actividad administrativa del Estado. 2°. Como la operación o las operaciones mediante las cuales la actividad administrativa construya el medio idóneo, el organismo del servicio y este mismo organismo.

En un servicio, se desarrolla una actividad especial, que puede ser muy bien de profesión u oficio y exigir en el sujeto que la desempeña una aptitud y una preparación dadas; de ahí nace la necesidad del funcionario adscrito al servicio, el cual reviste carácter administrativo en la medida en que hace de la función del servicio su profesión, y le convierte así en empleado público. Esta actividad del servicio público ha de hallarse, constante u oportunamente, en condiciones de prestar dicho servicio, mediante el desarrollo de su función propia es decir, a quien con derecho lo demande, satisfaciendo de ese modo la

1 DE PINA Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México D.F., 1968. Pág. 440

2 FRAGA Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México D.F., Pág. 243

necesidad general y justificativa del servicio mismo. El hecho de que el organismo, organización, institución, centros, oficinas que prestan el servicio, forma parte del Estado, le convierte en público, mejor quizá en dependencia administrativa del Estado.<sup>3</sup>

### 3.2 ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO

En general todo servicio público contiene los siguientes elementos:

- La materia objeto del servicio, o sea el fin de sus prestaciones que puede ser político, como cuando se trata del orden público o la defensa nacional; jurídico v.gr. la administración de justicia; social como la enseñanza, salud pública, protección obrera, transformación del régimen del trabajo, o económico, cuando se refiera al presupuesto, aduanas etc.
- La gestión del servicio, o sea su prestación concreta, obra de un elemento o factor técnico capaz o capacitado para prestarla, que es lo que designa con el nombre de personal o funcionario del servicio.
- Los medios económicos y, en general los medios materiales, como los bienes, las cosas necesarias para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal del servicio<sup>4</sup>

### 3.3 LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Los servicios Públicos Municipales son de observancia administrativa mismos que de manera obligatoria tiene que brindar el Municipio conforme a los dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción III, con el propósito de lograr el bien común y el beneficio de los pobladores de su circunscripción territorial. Osea van encaminadas a lograr satisfacer necesidades de primer orden de la comunidad en general y con esto lograr un desarrollo óptimo.

Tal y como se comenta en el párrafo anterior los servicios públicos municipales se encuentran plasmados en el artículo 115 en la Fracción III, mismo que a la letra los describe de la siguiente manera:

“Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- A) Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- B) Alumbrado Público;
- C) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- D) Mercados y centrales de abastos;
- E) Panteones;
- F) Rastro;
- G) Calles Parques y Jardines y su equipamiento.

3 RENDON Huerta Barrera Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa S.A., México, D.F., Pág. 230

4 RENDON Huerta Barrera Teresita. Op. Cit. Pp. 230 v 231.

- H) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía municipal y tránsito; e
- I) Los demás que la Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.

Con el propósito de conocer en que consiste cada uno de estos servicios a continuación se detalla brevemente cada uno de los servicios públicos:

### 3.3.1 AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS.

La prestación del servicio de agua potable se lleva a cabo a través de una red de almacenamiento y posterior distribución por medio de la cual se conduce y provee de agua a la población, para satisfacer las necesidades de consumo doméstico, industrial, comercial de higiene y en general todas las actividades que pueden ser desarrolladas en el entorno urbano así como los sectores rural e industrial.

Además de la distribución se debe contar con un sistema de bombeo, redes de tuberías, alimentación y almacenamiento y sistemas de potabilización y tratamiento del vital líquido.

El usuario del servicio está obligado a cubrir la correspondiente contra prestación, que lleva el nombre de derecho, el cual se establece en base a los consumos que arrojan los medidores de consumo establecidos en cada uno de los domicilios de los usuarios y cuyo monto está determinado por la inversión realizada y por el mismo consumo, así como por los egresos que necesariamente genera la conservación y mantenimiento de todo sistema.

El alcantarillado, es el desalojo y disolución de agua sucia y desechos líquidos diversos así como agua de lluvia buscando su reciclaje para usos limitados (no de consumo humano). Así mismo este servicio debe estar conectado a la red de drenaje domiciliaria, industrial, sanitarios etc., además este servicio debe contar con , alacantarillas, canales de desagüe, depósitos y centros de tratamiento.

Así mismo el Municipio estará encargado de controlar la calidad del agua, su distribución, y fijar cuotas para su consumo.

El gobierno podrá coordinarse con el Gobierno del Estado y con las instancias respectivas, para instalar las fuentes de abastecimiento, así como los mecanismos más adecuados para el control del agua.

Son atribuciones del municipio, Planear, construir y conservar el buen funcionamiento de la red de agua potable; Construir y mantener el sistema de drenaje y alcantarillado; y sensibilizar y concientizar a la población, en el uso racional de este recurso, así como su cobro.

El municipio en coordinación con las autoridades respectivas, planeará y ejecutará la construcción del sistema de drenaje y alcantarillado, para reunir los desechos líquidos sanitarios, industriales y aguas de lluvia que serán conducidas al canal de desagüe a la planta de tratamiento.

### 3.3.2 ALUMBRADO PUBLICO

Consiste en abastecer a través de un sistema de iluminación generado por energía eléctrica de iluminación a lugares públicos, tales como calles, avenidas, parques, jardines, plazas, que permita a los habitantes de una localidad la visibilidad nocturna.

Es obligación del municipio el establecer y monitorear un sistema de iluminación por medio de energía eléctrica en sitios públicos manteniendo el buen funcionamiento de este importante servicio reparando, cambiando lámparas y balastras, pintando postes, sugiriendo la adopción de métodos más modernos y adecuados a las necesidades del lugar a iluminar.

Es muy necesaria la colaboración de la colectividad, a través del ciudadano que se tenga de los focos, postes, balastras, faroles, vidrios protectores y cables, evitando que se destruyan o se dañen ya que generalmente este servicio se ve seriamente afectado por el mal uso que le dan algunas personas.

Son atribuciones del Municipio respecto de este servicio público el vigilar la conservación y el uso adecuado de este servicio y Cobrar y administrar los derechos por éste servicio de alumbrado público.

### 3.3.3 LIMPIA, RECOLECCION TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS.

Es el servicio de recolección y disposición de basura y/o desechos sólidos producidos dentro del municipio en actividades domiciliarias, industriales y comerciales, buscando la recuperación útil de materiales a través del reciclaje de desechos y basura, así como el uso de adecuados procesos ecológicos tendientes a evitar el deterioro de los recursos naturales y del medio ambiente.

Este servicio debe de estar respaldado por toda una serie de medios de limpieza y recolección la cual deberá contar con transporte básico con deposito, contenedores, rellenos sanitarios y tiraderos de basura con equipos de tratamiento, así como equipos de incineración, composta, pirólisis y reciclaje.

Son atribuciones del Municipio Organizar los recursos humanos y materiales para mantener limpio el Municipio; Planear la reutilización y comercialización de la basura; y Reglamentar el funcionamiento del servicio de limpia.

### 3.3.4 MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.

El Municipio a través de este servicio deberá proporcionar áreas y facilitar instalaciones, organización y funcionamiento de centros de comercialización de productos de primera necesidad.

La palabra mercado puede entenderse en varios sentidos. Así, puede interpretarse: con carácter puramente espacial, como lugar en que se reúnen compradores y vendedores para realizar las operaciones de su tráfico. En sentido estructural como el conjunto de personas que mantienen relaciones comerciales sobre determinados productos, en condiciones tales que las transacciones tienden a hacerse en el mismo momento y los mismos precios. Como regulador del precio, el mercado es el sistema de fuerzas y condiciones que entran en juego en la determinación de los precios. Y finalmente desde el punto de vista teórico, más que estas acepciones interesa aquella que considera al mercado como "encuentro de sujetos económicos con vistas al cambio" (Guitton), o conjunto de ideas de actos de compra y de venta de ciertos bienes, en tiempo y espacio determinados" (Stackelberg).

Las Centrales de Abasto son generalmente amplias y modernas obras de equipamiento urbano, que se destinan a la compra venta al mayoreo, de artículos de primera necesidad, en cuanto a la actividad que desarrollan y a las finalidades que persiguen, son esencialmente lo mismo que los mercados, sólo se diferencian en tamaño, volúmenes que se manejan, lo que se ve reflejado en el precio que es comúnmente menor.

El municipio brinda este servicio, a través del cuidado en la conservación, mantenimiento y control de la higiene y asco de las instalaciones, estableciendo para tal efecto normas y mecanismos de control para el funcionamiento en condiciones adecuadas (sanitarias, comerciales y de orden).

También las autoridades municipales deben inspeccionar el cumplimiento de las normas en materia de precios al público, de pesas y medidas, de protección al consumidor, de mantenimiento del orden público y de igual manera, las de carácter fiscal.

Con respecto a este servicio Público el Municipio tiene las siguientes atribuciones, construir y mantener en buen estado material y sanitario, las instalaciones de mercados o centrales de abasto; cobrar los derechos por concepto de alquiler de locales y pisos comerciales; y Fomentará la creación de cooperativas de producción, distribución y consumo.

### 3.3.5 PANTEONES

Son obras de equipamiento e instalaciones propias para llevar acabo los servicios funerarios, tales como la inhumación, exhumación y cremación de cadáveres.

En los Municipios es necesario que se disponga de áreas específicas, que se usen como panteones públicos, con servicios gratuitos o cuotas simbólicas, para la sepultura o incineración en su caso, de personas de escasos recursos, o no identificadas ni reclamadas.

El servicio público de panteones se proporciona a través de la regulación y vigilancia que debe tener el gobierno municipal, tanto en los panteones que manejan éste en forma directa, como en los concesionados. También debe dar mantenimiento y procurar la conservación de los cementerios, haciendo que se limpien y se observen las leyes en materia sanitaria.

Son atribuciones del Municipio en este servicio público, el ayuntamiento deberá disponer de terrenos suficientes en cada localidad destinados a panteones públicos; y otorgará los permisos para inhumación, exhumación y cremación.

### 3.3.6 RASTROS

Este servicio público implica proporcionar acondicionar y mantener áreas e instalaciones para la matanza y conservación de carnicos en condiciones de sanidad e higiene, facilitando la distribución bajo normas de calidad para el consumo.

El servicio que presta el municipio se traduce en la inspección de aves y ganado, para evitar que se introduzcan al rastro, con alguna enfermedad, o en estado de descomposición. Así mismo, tal servicio implica un control de tipo estadístico y produce ingresos al erario público municipal.

Como obra pública, el rastro cuenta, o debe contar, con lugares idóneos para la realización de cada paso en el proceso que se sigue para la inspección, sacrificio, control y distribución como podrían ser corrales, refrigeradores, matadores etc.

Las autoridades municipales, deben de dictar disposiciones tendientes a evitar la existencia de rastros clandestinos.

Dentro de este servicio público el Municipio tiene las siguientes atribuciones, señalar la ubicación de los lugares adecuados para la matanza y comercialización de los productos avícolas y ganaderos, así como hacer cumplir las disposiciones en materia de matanza; y cobrar los derechos de corral, matanza y almacenamiento de la carne.

### 3.3.7 CALLES, PARQUES Y JARDINES Y SU EQUIPAMIENTO;

Por calles podemos entender el área dominial que debe tener un nombre, número o cualquier otro indicador que permita su identificación y localización, y que está destinado al tránsito urbano. La calle es parte de la vía pública y ésta es todo espacio para uso común, así como el conjunto de redes de infraestructura, que por su propia naturaleza, por el fin a que esté afecto o por disposición legal, sea destinado al libre tránsito y se utilice además, para dar acceso vehicular o peatonal, dar iluminación, asoleamiento o ventilación a construcciones y demás sitios públicos o privados. Este espacio, está limitado por la superficie engendrada por la generatriz vertical, que implica el alineamiento oficial o lindero de la vía pública.

Las calles y demás partes de la vía pública en cuanto a su régimen jurídico, son inembargables, imprescriptibles e inalienables y los particulares no pueden tener sobre las mismas, derechos reales o posesionarios.

Algunas áreas de la vía pública o arterías específicas, pueden ser declaradas peatonales, por el Ayuntamiento, quien deberá basarse en la función predominante, en la zonificación y en la utilidad que pueda reportar a la población.

La vía pública está integrada por las redes de infraestructura, o sea, todas aquellas instalaciones fijas o conjunto de bienes muebles adheridos permanentemente a la vía pública, que por su vinculación física y su función, implica la prestación de un servicio.

Tradicionalmente se ha considerado como parte de la competencia municipal, la reparación de las calles, banquetas, y guarniciones por medio de bacheo, repavimentación, nivelación, compactado y empedrado.

También las autoridades Municipales deben ordenar la colocación, reposición y mantenimiento del mobiliario urbano, entendiéndose éste, como el conjunto de bienes muebles u objetos, que colocados en diferentes sitios públicos cumplen una función requerida por los servicios municipales, las redes de infraestructura y las actividades diversas del equipamiento urbano.

Por lo que respecta a los parques y espacios libres, se puede decir que son áreas destinadas a la recreación, en donde la población puede estar en contacto con la naturaleza, realizar paseos vespertinos, dominicales, excursiones campestres y todas esas actividades de libre esparcimiento.

Los principales tipos de espacio abierto dentro y alrededor de las ciudades son los siguientes:

- Espacios recreativos lineales.
- Espacios abiertos centrales.
- Centros residenciales orientados hacia lo recreativo
- Centros deportivos
- Parques de descanso y ocio.

Son jardines, las áreas verdes, donde se cultivan plantas y flores, cuya función es preponderantemente ornamental, dando un aspecto bello al entorno urbano.

El gobierno municipal debe mantener los jardines limpios, construir andadores, cuidar que no falte agua, ordenar el podado y fertilización de la vegetación. En este punto también

debe darse una necesaria relación con el amueblamiento o mobiliario urbano, pues se requiere en estos espacios, la colocación de bancas, juegos infantiles, fuentes, depósitos para basura y quioscos.

Como atribuciones de los Municipios en este servicio público tienen que planear, construir, conservar calles y banquetas; planear la distribución, ubicación y ampliación de las áreas verdes y recreativas; y equipar los parques y jardines.

### 3.3.8 SEGURIDAD PUBLICA, EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 21 DE ESTA CONSTITUCION, POLICIA PREVENTIVA MUNICIPAL Y TRANSITO

Los conceptos de función pública y de servicio público, deben de diferenciarse aunque guardan una estrecha relación.

Las funciones del Estado no son servicios públicos, sino estructuras del poder público. Díez afirma que "la función es un concepto institucional, mientras que el servicio actualiza y materializa la función".

Renato Alessi también coincide en señalar que no es lo mismo el servicio público, que la función pública.

Coincidimos con todos los autores que niegan el carácter de servicio público al de policía de gobierno, que no pueden quedar a cargo de los particulares.

Policía proviene del latín politia y del griego politela, "ciencia de los fines y deberes del Estado". Puede considerarse en dos sentidos, como aquella dirección de la actividad del Estado, encaminada al mantenimiento del orden jurídico existente en cuanto tiende a evitar los peligros que amenacen a éste mediante una oportuna limitación del arbitrio individual, y como la fuerza organizada y destinada por el Estado a la defensa común de ese orden jurídico contra los peligros también comunes que la amenacen.

Serra Rojas señala: " El concepto más frecuente o vulgar de policía se identifica con el agente del policía, gendarme o guardián del orden público".

"La policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el Poder Público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto moderno de Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley y se fundan en una finalidad de utilidad pública".

En su acepción amplia, se denomina Derecho de Policía al conjunto de disposiciones (leyes, decretos, ordenanzas, etc.) que tienen por objeto regular aquella actividad y organizar esta fuerza, haciendo compatible su misión con la libertad político-civil de los ciudadanos y garantizando la protección a ésta, contra los avisos provenientes del libre arbitrio de los órganos policíacos.

La justificación de la existencia de la policía se encuentra en la necesidad de defender a la comunidad social y política y al orden jurídico preciso en la misma. La seguridad de las personas y de los bienes es condición absolutamente necesaria para el desenvolvimiento de la personalidad humana y para que la sociedad y el Estado puedan realizar sus fines.

Caracteres fundamentales de la acción de policía. La policía debe tener el derecho de oponerse con toda fuerza a toda voluntad o acción humana que constituya un peligro para la vida colectiva de la comunidad, pero al mismo tiempo con el deber de usar esa fuerza con oportunidad y sólo en cuanto sea necesario.

En segundo lugar, teniendo la policía por objeto todo lo que puede constituir un peligro, abraza con su acción y organismo toda la vida de la colectividad, por lo que no tiene una competencia territorial o local, sino que se extiende a todo el territorio nacional.

Finalmente, estando la policía destinada a remover los peligros que amenazan el desenvolvimiento individual y colectivo, debe en su acción conformarse a la naturaleza, el grado y la índole de peligro de que se trate, y de ser así en cada caso deba conocer la naturaleza, la cantidad y la calidad de peligro que deban prevenir o vencer.

En toda acción policíaca pueden distinguirse tres momentos o partes: la disposición, orden o provisión policíaca, el procedimiento de ejecución y la responsabilidad por uno y otro.

El tránsito es una actividad de orden público que debe ser desarrollada concurrentemente por los tres niveles de gobierno y que consiste en establecer disposiciones y realizar acciones, tendientes a preservar la vida, la salud y el patrimonio de los particulares, dentro del orden, mediante la regulación de sus actos en la vía pública.

En cuanto a la seguridad vial, a través de ésta las autoridades municipales pueden prever medidas conducentes a evitar accidentes, pérdida de tiempo, contaminación por ruido y por humos y gases, desperdicio de recursos y todos los problemas que con llevan la inadecuada estructura del tránsito.

En cuanto al tránsito de peatones, es preciso comentar que las autoridades de la municipalidad, deben implementar programas permanentes de educación vial. A través de estos programas, el ciudadano llega a conocer sus principales obligaciones y se enseña a usar, respetar y conservar la vía pública.

Es importante destacar que el Municipio deberá planear, organizar y ejercer el mando de las fuerzas públicas municipales, excepto en los casos que señala la fracción VII del artículo 115 constitucional que a la letra dice: "El ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente".

Además de lo anterior el Municipio tendrá las siguientes atribuciones en relación con este servicio público, proteger a los habitantes del Municipio en los bienes públicos y

particulares; asegurar el respeto a las garantías individuales y a los intereses de la sociedad; intervenir en los casos de desastre para conservar el orden y cuidar el respeto a los bienes, prestando auxilio a la gente; y cumplir y hacer cumplir los reglamentos de policía y tránsito.

### 3.3.9 LOS DEMAS QUE LAS LEGISLATURAS LOCALES DETERMINEN SEGÚN LAS CONDICIONES TERRITORIALES Y SOCIOECONÓMICAS DE LOS MUNICIPIOS, ASI COMO SU CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA.

Esta última atribución que le otorga la Constitución Federal al Municipio, nos permite destacar que la enumeración de atribuciones no es limitativa, sino enunciativa y que las Legislaturas de los Estados tomando en consideración las características de sus Municipios, podrán otorgarles la prestación de otros servicios públicos.

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

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

## CAPITULO 4

### LA CONCESIÓN

#### 4.1 CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA 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 que hacer público (descentralización por la 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:

- La autoridad administrativa otorgante, 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.
- El concesionario, es la persona física o moral a quien la autoridad administrativa en cualquiera de los tres niveles de gobierno otorga ya sea la explotación o administración de bienes del dominio del estado o la explotación o administración de un servicio público.
- 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.

Actualmente, resulta punto de convergencia la discusión 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.

La teoría contractual nos dice:

"La concesión es el resultado de un contrato celebrado entre la Administración Pública y el concesionario que es una persona física o moral. El concesionario se encarga de la realización de una obra o de la prestación de un servicio mediante prestaciones de carácter económico."<sup>1</sup>

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 privado, puesto que una vez aceptadas las cláusulas no puede 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"<sup>2</sup>

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 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"<sup>3</sup>

1 SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 14ª. Edición, México D.F. 1988 pp. 292 y 293.

2 SERRA Rojas Andrés, Op. pp. 292 y 293.

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 honorarios, 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."<sup>4</sup>

Este acto atribuye al concesionario la calidad de administrador y actualiza a su favor o en 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 la ley le autoriza actuar a nombre del Estado"<sup>5</sup>

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 aseguran 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",<sup>6</sup>

Considero conveniente analizar la concesión en su 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.

3 DEL RÍO González Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Edit. Cárdenas, México D.F. 1981, Pág. 208.

4 FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, 14ª. Edición, México D.F., 1981, Pág. 245.

5 DEL RÍO González Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Edit. Cárdenas, México D.F., 1981 Pág. 208.

6 DEL RÍO González Manuel, Op. Cit. Pág. 245

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 al respecto.

#### 4.2 EL REGIMEN JURIDICO DE LA CONCESION EN MEXICO.

Para ubicar la figura de la concesión en el marco del Derecho, acudimos a lo expresado por Miguel Angel 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".<sup>7</sup>

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 minería.
- Concesión de Aguas, en la Ley Federal de aguas.
- Concesión de transporte, en la Ley General de Vías de Comunicación.

7 ACOSTA Romero Miguel .- "Teoría General del Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, Pp. 588 y 589.

- Concesión 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 de Comunicación.
- Concesiones para explotar invenciones, en la Ley de Invenciones y Marcas.
- Concesiones forestales, 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 la 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"<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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"<sup>10</sup>

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.

<sup>8</sup> SERRA Rojas Andrés, Op. Cit. Pág. 285.

<sup>9</sup> SERRA Rojas Andrés, Op. Cit. Pág. 285.

<sup>10</sup> MARTINEZ Vega Rogelio. "Nociones de Derecho Administrativo", Edit. Banca y Comercio. 4ª. Edición, México D.F. 1977, pág. 141.

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

#### 4.3 LA CONCESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

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 como 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 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)".<sup>11</sup>

La legislación mexicana alude al concepto de servicios públicos pero no se señala un criterio único para definirlos. Sin embargo y a pesar de que no es nuestro objeto el estudio los servicios públicos del Distrito Federal se toma el concepto de servicio público establecido en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal el cual es definido 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"<sup>12</sup>

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 comunidad, uniformidad y regularidad.

Doctrinalmente se señala:

"...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 colectividad."<sup>13</sup>

11 ACOSTA Romero Miguel, Op. Cit. Pág. 324

12 Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

13 MARIA Díez Manuel, Derecho Administrativo, Edit. Orneba, 2ª. Edición, Argentina, 1965, T. I. II. Pág. 206

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."<sup>14</sup>

Los servicios públicos deben prestarse con regularidad. Este carácter es distinto al 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.<sup>15</sup>

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, se considera 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 períodos, v.gr., los servicios de energía eléctrica y de transporte.

14 MARIA Díez Manuel, Op. Cit. . Pág. 209

15 MARIA Díez Manuel, Op. Cit. . Pág. 207.

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

A) Por la persona administrativa de quien dependen, se dividen en :

- Servicios Públicos Federales,
- Servicios Públicos Estatales,
- Servicios Públicos Municipales,

B) Por razón de su competencia se dividen en:

- Servicios Públicos Exclusivos
- Servicios Públicos Concurrentes.

Los Servicios Públicos Exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas. El artículo 28 Constitucional párrafo cuarto 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 siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía, petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia." <sup>16</sup>

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

C) Por el sistema de prestación se clasifican en:

- Servicios Públicos de Gestión Directa.
- Servicios Públicos de Gestión Indirecta.
- Servicios Públicos de Gestión Mixta.

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

<sup>16</sup> Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos" Artículo 28 párrafo cuarto.

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".<sup>17</sup>

En la gestión indirecta, la satisfacción de necesidades de interés público no es cumplido 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 lo indispensable 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.

#### 4.3.1 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 expropiación 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:

<sup>17</sup> SERRA Rojas Andrés. Op. Cit. Pág. 237

- Capacidad del concesionario.
- Derechos y Obligaciones.
- Plazo.
- Tarifas
- 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:

- 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 de otorgarles una concesión, las preferencias en el otorgamiento de la concesión y los casos en que se procedan los traspasos de los derechos derivados de la concesión.
- 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 bien de dominio público estatal o municipal.
- 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.

#### 4.3.2 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 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 reconocen a los servicios públicos. Estos derechos tienden a facilitar dicha explotación y a impedir que se vea obstruida por los intereses particulares.

Debe declararse 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:

- Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión.
- No transferir, ceder, gravar o enajenar los derechos derivados de la concesión, sin el previo consentimiento de la autoridad concedente.
- Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público en condiciones óptimas.
- No ceder, traspasar o gravar el equipo o los bienes destinatarios a la concesión, sin el consentimiento de la autoridad concedente.
- Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público, y
- Prestar el servicio público en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.

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

#### 4.3.3 FACULTADES DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.

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.

Dentro de la Ley orgánica municipal del Estado de México esta facultad se encuentra consagrada en el artículo 128 que a la letra dice:

“Cuando los servicios públicos municipales sean concesionados a terceros, se sujetarán a lo establecido por esta ley, las cláusulas de la concesión y demás disposiciones aplicables”<sup>18</sup>

#### 4.3.4 PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LA CONCESIÓN.

A pesar de que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra

<sup>18</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Artículo 128.

contemplada la facultad del Poder Ejecutivo para expedir la Ley Reglamentaria del artículo 115 Constitucional, facultad publicada en el Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1935, la cual hasta la fecha no ha sido ejercida por el Ejecutivo, nos enfrentamos al problema de falta de uniformidad en las distintas Leyes Orgánicas Municipales lo que provoca que cada una contemple sus distintos procedimientos para el otorgamiento de las concesiones de los servicios públicos municipales, por lo que nos enfocaremos al análisis del procedimiento contemplado en el artículo 131 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que a la letra dice:

"El otorgamiento de las concesiones municipales se sujeta a las siguientes bases:

- I. - Determinación del Ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio, o la conveniencia de que lo preste un tercero;
- II. - Realizar convocatoria pública en la cual se estipulen las bases o condiciones y plazos para el otorgamiento de ella concesión;
- III.- Los interesados deberán formular la solicitud respectiva cubriendo los gastos que demanden los estudios correspondientes.
- IV.- Las bases y condiciones deberán cumplir al menos:
  - A).- Determinación del régimen jurídico a que deberán estar sometidas, su término, las causas de caducidad y revocación, así como la forma de vigilancia en la prestación del servicio;
  - B).- Especificación de las condiciones bajo las cuales se garantiza la generalidad, suficiencia y regularidad del servicio;
  - C).- Determinación de las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías para responder de la prestación del servicio en los términos de la concesión y de esta ley;
  - D).- Establecimiento del procedimiento para resolver las reclamaciones por afectación de derechos y obligaciones que se generen por el otorgamiento de la concesión para la prestación del servicio público".<sup>19</sup>

En base a que no existen criterios uniformes que definan el procedimiento de otorgar concesiones en las Leyes Orgánicas Municipales de nuestro país a continuación se emite una opinión que pudiera ayudarnos a unificar los criterios para el otorgamiento de concesiones:

<sup>19</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Artículo 131.

Acuerdo del ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar directamente el servicio o la conveniencia de concesionario 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.

- Convocatoria de la concesión, cuyas bases deberán darse a conocer en la publicación citada en el párrafo 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 prestación de solicitudes; así como otros requisitos que estime la autoridad concedente.

- 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.

- Emisión por parte del Comité Técnicos 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.

- 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".<sup>20</sup>

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 el elemento más 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

20 OLIVERA Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo" S/Edit., México, 1970 .pp 250-251

concesionario no sólo obtener utilidades, sino realizar nuevas inversiones en equipo moderno y adecuado para prestar el servicio en forma eficiente.

#### 4.3.5 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 no se encuentra plasmado en la Ley Orgánica del Estado de México por lo que aunque no es objeto de nuestro estudio se estima conveniente tomar como ejemplo el artículo 27 fracción I, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal que dispone lo siguiente:

“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”<sup>21</sup>

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. Misma que podría ser considerada en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México ya que la Duración de la concesión no se encuentra establecido en el capítulo correspondiente a los Servicios Públicos.

#### 4.3.6 FORMAS DE EXTINCIÓN DE LA CONCESIÓN.

La Doctrina jurídica mexicana indica que las condiciones 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 otorgo, por ejemplo, el artículo 133 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dispone que:

“A petición del concesionario al Ayuntamiento, antes del vencimiento de la concesión, podrá acordarse la prórroga de la misma por la Legislatura, siempre que subsista la imposibilidad municipal para prestarlo y que el interesado acredite la prestación eficiente del servicio concesionado. En su caso, se establecerá la obligación a cargo del concesionario, de renovar durante el tiempo de vigencia de la prórroga, el equipo e instalaciones para la prestación del servicio”.<sup>22</sup>

21 Ley Orgánica Del Departamento del Distrito Federal, Artículo 27, fracción I.

22 Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Artículo 133..

El efecto más importante que produce el cumplimiento del plazo es la reservación, 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.<sup>23</sup>

Además de la causal anterior se hace alusión a otras como la rescisión, caducidad, desaparición de la finalidad o del 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 formas de extinguir anticipadamente la concesión y 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"<sup>24</sup>

**Caducidad.-** Esta figura es otra forma de extinción de la concesión y se define como: "...cuando el concesionario está obligado a cumplir ciertos requisitos establecidos en la Ley, reglamento o en el acto de concesión dentro de un plazo determinado y no cumple con ellos".<sup>25</sup>

Por ejemplo, el artículo 134 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dispone que:

"Las concesiones caducan:

- I.- Cuando no se inicie la prestación del servicio dentro del plazo señalado en la concesión;
- II.- Cuando concluya el término de su vigencia; y cuando el concesionario no otorgue en tiempo y forma las garantías que se le fijen para que tenga vigencia la concesión.

En caso de las fracciones I y II segunda parte, para decretar la caducidad se oírá previamente al interesado; y en el de la fracción II primer supuesto, opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo".<sup>26</sup>

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:

23 OLIVERA Toro Jorge Op. Cit. Pág. 247.

24 ACOSTA Romero Miguel , Op. Cit. Pág. 600

25 ACOSTA Romero Miguel , Op. Cit. Pág. 365

26 Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Artículo 134.

"...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".<sup>27</sup>

**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. 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 otorgante 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".<sup>28</sup>

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 sobrevivido 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 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 interés público 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.

27 FRAGA Gabino, Op. Cit. Pág. 254.

28 MARÍA Díez Manuel, Op. Cit. Pág. 300.

**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.

**Procedimientos para la cancelación de concesiones** El procedimientos 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.

**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 en el plazo fijado.

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

## CAPITULO 5

### LA CONCESIÓN COMO SOLUCION PARA MEJORAR Y DESARROLLAR LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

#### 5.1 LA PROBLEMÁTICA DEL MUNICIPIO MEXICANO.

En el ámbito municipal de nuestro país se ha presentado, de forma tradicional, un vacío de información. Resulta sumamente difícil trazar un diagnóstico fundamentado de las condiciones que guarda la gestión municipal en sus más de 2,400 municipios. La marcada heterogeneidad que caracteriza las regiones del país obliga a hablar de los municipios mexicanos, mas que de el municipio mexicano en abstracto. Por otro lado, para los estudiosos de la realidad local las comparaciones de datos en periodos que abarquen mas de una década, suelen presentar fuertes problemas de consistencia que impide una comparación bien sustentada. Había que agregar, dentro de estos problemas de información la escasez de un estudio orientado a la gestión municipal propiamente dicha.

Todos esos antecedentes han conducido a diversos organismos dedicados al estudio del Municipio como es el caso del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) a plantear la necesidad de llevar a cabo la Encuesta Nacional de Gestión Municipal con el apoyo del INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) durante el año de 1993. Este trabajo tomo una muestra representativa de los municipios mexicanos, a través de 10 variables representativas del nivel de vida y la infraestructura municipal. Se consideraron tres grandes estratos de desarrollo (alto, medio y bajo) y se aseguro una precisión de estimación optima con un nivel de confianza de 95%. El análisis tanto de la metodología como de los datos se ha realizado ya en trabajos anteriores, por lo que esta sección únicamente recoge algunos puntos, que inciden directamente en la prestación de servicios, divididos en las tres áreas temáticas que comprende este trabajo de encuesta a saber: administración municipal los servicios municipales y las finanzas municipales.

Antes de puntar algunos de los resultados de la citada encuesta es importante señalar que muchos de los hallazgos que de ella se obtienen pretendían básicamente dar sustento a ciertas afirmaciones, que incluso se habían manejado como hechos dados. Si bien la mayoría resultaron ciertos las particularidades de comportamiento dieron mayor precisión a nuestra perspectiva con respecto a la administración municipal.

En esta parte se hizo evidente el sensible retraso que se presenta en los municipios mexicanos, en sus estructuras, procesos de decisión, planeación y nivel de profesionalismo de sus cuadros. Se puede afirmar que:

- En general, hay una relación entre el tamaño y desarrollo del municipio y la complejidad de las estructuras administrativas. A mayor numero de ciudadanos y demandas generalmente corresponde un aparato publico mas numeroso sin embargo, esta relación no se comporta homogéneamente.

- La mayoría de las decisiones que se toman en el espacio municipal son de carácter centralizado aproximadamente el 62%. Esta concentración favorece a los presidentes municipales y a cabildos generalmente poco plurales.

- La planeación cumple, las mas de las veces, un papel de cubrir el requisito. Los planes son excesivamente generales y no prevén objetivos claros.

- La planeación recae, a decir de acuerdo a las cifras de la encuesta en el cabildo (82% de los trabajos de planeación). Sin embargo, no queda claro como se incorporan las demandas ciudadanas, pues al parecer los procesos se dirimen de manera interna.

- El cumplimiento de los planes no es muy positivo. Si se considera el porcentaje en que los municipios cubren sus programas específicos de servicios, de acuerdo a las previsiones realizadas al inicio de la gestión, las cifras son muy bajas. Por ejemplo, solo un 7.9 % de los municipios del estado alto tienen un cumplimiento por arriba de 75% de lo programas, en el estrato bajo el porcentaje de municipios que cumplen con esta condición se reduce al 6%.

- En cuanto al perfil de los funcionarios municipales los datos no son menos preocupantes, casi áreas como los servicios públicos casi el 50% de los funcionarios cuentan únicamente con educación primaria. Otras áreas como finanzas presentan mejores resultados pues el 38% cuentan con educación superior.

- Las necesidades de capacitación percibidas por los participantes en las administraciones publicas tienen a concentrarse en aspectos técnicos y de finanzas publicas.

Si consideramos que la estructura administrativa es el espacio de cristalización de las políticas municipales, entre ellas las de servicios, resulta claro que debe trabajarse fuertemente en una consolidación desde abajo que sienta bases sólidas para plantear otras reformas de carácter estructural.

Es importante reiterar que la prestación de los servicios públicos es una de las actividades mas importantes de los gobiernos municipales. Se trata de una labor compleja, pues supone no solo la combinación de factores y recursos para generar satisfactores de orden publico, sino también, la concentración con los niveles de gobierno y con la sociedad para dar vida a políticas publicas específicas. Entre los datos recogidos en la Encuesta de Gestión Municipal, destacan los siguientes:

- Además de que la cobertura en los servicios públicos en el caso de los municipios mexicanos es insuficiente, esta situación se agrava en municipios con menos recursos. Un ejemplo lo constituye el servicio de drenaje, cuya cobertura entre 75% y 100% se da en el 84% de los municipios de estrato alto y solamente en el 15% de los municipios de estrato bajo. Resultados similares se presentan en los otros servicios a cargo de los ayuntamientos.

- Existe una concentración de recursos y obras en la cabecera municipal que hace critica la cobertura en las localidades. Aunque esto puede tener su explicación, tanto en el control

político como en la búsqueda de un mayor impacto (recordemos que existe una tendencia absoluta a la concentración en centros poblacionales urbanos), es necesario buscar una atención mas equitativa para las poblaciones asentadas fuera de la cabecera municipal.

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

- Se presenta entre los encargados de los servicios públicos un conocimiento muy deficiente de los canales institucionales que pueden facilitar la prestación de los servicios.

- La prestación directa tiene un predominio abrumador como sistema administrativo para proporcionar los servicios públicos, si bien es cierto que la garantía de prestación corresponde a las instancias gubernamentales, ello no significa que daba excluirse la participación privada y social. Si bien no se puede creer ingenuamente que un servicio privatizado sea mejor si debe explorarse un combinación mas plural para el manejo de los servicios a cargo de las municipalidades.

- La calidad de los servicios medida a través de la eficiencia, la eficacia y la existencia de estándares de calidad es critica en los servicios municipales. Para esta medición se utilizo un conjunto amplio de preguntas que incluso cruzaban los resultados para garantizar una respuesta mucho mas correcta. Los problemas mas serios para alcanzar una mejor calidad fueron: el bajo cumplimiento de los programas la dependencia de recursos extras para alcanzar las metas la baja o nula recuperación por vía de derechos que acentuaba aun mas las carencias financieras y la pobre tradición en el establecimiento de controles de resultados y rendición de cuentas a la ciudadanía.

Estos factores recogidos de la encuesta Nacional concluye que hay mucho por hacer y debemos empezar por aportar nuevas figuras que sean viables para poder llevar a cabo los proyectos de trabajo de una manera profesional y con el apoyo de los particulares teniendo como principal objeto el fortalecimiento de nuestras instituciones y sobre todo de trabajos que beneficien y permitan el desarrollo de la esfera básica de nuestra organización política.

### 5.1.1 FACTORES POLITICOS Y FINANCIEROS.

Existen diferentes factores que han impedido que los municipios en nuestro país gocen de una verdadera libertad política y financiera por lo que enseguida se pretende plasmar de manera detallada los factores que han propiciado severos problemas a nuestros municipios a lo largo de varias décadas, los cuales deben tratar de erradicarse completamente.

Dentro del aspecto político hay que recalcar que existen diversos problemas que ocasionan un rezago en el desarrollo de los municipios considerando que es suficiente encuadrarlos en dos grandes apartados. El primero y como el principal y más grave de estos es la permanencia de un solo partido político en los tres niveles de gobierno lo cual ha provocado

que los presupuestos destinados a los distintos municipios del país sean destinados a cubrir solo necesidades particulares de los miembros de las administraciones del partido oficial dejando a un lado las verdaderas necesidades de una comunidad. Y como segundo rubro el problema de la falta de profesionalismo que estas administraciones desarrollaron ya que los proyectos de gobierno nunca fueron cumplimentados se fueron quedando a medias sin que estos fueran concluidos de una manera adecuada y eficiente para satisfacer las necesidades primordiales de una comunidad, así como la falta de órganos que fungieran como revisores o contralores de las actuaciones de las administraciones públicas ya que debido a la falta de estos órganos la fuga de capitales destinados a el desarrollo de los municipios acabo en manos de algunos miembros de las administraciones que fungieron durante esas siete décadas.

Otro aspecto que considero dentro de los problemas políticos y que en cierta manera se encuentra vinculado con el aspecto legislativo es la falta de acción que el propio municipio había tenido a lo largo de varias décadas ya que este siempre a sido privado de una verdadera autonomía la cual se encontraba restringida por diversas ideas demasiado conservadoras que tenían como propósito el controlar las finanzas de cada municipio ya que se pensaba que si se otorgaba por completo al municipio una libertad en todos los sentidos y principalmente el aspecto financiero este provocaría un mal manejo de los recursos económicos y sobre todo rompería con el escalafón de los tres niveles de gobierno.

En el aspecto Financiero cabe destacar que la hacienda municipal representa prácticamente el motor de la administración el manejo eficiente de los recursos, abre posibilidades para alcanzar mejores resultados. La conexión que existe entre servicios y finanzas es muy estrecha, de hecho el principal problema para prestar los servicios es en buena medida contar con recursos suficientes para alcanzar metas determinadas con mecanismos eficaces. Pese a que en 1983 se otorgo a los municipios la posibilidad del manejo libre de sus haciendas en la practica se sigue dando: la dependencia a las participaciones, las condiciones limitativas marcadas desde el Sistema de Coordinación Fiscal, la poca capacidad de generar recursos propios en un contexto de crisis, y las limitantes jurídicas para decidir en realidad sobre los montos del presupuesto y las condiciones de la generación de ingresos (recordemos que estas facultades corresponden al Congreso estatal).

A este respecto a continuación se mencionan algunos puntos de los problemas financieros que se presentan en nuestros diferentes municipios del país:

- La falta de recursos financieros en general y la insuficiencia de las participaciones en particular. Esto se conecta, por un lado, a las fuentes de generación de ingresos propios y las pocas posibilidades con que hoy en día cuentan los municipios para explotar la generación de ingresos propios.
- Una relación entre gastos corrientes y de inversión sensiblemente cargada hacia los primeros. Esto indica claramente la poca posibilidad que poseen los gobiernos municipales para invertir en infraestructura, pues la mayor parte de sus recursos están dedicados a cubrir

la nomina. Así, la inversión continua dependiendo de los niveles estatales y federales quienes en ultima instancia definen montos y destinos del gasto de inversión.

- Bajo un criterio ideal que consideraba un monto de 60% para los ingresos propios se determino que solo el 7% de los municipios del país poseen capacidad financiera propia.

- Pese a que el equilibrio fiscal es un requerimiento de carácter legal un porcentaje muy alto de los municipios del país no lo alcanza. Esto pone de manifiesto la crisis que se presenta por el aumento de la brecha entre las demandas y los recursos con que se cuenta para satisfacerlas, si a esto se auna la caída en el valor real de los recursos se comprende el porque cada vez es mas difícil alcanzar metas optimas dentro de las administraciones locales.

- La capacidad de recaudación de los municipios es muy baja. si se considera que los impuestos inmobiliarios son su principal fuente de ingresos, y que en el total de la muestra nacional, solo alrededor del 30% cobra por encima del 50% de su padrón de contribuyentes, esto evidencia la falta de recursos en el nivel municipal.

Antes de cerrar este apartado de diagnostico puede resultar atractivo puntar algunos aspectos que relacionan los dos últimos apartados y que constituyen elementos clave en la contextualización de la problemática de servicios.

Aunque la consideración textual de las reformas marca un parteaguas en las capacidades municipales muchos de los rezagos estructurales en los municipios mexicanos aun perduran. Por mencionar solo algunos aspectos encontramos puntos tales como:

- Persiste la grave dependencia de los recursos financieros que se reciben por la vía de las participaciones. Aun con las reformas del llamado Nuevo Federalismo las asignaciones totales otorgadas a Estado y municipios solo han crecido en un 5.85% (en su peso porcentual dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación) entre 1995 y el 2000.

- Los candados normativos que estrechan la capacidad de los Ayuntamientos para la asignación de sus recursos no se han superado. En muchas entidades del país aun no existen reglas claras para la asignación de participaciones o la fijación de tarifas.

- La libertad en el manejo de las haciendas no existe en la realidad. Los montos de recursos así como las particularidades del cobro de recursos propios (impuestos, derecho, productos y aprovechamientos) aun se determinan fundamentalmente en otras esferas de gobierno y requieren de la aprobación de los Congresos de los Estados.

- La prestación de los servicios esta sujeta a normas y determinaciones que vienen de agencias gubernamentales distintas al municipio. Puede incluso afirmarse que muchos problemas de la prestación devienen de las complejas relaciones que se mantiene en las redes de relación intergubernamental a que se sujeta el municipio.

- En el ámbito nacional pocos municipios han podido sacar provecho de cobros como el impuesto predial (o los inmobiliarios en general). Actualmente, en las estimaciones más optimistas, menos del 60% cobran y administran por su cuenta dicho impuesto.

- 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 públicos 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.

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

#### 5.1.2 LA TIPOLOGIA 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 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, 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.

El Municipio Metropolitano se encuentra en las zonas de mayor concentración demográfica, como los Estados de México, Nuevo León, Jalisco y León, así como la zona conurbada del Distrito Federal. En varios de ellos el rasgo característico es un grado de desarrollo económico por la cantidad de actividades industriales, comerciales y de

servicios que tiene lugar en sus jurisdicciones, concretándose 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 a superado en buena medida mediante los convenios de coordinación.

Generalmente los municipios metropolitanos tienen más de 700 mil habitantes.

Los Municipios Urbanos 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.

En los Municipios Semiurbanos 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 habitantes, los cuales padecen escasez de agua potable, energía eléctrica y drenaje, amen 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 a 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.

Y finalmente los Municipios Rurales Destacan por sus actividades productivas que 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 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 lo 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 meditación social.

### 5.1.3 LAS LIMITACIONES DE LA TIPOLOGÍA DEL MUNICIPIO

Según se desprende de los aspectos citados en puntos anteriores, la carencia de suficientes investigadores e información actualizada, así como la amplia gama de municipios existentes, 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.

#### 5.1.4 LA CONCENTRACION POBLACIONAL.

Según lo expresa Gustavo Martínez Cabañas, de los 2.400 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.<sup>1</sup>

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 toda la agricultura 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.

#### 5.1.5 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 de gasto público, circunstancias que provocan la suspicacia y la resistencia de los ciudadanos para el pago de sus contribuciones fiscales.

Por añadidura, resulta difícil para muchos municipios comprender los mecanismos de coordinación fiscal que coincidan de manera definitiva en el volumen de sus ingresos.

<sup>1</sup> MARTINEZ, Cabañas Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México, 3ª. Edición, 1993, INAP-BANOBRAS. Pág. 148.

Así mismo, 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 que afectan la continuidad y eficiencia de los servicios.

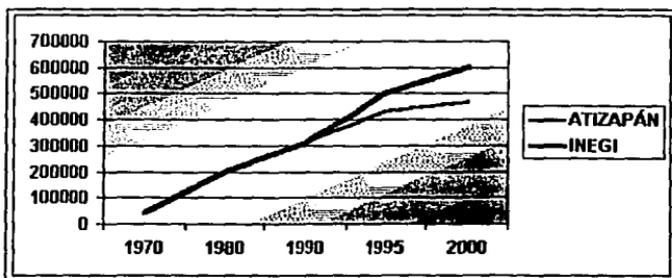
En resumen, el fortalecimiento del municipio constituye hoy en día una urgencia que obliga a superar los discursos gastados, pasando de las promesas de un futuro venturoso para las generaciones futuras, a las acciones concretas para las generaciones presentes, al margen de cualesquiera intenciones hegemónicas 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.

## 5.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Tal y como hemos visto dentro del presente trabajo, el municipio en México atraviesa severos problemas que han provocado un gran rezago en diversos aspectos que han ocasionado a su vez la falta de capacidad de los municipios para satisfacer las necesidades primordiales que establece el artículo 115 constitucional en su fracción III relativa a los servicios públicos municipales, motivo por el cual y debido a que este problema no puede ser estudiado de manera general a nivel nacional ya que cada municipio tiene sus propias características sociales, geográficas y económicas, pero sobre todo y debido a la gran diversidad de características y a la heterogeneidad de los municipios de nuestro país, dentro del presente apartado nos enfocaremos al estudio del municipio de Atizapán de Zaragoza integrante del Estado Libre y Soberano de México, el cual a pesar de ser un municipio importante por su conurbación con el Distrito Federal carece de recursos para satisfacer los requerimientos de la población relacionados con los servicios públicos, razón por la que se analizarán en el presente apartado diversos datos estadísticos obtenidos de el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, además de puntualizar los problemas que atraviesa la hacienda municipal para lograr obtener los recursos suficientes para lograr satisfacer las necesidades de la población en relación con los servicios públicos municipales al mismo tiempo que aterrizaremos otros aspectos importantes que se analizarán detalladamente más adelante como son los ingresos con que cuenta este municipio para brindar los servicios públicos municipales que como se ha comentado resultan insuficientes para satisfacer tales necesidades; de la misma forma se analizarán los retrasos legislativos que ocasionan en gran medida la carencia de medios jurídicos que vayan acordes al crecimiento de la población los cuales han impedido que los municipios en el Estado de México logren un desarrollo en el rubro de servicios públicos, finalmente analizaremos un servicio público en especial lo que nos permitirá concluir que debido a todos los problemas ya citados que atraviesa el municipio en estudio deberemos de proponer alternativas reales como es el caso de la concesión de los servicios públicos, figura que a mi punto de vista podrá subsanar en gran medida los problemas particulares de nuestro municipio en estudio

y que permitiría a algunos otros municipios de diversas entidades y diferentes características tomar el presente trabajo como una fuente de información que les permita de algún modo tomarlo como referencia para posibles concesiones futuras dentro de sus circunscripciones territoriales.

Empezaremos por analizar uno de los principales problemas que sin lugar a dudas a provocado severos trastornos a las autoridades municipales y que en la misma medida a ocasionado la incapacidad de estas últimas para satisfacer de manera adecuada todos y cada uno de los servicios públicos municipales contemplados en nuestra carta magna en su artículo 115 Constitucional en su fracción tercera, así como en la propia Constitución del Estado de México e inclusive en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el cual radica en el crecimiento desmesurado de la población a que se ha visto afectado nuestro municipio en estudio, ya que debido a diversas circunstancias a lo largo de cincuenta años, este municipio ha presentado un crecimiento bastante acelerado y sin un estricto control, lo cual puede ser observado en los cuadros estadísticos que a continuación se presentan y en el que como podemos ver entre 1970 y el año 2000 se presentó un mayor crecimiento demográfico del Municipio, ya que en 1970 tenía una población de 44,322 habitantes, posteriormente en el año 1990 eran 315,192 y finalmente en el año 2000 alcanzó la cifra de 602,226 según lo arrojan los datos obtenidos de la administración municipal y del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informativa. Tal ha sido el incremento de la población que si establecemos como base que la tasa media de crecimiento anual es de el 4.0% (cuatro por ciento) anual, nos lleva a pensar que de continuar este crecimiento el municipio de Atizapán de Zaragoza en unos cuantos años tendrá una población de más de 700,000 habitantes que exigirán servicios públicos básicos los cuales desgraciadamente por otros factores que más adelante puntualizaremos en estos momentos el municipio no ha logrado otorgar de manera satisfactoria a la población actual este municipio.



Municipio	Tasa media de crecimiento anual 1990-2000 (%)	Total entidad
Atizapán de Zaragoza	4.1	602,226

FUENTE: INEGI. *Tabulados Básicos Nacionales y por Entidad Federativa. Base de Datos y Tabulados de la Muestra Censal. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000. México, 2001.*

Es importante destacar que debido a el crecimiento de la población el municipio de Atizapán de Zaragoza actualmente cuenta con colonias enteras irregulares, lo cual es considerado por el propio Bando Municipal en el que se expresa que en estos momentos existen 26 colonias irregulares distribuidas a lo largo del territorio municipal las cuales son Bosques de Ixtacala Ampliación, Bosques de Primavera, Bosques de San Martín, Bosques de Sn. Martín Ampliación, Bosques Las Águilas Ampliación, Demetrio Vallejo, Demetrio Vallejo Ampliación, Ejido San Miguel Chalma, El Capulín Calacoaya, El Capulín Montesol, El Chaparral Ampliación, El Mirador, Ex-Ejido El Mosco, Huertos Familiares, Las Flores, Lomas de San Lorenzo Ampliación, Los Alamos, Los Cajones, Luis Donaldo Colosio, Primero de Septiembre, Rancho Castro, Rinconada Bonfil, Sagitario II y Tierra de En medio. Así mismo el Municipio en estudio cuenta con 30 colonias que están en proceso de regularización las cuales son Atizapán 2000, El Capulín Ampliación, El Capulín, El Chaparral Ampliación, Emiliano Zapata Ampliación I, Emiliano Zapata Ampliación II, General Cárdenas del Río, Hacienda de la Luz, La Nueva Era, La Planada, Lázaro Cárdenas Ampliación, Lomas de Guadalupe Ampliación, Lomas de las Torres, Lomas de Tepalcapa Ampliación, Miraflores, Peñitas I, Prados Ixtacala II, Revolución, Rinconada Bonfil, San Antonio Pocitos, San José El Jaral I, San José El Jaral, San Martín Ampliación, Villa de las Palmas Ampliación, Villa de las Palmas, Villa de las Torres Ampliación, Villa de las Torres, Villa Jardín,, de las cuales comprenden 3 ejidos importantes, todas estas colonias debido a su calidad y sobre todo a la falta de un estricto control fueron siendo conformadas a lo largo de estos cincuenta años en los que como comentábamos debido al acelerado crecimiento que ha presentado este Municipio se han quedado carentes de servicios públicos de primera necesidad, lo que nos arroja un claro ejemplo de que el municipio por sí solo no puede y no podrá en un futuro satisfacer las necesidades de sus pobladores por lo que realmente la concesión puede ser una alternativa real a la solución de los problemas y sobre todo a la satisfacción de la facultad expresa en el artículo 115 constitucional en su tercera fracción así como en la constitución estatal y Ley Orgánica municipal.

No obstante de lo anterior la población creciente exige cada día más y mejores servicios públicos los cuales no han podido ser otorgados de manera adecuada por el Municipio en estudio debido a la carencia de recursos para otorgar los servicios públicos municipales, así como todos los problemas que atraviesa la Hacienda municipal para general sus propios ingresos lo cual observaremos en los siguientes párrafos de manera más detallada. Lo anterior lo podemos confirmar con lo expuesto en el Plan Municipal de Desarrollo para la administración 2000-2003 en el cual fueron recabadas las principales demandas de la ciudadanía las cuales se encuentran principalmente enfocadas a la solicitud de aspectos relacionados con servicios públicos y que según lo cuadros estadísticos que a continuación se muestran nos indican cuales son las principales demandas, estos cuadros estadísticos fueron tomados de un total 5,824 encuestas en diferentes colonias del municipio de acuerdo a las necesidades o demandas exigidas por la población.

DESCRIPCIÓN DE LA DEMANDA	FRECUENCIA
Áreas deportivas	3495
Áreas verdes	3430
Casas de cultura	3314
Clínicas medicas	2967
Vigilancia policlaca	2857
Combatir el pandillerismo	2689
Pavimentar las calles	2628
Recolección de basura	2188
Altos cobros de agua	2021
Escuelas insuficientes	1960
Escasez de agua potable	1878
Alumbrado público	1830
Colocación de topes	639
Regulación de colonias	1632
Inundaciones pluviales	1273
Falta de transporte publico	1257
Tráfico de autos	1027
Reubicación de base de micros, combis, etc	932
Zonas minadas	895
Falta de drenaje	831
Comercios ambulantes	733
Contaminación industrial	714
Transporte de Carga	536
Mayor operación de aeropuerto	245

Otra muestra de clasificación de demandas se concretan en la tabla siguiente.

DESCRIPCIÓN DE LA DEMANDA	FRECUENCIA
Seguridad	219
Aqua potable	65
Vialidad	49
Tráfico	41
Servicios públicos	41
Recolección de basura	41
Mal gobierno	41
Pavimentación	32
Ninguno	24
Policía	24
Drogadicción / Alcoholismo	24
Inflación	24
Desempleo	24
Vandalismo	16
Otro	49
Ns / Nc	98

Otra buena fuente de información obtenida fue la propia experiencia que este municipio había tenido en administraciones anteriores la cual fue tomada de una de las fuentes más importantes para conocer las necesidades de la población, los cuales han sido los Consejos de Participación Ciudadana, que han venido realizando distintas peticiones durante los Miércoles Ciudadanos y por otro lado la Consulta Ciudadana directa, medios que han permitido conocer las necesidades más frecuentes por la población las cuales han sido:

SERVICIOS PÚBLICOS
Calles sin pavimentar
Falta de luz en las calles
Bacheo o vialidades
Recolección de basura
Áreas verdes
Transporte público
Bases de micros y combis
Falta de topes

SEGURIDAD PÚBLICA Y TRANSITO MUNICIPAL
Pandilleros
Vigilancia Policiaca
Tráfico de autos
Seguridad

SAPASA
Agua Potable
Drenaje y Alcantarillado

Como hemos podido observar las principales demandas y necesidades de la población de este municipio de acuerdo a la información obtenida se encuentran relacionadas principalmente con los servicios públicos establecidos en el artículo 115 constitucional en su tercera fracción, que desafortunadamente no han sido debidamente otorgados por este municipio, ya que como se puede apreciar las exigencias son precisamente sobre servicios públicos ya que si no existiese esta carencia de servicios seguramente la población enfocaría sus demandas en otros aspectos de igual o similar importancia. Lo anterior nos lleva a pensar que estamos en un buen momento para proponer alternativas reales de solución a estos problemas, siendo una de estas formas la concesión a los particulares de alguno o varios de los servicios públicos que más exigencias tiene aspecto que será punto de reflexión y consideración en el apartado final del presente trabajo.

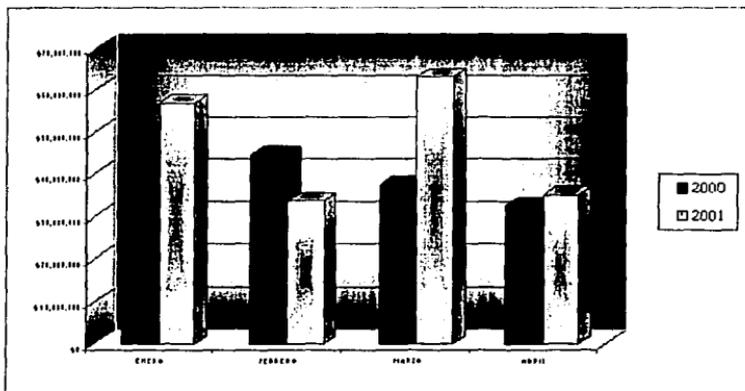
Después de repasar el aspecto poblacional que ha sido un punto importante que en gran medida a propiciado la incapacidad de nuestro municipio en estudio para satisfacer las necesidades contempladas por nuestro artículo 115 Constitucional en su fracción tercera, pasaremos al análisis de un aspecto que sin lugar a dudas a sido también una causa importante para tal incapacidad de satisfacer tales obligaciones que radica en los principales problemas que atraviesa la hacienda municipal, el cual se ha presentado no solo en los últimos años sino desde hace varias décadas, por lo que partiremos por repasar algunos aspectos que nos servirán de referencia para comprobar que la hacienda municipal tiene severos problemas para llevar a cabo una recaudación sana que permita obtener los recursos suficientes para dar cumplimiento a lo previsto en el precepto multicitado. Como es sabido por todos el municipio constituye una entidad pública con importante arraigo en nuestro sistema político así como en el aspecto legal, que sin lugar a dudas y debido a que es una forma de organización política autónoma tiene como uno de sus principales fines la administración pública con la cual debe solventar y cumplir las necesidades que por imperativo constitucional tiene que cumplir cabalmente a su población, lo que requiere de ese elemento económico para cumplir dichos cometidos, elemento que sin duda es un medio totalmente imprescindible. Para tener una idea más o menos clara de los que significa este aspecto económico en nuestro estudio a continuación se presenta un cuadro estadístico que nos proporciona los montos de los ingresos totales que el Municipio de

Atizapán de Zaragoza a logrado obtener a lo largo del periodo indicado, aclarando que es el dato más reciente, pero sirve de fuente para dimensionar a cuanto ascienden los ingresos con que cuenta el citado Municipio.

### INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO

MES	2001 (\$)	2000 (\$)
ENERO	56'774,914	43'415,254
FEBRERO	34'158,182	44'556,232
MARZO	64'263,125	37'311,790
ABRIL	35'279,919	32'603,010
TOTAL	190'476,140	157'886,286

Cuadro Comparativo de Ingresos Totales de Enero a Abril del 2000 y 2001



Gráfica Comparativa de Ingresos Totales de Enero a Abril del 2000 y 2001

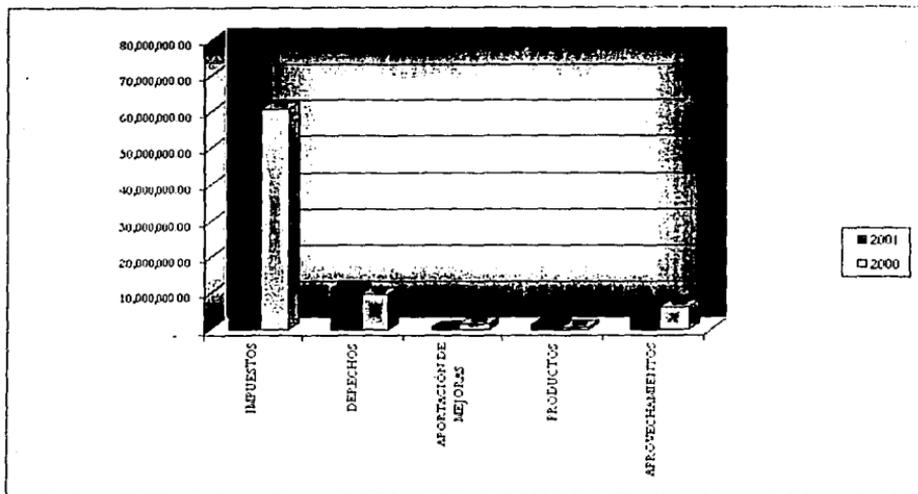
Hay que mencionar para que el Municipio de Atizapán de Zaragoza recabe los ingresos detallados anteriormente la Legislatura del Estado de México tiene autorizados de acuerdo a la ley de Ingresos de los municipios del Estado de México para el ejercicio fiscal del año 2002, los siguientes impuestos predial, traslado de dominio, fraccionamientos, diversión y espectáculos públicos, hospedaje y anuncios o propaganda en la vía pública. Por lo que se refiere a derechos los únicos autorizados por la Legislatura del Estado para este municipio

que hoy nos ocupa son las relacionadas con el registro civil, Rastro, Cementerios y Panteones, Limpia y aseo público, Agua Potable Alcantarillado y drenaje, Alumbrado Público, Seguridad Pública, uso de la vía pública, Estacionamientos en la vía pública, Reconstrucción y/o ampliación de inmuebles, Demoliciones, Asignaciones de números oficiales, Alineamientos y/o medición de terrenos, División, Subdivisión y/o fusión y/o relotificación, Uso de suelo, Servicios catastrales, Legalizaciones actas y copias de documentos y Expedición , revalidación y/o canje de permisos o licencias de establecimientos que expidan bebidas alcohólicas. Finalmente la única contribución especial otorgada al municipio objeto de nuestro estudio por parte de la legislatura de Estado es la aportación a mejoras. Todos estos impuestos, derechos y contribuciones especiales según datos estadísticos proporcionados por el Municipio en estudio arrojan las siguientes cifras.

### INGRESOS PROPIOS

CONCEPTO	INGRESOS PROPIOS 2001 (\$)	INGRESOS PROPIOS 2000 (\$)
IMPUESTOS	70'793,726	60'737,332
DERECHOS	11'281,123	9'701,800
APORTACIÓN DE MEJORAS	544,383	1'508,142
PRODUCTOS	1'309,714	739,599
APROVECHAMIENTOS	5'043,609	6'115,868
<b>TOTAL</b>	<b>88'972,555</b>	<b>78'802,741</b>

Cuadro Comparativo de Ingresos Propios de Enero a Abril del 2000 y 2001

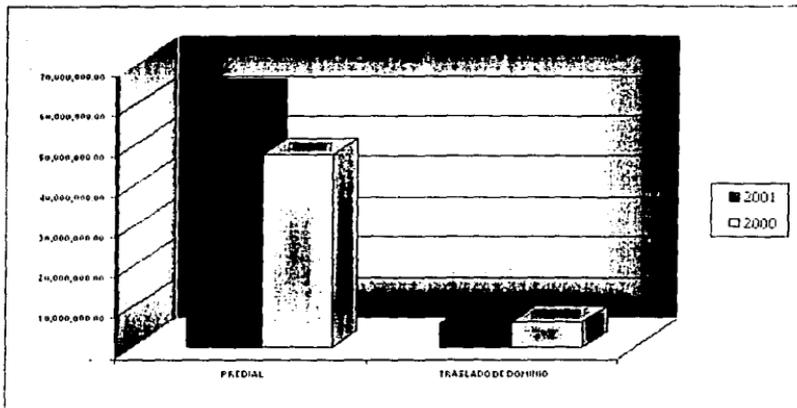


Gráfica Comparativa de Ingresos Propios de Enero a Abril del 2000 y 2001

### PRINCIPALES RECAUDACIONES

CONCEPTO	2001 (\$)	2000 (\$)	VARIACIÓN (\$)	% DE VARIACIÓN
PREDIAL	62'347,005	47'540,039	14'806,966	31.15
TRASLADO DE DOMINIO	5'792,909	6'050,489	( 257,580)	( 4.26 )

Cuadro Comparativo Principales Recaudaciones de Enero a Abril 2000 y 2001



Gráfica Comparativa Principales Recaudaciones de Enero a Abril 2000 y 2001

De acuerdo a la información anteriormente presentada podemos observar que debido a la importancia del municipio y sobre todo al número de habitantes con que cuenta sus ingresos realmente no presenta números muy optimistas con los que puedan ser satisfechas las obligaciones contenidas en la fracción tercera del artículo 115 Constitucional, significando que este municipio ha sufrido así como todos los municipios del país el problema ancestral que los ha hecho pobres debido a que las formas establecidas por la fracción IV del artículo 115 Constitucional establece únicamente como fuentes de obtención de ingresos las formas que a continuación se mencionan y las cuales desde mi personal punto de vista limitan al municipio ya que este carece de la potestad tributaria que le permita establecer impuestos, derechos y contribuciones especiales apegadas a su propia realidad local: Las derivadas de bienes municipales, las derivadas de las contribuciones que las legislaturas estatales establecen a favor de los municipios; las derivadas de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios y las derivadas del sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Pero por si fuera poco, estas escasas formas de obtener ingresos por parte de los Municipios de la entidad incluyendo el que hoy estudiamos presente serios problemas en las citadas formas ya que dentro de los ingresos derivados de los bienes municipales el municipio tiene como principales dificultades la existencia de una gran confusión en cuanto a la naturaleza y clasificación del patrimonio municipal ya que no ha sido claro quien es la autoridad municipal encargada de vigilar y controlar dicho patrimonio; por otra parte existe una gran ausencia de normatividad vigente sobre el patrimonio municipal al tiempo de que falta legislación relativa a las acciones a realizarse sobre el patrimonio municipal, como son la adquisición o enajenación de los bienes; Asimismo no existen reglamentos municipales que vigilen su patrimonio, además de existir la carencia de documentos probatorios de la propiedad de los bienes municipales y finalmente poca o nula obtención de recursos sobre

el patrimonio municipal. Los problemas anteriores han sido de la preocupación del municipio en estudio el cual hace principal énfasis a estos problemas dentro de su plan Municipal de Desarrollo en su apartado 6.1 denominado Ingresos Públicos Municipales, en el que se establecen como principales metas para la actual administración del municipio y que a continuación se transcriben:

- Que los ciudadanos cuenten con oficinas regionales de atención para que puedan obtener los servicios del Ayuntamiento cerca de su domicilio.

- Dar apoyo al Ayuntamiento para tener accesos a nuevas fuentes de recursos, con los que la administración municipal pueda proporcionar mejores y más oportunos servicios a los ciudadanos.

- Que el H. Ayuntamiento cuente con un padrón único y confiable, que le permita incrementar sus ingresos para estar en condiciones de proporcionar mejores servicios a la comunidad.

- Actualizar el inventario analítico de inmuebles, actualizando el valor de las áreas homogéneas y de los mismos inmuebles dentro del territorio municipal, para procurar un padrón más confiable, que ayude a una mejor fiscalización de los impuestos correspondientes, con lo que se logre un incremento en los recursos municipales, permitiendo así, a la administración municipal proporcionar más y mejores servicios a la ciudadanía. Mejorar la atención a proveedores, a través de agilizar el sistema de pagos, personalizar la información en la ventanilla única y sistematizar los procesos para reducir el tiempo de respuesta y generar una más oportuna y veraz información del egreso.

- Obtener altos rendimientos en las inversiones para destinar estos a mejorar los servicios a la comunidad.

- Elaboración y entrega de la información financiera veraz, oportuna y de acuerdo al marco legal establecido, para que la administración tenga elementos para realizar toma de decisiones que le permitan dar cumplimiento a los compromisos contraídos por este Ayuntamiento, y así poder proporcionar un mejor servicio a la ciudadanía.

- Incrementar la recaudación de las contribuciones, a través de implantar programas de, fiscalización y cobranza, con la finalidad de apoyar a la administración municipal para elevar la calidad y cantidad en los servicios públicos que se ofrecen a la ciudadanía.

- Supervisar y validar los impuestos, derechos y aprovechamiento que tengan su origen fuera del ámbito de la tesorería municipal, para garantizar que se recaude lo que, conforme a derecho corresponde, para apoyar así la prestación de servicios proporcionados por el Municipio.

- Asesorar a las áreas administrativas, operativas y de servicio, brindando el apoyo necesario para conceptualizar, analizar, diseñar e implementar tanto sistemas informáticos

como administrativos e instalaciones de equipos para que las áreas cuenten con los recursos informáticos necesarios para proporcionar un mejor servicio.

- Establecer y llevar a cabo los controles del ejercicio de un presupuesto por programas y con ello orientar la asignación de los recursos públicos de acuerdo al plan de desarrollo municipal para lograr una mejor eficiencia, efectividad y racionalidad del gasto público, para que la administración pueda proporcionar a la ciudadanía mejores servicios” 2.

Por lo que toca a los ingresos derivados por la Legislatura del Estado podemos decir que la misma es establecida a los propios criterios de esta última con un desconocimiento total de las realidades sociales de cada localidad pero sobre todo obedecen a ciertos intereses particulares del gobierno estatal que tiene contemplados en sus propios planes de desarrollo. Por su parte los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos en nuestro municipio en estudio no han resultado suficientemente amplios para financiar la propia prestación de tantos servicios que exige la población ya que la mayor parte de los recursos municipales son destinados a la supuesta prestación de estos, especialmente en lo que se refiere al abasto y mantenimiento de los mismos, es decir a su gasto corriente, quedando solamente un escaso margen para la creación de infraestructura nueva o introducción de dichos servicios a las comunidades que carecen de ellos, es decir para el gasto de inversión.

En otro orden de ideas la supuesta prestación de los servicios ha consumido casi todos los recursos con que se cuentan para otorgar estos últimos impidiéndose con esto la ampliación de la infraestructura así como de la red de prestación. Otros aspectos que representan problemas con los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos en el municipio objeto del presente estudio es la renuencia de los particulares para contribuir para los servicios públicos, la falta de oportunidad en el pago del servicio, la carencia de padrones o padrones incompletos; la existencia de inadecuadas cuotas y tarifas y como problema de fondo como se ha señalado en párrafos anteriores la falta de potestad tributaria del ayuntamiento.

Finalmente por lo que se refiere a los ingresos derivados del sistema Nacional de Coordinación Fiscal podemos decir que el principal problema se encuentra relacionado con la falta de la potestad tributaria de los municipios que hemos venido comentando a lo largo de varios párrafos, ya que esta carencia provoca que el municipio sea totalmente dependiente de la Legislatura Estatal la cual fija en la misma medida solo un porcentaje de

participaciones a nuestro municipio en estudio lo cual podemos apreciar en el cuadro que a continuación se exhibe.

### INGRESOS RECURSOS RAMO 33

CONCEPTO		IMPORTE (\$)
FONDO III	FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL MUNICIPAL	9'181,892
FONDO IV	FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS	31'442,284
TOTAL		40'624,176

Cuadro Comparativo Ingresos Recursos Ramo 33 de Enero a Abril 2000 y 2001

Pero por si fuera poco cabe citar que el municipio se ha caracterizado por carecer de potestades tributarias que le permita establecer sus propios tributos en forma independiente que se encuentren apegadas a su realidad local y que en la misma medida impiden a este participar de manera efectiva en la creación de su ley de Ingresos, ya que el municipio ha tenido que recurrir a la legislatura local para que está sea quien determine las cantidades que deberán recibir y cobrar año con año durante el ejercicio fiscal que corresponda siendo el congreso local el encargado de fijar de manera unilateral los posibles incrementos porcentuales sin que se tome en consideración la opinión de nuestro municipio en estudio.

Pero derivado de todo lo anterior cabe resaltar que todos los recursos que las propias gráficas y los cuadros nos muestran corresponden a un periodo de tiempo más o menos corto, nos permiten observar que realmente no son lo suficientemente bastos para satisfacer las necesidades de una población que oscila entre los 600,000 habitantes, considerando el siguiente ejemplo en estos momentos en la zona oriente del territorio municipal se esta desarrollando una obra de ampliación de una avenida importante que permitirá un tránsito más fluido la cual tendrá un costo aproximado de \$36,000,000.00 lo que nos deja pensar que entonces gran parte de los recursos con que cuenta el municipio pueden ser absorbidos por obras de características similares a la comentada anteriormente, considerando además que esta obra no beneficiaría a la totalidad del municipio ya que esta sólo abarca una mínima parte del territorio del municipio.

Esta complejidad en la recaudación de ingresos y el incorrecto manejo de la hacienda municipal así como el acelerado crecimiento de la población en el municipio en estudio lleva consigo problemas de carácter jurídicos que quizá no han sido considerados por los legisladores tanto Federales como del propio Estado ya que normalmente su principal atención se encuentra enfocada a otros aspectos, lo anterior se comenta ya que resulta increíble que después de casi ya diez años el artículo 115 constitucional no haya sufrido modificación sustancial alguna encaminada a la reforma del Estado, ya que la realidad

actual exige establecer formas que permitan a los municipios alcanzar su completa autonomía con la cual puedan brindar de manera adecuada estos servicios de vital importancia y no concretarse única y exclusivamente a describirlos sin que se de cuenta con una forma efectiva que establezca la forma por la cual podrían ser otorgados. Desafortunadamente los mecanismos creados a través de las diversas reformas que a sufrido el artículo 115 Constitucional no han sido suficientes para otorgar las obligaciones atribuidas al municipio, ya que no han permitido al municipio que actúe como lo que verdaderamente es, un nivel de gobierno, razón que quizá ha sido provocada debido a la falta de una Ley Reglamentaria a este artículo que permita establecer en forma detallada los mecanismos con los cuales el municipio funcione en forma adecuada, a este respecto dentro de la investigación realizada para desarrollar el presente trabajo se pudo detectar que mediante decreto de fecha 31 de diciembre de 1935 se otorgo la facultad del Ejecutivo Federal para presentar la iniciativa a la promulgación de la Ley reglamentaria al artículo 115 Constitucional la cual hasta la fecha nunca fue atendida.

Por otro lado constitución política del Estado de México de igual forma regula a los Municipios de la misma forma que la Constitución Federal, la cual a pesar de dotar de autonomía al municipio, indirectamente lo considera como una forma de descentralización de funciones y no como un verdadero nivel de gobierno con todas las posibilidades reales de autogobernarse con sus propias leyes y principalmente de ser lo suficientemente capaz de ejercer esa potestad tributaria que le permita una correcta recaudación de ingresos que resulten suficientes para satisfacer todos y cada uno de los servicios públicos municipales.

Por lo que se refiere a la Ley Orgánica municipal se han concretado de igual forma a describir los servicios públicos mismos que estarán a cargo de los municipios, sin que establezca en forma clara el como otorgarlos, ni mucho menos la forma en que podrán ser supervisados para su correcto otorgamiento, así como no considerar esa potestad tributaria a favor del municipio. Todo lo anterior lo confirmamos con los datos que para el efecto nos arroja el cuadro que a continuación se presenta, que detalla en forma clara que la Legislatura de nuestro Estado no se ha preocupado por realizar modificaciones a la Ley Orgánica Municipal que vayan acordes a la reforma integral del Estado y sobre todo que vaya a la par de las necesidades de la población.

### **Estados que han adecuado sus ordenamientos jurídicos locales.**

*Fecha de Actualización, agosto de 2002*

<b>Estados que han adecuado su Constitución Política y Ley o Código Municipal</b>	<b>Estados que solamente han adecuado su Constitución Política</b>	<b>Estados que no han adecuado su Constitución Política ni su Ley o Código Municipal</b>
Aguascalientes	Chiapas	
Baja California	Durango	
Baja California Sur	Guerrero	Yucatán
Campeche	México	
Coahuila	Nuevo León	

Colima  
 Chihuahua  
 Guanajuato  
 Hidalgo  
 Jalisco  
 Michoacán  
 Morelos  
 Nayarit  
 Oaxaca  
 Puebla  
 Querétaro  
 San Luis Potosí  
 Sinaloa  
 Sonora  
 Tamaulipas  
 Tlaxcala  
 Veracruz  
 Zacatecas

Quintana Roo  
 Tabasco

**Total: 23 estados**

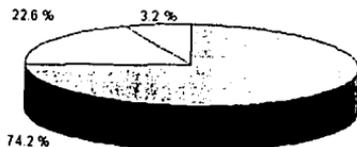
**Total: 7 estados**

**Total: 1 estado**

*Fuente: Congresos Locales de los Estados - Oficialía Mayor y/o Departamento de Apoyo Parlamentario*



**Distribución Nacional**



**Total: 31 estados**

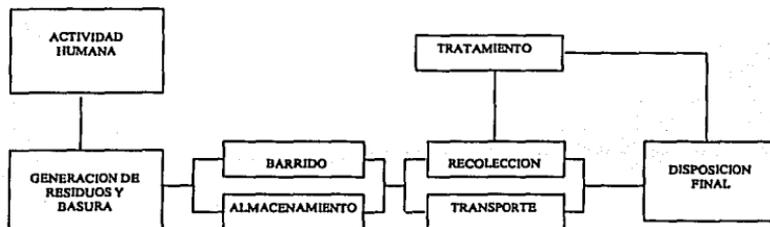
Pero este problema ha tenido tal repercusión en el Municipio de Atizapán de Zaragoza que ha provocado fuertes limitaciones para que este último desempeñe su verdadera función como nivel de gobierno ya que como se puntualizo en párrafos anteriores provocando que el municipio no sea capaz superar esos obstáculos que permitan superar los problemas que tiene actualmente como es el caso de la gran ausencia de normatividad vigente sobre el patrimonio municipal, la falta de legislación relativa a las acciones a realizarse sobre el patrimonio municipal, como son la adquisición o enajenación de los bienes; Asimismo no existen reglamentos municipales que vigilen su patrimonio, al mismo tiempo que los términos del Bando Municipal en cuestiones de la Hacienda Pública se reduce a citar las facultades ya conocidas por la Constitución Federal, la Constitución Local y la Ley Orgánica de la administración Pública Municipal, lo cual podemos apreciar dentro del texto del único artículo del Bando Municipal que se refiere a Hacienda Pública que tiene un contenido muy somero sobre el tema, mismo que a la letra preceptúa:

**“ARTÍCULO 130.-** Corresponde al Ayuntamiento administrar libremente su Hacienda de conformidad con los artículos 115 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 125 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, el Código Financiero para el Estado de México y Municipios, lo que establece el presente Bando, los Reglamentos y demás Leyes aplicables”.

Lo anterior únicamente se toma solamente como un ejemplo que nos demuestra la escasez de disposiciones claras que contiene el Bando Municipal del Municipio objeto de nuestro análisis, ya que el objetivo del presente trabajo no radica en analizar todos los ordenamientos del municipio sino que se trata de demostrar todos esos problemas que le han impedido a este último otorgar de manera eficiente todos y cada uno de los servicios públicos contemplados como lo hemos venido reiterando en la fracción tercera del artículo 115 Constitucional.

Finalmente y con el fin de apuntalar todo lo comentado anteriormente me permito comentar que el Municipio de Atizapán de Zaragoza, dentro del plan municipal de desarrollo 2000-2003 ha establecido diversos proyectos como prioridad de su administración, dentro de los cuales se encuentra uno que sin lugar a duda nos ayudará a confirmar que una alternativa real para resolver la carencia de servicios públicos se encuentra apoyada en la concesión, figura que permitiría satisfacer las necesidades de un servicio de vital importancia que podemos catalogar dentro del servicio de Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos considerado en la fracción tercera de nuestro artículo 115 Constitucional que es el Relleno Sanitario. El proyecto citado tiene como objetivo rehabilitar el relleno sanitario existente y elaborar un plan maestro de desarrollo determinando considerando si será conveniente continuar con la administración del relleno sanitario o se otorga una concesión a particulares; la meta de este proyecto es adoptar las medidas necesarias para que funcione eficientemente de acuerdo a las normas aplicables, pero sobre todo reúna las condiciones específicas y técnicas necesarias para evitar la contaminación.

Sin lugar a dudas este servicio requiere de demasiados recursos para su desarrollo ya que como se comento anteriormente la mayor parte de los estos últimos sólo sirven para lo que cumplir con los propósitos esenciales de mantenimiento, quedando solo un escaso margen para la creación de más y mejores instalaciones (infraestructura). Como sabemos la producción de desechos provocados diariamente por toda la población con que cuenta este Municipio representa un número importante de toneladas diarias, que no solo consiste en recolectar sino que lleva consigo todo proceso que se encuentra conformado de diferentes etapas lo cual podemos observar en el gráfico que a continuación se muestra:



Todo este proceso como lo hemos citado representa demasiados gastos para el municipio el cual no ha logrado encontrar los medios eficientes por los cuales obtenga más y mayores ingresos, ya que como comentamos en párrafos anteriores la hacienda municipal atraviesa diversos problemas que no ha logrado superar al mismo tiempo que las formas de recaudación no ha resultado lo suficientes eficaces para garantizar el cumplimiento de todos y cada un de los servicios públicos de manera eficiente. Estos gastos a que me refiero son imprescindibles ya que un relleno sanitario para su crecimiento requiere y exige ciertas condiciones que no son cumplidas al pie de la letra pueden ocasionar severos daños tanto a la población como a los medios naturales con que cuenta el municipio como podrían ser los mantos acuíferos, ríos, presas, fauna, vegetación así como propiciar infecciones y enfermedades a toda la población. Además de que todos estos gastos de que hablo son necesarios ya que debido a la alta producción de desechos ocasionados por la población que oscila entre los 600,000 habitantes, es necesario que el relleno tenga más y mejores espacios en los cuales puedan ser depositados todos los desechos los cuales requieren principalmente de las siguientes condiciones: conocer la capacidad del sitio para determinar la vida útil, conocer el material disponible que se utilizará en la cubierta de los residuos sólidos, definir las limitaciones del suelo así como determinar si los líquidos que originan los residuos sólidos contaminan los mantos freáticos, considerar un buen drenaje del mismo relleno con pendientes y cobertura final, que no resulte erosionada por las lluvias, y finalmente programar las actividades de acuerdo al régimen de lluvias, vientos dominantes, humedad y temperaturas extremas. Todos estos aspectos son solo una muestra de lo que se requiere realizar dentro del relleno sanitario ya que como lo comente este crece diariamente lo cual representa gastos bastante fuertes para el municipio pues la exigencia no es estática sino que día con día se incrementa.

Es por todo lo anterior que en el apartado que continua nos permitiremos hacer una serie de consideraciones relacionadas con toda la información recopilada en el presente punto, con el fin de demostrar que la concesión de los servicios públicos municipales en verdad representa una alternativa para que los servicios públicos municipales establecidos tanto en la Constitución Política en la fracción tercera del artículo 115, así como en la propia Constitución local y Ley Orgánica, para que sean correctamente otorgados y con esto se logre satisfacer la necesidades que la población del municipio en estudio demanda a su Ayuntamiento.

### 5.3 CONSIDERACIONES FINALES: LA IMPORTANCIA DE QUE LOS MUNICIPIOS UTILICEN LA COLABORACION DEL SECTOR PRIVADO EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Como hemos podido observar dentro del presente trabajo los municipios en México atraviesan por una serie de problemas ancestrales que les han impedido funcionar como un verdadero nivel de gobierno que cumpla eficientemente los fines para los que fue creado, fines que no han logrado ser superados por una falta de interés sobre el tema por parte de nuestros Legisladores ya que nuestra normatividad aplicable no ha sido modificada a una realidad social que exige día a día más y mejores resultados, lo cual nos lleva a pensar que es imprescindible trabajar para que nuestra Constitución Política en su artículo 115 flexibilice la función de los municipios logrando con esto una verdadera autonomía en todos los aspectos ya que la dependencia que une a este con las legislaciones aún no ha sido totalmente superada a pesar de las diversas reformas que este precepto a sufrido a lo largo de varios años ya que estas deficiencias continúan limitando la función de nuestro municipio.

Después de realizar este trabajo podemos pensar que quizás resulte conveniente replantear los términos del artículo 115 constitucional, ya que este precepto actualmente deja pendientes cuestiones sustantivas, sin que sean abiertas opciones para un rediseño de competencias para los municipios ya que como se comento anteriormente la legislatura de cada Estado del país aún somete al municipio a las condiciones que a ella convienen sin que el municipio actúe libremente para canalizar adecuadamente todas las exigencias y demandas de la población que gobierna le exige.

Es importante considerar la posibilidad de que el ejecutivo federal lleve a cabo iniciativa de una Ley reglamentaria al artículo 115 Constitucional la cual en algún momento fue expedida por medio del decreto de fecha 31 de diciembre de 1935 el cual establecía facultades para tal iniciativa, misma que jamás fue considerada por el Ejecutivo Federal. En caso de poderse efectuar tal facultad podríamos obtener la unificación de criterios que impedirían tantas discrepancias que hoy por hoy existen entre los municipios de nuestro país, unificando además criterios sobre la concesión de los servicios públicos municipales.

Tal y como quedo puntualizado en los párrafos anteriores y debido a que el principal problema del municipio se encuentra relacionado con el aspecto económico el cual ha mermado la actuación del municipio para otorgar los servicios públicos que conforme a lo dispuesto por la fracción tercera del artículo 115 Constitucional tiene asignados, nos obliga pensar que debemos de trabajar por encontrar formas que permitan asegurar la prestación continua, adecuada y equitativa de los servicios públicos que son de tanta necesidad para la población, ya que como lo comente anteriormente, mientras no se realice una reforma integral al Estado y no sean realizadas modificaciones sustanciales a nuestras leyes, los intentos por cumplir con las obligaciones asignadas al municipio seguirán siendo insuficientes.

Una de estas formas que puede resultar una alternativa para resolver muchos de los problemas que atraviesa el municipio en México considero que puede ser la concesión de los servicios públicos municipales ya que esta figura podría concretarse a:

- Ser desde un punto de vista económico un modo eficaz de organizar los servicios públicos utilizando capitales privados, con lo que se evitan erogaciones del erario público.
- Asegurar la más pronta ejecución de las obras y por lo tanto del funcionamiento del servicio.

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

- 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.

- 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.

- 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 resultan ser insuficientes para dotar a la población de verdaderos servicios públicos.

- El propio gobierno debe 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.

- Es conveniente que la Legislatura local dote a la ley orgánica municipal con bases

suficientes para el otorgamiento imparcial y transparente de las concesiones de servicios públicos.

A pesar de que la participación privada mediante la concesión no ha sido totalmente explotada ya que continua la duda sobre si la prestación directa tiene un predominio abrumador como sistema administrativo exclusivo del municipio para proporcionar los servicios públicos o bien esta actividad podrá ser realizada por el municipio con apoyo de los particulares quienes se harían cargo de la parte de acciones que realiza el gobierno municipal. Si bien es cierto que con esto se busca la garantía de prestación, ello no significa que deba excluirse la responsabilidad del municipio para cumplir lo plasmado en el artículo 115 Constitucional ya que como lo dijimos únicamente la participación privada estaría encargada de incorporarse a la gestión de servicios públicos que es fundamental pues significaría entablar mecanismos de retroalimentación para encauzar las políticas públicas locales a un objetivo claro con el cual se podría garantizar una correcta prestación de los servicios públicos. Se trata de hacer copartícipes a los particulares del funcionamiento de los servicios para mejorar la calidad de vida.

Ahora bien después de haber realizado algunas consideraciones a nivel general pasaremos a observar lo que se refiere al problema en específico que actualmente atraviesa el municipio de Atizapán de Zaragoza que sirvió para desarrollar nuestro estudio el cual a pesar de ser un municipio de gran importancia debido a su conurbación con el Distrito Federal no ha logrado superar diversos obstáculos ya que actualmente atraviesa por una gran diversidad de problemas que ha provocado la insuficiencia de servicios públicos que día con día exige una población creciente que cuenta actualmente con mas de 600,000 habitantes y que permitirá tomar como ejemplo para otros municipios del país esta figura que en caso de llevarse de manera adecuada podría traer consigo muchos beneficios.

Me permití elegir un solo servicio público consistente en el relleno sanitario que se encuentra catalogado dentro del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos el cual es sin lugar a dudas de los servicios que más recursos consume al municipio y el cual requiere adicionalmente el cumplimiento de ciertas medidas ecológicas y de salubridad que permitan mantener un equilibrio con los recursos naturales con que cuenta el municipio el cual como se comento en el apartado anterior ha sido considerado dentro del plan de desarrollo municipal 2000-2003 dentro de sus principales proyectos en el que se contempla la posibilidad de que el relleno sanitario sea concesionado a los particulares ya que como se ha comentado este requiere de demasiadas condiciones en primer lugar económicas y posteriormente técnicas y normativas.

El manejo de los residuos sólidos comprende diferentes fases como son el almacenamiento, recolección y transporte, etapas que en caso de no ser cumplidas cabalmente impiden un importante mejoramiento de la prestación del servicio público de limpia recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, el cual a lo largo de muchos años no ha logrado ser cumplido por el municipio que estudiamos, por lo que en primer término es conveniente que el ayuntamiento se sujete a normas básicas para el almacenamiento de residuos, con el fin de que pueda ser controlada la operación de tiraderos a cielo abierto,

donde se efectúa la recolección clandestina de subproductos conocida como pepena.

Así mismo un mal manejo y disposición final no sanitaria de los residuos sólidos ha producido enormes efectos negativos a la sociedad y el medio ambiente, teniendo como factores determinantes la cantidad y calidad de los mismos, la magnitud de la población, su distribución y las condiciones geográficas del lugar.

Una primera consecuencia de la permanencia de los residuos sólidos en tiraderos que no reúnen las condiciones necesarias ocasionan una alteración al paisaje, que provoca efectos negativos al lugar, además de generarse los problemas que a continuación se señalan:

-El depósito no controlado de residuos puede dañar el suelo, las aguas, los ríos. Lagos, mares y mantos acuíferos.

- Una mala disposición final de residuos, sobre todo con alto contenido de materia orgánica, provoca la proliferación de ratas e insectos que pueden ser portadores de numerosas enfermedades, así como malos olores por la descomposición de aquellos.

- Los residuos en descomposición generan calor y son fácilmente inflamables, pudiendo originar incendios que cuando no son controlados se expanden a las áreas próximas al depósito.

- El inadecuado manejo y disposición final de los residuos sólidos pueden ser un factor determinante para generar focos de contaminación, que afectan a un número cada vez mayor de habitantes, mermando sus condiciones de existencia.

Como le hemos venido comentando el municipio de Atizapán de Zaragoza atraviesa por la seria dificultad para obtener suficientes recursos así como establecer una correcta recaudación que permitan proporcionar a su población de más de 600,000 habitantes servicios públicos adecuados, problemas que quedaron detallados en el apartado anterior del presente capítulo razón por la cual es necesario que el Municipio en estudio se apoye en figuras como la concesión la cual se considera una buena alternativa ya que permitiría al municipio otorgar de manera eficiente cada uno de los servicios públicos ya que ante la carencia de recursos se puede afirmar que con el apoyo de los particulares que cuentan con más y mejores recursos económicos, técnicos y profesionales podrían ser obtenidos grandes beneficios para la población y sobre todo permitirían mantener en orden el medio ambiente y el aspecto ecológico. Aunado a lo anterior la ley Orgánica Municipal para el Estado de México prevé a la concesión dentro de sus artículos 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135 y 136 en los que quedan establecidos los términos y condiciones de las concesiones que los municipios otorguen a los particulares para otorgar servicios públicos, resaltando principalmente que una de las razones ya comentadas que me permite pensar en la concesión como una alternativa real para la correcta y eficiente prestación de los servicios públicos es el supuesto establecido en la fracción primera del artículo 131 mismo que a la letra dice: "Determinación del ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio, o a la conveniencia de que lo preste un tercero"<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

ya que como quedo demostrado en el apartado anterior la insuficiencia de recursos exige la necesidad de llevar a cabo la concesión del relleno sanitario catalogado dentro del servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

Es importante mencionar que para el caso de que el municipio llevará a cabo la concesión del servicio que anteriormente detallamos le permitiría obtener los siguientes beneficios:

**Políticos.-** El relleno sanitario permitiría un contacto directo con la población y con este servicio se lograría una eficiencia representando con esto una mejor imagen de las autoridades municipales.

**Económicos.-** Al planear la prestación del servicio se abaratarían costos, se optimizaría el uso de los recursos y equipos existentes, además que podrían ser generados ingresos obtenidos por reciclaje de subproductos.

**Sociales.-** Se lograría organizar y controlar a los pepenadores de basura.

**Ambientales :** Al controlar los tiraderos a cielo abierto se evitaría la contaminación ambiental y a mediano plazo se obtienen nuevas áreas verdes y de recreación.

Pero seguramente habrá quien pregunte, ¿por que un particular tendría interés en invertir en un relleno sanitario? Pues esta pregunta podría ser respondida tomando los en cuenta solo dos ejemplos de lo que un relleno sanitario puede producir si opera con la medidada y condiciones adecuadas. Dentro de los desechos producidos por la población existen una gran variedad de productor reciclables o reutilizables que pueden ser comercializados y que resultan una importante fuente de ingresos tanto para este como para el municipio. Así mismo existen diversos estudios que establecen que muchos de los desechos orgánicos, una vez que han sido depositados y cubiertos producen gas metano el cual funciona como combustible con el cual podría ser producida electricidad lo cual reflejaría para el propio municipio ingresos adicionales ya que la correcta explotación de este combustible podría ser también comercializado.

La idea de pensar en concesionar este servicio podría representar para el municipio beneficios como podrían ser un mejor aprovechamiento y utilización de los materiales contenidos en la basura, elección correcta del método de tratamiento más adecuado que asegure la protección del medio ambiente; protección de los recursos naturales del municipio limitando su explotación a recursos a las necesidades reales y concientización a la población acerca de la conveniencia de recuperar aquellos residuos que puedan ser reutilizables. Así mismo podemos decir que en caso de realizarse esta concesión el proyecto de relleno sanitario muchas veces permite que mediante la producción de gas metano producido por desechos orgánicos pueda servir de combustible para producir electricidad lo cual podría representar para el municipio una buena fuente de ingresos adicional a las ya comentadas anteriormente. Lo anterior permitiría el autofinanciamiento de este servicio lo cual no ha logrado concretarse por el municipio ya que en lugar de obtener ingresos por la prestación de un servicio, solo se ha destinado gran cantidad de recursos económicos a su

mantenimiento y a un abastecimiento regular.

Insisto en que la concesión puede ser una alternativa real para el municipio ya que después de realizar el presente trabajo me encuentro convencido de que si se permite el acceso a los particulares quienes tienen los recursos suficientes para el correcto otorgamiento de los servicios públicos gozaremos de más y mejores servicios; ya que generalmente los particulares además de los recursos económicos tienen también los recursos humanos y tecnológicos que permitan el correcto aprovechamiento y otorgamiento de los servicios públicos de mayor importancia.

Hay mucho por hacer todavía e insisto con trabajos como este que propongan verdaderas soluciones y no promesas políticas lograremos contrarrestar el estancamiento en el que el municipio se encuentra, por eso es que además debemos de encontrar esas formas de hacer eficiente el manejo de recursos para la prestación de servicios ya que es importante pensar en la utilización de los recursos materiales, económicos y humanos de la mejor manera posible con la intención de que estos sean destinados a cumplir con objetivos bien definidos evitando el despilfarre de estos recursos o la mala orientación que se les pueda dar sin obtener resultados favorables para la colectividad.

Finalmente se considera que además tendremos que pensar en la posibilidad de instrumentar normas más enérgicas tanto en el desempeño de los servidores públicos al otorgar los servicios públicos así como el desempeño de los particulares que adquieren una concesión ya que en caso de no hacerlo se seguirán viendo afectados aspectos como el ecológico que va desde la contaminación de mantos acuíferos, ríos y presas, deterioro del medio ambiente, producción desmedida de desechos orgánicos e inorgánicos que contaminan severamente el aire y el agua los cuales estamos a tiempo de proteger ya que sin no lo hacemos en estos momentos más adelante será demasiado tarde.

En base a lo anterior a continuación se expone la forma en que el Municipio de Atizapán de Zaragoza en caso de instrumentar la concesión del relleno sanitario catalogado dentro del servicio público de Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, podría abatir diversos problemas que debido al mal manejo que hace algunos años se daba por parte de las administraciones provoco diversos problemas que enseguida se detallan:

**Problemas sociales.-** Tal y como se comenta anteriormente uno de los problemas que abatiría el municipio sería el social el cual ha surgido como una queja masiva del tratamiento que se le da a los desechos Orgánicos e Inorgánicos que se generan en el Municipio ya que cerca del deposito de Basura, existen comunidades que debido a el mal deposito de la basura se genera en los pobladores del municipio enfermedades e infecciones que están afectando severamente a los pobladores del municipio.

**Medidas Ecológicas.-** En este punto encontramos un problema que tendría que enfrentar la administración del municipio que tendría que superar antes de iniciar el procedimiento de concesión ya que no basta solo con otorgar la concesión sino que tendrá que apearse a

distintas disposiciones de carácter ecológico que se encuentran plasmadas en diversos ordenamientos de tal carácter como son:

- La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- El código Penal para el Estado de México en su artículo 233 y 228 fracción IV.
- Reglamento Municipal de Protección al Ambiente artículo 52 y 83.
- Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo sustentable del Estado de México.
- Reglamento de la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo sustentable del Estado de México en materia de prevención y Control de Contaminación del suelo; y
- La norma oficial mexicana NOM-087-ECOL-1995 y NOM-043-ECOL-1995.

Estudio y Análisis del proyecto en cuanto a costos.- Esto será una de las principales causas para llevar a cabo la concesión que deberá partir de un profundo análisis que tendrá que ser realizado por diversos órganos del municipio ya que será importante definir el coorrecto impacto económico, social y ecológico en favor del Municipio ya que no será tan fácil el realizar una simple concesión sin plantear los beneficios que pudieran originarse al llevar a cabo tal operación.

Estos serán algunos de los aspectos previos que tendrán que superarse para poder llevar a cabo la concesión del Relleno Sanitario del Municipio para obtener resultados benéficos para la comunidad del Municipio, el entorno ecológico el medio ambiente y sobre todo el correcto trato a los desechos generados a diario en el Municipio.

Las consideraciones hechas en el punto anterior darán origen a una relación contractual que deberá contraer el municipio y la empresa concesionaria la cual seguramente obtendrá resultados satisfactorios que a continuación se exponen:

- Una correcta y adecuada Salubridad para los pobladores del Municipio ya que podrían ser erradicadas diversas enfermedades e infecciones que anteriormente padecían muchas gentes que habitan cerca del antiguo tiradero de Basura.
- Con las medidas ecológicas implementadas se lograría desaparecer diversos focos de infección tanto del medio ambiente, del entorno ecológico y sobre todo la contaminación a los mantos acuíferos que tanto han sufrido por un mal tratamiento a la basura producida en el Municipio.
- El mayor beneficio obtenido sería la utilización de gases emitidos por los desechos (gas metano) los cuales podrían ser utilizados como combustible natural para la producción de electricidad y que en caso de proyectarse adecuadamente podría ser comercializado obteniendo el municipio la explotación de este recurso recabando recursos económicos inesperados que podrán ser utilizados para el desarrollo de otros proyectos de igual o mayor importancia.

Es importante mencionar que los beneficios citados anteriormente serían solo algunos de los resultados positivos que podría obtener el municipio al innovar y llevar a cabo este tipo de figuras de manera adecuada y sin que intervengan cuestiones políticas y sobre todo de interés económico para los miembros de la administración municipal ya que nos lleva a concluir que si este tipo de figuras del derecho administrativo son efectuadas correctamente los beneficios son muchos y sobre todo que al otorgar concesiones a particulares con mayor potencial técnico, económico y profesional estos pueden desarrollar servicios que están únicamente asignados a los gobiernos que por la falta de recursos económicos y técnicos no han podido desarrollar en esta forma y que es posible obtener un desarrollo bien encaminado del municipio que puede ser la clave para un desarrollo paulatino y evolutivo para que el país a través de estos medios pueda lograr un verdadero desarrollo.

### **MODELO DE FORMATO PARA UNA CONCESION**

EN ATIZAPAN DE ZARAGOZA, ESTADO DE MÉXICO A LOS .... DÍAS DEL MES DE .... DE DOS MIL ..... EL H. AYUNTAMIENTO DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA, ESTADO DE MÉXICO, REPRESENTADO EN ESTÉ ACTO POR EL C... LIC....., EN SU CARÁCTER DE PRESIDENTE MUNICIPAL, LOS C.C.... LICs..... Y ....., CON EL CARÁCTER SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO Y EL C. LIC. ...., EN SU CARÁCTER DE SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO Y EL C....., EN SU CARÁCTER DE TESORERO, POR UNA PARTE Y POR OTRA, LAS EMPRESA DENOMINADA "....." REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR LOS C.C..... CON EL CARÁCTER DE DIRECTOR GENERAL Y APODERADO GENERAL PARA PLEITOS Y COBRANZAS, ACTOS DE DOMINIO Y ADMINISTRACIÓN, RESPECTIVAMENTE, CELEBRAN LA PRESENTE CONCESION DEL RELLENO SANITARIO CONSIDERADO DENTRO DEL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIA, RECOLECCION TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL DE RESIDUOS, ESTABLECIDO EN LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN BASE A LAS SIGUIENTES:

### **DECLARACIONES.**

#### **EL H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL DECLARA:**

- I. - Que los recursos económicos, materiales y humanos, con que cuenta la Administración Pública Municipal, son insuficientes para la debida prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos de la ciudad de Atizapán de Zaragoza, Estado de México.
- II. - Que con fecha .... Del .... De mil novecientos noventa y...., el Ayuntamiento en la sesión número ....., acordó el otorgar en Concesión, el Relleno Sanitario considerado dentro del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y d'posición

final de residuos del Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, a aquel particular interesado y que reuniera los requisitos legales y lineamientos planteados en esta sesión.

III.- Que con fechas .... De los días ....., y ....., del mes de .... De mil novecientos noventa y ....., se publicaron: en el Diario Oficial de la Federación, Periódico Oficial de Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, periódico ....., con mayor circulación en ésta localidad, las correspondientes publicaciones para subasta pública y bases para el otorgamiento de la concesión el Relleno Sanitario considerado dentro del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

IV.- Tener su domicilio en Boulevard Adolfo López Mateos sin número, colonia ....., en esta ciudad de Atizapán de Zaragoza, Estado de México.

V.- Solamente mediante autorización o concesión otorgada por el Ayuntamiento, podrán los particulares explotar las instalaciones propias de los servicios públicos de su competencia.

**LA EMPRESA..., POR MEDIO DE SUS REPRESENTANTES LOS C.C...,  
DECLARA:**

I. - Ser una Sociedad..., legalmente constituida, ante la fe del Notario Público Número ... Lic. ...., de la ciudad de ..., con el número de escritura constitutiva ..., debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la ciudad de ....

II. - Tener su domicilio en ..., de la ciudad de ...

III.- Ser los representantes legales de dicha empresa los C.C..., según lo acreditan con el poder ....., pasado ante la fe del Notario Público Número ..., Lic. ...., con el número de acta..., del tomo..., y registrado bajo el número..., del libro..., del volumen..., ante el Registro Público del Comercio de la Ciudad de....

IV.- Ser una empresa dedicada a la prestación de servicios, como lo es el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, toda vez que cuenta con los recursos humanos, materiales y económicos para ello, lo cual se desprende de su propio objeto.

**AMBAS PARTES, DECLARAN:**

I. - Que considerando la necesidad de que el municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, sea prestado debidamente el servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y que la Autoridad Municipal, carece de recursos para la adecuada operatividad del mencionado servicio y que la empresa denominada ....., esta interesada en la adecuada prestación de dicho servicio a la población.



II. - Que considerando el crecimiento demográfico y urbanístico de la ciudad de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, este exige cada día más, recursos económicos municipales, para la prestación del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y que el Municipio se ve imposibilitado para allegarse más recursos económicos, debido a que deben aplicarse en otros renglones de la Administración Pública Municipal.

III.- Que considerando que la Ley Orgánica Municipal para los Municipios del Estado de México, prevé la concesión de los Servicios Públicos Municipales incluyendo el de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, para que ese sea prestado por los particulares que reúnan los requisitos establecidos en dicha concesión.

IV.- Que el Congreso del Estado de México, en la sesión número..., ha aprobado la concesión del Servicio Público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, en el Municipio de Atizapán de Zaragoza Estado de México, en vista al término de duración de la presente.

**EL H. AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE ATIZAPÁN DE ZARAGOZA, ESTADO DE MEXICO, QUIEN EN LO SUCESIVO DE LE DENOMINARA "LA AUTORIDAD", TIENE A BIEN CELEBRAR LA CONCESIÓN DEL RELLENO SANITARIO CONTEMPLADO DENTRO DEL SERVICIO PÚBLICO DE LIMPIA, RECOLECCIÓN, TRASLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL DE RESIDUOS DE ESTE MUNICIPIO, CON LA COMPAÑÍA ....., QUE EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "LA EMPRESA" EN BASE A LAS SIGUIENTES:**

#### **C L A U S U L A S**

**PRIMERA-** "La Autoridad", otorga en Concesión del Relleno Sanitario contemplado dentro del servicio público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos del Municipio de Atizapán de Zaragoza Estado de México, a favor de "La Empresa", con el objeto de que esta destine todos los recursos materiales, humanos y económicos para suministrar un adecuado servicio de depósito y tratamiento de desechos orgánicos e inorgánicos apeándose a todas las disposiciones de carácter ecológico cumpliendo de igual forma con las medidas sanitarias y ecológicas que no pongan en riesgo el medio ambiente y la salubridad de los pobladores de este Municipio.

**SEGUNDA-** La presente Concesión tendrá un término de duración de 15 años, prorrogables, a juicio de "La Autoridad", comenzando a contar a partir de los sesenta días siguientes a la fecha de firma del presente documento.

**TERCERA-** Se afectan los siguientes bienes para la Concesión del Relleno Sanitario contemplado dentro Servicio Público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y

disposición final de residuos, del Municipio de Atizapán de Zaragoza Estado de México.

- A)...
- B)...
- C)...
- D)...
- E)...
- F)...
- G)...y;
- H)...

Teniendo como base de su valor la cantidad de \$....., según avalúos practicados por la Compañía ..., con una duración de operatividad aproximada, sometida a condiciones normales de operación y mantenimiento de .... Años para los siguientes, de ... años, para..., de... años..., ... Comprometiéndose "La Empresa" a conservar en buenas condiciones los bienes y el equipo.

**CUARTA.-** "La Autoridad", proporciona al concesionario los siguientes bienes de dominio público..., mismos que "La Empresa" se compromete a devolver, una vez concluido el término de duración de la presente concesión, o sea revocada está por parte de "La Autoridad" en cualquier tiempo, además "La Empresa", se compromete a conservar en buenas condiciones dichas obras e instalaciones.

**QUINTA.-** Del incumplimiento de "La Empresa", a las cláusulas anteriores motivará la pérdida de la fianza otorgada por ésta a favor del Municipio en relación a dichos bienes, además del depósito garante entregado en efectivo a la Autoridad Municipal, independientemente de que "La Autoridad", podrá acudir ante los Tribunales competentes y reclamar los derechos a que tuviera lugar.

**SEXTA.-** "La Autoridad", aprobó los estudios y proyectos, con sus respectivas modificaciones, que primeramente pretende realizar "La Empresa", para la adecuada instalación del Relleno Sanitario contemplado dentro Servicio Público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, por lo que para las posteriores modificaciones a los proyectos y los estudios que se pretendan realizar, será previa aprobación por parte de "La Autoridad", debiendo "La Empresa" proporcionar a "La Autoridad", todo el material necesario que ésta requiera para determinar al respecto.

**SEPTIMA.-** "La Empresa", se obliga a otorgar en garantía a favor del Municipio, para asegurar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que adquiera, la cantidad de \$.....(...), misma que se actualizará conforme a los Indices Nacionales de Precios al Consumidor, cada día primero de enero de cada año.

**OCTAVA.-** "La Empresa", se obliga a entregar en garantía a favor del Municipio para asegurar la conservación y buen uso del equipo, obras e instalaciones afectas al servicio público, fianza expedida por compañía legalmente constituida para ello, la cual amparará

tres tantos más del valor pericial de dichos bienes.

**NOVENA.-** “La Empresa”, se obliga a cubrir a “La Autoridad”, como valor de la presente concesión la cantidad de \$... (...), para lo cual a la firma del presente se entregará el 50%, y dos pagos parciales cada uno en un 25%, de la cantidad mencionada, en los dos años siguientes que correrán, a partir del primer pago.

**DECIMA.-** “La Empresa”, se obliga a prestar el servicio únicamente para el Municipio de Atizapán de Zaragoza Estado de México, de modo eficaz uniforme y continuo cumpliendo con los objetivos de los planes y proyectos presentados por “La Empresa”

**DECIMA PRIMERA.-** “La Empresa”, se obliga a adquirir todos los materiales físicos, humanos y económicos necesarios para la prestación del servicio y cumplir con las medidas ecológicas necesarias para un correcto tratamiento y depósito de basura.

**DECIMA SEGUNDA.-** “La Autoridad”, se encargara de la recolección, aseo y limpieza de los bienes de uso común y de dominio público, tales como sus propios edificios, calles, parques, alamedas, calzadas y jardines; así como brindar este servicio a la comunidad de este Municipio.

**DECIMA TERCERA.-** “La Autoridad”, podrá otorgar permiso, a quien reúna los requisitos establecidos y fijados por la misma, para la recolección, aseo y limpieza de bienes de uso común y de dominio público, tales como sus propios edificios, calles, parques, jardines, alamedas y calzadas, así como brindar este servicio a la comunidad del Municipio absteniéndose “La Empresa” de prestar este servicio enfocándose única y exclusivamente a prestar el servicio establecido en la presente Concesión.

**DECIMA CUARTA.-** “La Empresa”, tendrá la facultad de decidir respecto del personal que labora en la prestación del Relleno Sanitario contemplado dentro Servicio Público de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, quienes continuarán laborando en la prestación del servicio concesionado.

**DECIMA QUINTA.-** “La Autoridad”, quedará exenta del pago de la cuota por el Servicio de deposito de desechos orgánicos e inorgánicos, únicamente por lo que respecta de la generada en las oficinas de ésta y demás instalaciones en donde preste algún servicio público o de beneficio a la comunidad.

**DECIMA SEXTA.-** “La Autoridad”, para realizar la supervisión de la correcta prestación del servicio concesionado, establecerá comisiones por medio de los integrantes del H. Ayuntamiento, quienes estarán facultados para solicitarle a “La Empresa”, la información que requieran para un mejor desempeño de su función.

**DECIMA SEPTIMA.-** “La Autoridad”, podrá revocar en cualquier término la presente concesión, cuando “La Empresa” se encuentre en alguna(s) de la(s) causas revocación o caducidad en los ordenamientos legales cuando lo fije el interés público.

**DECIMA OCTAVA.-** En caso de que se de por terminada la presente concesión anticipadamente, por decisión unilateral de "La Autoridad", una vez satisfechas la devolución de los bienes a que se refieren las cláusulas segunda y tercera del presente, "La Autoridad", entregará la cantidad dada en garantía a que se refiere la cláusula séptima del presente, siempre y cuando la rescisión no haya dado en contravención de lo establecido en dicha cláusula.

**DECIMA NOVENA.-** En relación a la cláusula anterior, "La Empresa", tendrá el derecho de audiencia, ante "La Autoridad", a fin de alegar lo que a su derecho convenga. Una vez agotada ésta etapa "La Autoridad", podrá variar su resolución o confirmarla, debiendo invocar las causas en que funde ésta.

**VIGESIMA.-** "La Autoridad", se reserva el derecho de otorgar otra concesión en relación con este servicio, siempre y cuando sea prestado en las mismas o mejores condiciones a las prestadas por "La Empresa", y signifique competencia desleal, o haga caer en el error al particular respecto de la prestación del servicio.

**VIGESIMA PRIMERA.-** Para la interpretación y cumplimiento del presente se estará a los Tribunales administrativos o civiles de está jurisdicción, según proceda, renunciando "La Empresa", a aquellos que le pudiera corresponder por razón del domicilio presente y domicilios futuros.

FIRMANDO PARA CONSTANCIA LOS QUE EN LA PRESENTE INTERVINIERON,  
ENTERADOS DE LOS ALCANCES Y CONSECUENCIAS LEGALES.

Por "La Autoridad"

C. PRESIDENTE MUNICIPAL

C. LIC. SINDICO PROCURADOR  
DEL H. AYUNTAMIENTO

C. LIC. SINDICO PROCURADOR  
DEL H. AYUNTAMIENTO.

C. LIC. SECRETARIO DEL H.  
AYUNTAMIENTO

C. TESORERO MUNICIPAL.

Por "La Empresa":

C. DIRECTOR

C. APODERADO LEGAL PARA  
PLEITOS Y COBRANZAS, ACTOS  
DE DOMINIO Y DE ADMON

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- A lo largo del desarrollo del presente trabajo de Tesis pudimos observar que los municipios en México han presentado una evolución histórica importante que quizá no se encuentre en estos momentos al nivel que la realidad exige, ya que las necesidades de estos son cada día mayores, debido a diversos factores principalmente la insuficiencia de recursos económicos los cuales no han permitido satisfacer lo previsto en nuestro artículo 115 Constitucional y que han limitado en gran medida el crecimiento de los municipios de manera sostenida y constante.

SEGUNDA.- Con el desarrollo del presente trabajo pudimos percatarnos que el municipio atraviesa por serios problemas de tipo económicos, políticos, financieros y jurídicos que en cierta medida han impedido que el municipio funcione como un verdadero nivel de gobierno, lo cual únicamente a ocasionado que la única y más afectada sea la población que ha carecido de una verdadera forma de gobierno que satisfaga sus necesidades en todos los rubros, ya que los términos del artículo 115 Constitucional se han ido quedando cortos en comparación con una realidad que exige una mejor actuación de los municipio en México y que no ha logrado ser superada a pesar de las múltiples reformas que ha sufrido este precepto.

TERCERA.- Igualmente pudimos concluir que nuestro artículo 115 Constitucional no ha cumplido con las expectativas para las cuales fue emitido, ya que su contenido se concreta únicamente a detallar de manera enunciativa las obligaciones que el Municipio tiene a su cargo, sin que exista una Ley reglamentaria que enumere de manera detallada el funcionamiento de los municipios lo cual ha traído como consecuencia la falta de unificación de criterios que permita tomar medidas y formas con las cuales el municipio logre los objetivos primordiales para los cuales fue constituido. Lo que nos lleva a pensar que es inminente una reforma a tal disposición ya que de lo contrario continuaremos con muchos problemas sin que sean satisfechas realmente las necesidades de la población.

CUARTA.- En base al análisis realizado en el presente trabajo se pudo observar que no se ha hecho efectiva la facultad de parte del Ejecutivo Federal para presentar la iniciativa a la Ley Reglamentaria al artículo 115 Constitucional con el cual podríamos tener criterios más uniformes sobre el funcionamiento de los municipios en México ya que tal y como se desprende en el presente trabajo no existen juicios equilibrados que permitan realizar un estudio más preciso que permita detectar todos y cada uno de los problemas que enfrenta el municipio hoy en día, motivo por el cual se sugiere la creación de la Ley Reglamentaria al precepto antes citado en el cual se tendría en un solo documento la organización del municipio en México.

QUINTA.- Podemos decir que mientras no se den reformas sustanciales a los ordenamientos legales o que el tema de los servicios públicos sea del interés de nuestros legisladores el Municipio de Atizapán de Zaragoza que sirvió de base para nuestro estudio tendrá pocas oportunidades de satisfacer tantas demandas de su población de mas de 600,000 habitantes relacionadas con los servicios públicos, ya que como pudimos observar dentro del presente trabajo atraviesa por una serie de problemas que no permiten un óptimo desarrollo en estos servicios lo cual seguirá provocando severos problemas a la población que tan necesitada esta de que el gobierno municipal cumpla las obligaciones conferidas en el artículo 115 constitucional en su fracción III.

SEXTA.- La concesión es una alternativa real que puede ayudar al municipio de Atizapán de Zaragoza a solucionar muchos de los problemas que actualmente atraviesa en el ámbito de los servicios públicos ya que si se permite la intervención de los particulares los beneficios pueden ser muchos e inclusive pueden traer consigo ingresos inesperados para el municipio con los cuales seguramente podrá satisfacer muchas de las necesidades que exige la población que en habita, no significando con estos que deba excluirse la responsabilidad del municipio para cumplir lo plasmado en el artículo 115 Constitucional ya que la participación privada estaría encargada únicamente de incorporarse a la gestión de servicios públicos significando que podrían entablarse mecanismos de retroalimentación para encauzar las políticas públicas locales a un objetivo claro que sería una correcta prestación de los servicios públicos.

SEPTIMA.- Podemos decir que esta figura permitiría que el municipio que sirvió de base para el presente estudio logre dar soluciones claras a las carencias que tiene actualmente, con lo que la población será la que mayores beneficios obtenga ya que esta figura permitiría fijar la atención del municipio a otros servicios públicos que quizá no representen tantos gastos y que este por sí sólo pueda cumplir, además de obtenerse mediante esta figura mayores conocimientos técnicos y profesionales que los particulares pueden aportar en el desarrollo de los proyectos los cuales podrán ir desarrollando a los funcionarios del municipio para que en un futuro aporten a otros municipios del país apoyo para dar una proyección más clara y profesional en el desempeño de sus actividades.

OCTAVA.- La concesión de servicios tan importantes como es el relleno sanitario permitirá al municipio de Atizapán de Zaragoza dar cumplimiento a cada uno de los servicios públicos considerados en el artículo 115 en su fracción III ya que muchos de los recursos que hoy son destinados al mantenimiento del relleno sanitario acaparan muchos de los recursos que en estricto sentido debieran ser destinados a otros servicios públicos, permitiendo abatir con esto tantos problemas que han afectado seriamente a la población de este municipio, al tiempo de que podrá dar cumplimiento a cualquier tipo de disposición de carácter ecológico y de salubridad que logrará un correcto equilibrio en el entorno ecológico, siempre y cuando se establezcan las medidas y mecanismos adecuados para la transparencia en el otorgamiento de la concesión que garanticen la imparcialidad en su otorgamiento.

## **BIBLIOGRAFÍA.**

- 1.- Acosta Romero Miguel.- "Teoría General Del Derecho Administrativo" editorial Porrúa.
- 2.- Burgoa O. Ignacio.- "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa, Tercera Edición, México D.F., 1979.
- 3.- De Pina , Rafael:- "Diccionario de Derecho" Editorial Porrúa, 1988.
- 4.- Del Río González Manuel.- "Compendio de Derecho Administrativo, Editorial Cárdenas, México D.F. 1981.
- 5.- "Diversas Opiniones de los C.C. Diputados de la LII Legislatura presentadas en el proceso Legislativo al artículo 115 Constitucional", Editado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México D.F. 1982.
- 6.- Fraga Gabino .- "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa. 1991
- 7.- Instituto de investigaciones Jurídicas. "Diccionario Jurídico Mexicano". Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo P-Z.
- 8.- Martínez Cabañas Gustavo. - "La Administración estatal y Municipal en México". 1968.
- 9.- Martínez Vega Rogelio.- "Nociones de Derecho Administrativo" Editorial Banca y Comercio, Cuarta Edición, México 1977.
- 10.- María Diez Manuel.- "Derecho Administrativo", Editorial Omeba, Segunda Edición, Argentina 1965, Tomo II.
- 11.- Posada Adolfo.- "El régimen municipal de la ciudad Moderna" Librería General Victoria Suárez, Madrid España, 1938.
- 12.- Oliviera Toro, Jorge.- "Manual de Derecho Administrativo" Editorial Porrúa , 1976.

- 13.- Ochoa Campos, Moisés.- "La Reforma Municipal" Editorial Porrúa, Cuarta edición 1985.
- 14.- Rendón Huerta Barrera, Teresita.- "Derecho Municipal" Editorial Porrúa, 1985.
- 15.- Serra Rojas, Andrés.- "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa. 1988.
- 16.- Tena Ramírez Felipe.- "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa. Décimo primera edición, México D.F., 1972.
- 17.- H. Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza.- "Plan Municipal de Desarrollo 2000-2003".

## **LEGISLACIÓN CONSULTADA.**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución local Del Estado de México.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Ley Orgánica del Distrito Federal .
- Ley de Ingresos de los municipios del Estado de México
- Bando Municipal del Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza.