



879309
UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE
FACULTAD DE DERECHO

Con estudios incorporados a la Universidad Nacional
Autónoma de México.

Clave: 879309

26

21

**"LA CONCESION DE LOS SERVICIOS
PUBLICOS MUNICIPALES COMO VIA
HACIA LA PRIVATIZACION"**

FALLA DE ORIGEN

Tesis

Que para obtener el título de:
Licenciado en Derecho

Presenta:
SILVIA GUADALUPE HERRERA GONZALEZ

Asesor:
LIC. ARMANDO MANCERA MENDOZA

Celaya, Gto., 1995



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**A MI MADRE Y A CRISTIAN
POR SU APOYO Y
COMPRESION
MIL GRACIAS.**

INDICE

LA CONCESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES COMO VIA HACIA LA PRIVATIZACION.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO.

1.1.- El Municipio en Grecia	4
1.2.- El Municipio en Roma	8
1.3.- El Municipio en España	12
1.4.- El Municipio en el México Pre-cortesiano	17
1.5.- El Municipio en la Nueva España	20
1.6.- El Municipio en el México Independiente	22

CAPITULO SEGUNDO

ESTRUCTURA JURIDICO POLITICA EN EL MUNICIPIO.

2.1.- El Ayuntamiento.....	27
2.2.- El Presidente Municipal.....	31
2.3.- El Síndico	35
2.4.- El Regidor	37

CAPITULO TERCERO

ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

3.1.- Presidente Municipal.....	39
3.2.- Secretario del Ayuntamiento.....	41
3.3.- Tesorero Municipal	44
3.4.- Delegado.....	47
3.5.- La estructura y organización de la Administración Pública Municipal *1992-1994*, en la ciudad de Celaya, Gto.....	48
3.5.1.- Oficina Mayor	79
3.5.2.- Direcciones	81
3.5.3.- Secretaria Particular	88

CAPITULO CUARTO

LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

4.1.- Concepto y acepciones de servicio público.....	89
4.2.- Elementos del servicio público.....	92
4.3.- Clasificación técnica de los servicios públicos.....	93
4.4.- Los servicios públicos municipales.....	94
4.5.- Definición y análisis de cada uno de los servicios públicos municipales..	95
4.6.- Formas de prestación de los servicios públicos municipales: Directa o Municipalizada y Concesionada	106

CAPITULO QUINTO

LA CONCESION.

5.1.- Naturaleza y concepto de Concesión.....	109
5.2.- Diversas teorías acerca de la Concesión.....	111
5.3.- La Concesión desde el punto de vista de la Constitución Federal.....	113
5.4.- La Concesión desde el punto de vista de la Constitución Local.....	120
5.5.- La Concesión desde el punto de vista de la Ley Orgánica Municipal.....	123
5.6.- La Concesión desde el punto de vista Social	126
5.7.- La Concesión desde el punto de vista de la Administración Pública Municipal.....	132
5.8.- La Concesión desde el punto de vista Económico.....	134
5.9.- La concesión desde el punto de vista Político.....	135
5.10.- Procedimiento para el otorgamiento de una Concesión.....	137
5.11.- Formas de terminación de la Concesión.....	139
5.12.- Causas de rescisión de las Concesiones.....	141

CAPITULO SEXTO

LA CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO COMO VIA HACIA LA PRIVATIZACION.

6.1.- Planteamiento del problema.....	143
6.2.- Hipótesis de trabajo.....	145
6.3.- Desarrollo de la investigación.....	147
6.3.1.- Primera etapa.- Estudio socio-económico.....	149
6.3.2.- Segunda etapa.- Estudio jurídico-legal.....	150
6.3.3.- Tercera etapa.- La concesión como vía hacia la privatización.....	152

CONCLUSIONES.....	155
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFIA.....	170
--------------------------	------------

INTRODUCCION

El Municipio célula base de la administración pública, política y económica de la Nación, donde se conjugan una serie de instituciones y relaciones humanas; el cual estuvo sometido durante mucho tiempo a la autoridad federal y estatal, hoy en día a dado grandes pasos por lo que respecta a su autonomía administrativa, económica y política.

Siendo los servicios públicos municipales una obligación de prestarlos por parte del Municipio, en base a esto deben de ser realizados a manera de satisfacer las necesidades de una población, de tal suerte que solucionen problemas a la ciudadanía y no que le cree estos, que esos servicios cumplan con los requerimientos de los habitantes. De que sirve que exista la obligación de prestar el servicio de limpia y recolección de basura, si el camión recolector no la recoge del lugar donde suele esperarse a dicho vehículo, o que se contrate a personas cuya actividad sea la de estar barriendo las calles durante determinado tiempo siendo que es obligación del ciudadano la de mantener limpio el frente de su casa o propiedad inmueble, así mismo hablando del servicio de mercados y centrales de abasto en la realidad nos damos cuenta que estas son manejadas por las uniones de los mismos y que son quienes se encargan de repartir entre sus "agremiados" los locales y planchas de los mismos argumentando existir una concesión (término mal empleado en este caso), por parte de la Administración Municipal a su favor, donde algunas personas tienen hasta quince concesiones, si el Municipio es el encargado de la vigilancia y administración de estos pero nos damos cuenta de que esta a cargo de las uniones de comerciantes, siendo el Municipio un simple ejecutor de las

desiciones de estas. Existen otros servicios tan indispensables para ciudadanía como es el de seguridad pública , que sin embargo en algunas ocasiones es muy mal prestado como lo es en la vigilancia a las zonas suburbanas y rurales del Municipio donde se argumenta la falta de recursos económicos y elementos para cubrir tal requerimiento por lo que nos hace pensar que si son tan necesarios, ¿por qué no realizar estos trabajos como debe de ser?, y los recursos económicos que se emplean en otros servicios sean canalizados a los de suma importancia para la ciudadanía y sean concesionados los que están en un grado secundario y de alguna manera llegar hasta la privatización de los mismos para evitar con esto que la concesión otorgada en una administración o período de gobierno municipal al particular sea revocada a este por algún interés político, cada cambio de administración máxime si tomamos en cuenta que el particular invirtió tiempo, esfuerzo y dinero.

Es por eso que con mi trabajo y en base a lo anterior pretendo hacer un análisis sobre la prestación de los servicios públicos municipales, su concesión y llegar a la privatización gradual atendiendo a las condiciones y necesidades de cada Municipio. Para lo cual se analiza cada uno de los distintos sectores, sociales, políticos y administrativos en relación a la prestación, concesión y privatización gradual de los servicios públicos municipales.

Por último no pretendo con mi trabajo e investigación la de cambiar la mentalidad de todos los habitantes de este país, sino la de lograr una concientización, sobre los beneficios que traería la de lograr un Municipio mejor para nosotros y futuras generaciones, así como el obtener mejores y mayores fuentes de

trabajo de tal manera que un servicio público municipal se preste como a todos nos gustaría que fuera prestado y no el de estar a la complacencia de la autoridad y sus concesionarios que de alguna manera estarían vinculados a está, sino la de tener frente a ese servicio a un particular que realmente le podamos exigir un buen desempeño ya que existe una contraprestación a cambio.

CAPITULO PRIMERO

DESARROLLO HISTORICO DEL MUNICIPIO

1.1.- EL MUNICIPIO EN GRECIA.

Para poder hablar de lo que ha sido y como se ha concebido el Municipio a través de la historia es necesario remontarnos a los que fue la **Ciudad Griega**, en la cual nos encontramos con dos factores que fueron determinantes en su formación como lo fueron la **configuración geográfica** y el **culto religioso**.

Grecia fue la que aportó a la historia esa nueva institución: la **Polla** o sea la ciudad, en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupados en **demos** (municipios). (1)

En un principio las ciudades griegas eran 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 el 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 se inicia la colonización organizada, por lo que había que regularlas y mantener contacto con las colonias. La creación de una colonia

(1) OCHOA Campos Morós. La Reforma Municipal Editorial Porrúa México, D.F. pág. 75

se decidía y se efectuaba, 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 alistamiento voluntario o por sorteo, luego se designaba a un jefe de colonos el "olkistos", con un estado mayor de sacerdotes, de geometras 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 una institución. Para el pueblo griego la ciudad fue "la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus", prescindiendo 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 Fustel 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.(2)

Siendo Esparta y Atenas las ciudades de mayor importancia en la vida política

(2) RENDON HUERTA Barrera Torosita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, D.F., 1965. pág. 36

de Grecia, se analizarán estas a continuación:

ESPARTA: Su gobierno era oligárquico, era una república aristocrática y se integraba, en primer lugar por la **Asamblea de Iguales** o aristocratas que habían cumplido treinta años de edad. Elegían a los miembros del concejo 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 o magistrados designados por lo reyes, para sustituirlos cuando estaban en guerra, tenían poderes considerables, eran jueces supremos de los **perfecos** y de los **ilotas**. 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.

ATENAS: En esta ciudad 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 concejo llamado **Areópago**.

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. (3)

La "Boulé" era un concejo de base municipal y se integraba por 500 miembros, 50 por tribu - la población quedó repartida en 10 tribus o "phylai", cada una llevaba 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 la 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 **demo** una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esta primigenia manifestación del Municipio, sería acogida, transformada y perfeccionada por los romanos.

El Estado municipal en Grecia, fijó 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 la gens y creando el nuevo régimen familiar, más o menos como existe hoy en día. (4)

(3) RENDON HUERTA, Op. cit., p. 38

(4) OCHOA, Op. cit., pág. 75

1.2.- 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**.

Aportó antecedentes fundamentales en el Gobierno Municipal, con la creación en el año 387 A. de C., de los ediles curules que en funciones de los actuales Ayuntamientos, tuvieron jurisdicción administrativa y de policía. (5)

La expansión romana genera diversas formas del régimen municipal, la integración urbana de la ciudad famosa - "la **urbs**, que se convierte en un **orbs**". (Munro). (6)

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 término **Municipium** deriva de **munia capere** que era el acto voluntario por el cual una comunidad de habitantes aceptaba las cargas de interés público. A está

(5) OCHOA Op. cit., pág 76

(6) RENDON HUERTA Op. cit., pág 53

aceptación según un **foedus** tratado jurado por un pueblo libre, único capaz de hacer tal tratado. El **populus romanus** organizaba en ese tratado al Municipio un derecho de ciudadanía, como reconocimiento de su participación. Nació así una unión internacional y también una unión interna entre las ciudades. Pero en el **Municipium** había un **populus** que continuaba usando sus leyes particulares. Se formaba, en el Municipio una doble ciudadanía, el habitante del Municipio tenía derechos políticos romanos.

El sentido primitivo del **municipium** desapareció cuando todos los habitantes de las colonias federadas pudieron obtener la ciudadanía. Se produjo así confusión ya que el término **municipes** pudo designar, al principio del siglo II, tanto al ciudadano romano fuera de Roma, como a los miembros de las colonias.

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 Papiria -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 la **civitas** entera, o la **civitas municipes** tenía el derecho de ciudadanía romana-**commercium, connubium**- pero no los políticos -el sufragio-.

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.

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 Concejo, 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 suffragii** y el **jus honorum** y se administraban de manera independiente. 2.- Los **caerites** que tenían todos los derechos, salvo el **jus suffragii** y el **jus honorum**, 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. (7)

(7) RENDON Huerta, Op cit, pág 56

La fuerza del poder romano aumentó incalculablemente gracias a la amplitud dejada a la libertad local, que su gran época se apoya en un vasto sistema de autogobierno cívico; que mientras se mantuvo la libertad municipal floreció el imperio.

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.

1.3.- 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 conservó entre los visigodos la organización y funcionamiento que tenía en los últimos tiempos del Imperio Romano pero al lado de ellos aparece como genuinamente germánica, la institución del **Conventus Publicus Vicinorum** o asamblea de todos los hombres libres de cada población o distrito rural, para atender administrativa, no judicialmente, las cuestiones de deslinde y amojonamiento y en las de hulda 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:

A) La de Herculano, Raynouard, Savigny y Eichhorn, quienes creen que el Municipio europeo de la Edad Media es derivación del romano-visigótico. Sostiene Herculano que esta procedencia fundándose en que: los **alcaldes** no son sino 11 **viri** conservados entre los mozárabes; la división de los hombres en caballeros y peones es trasunto de la de curiales y plebeyos y, hasta el nombre de **concillun** prueba tal procedencia, ya que se enlaza con el **conventus vicinorum**.

B) 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 al invasión; que la dominación árabe del **Alcalde** no penetra en 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 estaba exentos, y que el **concilium** 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 esta comenzó ni existían grandes centros urbanos, no había tenido gran desarrollo el régimen municipal romano visigótico.

C) Pérez Pujo, 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.

D) La sustentada principalmente por Sánchez Albormoz, 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 (**concejo abierto**), en el que se 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 unos 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 sublaterno, 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, sólo se extiende desde fines del siglo XVII a principios del XIV. el carácter democrático que tuvieron, se cambia después en aristocrático, naciendo el 22

concejo municipal o ayuntamiento, integrándose por lo que desempeñaban cargos municipales (**concejo cerrado**) que suplantaba, primero de hecho y luego de derecho, a la Asamblea General de vecinos.

En Aragón y en Cataluña los municipios recibieron el nombre de **Universidades** o concejos, que fueron designados por insaculación.

A principios del siglo XIII, aumenta la importancia del Municipio como unidad política de gobierno y administración figuraban al frente los **Jueces Concejiles** o **Forenses** el poder popular directo estaba representado por la **Juntas** o **Asambleas Generales de Vecinos**, de entre los funcionarios del concejo 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 (veedor 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, y 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 dependientes. Los oficios concejiles, que antes habían sido honoríficos, de elección popular, eran objeto de venta y así vemos cómo el régimen centralista acabó por determinar la absoluta dependencia de los municipios al poder del monarca. (8)

(8) RENDON HUERTA Op cit , págs 73-84

1.4.- EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRE-CORTESIANO.

Considero necesario analizar el régimen que se tenía en cuanto al Municipio si es que se le puede llamar así en ese tiempo, antes de la conquista.

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

Salvador Toscano, dice que calpulli significa **barrio y linaje** congregación de **calils, casas.** (9)

Muñoz y Ruiz Massieu, nos dicen que 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 tomó cada linaje o cuadrilla sus pedazos o suertes y términos señalados para ello y sus descendientes." (10)

Para Manuel Orozco y Berra.- el calpulli estaba sujeto a los aztecas llamados **tlatoanis** quienes "ejercían en su provincia la jurisdicción civil y criminal; gobernaban

(9) RENDON Huerta. Op. cit., pág. 86

(10) RENDON Huerta Op. cit., pág. 86

según sus leyes y fueros, y muriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes.(11)

En el Valle de Anáhuac un funcionario del **calpulli**, el **calpultec** o **teachcauh**, que quiere decir pariente mayor, designado por un concejo, realizaba las funciones propias de un procurador o alcalde. El gobierno concejil designaba además a otros funcionarios que tenían facultades de carácter administrativo.(12)

Características de los calpullis:

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

(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.

Injerencia en él.

h) Unidad militar, con escuadrones, jefes y símbolos propios.

De lo anteriormente expuesto podemos derivar los siguiente:

- 1.- En el México pre-cortesiano, se tuvo una gran actividad urbana.
- 2.- El **calpulli** es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero es incorrecto equipararlo.
- 3.- La organización política de los pueblos pre-hispánicos, tiene más de regimén imperial centralista, que de democracia basada en el Municipio.
- 4.- El Municipio tomado como una institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista y no antes.

1.5.- 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, Cortés desembarcó en las costas de Chalchiuecan, cerca de la actual Veracruz, e inició sus operaciones con dos actos simbólicos: la quema de las embarcaciones con que vino desde Cuba, ya la solemne fundación del **AYUNTAMIENTO**.

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

- A) Esquivel Obregón, señala que el Municipio surge como consecuencia de la legislación vigente en España y que era la que regulaba los actos de Cortés.
- B) Bernal Díaz del Castillo, hace radicar el establecimiento del primer municipio en el hecho de que Cortés había logrado su independencia del poder del entonces gobernador de Cuba Diego Velázquez y deseaba fundar un régimen en el cual toda su autoridad se manifestará.
- C) Gelpi Ferro, afirma que el municipio se estructura como consecuencia del proceso de colonización que trala consigo la ideología, costumbres e Instituciones de la Península Ibérica. (13)

(13) RENDON HUERTA, Op. Cit., pág 93

En la etapa de organización la legislación aplicable fueron la "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 hacendaría, 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 del cabildo, con lo que la esfera de acción de los municipios se vio menguada por completo.

1.6.- EL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

En 1808 empiezan a surgir ciertos brotes que hacen volver la atención hacia los Municipios, los cabildos municipales se levantaron en protesta por la intervención francesa, encabezada por Napoleón Bonaparte sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales, y la proclamación de reconocimiento a la soberanía de los pueblos.

De 1808 a 1810, el estado del Municipio fué el mismo, no hubo texto legislativo ni medida alguna que remedlara o aliviara su decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba. En este período se gestaba e iniciaba el movimiento emancipador. Don Miguel Hidalgo reconoce el fondo sociológico del Municipio.

Debido a las cuestiones suscitadas en 1808 se hizo necesaria la creación, formulación y expedición de una nueva constitución: **La Constitución de Cadíz.**

Esta Constitución es hasta la fecha la que con mayor abundancia trata lo relativo al municipio. Bajo el Título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", estableciendo en sus diferentes preceptos los siguientes principios:

- 1.- Otorga a esta Institución un fundamento legal más concreto;
- 2.- Puntualiza la función democrática de la Administración local; y
- 3.- Sirve de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad en relación a lo contenido en el Título a que se hace alusión.

El Decreto para la Libertad de la América Mexicana, o Constitución de Apatzingán. No hace referencia al Municipio, sin embargo el Capítulo XVII se desprende que éste no sufriría modificación al establecer lo siguiente "Mientras que la soberanía de la Nación forme un cuerpo de leyes que ha de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su vigor a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y en las que en adelante se derogen".

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, obra del congreso General Constituyente establece la adopción del federalismo.

Aparecieron por primera vez los Estados como entidades federativas. El Municipio natural y jurídicamente es anterior al Estado como entidad federativa.

Por lo que toca al Municipio, la Constitución de 1824 en ninguna de sus partes hace referencia al mismo y deja en libertad a los Estados en su régimen interior para adoptar el más conveniente, "sin oponerse a esta Constitución ni a la Acta Constitutiva".

Las **Bases Constitucionales de 1835,** establecía la división territorial de la República: Departamentos y Juntas Departamentales, éstas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas. Pero no hace alusión al Municipio.

En las Leyes Constitucionales de 1836 o Constitución de la República Mexicana de 1836. Se encargaba de organizar al Municipio y darle vida. Consagró como Constitucionales a los Ayuntamientos disponiendo que fueran popularmente electos y que los hubiera en las capitales de Departamento, en los lugares que los había en los años de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil.

Establecía facultades para los Ayuntamientos y los Alcaldes.

En el lapso comprendido entre la Constitución de 1836 a la de 1857 hubo varios **Documentos Constitucionales**, así tenemos a las Bases de Tacubaya, se convoca a un Congreso nuevo el cual elaboro el Proyecto de 42, el cual da un tratamiento particularizado al Municipio, al disolverse este Congreso se instaló la Junta Nacional de Legisladores que expiden las famosas "Bases Orgánicas de la República Mexicana", que establece respecto de la organización municipal que: "el territorio de la República se dividirá en Departamentos y estos en Distritos, Partidos y Municipalidades". El 17 de Noviembre de 1845 la asamblea departamental de la República con fundamento en el artículo 134 de las Bases Orgánicas, dispuso que las ciudades, poblaciones, villas o comarcas que tuviese por lo menos 4 mil habitantes tenían derecho a elegir Ayuntamientos.

La **Constitución de 1857**, dejó sin elevar a precepto constitucional al régimen de municipalidades 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. (14)

(14) OCHOA Op., cit., pág. 253

No se eleva a rango municipal lo tendiente al regimén municipal. No obstante que el constituyente J.M. Castillo Velasco- presentó un proyecto de adiciones sobre municipalidades muy completo y basado en consideraciones objetivas y trascendentes.

Una vez expedida está Constitución, se siguió reservando a los Estados la facultad de organización interior.

Encontramos por primera vez la idea de "Municipios Libre", en el decreto que reformó la Constitución de 1857, en su artículo 109. Los Estados adoptarán para su regimén interior la forma de gobierno republicano representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección popular y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

Se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, Qro., creador de la **Constitución Política de 1817**, aún vigente se preocupó por llevar a la Constitución el principio de la libertad municipal. Sosteniéndose a votación al siguiente texto:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su regimén interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base la de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre, conforme a las 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 lo resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán al mando la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.

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

CAPITULO SEGUNDO

ESTRUCTURA JURIDICO POLITICA DEL MUNICIPIO

2.1.- EL AYUNTAMIENTO.

Primeramente analizaremos las raíces etimológicas de la palabra Ayuntamiento.- del latín *adluncum*. supino de *adlungere*. juntar unión de dos o más individuos para formar un grupo. Corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejiles. con objeto de que administren los intereses del municipio.

En México como ya analizamos en páginas pasadas. los ayuntamientos datan de la dominación española. eran también llamados cabildos y fungían como un elemental y singular gobiernos de los pueblos. en esa época y no obstante que la investidura de alcalde se asumía en razón de la manifestación del voto popular. los cargos de regidor no se obtenían únicamente a través de un proceso electoral. sino que normalmente dichos oficios eran objeto de venta y además podían ser renunciables. generalmente recaían sobre los españoles que dominaban las provincias de la Nueva España.

Así tenemos que en el derecho constitucional de nuestra época. la doctrina emplea como sinónimos Municipio y Ayuntamiento. pero sin embargo existe entre ambos una distinción muy clara y precisa. el Municipio es la forma de organización político-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para

governar y el Ayuntamiento es la forma de organización política administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar y el Ayuntamiento no es sino el órgano colegiado que se rige como autoridad política y representa al Municipio frente a los gobernados.

Para Rafael de Pina- Ayuntamiento es la corporación pública integrada por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio. Posada lo definió como "una corporación permanente cuyas atribuciones se derivan de la constitución y se encuentran determinados tomando en cuenta que le compete la dirección de la vida municipal".(1)

Al respecto la fracción I del artículo 115 de nuestra Carta Magna, considera al Ayuntamiento como un autoridad dentro del Municipio designada por el sufragio electoral directo y compuesto por el presidente, los síndicos y ediles , y no podrán ser reelectos para el período inmediato.

El régimen constitucional relativo a la modalidad de integración del Ayuntamiento, y de la esfera de sus atribuciones así como lo relacionado con su desaparición, fue ostensiblemente innovado por las reformas y adiciones al artículo mencionado a partir del 4 de Febrero de 1983. El alcance de las innovaciones de que se trata, puede ser apreciado siguiendo al respecto el comentario que hiciera el Ejecutivo Federal al Poder Revisor Constituyente para transformar el artículo citado,

(1) PINA Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa México, D.F. 1988 pag. 119

mismos que hiciera José Francisco Ruiz Massieu al afirmar que: "quedó derrotada la escuela clásica que sostenía que todo lo municipal debía confiarse al orden local, a excepción de la garantía de la Libertad Municipal podría instituirse por la Constitución General. Aunque sólidos y abundantes eran los razonamientos de los ortodoxos, hubo una inteligente praxis política no exenta de soporte doctrinal. Para dejar de lado la cautela clásica, el Ejecutivo tuvo en cuenta los siguientes argumentos: a) Los Estados poco habían hecho por reivindicar al municipio y buen número de ellos era precisamente instancia de sojuzgamiento; b) El Poder Revisor, en cuya formación participan las Legislaturas Locales, posee facultades para ampliar sus directivas municipalistas, partiendo de las prevenciones que en este campo se han introducido de 1917 a la fecha; c) La constitución no es una norma de orden federal, sino precisamente la fórmula que reparte la competencia entre los órdenes federal o nacional y el estatal o local y, d) el nuevo artículo 115 conservaría su carácter de catálogo de bases a desarrollar y complementar por los constituyentes locales y por las legislaturas de cada Estado".(2)

Así mismo tenemos que en las fracciones I, II, IV y VII del artículo 115 constitucional menciona las atribuciones y prerrogativas que se otorgan a los ayuntamientos en su carácter de autoridad política-administrativa. Considero necesario señalar en primer término a la facultad de reglamentar las bases normativas que definan las Legislaturas, a través de la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia

(2). INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México. Tomo A-Ch. Editorial Porrúa. México, D.F. 1988. pág. 305

general. En segundo término acordar a sus municipios y con sujeción a la ley la posibilidad de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan. En tercer lugar y en materia de finanzas públicas se concede a los Ayuntamientos la atribución de aprobar los presupuestos de egresos de sus municipios, con base en sus ingresos disponibles, reservándose a las legislaturas de los Estados la aprobación de las leyes de Ingresos de los Ayuntamientos.

En el ámbito de las transformaciones políticas, se producen con las reformas y adiciones constitucionales dos cambios fundamentales, se adopta por un lado en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios, el principio de representación proporcional, lo que tiende a democratizar su integración, y por el otro lado la fracción I del artículo ya mencionado, en el párrafo tercero prevé el procedimiento para que las legislaturas locales declaren la desaparición, suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del Ayuntamiento, atendiendo a las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Igualmente tratándose de la desaparición del Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de los miembros del mismo y ante la imposibilidad legal de que entren en funciones los suplentes o se celebren nuevas elecciones, se faculta a las legislaturas a designar entre los vecinos, a los Concejos Municipales que deban concluir los periodos respectivos.

2.2.- EL PRESIDENTE MUNICIPAL.

El presidente municipal es un órgano unipersonal, ejecutor y directivo.⁽³⁾

El artículo 115 en su fracción I, párrafo segundo, la elección popular directa de los presidentes municipales y su no elegibilidad para el período inmediato. Asimismo, señala en el propio párrafo lo siguiente: "Las personas que por elección indirecta, por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electas para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".

El registro de las candidaturas de los miembros de los ayuntamientos se efectúan por fórmulas, integradas, cada una, por los propietarios y suplentes respectivos. La calificación de elecciones se realiza en la mayoría de los casos por la legislatura, por disposición de las constituciones locales, o por asambleas municipales. El cargo de presidentes municipales corresponde desempeñarlos en algunos casos, al primer regidor propietario.

La duración del cargo de presidente municipal se fija en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales, siendo actualmente en todos los casos

(3). RENDÓN HUERTA Barrera, Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa. México, D.F., 1988 pág. 146

de tres años.

Mediante la reforma realizada a la fracción VIII, último párrafo, del citado artículo 115 constitucional, publicada en el D.O. de 3 de febrero de 1983, se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de todos los ayuntamientos, con lo cual, muchos candidatos a presidentes municipales y a primeros regidores de uno o varios partidos minoritarios tienen la oportunidad de participar como regidores ayuntamiento presididos por los candidatos del partido que haya obtenido la votación mayoritaria.

Por lo que respecta a los requisitos para ser presidente municipal, estos se encuentran en las leyes orgánicas municipales. Casi todas las constituciones estatales establecen como requisitos invariables los de la ciudadanía mexicana, la vecindad o residencia efectiva, por determinado tiempo en el municipio, y la edad mínima, la que oscila entre los 21 y 25 años. Otros requisitos se hacen consistir en saber leer y escribir y tener una preparación suficiente para el desempeño del cargo, en no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, etc.

En relación con la administración municipal, la doctrina ha distinguido tres formas de gobierno: la del alcalde-consejo, en la que se conceden facultades ejecutivas al primero y legislativas al segundo, la del gobierno por comisión, en la cual el consejo representa la mayor autoridad y nombra y comisiona al alcalde para determinado cargo municipal, y el sistema de gerencia municipal; aquí el ayuntamiento electo nombra o contrata un gerente municipal, encargado de la administración. El primer sistema es adoptado en la totalidad de los estados por las

constituciones locales, con inclinaciones de algunos de ellos hacia el segundo sistema.

La función principal de los presidentes municipales consiste en ejecutar las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. Otras facultades contenidas en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales, consisten en presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento, otorgándoles en algunos casos votos de calidad; representar en los aspectos político y administrativo al municipio y velar por el cumplimiento de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas; tener bajo su mando la policía municipal; imponer sanciones administrativas, y diversas facultades más de vigilancia, nombramiento y administración. Por lo general, las leyes orgánicas municipales establecen el principio de que las facultades expresamente encomendadas al presidente municipal, no podrán ser desempeñadas por el ayuntamiento, ni áquel ejercer las asignadas a éste como cuerpo colegiado.

El sistema de suplencia de los presidentes municipales y demás miembros de los ayuntamientos se encuentra regulado en la fracción I, último párrafo, del artículo 115 de la Constitución, pues establece, refiriéndose a los integrantes de los ayuntamientos, que "si algunos de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley". En realidad, esta disposición deja la decisión final a las leyes de los estados, las cuales con anterioridad a la reforma, habían reglamentado esta cuestión. Los sistemas establecidos varían de un estado a otro, según se trate de faltas temporales o definitivas del funcionario municipal. Tratándose de faltas temporales, la facultad de

sustituirlo corresponde en algunos casos al primer regidor, y a falta de éste, al que le siga en número, y en otras al secretario del ayuntamiento. En los casos de faltas definitivas, los estados han adoptado también criterios diversos, pues en algunos de ellos se faculta al gobernador o a la legislatura para nombrar al nuevo presidente, mientras que en otros corresponde al propio ayuntamiento tal designación.

De conformidad con el párrafo tercero, de la fracción I, del artículo 115 de la Constitución, la facultad de suspender o revocar el mandato de los miembros de los ayuntamientos corresponde con exclusividad a las legislaturas locales, las que sólo podrán ejercerla por alguna de las causas graves previstas en una ley local y respetando el derecho de audiencia de los funcionarios afectados.

2.3.- EL SINDICO.

Del latín **syndicus**, que a su vez deriva del griego **syndukós**; abogado y representante de una ciudad.

Es el funcionario municipal electo popularmente que responde ante el ayuntamiento de la defensa y procuración de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorguen, actúa, como asesor legal, en algunos casos como agente del ministerio público.

El síndico municipal es una figura de gran raigambre en la historia mexicana.

El síndico municipal es de gran importancia en la organización político-administrativa municipal. De acuerdo a lo que establece el artículo 115 constitucional, es electo popularmente por un período de tres años sin que exista la posibilidad de reelegirse para el período inmediato. Junto con el presidente municipal y los regidores principalmente constituye el ayuntamiento.

En las leyes orgánicas municipales no existe uniformidad en cuanto al número, funciones y requisitos de elegibilidad de los síndicos. De hecho cada legislación municipal determina la cantidad de ellos con que contará cada municipio, así como las facultades que les otorga. entre las atribuciones más importantes se encuentran las siguientes: vigila la hacienda municipal y preside la comisión

respectiva. Representa judicialmente al municipio y actúa como sustituto de agente del ministerio público.

En cuanto a los requisitos de elegibilidad para ser síndico municipal existe una variedad de disposiciones, v.g., en algunas leyes orgánicas exigen ser mexicano por nacimiento, hijo de padres mexicanos (Baja California), otras, la mayoría únicamente ser mexicano por nacimiento, la edad requerida fluctúa entre los dieciocho (la mínima) y veinticinco (la máxima); se necesita ser originario del estado y/o tener una residencia de seis meses (Guanajuato) hasta cinco años (Aguascalientes) en el municipio respectivo; ciertas leyes establecen algunos requisitos censitarios, tales como saber leer y escribir (Querétaro, Coahuila, etc.), otras sólo disponen que los candidatos tengan preparación suficientes para desempeñar el cargo (Colima).⁽⁴⁾

(4) INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit., Tomo P-Z. Págs. 2930 y 2931

2.4.- EL REGIDOR.

En el lenguaje castizo, el regidor rige o gobierna, así lo señala el **Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española**. Por ello, en el campo de la ciencia jurídica, nos conduce a la aplicación e interpretación del derecho de los órganos de gobierno y administración de la primera expresión de organización política y administrativa del Estado mexicano: el municipio.⁽⁵⁾

Los regidores también llamados concejales como este último vocablo lo indica, son representantes populares, electos en forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembro o integrante del ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal. La constitución de 1917, concibió la democratización de la vida municipal con el establecimiento, en su artículo 115 de una forma de gobierno que surge del procedimiento electoral directo y que se mantiene inalterable bajo el principio de que los ayuntamientos de elección popular directa constituyen el gobierno de la entidad municipal.

De la anterior se sigue que los regidores, elegidos en las comunidades municipales, suelen vincularse a los intereses vecinales de la jurisdicción y, representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del Estado mexicano.

Privan en el ámbito de la democracia municipal que involucra a los regidores

(5) INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit., oq. 2734.

dos principios esenciales: a) La no reelección y por lo tanto los regidores según lo ordena el artículo 115 constitucional, no pueden reelegirse en el período inmediato de gobierno de su municipio. B) La representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, independientemente del número de sus habitantes. A través de este último, y según las modalidades que se adopten en cada entidad federativa dentro de la legislación electoral aplicable, los candidatos a regidores de los partidos políticos que participen en las elecciones de los ayuntamientos, se benefician del principio mencionado, a partir de las reformas constitucionales del 4 de octubre de 1977 y con posterioridad las del 3 de febrero de 1983.

Los regidores desde el punto de vista administrativo, en esta rama del derecho público, son órganos del gobierno municipal que administran los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del municipio frente a sus habitantes, tal como es el funcionamiento de los servicios públicos.

CAPITULO TERCERO

ESTRUCTURA, ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

3.1.- PRESIDENTE MUNICIPAL.

El Presidente Municipal es el órgano ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, por lo tanto será el titular de la administración pública municipal. Quien tendrá las atribuciones y funciones que le señalen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones aplicables.

Compete al Presidente Municipal:

- I.- Ejecutar las determinaciones del Ayuntamiento;
- II.- Cuidar del buen orden y operatividad de los Servicios Municipales;
- III.- Convocar al Ayuntamiento a Sesiones Ordinarias y Extraordinarias, de acuerdo con lo que establece la ley y el Reglamento Interior del Ayuntamiento;
- IV.- Presidir las Sesiones del Ayuntamiento, en las que tendrá además de su voto particular, el de calidad.
- V.- Representar al Municipio en la celebración de actos y contratos, previamente aprobados por el Ayuntamiento;
- VI.- Representar al Municipio en todos los actos oficiales, o delegar esa

- representación;
- VII.- Dirigir el funcionamiento de los Servicios Municipales, mediante las Dependencias Administrativas que se establezcan;
 - VIII.- Proponer al Secretario, Tesorero y demás funcionarios ante el Ayuntamiento y nombrar a los empleados municipales;
 - IX.- Publicar, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones de Observancia General;
 - X.- Organizar, dirigir e Inspeccionar las Dependencias Municipales;
 - XI.- Calificar las faltas y sancionar a los infractores de los Reglamentos Gubernativos y de Policía y de los demás Reglamentos y disposiciones administrativas. Estas facultades podrán ser delegadas;
 - XII.- Cuidar del buen estado y mejoramiento de los bienes de aprovechamiento común de los afectos a un Servicios Público y de los propios del Municipio;
 - XIII.- Disponer de los elementos de Seguridad Pública Municipal, para la conservación del orden y la tranquilidad públicos;
 - XIV.- Ejercer las atribuciones que les confieren las leyes Federales o Locales;
 - XV.- Avisar a la Secretaría del Ayuntamiento, cuando pretenda ausentarse del Municipio por más de veinticuatro horas y hasta por quince días consecutivos. Cuando las ausencias excedan de ese lapso, requerirá la autorización del Ayuntamiento; y
 - XVI.- Las demás que le confieran las Leyes y Reglamentos.

3.2.- SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO.

Para ser Secretario del Ayuntamiento en el Estado de Guanajuato se necesita satisfacer los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y no haber sido condenado ejecutoriamente por delito grave del orden común;
- II.- Tener, por lo menos, veintiún años cumplidos al día de la elección; y
- III.- Tener cuando menos un año de residir en el lugar en donde deba desempeñar el cargo, al tiempo de la elección.

Además ser de preferencia Abogado.

Compete al Secretario del Ayuntamiento:

- I.- Cuidar que los miembros del Ayuntamiento sean citados con la anticipación debida, a las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias a que convoque el Presidente Municipal o los Regidores, en su caso;
- II.- Asistir a las Sesiones del Ayuntamiento, con voz informativa, pero sin voto, y levantar las Actas correspondientes;
- III.- Auxiliar al Presidente Municipal en los asuntos diarios;
- IV.- Dar cuenta al Presidente Municipal de los asuntos diarios;
- V.- Tener a su cargo el Archivo del Ayuntamiento;
- VI.- Expedir, por acuerdo del Presidente Municipal o del Ayuntamiento, copias certificadas de documentos y constancias del Archivo;
- VII.- Autorizar con su firma los acuerdos y comunicaciones del Ayuntamiento y del Presidente Municipal;
- VIII.- Asesorar a los Delegados Municipales en los asuntos relativos a su función; y

IX.- Las demás atribuciones que señale el Reglamento Interior.

Por lo que respecta a esta última fracción el Reglamento Interior de Administración de Celaya, Guanajuato al igual que el de la mayoría de los Municipios del Estado, contemplan las siguientes atribuciones:

- 1.- Ejercer las funciones que le confiere el Ayuntamiento como Secretario del mismo y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento, ordenando lo conducente a las entidades de la administración municipal.
- 2.- Coordinar y atender, en su caso, todas aquellas actividades que le sean encomendadas expresamente por el Presidente Municipal.
- 3.- Atender la audiencia del Presidente Municipal.
- 4.- Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias Municipales.
- 5.- Compilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el Municipio y vigilar que se apliquen.
- 6.- Intervenir y ejercer la vigilancia que, en materia electoral, le señalen las leyes al Presidente Municipal o los convenios que para el efecto se celebren.
- 7.- Vigilar en auxilio de las autoridades federales y estatales, el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de cultos.
- 8.- Vigilar que las actividades de los particulares se desarrollen dentro de los límites de respeto a la vida privada, a la paz y a la moral pública.
- 9.- Organizar, dirigir y controlar el archivo municipal, la estadística y la correspondencia oficial.
- 10.- Organizar y vigilar el ejercicio de las funciones de la Junta Local de Reclutamiento.
- 11.- Imponer sanciones por la violación a los Reglamentos municipales, en los

términos de los mismos.

12.- Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

3.3.- TESORERO MUNICIPAL.

Para ser Tesorero Municipal, se requiere:

- a) Ser ciudadano ganajuatense en ejercicio de sus derechos civiles y políticos y no haber sido condenado ejecutoriamente por delito grave del orden común;
- b) Tener, por lo menos, veintiún años cumplidos al día de la elección;
- c) Tener cuando menos un año de residir en el lugar de donde deba desempeñar el cargo, al tiempo de la elección;
- d) Ser de preferencia Contador Público;
- e) Otorgar la fianza o garantía que le señale el Ayuntamiento para el desempeño de la función.

Compete al Tesorero Municipal:

- I.- Responsabilizarse de la recaudación, depósito y vigilancia de los ingresos, así como formular los proyectos de egresos y el pronóstico de ingresos;
- II.- Aplicar los ingresos de acuerdo con el presupuesto de egresos, aprobado por el Ayuntamiento;
- III.- Formar y conservar un inventario detallado de los muebles y útiles que sean propiedad del municipio;
- IV.- Llevar un registro de todos los bienes inmuebles, afectos a un servicio público, y de los propios del municipio;
- V.- Dar cuenta al Ayuntamiento con el inventario y registro anteriores, dentro del mes de diciembre de cada año;
- VI.- Remitir a la Contaduría Mayor de Hacienda las cuentas, informes contables y financieros mensuales, dentro del mes siguiente;

Los informes contables y financieros a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser firmados además por el Presidente Municipal.

VII.- Contestar oportunamente las observaciones que haga la Contaduría Mayor de Hacienda; y,

VIII.- Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos relacionados a su función.

Además le compete:

- 1.- Elaborar y proponer al Presidente Municipal los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones que se requieran para el manejo de los asuntos tributarios del Municipio.
- 2.- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al Municipio de conformidad con la Ley de Ingresos Municipales, así como las participaciones que por Ley o Convenio le corresponden al Municipio en el rendimiento de impuestos federales y estatales.
- 3.- Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales aplicables.
- 4.- Planear, proyectar y formular los presupuestos anuales de ingresos y egresos y presentarlos al Ayuntamiento a través del Presidente Municipal.
- 5.- Llevar al corriente el Padrón Fiscal Municipal y practicar revisiones y auditorías a causantes.
- 6.- Formular mensualmente el estado de origen y aplicación de los recursos municipales.
- 7.- Ejercer la facultad económica-coactiva conforme a las leyes y reglamentos vigentes.
- 8.- Ciudadar que los empleados que manejen fondos del Municipio

causionen debidamente su manejo.

- 9.- Ejercer el presupuesto de egresos y efectuar los pagos de acuerdo con los programas y presupuestos aprobados.
- 10.- Organizar y llevar la contabilidad del Municipio y la estadística financiera del mismo.
- 11.- Administrar los rastros y mercados municipales.
- 12.- Intervenir en los juicios de carácter fiscales que se ventilen ante cualquier tribunal cuando tenga interés de la Hacienda Pública Municipal.
- 13.- Efectuar auditorías a dependencias municipales y organismos descentralizados, comités, juntas, patronatos y comisiones municipales y garantizar el interés fiscal municipal, informando en el segundo caso al Ayuntamiento.
- 14.- Elaborar y remitir los informes financieros requeridos por la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local.
- 15.- Pagar las nóminas del personal que labora en el Municipio.
- 16.- Establecer y mantener permanentemente actualizado el inventario de bienes e inmuebles propiedad del Municipio.
- 17.- Efectuar las compras y llevar su control.
- 18.- Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes.

3.4.- DELEGADO.

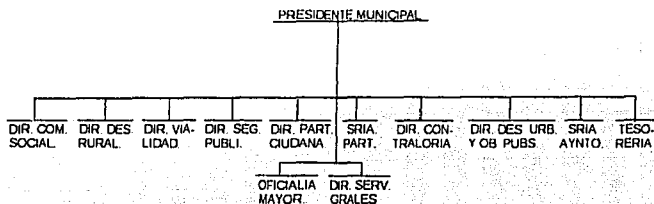
Para ser Delegado se requiere ser:

- a).- Ser ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos civiles u políticos y no haber sido condenado ejecutoriamente por delito grave del orden común;
- b).- Tener, por lo menos, veintiún años cumplidos al día de la elección;
- c).- Tener cuando menos un año de residir en el lugar en donde deba desempeñar el cargo, al tiempo de la elección;
- d).- Ser vecino del lugar de su adscripción.

Compete al Delegado Municipal:

- I.- Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento y los del Presidente Municipal en el área de su adscripción;
- II.- Vigilar y mantener el orden público de su jurisdicción;
- III.- Rendir parte al Presidente Municipal de las novedades que ocurran en su comunidad;
- IV.- Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos;
- V.- Hacer el censo de los contribuyentes municipales;
- VI.- Actuar como conciliador en los conflictos que se le presenten;
- VII.- Auxiliar a las autoridades federales, del Estado y municipales en el desempeño de sus atribuciones;
- VIII.- Colaborar en la campaña alfabetizante;
- IX.- Impedir que se expendan bebidas alcohólicas en contravención de las leyes y reglamentos.

3.5.- LA ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL "1992-1994", EN LA CIUDAD DE CELAYA, GUANAJUATO.



ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

JUNTA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO "JUMAPA"
 SISTEMA MUNICIPAL PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA FAMILIA "DIF"

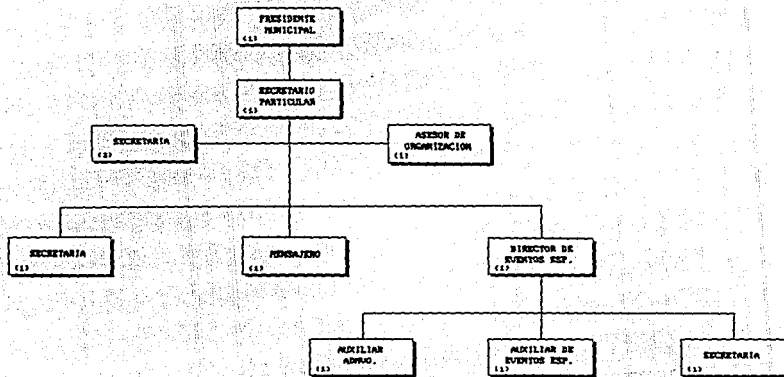
PATRONATOS

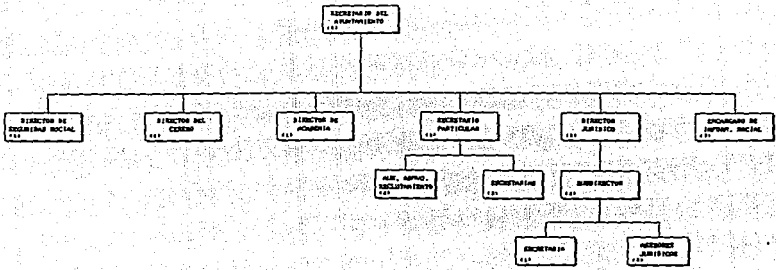
PATRONATO DE LA FERIA REGIONAL DE NAVIDAD DE CELAYA, A C

CONCEJOS

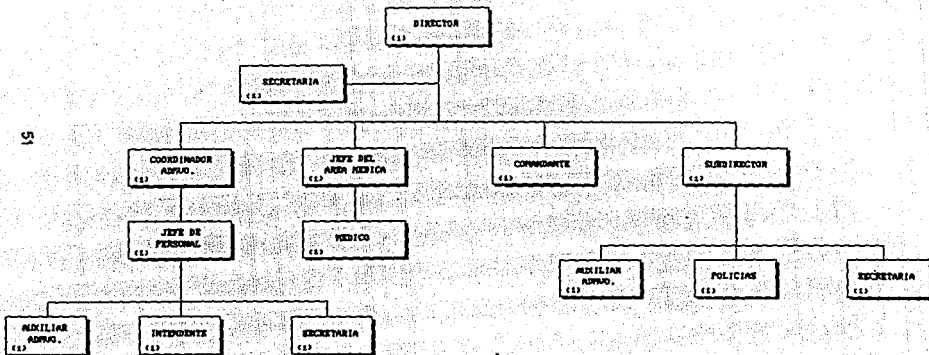
CONCEJO DE PROTECCION CIVIL
 CONCEJO MUNICIPAL DE CULTURA
 CONCEJO CIUDADANO DE EDUCACION
 CONCEJO COMUNITARIO

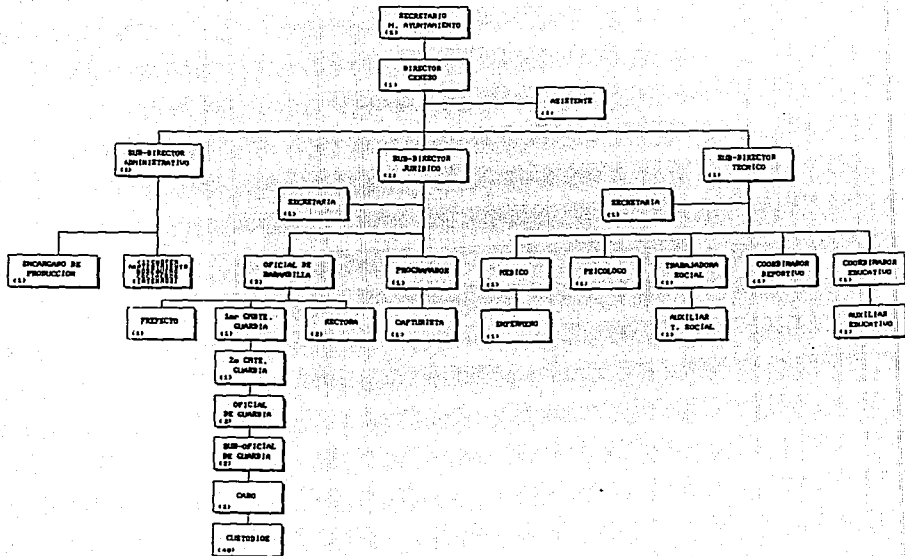
SECRETARIA PARTICULAR



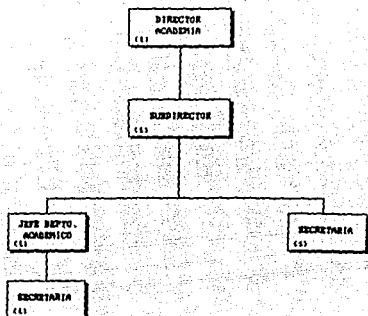


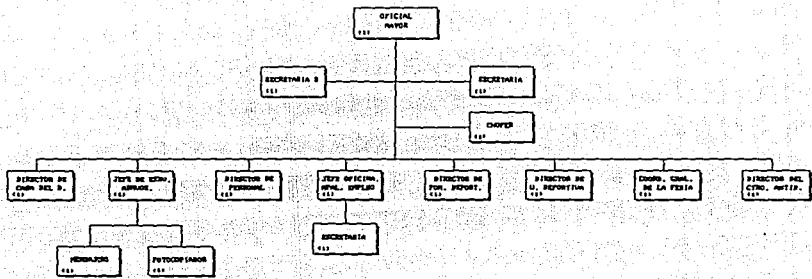
SEGURIDAD SOCIAL



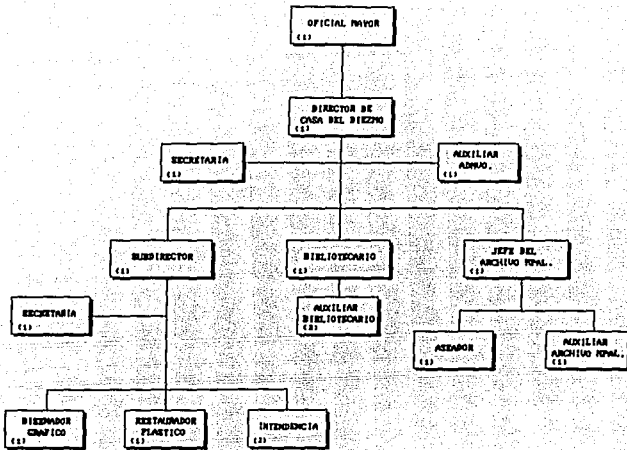


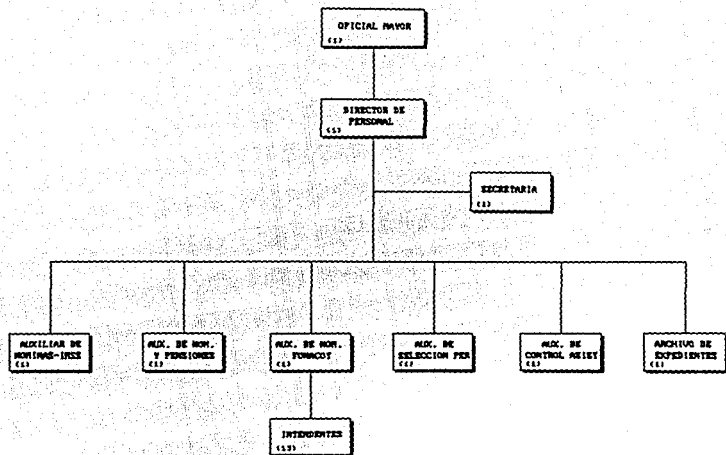
ACADEMIA



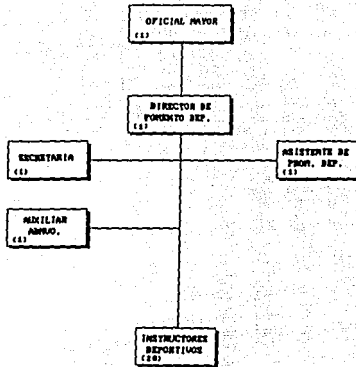


CASA DEL DIEZMO

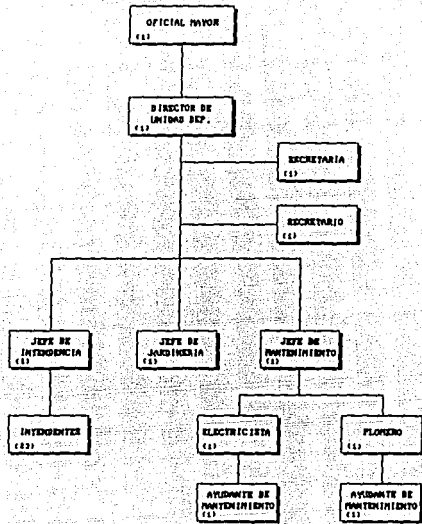


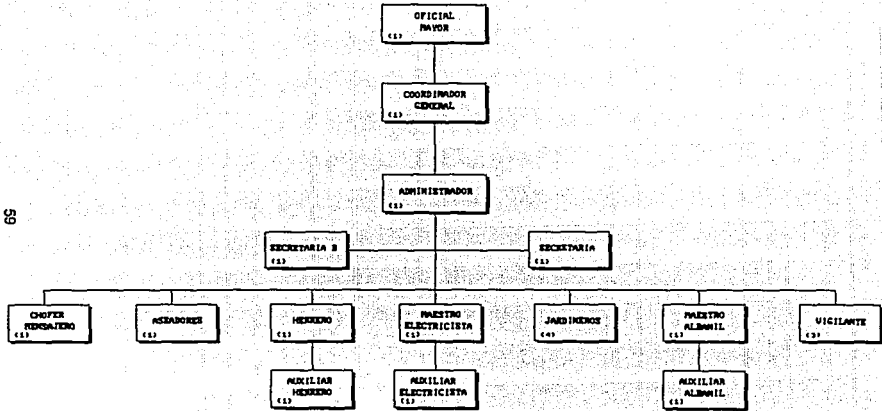


FOMENTO DEPORTIVO

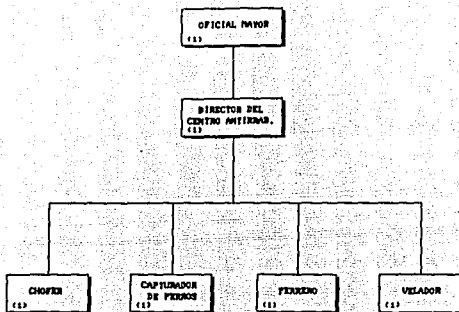


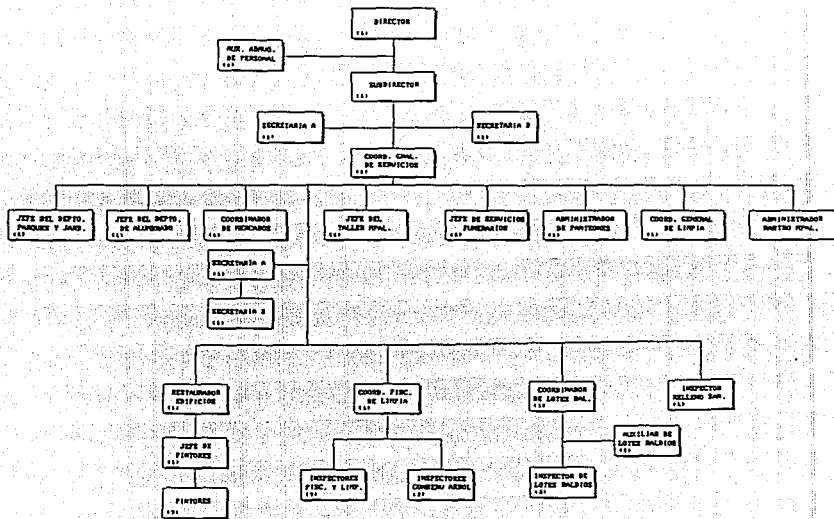
UNIDAD DEPORTIVA



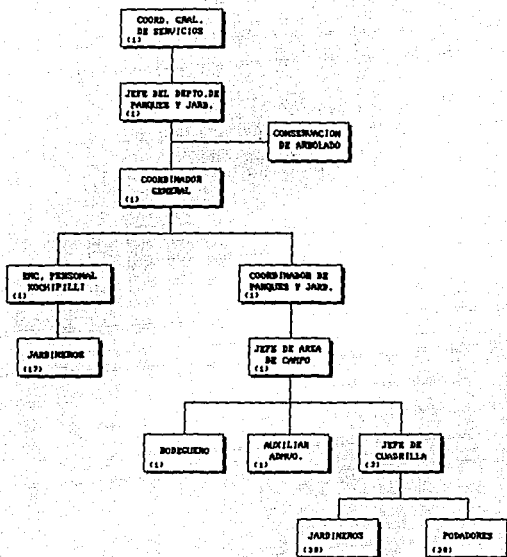


CENTRO ANTIRRABICO

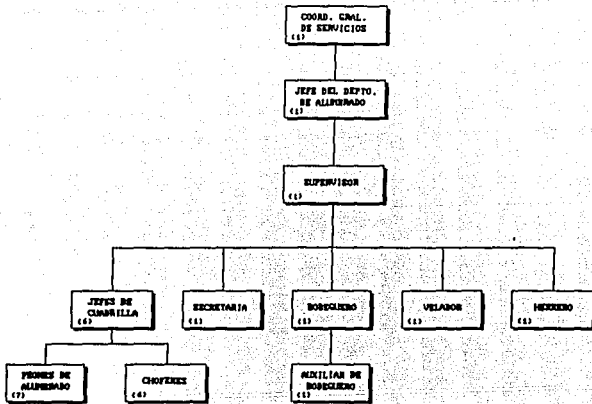




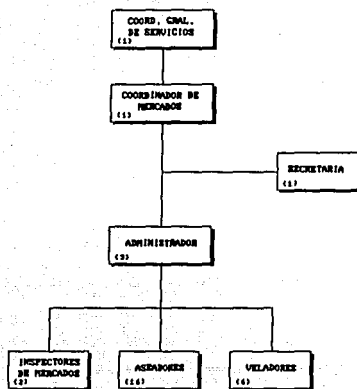
DEPARTAMENTO DE PARQUES Y JARDINES



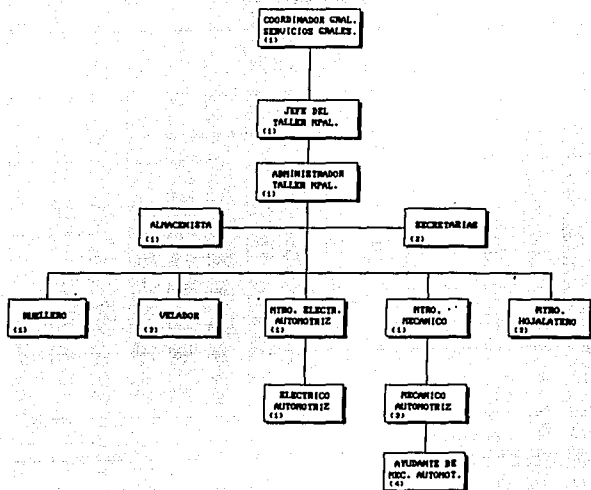
DEPARTAMENTO DE ALUMBRADO



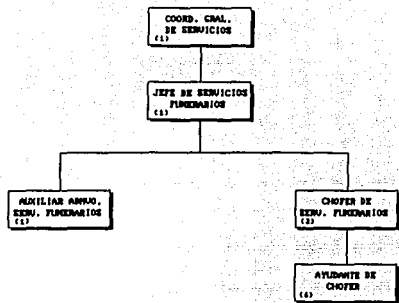
COORDINACION DE MERCADOS



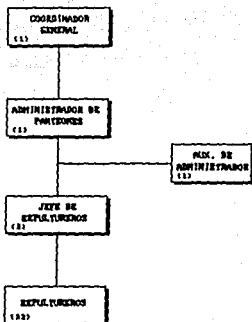
TALLER MUNICIPAL



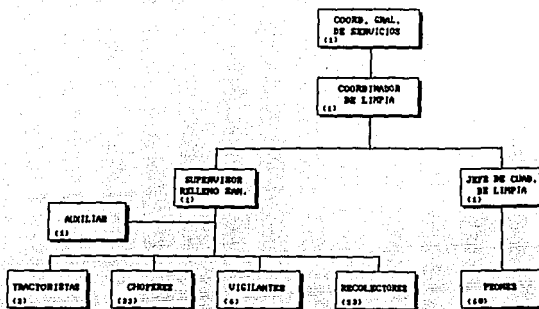
FUNERARIA MUNICIPAL

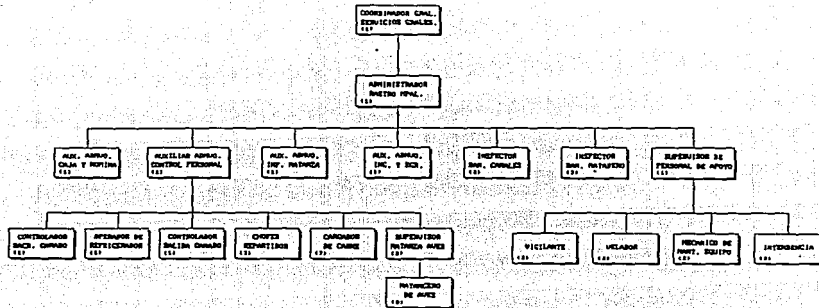


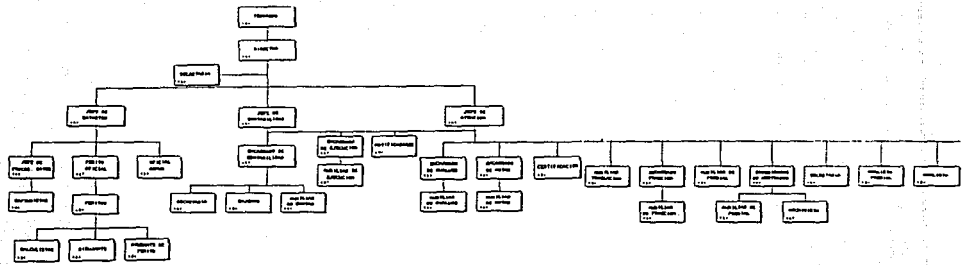
COORDINACION DE PANTEONES



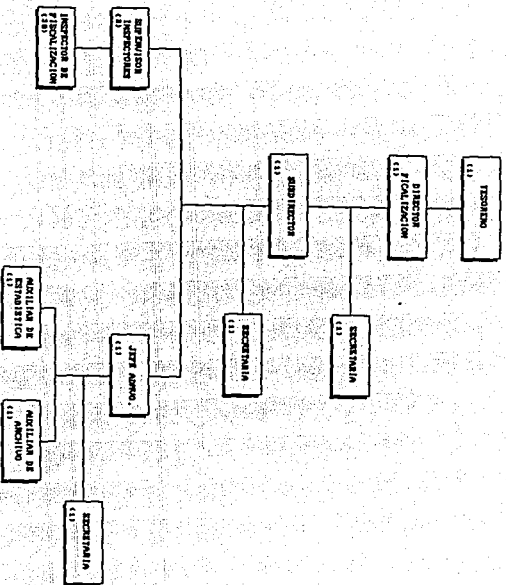
COORDINACION DE LIMPIA

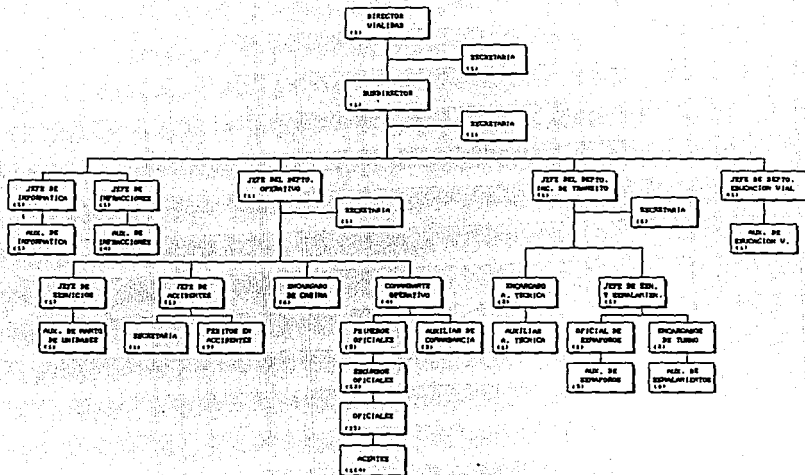


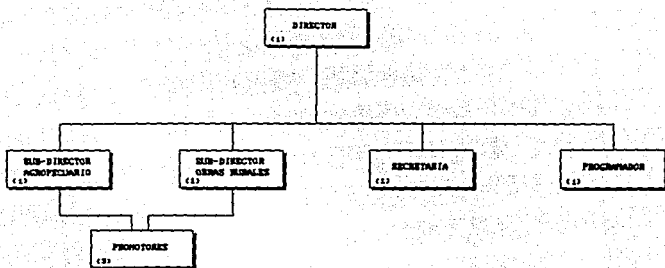




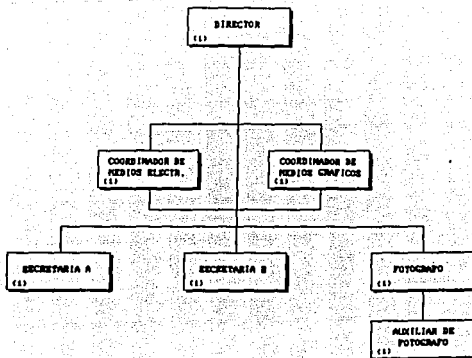
FISCALIZACION



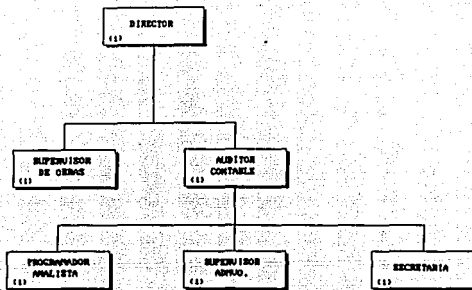




COMUNICACION SOCIAL

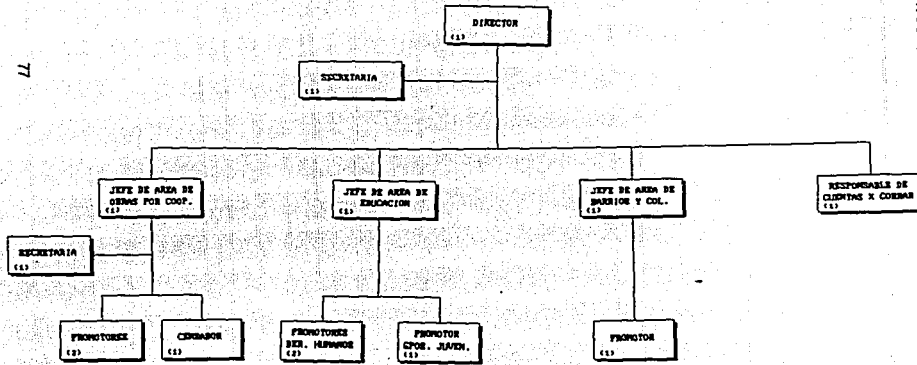


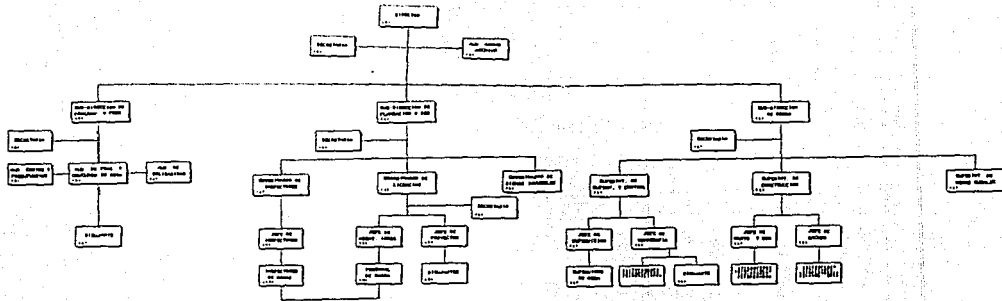
CONTRALORIA



PARTICIPACION CIUDADANA

77





Conforme al Reglamento de Administración del Municipio de Celaya, Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado.

Establece en su artículo 18 que corresponde a Oficialía Mayor el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Proveer a las Dependencias Municipales del personal que requieran para realizar sus funciones.
- II.- Llevar un registro del personal que labora en el Municipio y elaborar las nóminas de pago.
- IV.- Proveer a las Dependencias Municipales de los bienes y servicios que requieran para el desarrollo de sus actividades.
- V.- Encargarse de la Nomenclatura, de la biblioteca, de la hemeroteca, del museo y archivo histórico de Celaya.
- VI.- Coordinar y fomentar los eventos y programas deportivos que se desarrollen en las unidades deportivas y en el Municipio en general.
- VII.- Coordinarse con las autoridades competentes en la realización de campañas sanitarias y en aquellas actividades que se pretendan prevenir y atacar el alcoholismo, la prostitución y la drogadicción en el Municipio.
- VIII.- Coordinar las actividades cívicas, turísticas y organizar la Feria Regional.
- IX.- Prevenir la indigencia y promover la asistencia social en el Municipio.
- X.- Asesorar, auxiliar y coordinar las actividades con el Comité Municipal

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

de Desarrollo Integral de la Familia.

XI.- Elaborar el Calendario Cívico y Social.

XII.- Los demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

3.5.2.- DIRECCIONES

DIRECCION DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS.

A está Dirección, conforme al Reglamento de Administración vigente para el Municipio de Celaya, Gto., en su artículo 20, le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Formular en coordinación con autoridades federales y estatales los planes municipales de desarrollo urbano.
- II.- Promover y vigilar el equilibrado desarrollo urbano de las comunidades del Municipio, mediante una adecuada planificación y semi-planificación de los mismos, con reservas territoriales generales de vivienda y ecológicas.
- III.- Vigilar el cumplimiento aplicación de las disposiciones legales en materia de construcción y asentamientos humanos.
- IV.- Llevar a cabo o supervisar técnicamente los proyectos, realización y conservación de obras municipales.
- V.- Vigilar el estricto cumplimiento de los Reglamentos sobre todo tipo de fraccionamientos.
- VI.- Planear, realizar, supervisar, controlar y mantener en condiciones de operación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, parques y jardines, mercados, rastos, alumbrado público, limpia, panteones y otros que preste el el Municipio.
- VII.- Planear, realizar o supervisar la construcción de los edificios públicos municipales.

VIII.- Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

Por lo que respecta a lo establecido en la fracción VI, el servicio de agua potable y alcantarillado, en la realidad nos encontramos que existe un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado Junta Municipal de Agua Potable y Alcantarillado JUMAPA, mismo que se encarga de la planeación, realización, supervisión, control y mantenimiento de las redes de agua potable y alcantarillado así como de todos aquellos pozos que han sido entregados al Municipio para su administración. Y en referencia a los servicios públicos de parques y jardines, mercados, rastros, alumbrado público, limpia y panteones, estos son administrados, realizados, supervisados, planeados y controlados por la Dirección de Servicios Generales.

DIRECCION DE CONTRALORIA.

Según lo preceptuado por el artículo 19 de Reglamento de Administración vigente en la ciudad de Celaya, Guanajuato, le corresponde a la Dirección de la Contraloría el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Proponer, con la participación de las dependencias, proyectos de Presupuesto de Egresos.
- II.- Elaborar y proponer un sistema de presupuesto por programas en el Municipio.
- III.- Inspeccionar el ejercicio del gasto público municipal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos.
- IV.- Establecer sistemas de evaluación y avances de programas.

- V.- Establecer sistemas de mejoramiento administrativo y revisar métodos y procedimientos de trabajo.
- VI.- Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y direcciones de la administración pública municipal.
- VII.- Recibir y enviar al organismo competente, las declaraciones patrimoniales que deban presentar los funcionarios de la administración pública municipal, en la forma y términos que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato.
- VIII.- Auxiliar a las dependencias de la administración pública municipal en la formación de sus manuales administrativos.
- IX.- Ayudar a la elaboración del Inventario de bienes municipales y estadísticas.
- X.- Las demás que le señalen las leyes y reglamentos vigentes.

DIRECCION DE DESARROLLO RURAL.

En el Reglamento de Administración vigente, no se encuentra bajo el nombre de Desarrollo Rural, en tal ordenamiento se le denomina Dirección de Fomento Agropecuario, aún cuando en la práctica es la misma dependencia tanto administrativa, como técnicamente, conforme al artículo 22 del ordenamiento mencionado, le corresponden los siguientes asuntos:

- I.- Administración de todos los fondos provenientes del Municipio para el fomento agropecuario.
- II.- Coordinarse con las diferentes dependencias que tengan relación con el ramo.
- III.- Destinar el personal necesario para que se lleven a cabo las obras que sean

necesarias realizar en el medio rural del Municipio.

DIRECCION DE VIALIDAD.

Por lo que respecta a lo previsto por el Reglamento de Administración del Municipio de Celaya, Gto., en su artículo 21 hace mención de la Dirección de Seguridad Pública y Vialidad, pero en la práctica de está derivan dos direcciones como lo son la de Seguridad Pública y la de Vialidad, la primera de ella según el organigrama existente en la actualidad de la Secretaría del H. Ayuntamiento, es una dependencia que se deriva directamente de ésta. La segunda conforme al Organigrama de la Administración Pública Municipal de está ciudad, se le considera como una dirección autónoma.

Corresponde a la Dirección de Vialidad, el despacho de los siguientes asuntos:

- I.- Vigilar el tránsito de vehículos en el Municipio.
- II.- Imponer multas por violación a los reglamentos de tránsito.
- III. Planear, dirigir y controlar la revisión de automóviles y vehículos automotores.
- IV.- Imponer sanciones a las personas que infrijan los reglamentos de tránsito.
- V.- Instrumentar con señalamientos el tránsito de vehículos y peatones en el Municipio, mejorando su fluidez.
- VI.- Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes.

DIRECCION DE SERVICIOS GENERALES.

Aún cuando al hablar de la competencia de esta Dirección nos damos cuenta que sus facultades según el Reglamento de Administración han de desarrollarse la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, en la realidad nos encontramos con una dependencia bien definida en cuanto a su administración, operatividad y facultades, por lo tanto, compete a esta Dirección lo siguiente:

- I.- Planear, realizar, supervisar, controlar y mantener en condiciones de operación los servicios públicos de parques y jardines, mercados y centrales de abasto, rastos, alumbrado público, limpia y recolección de basura, panteones y otros que preste el Municipio.
- II.- Vigilar el estricto cumplimiento de los ordenamientos en materia de limpia y recolección de basura, panteones, mercados y centrales de abasto, ecología, etc..
- III.- Aplicar sanciones en materia de ecología, limpia y recolección de basura, mercados, etc..
- IV.- Realizar campañas para concientizar a la población a mantener limpia la ciudad.
- V.- Las demás que señalen las leyes y reglamentos vigentes.

DIRECCION DE PARTICIPACION CIUDADANA.

Esta es una Dirección de nueva creación y dentro de sus facultades va a abarcar algunas de las realizadas por otras Direcciones, pero sin embargo podemos señalar lo siguiente:

Compete a esta Dirección:

- I.- Contribuir con la Dirección de Servicios Generales en las campañas para concientización a la población para mantener limpia la ciudad.
- II.- Levantar censos y encuestas dentro del municipio, con el fin de obtener datos acerca de las necesidades de servicios públicos en determinadas zonas en el mismo.
- III.- Participar en la repartición de lotes propiedad del Municipio, a determinados círculos de la población del que se ven en la necesidad de un lugar para vivir.
- IV.- Promover la realización de obras por cooperación conjuntamente con la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y lograr el pago que corresponde a los beneficiados de las mismas.
- V.- Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

DIRECCION DE COMUNICACION SOCIAL.

Compete a esta Dirección:

- I.- La difusión a los medios de comunicación de las actividades realizadas por el Presidente Municipal.
- II.- La difusión a los medios de comunicación de las obras, campañas, etc., realizadas por la administración pública municipal.
- III.- Informar a los servidores públicos municipales y miembros del Ayuntamiento cerca de lo que señalan los diferentes medios de comunicación en

relación a la Administración Municipal.

IV.- Recabar de las diferentes dependencias municipales, sus informes de actividades realizadas mensual y anualmente, para los informes del Presidente Municipal.

V.- Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

3.5.3.- SECRETARIA PARTICULAR.

Al considerarse esta Dependencia Municipal como parte importante dentro del funcionamiento de la administración, se ha de mencionar que sus atribuciones se encuentran en el artículo número 15 del Reglamento de Administración para el Municipio de Celaya, Gto., en vigor, siendo las siguientes:

- I.- Manejar la agenda del Presidente Municipal, anotando en ella las entrevistas y compromisos, acórdandoselas con anticipación y eficacia.
- II.- Manejar la correspondencia personal del Presidente Municipal y ayudar a elaborar el calendario cívico y social,
- III.- Llevar un archivo de los expedientes y documentación general, de acuerdo a una sistematización que garantice eficiencia en su uso para la preparación de su informe anual.
- IV.- Organizar y coordinar sesiones de trabajo, conferencias, ruedas de prensa, giras de trabajo y eventos especiales.
- V.- Mantener en forma permanente comunicación diariamente con los reporteros que cubran la fuente que estén acreditados por los diarios locales.
- VI.- Acompañar al Presidente Municipal a todos los actos oficiales a los que éste asista.

CAPITULO CUARTO

LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

4.1.- 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 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.(1)

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

(1) DE PINA Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México D.F., 1988. p. 440.

Interés general constituye el fin exclusivo de su creación.(2)

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 o regida por la Administración Pública.

Considerando el servicio público en su significación concreta y definida, como función del Estado, tiene estas acepciones: 1a. 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 los intereses colectivos, por obra de una actividad administrativa del Estado. 2a. Como la operación o las operaciones mediante las cuales la actividad administrativa **construya el medio Idóneo**, el organismo del servicio, y **este mismo organismos**.

En un servicio público, 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 necesidad general y justificativa del servicio mismo. El hecho de que el organismo, organización,

(2) FRAGA Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, D.F. p. 243.

institución, centros, oficinas que prestan el servicio, forma parte del Estado, le convierte en público, mejor quizá en dependencia administrativa del Estado.(3)

(3) RENDON HUERTA Barrera Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa S.A., México, D.F., p.230.

4.2.- ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.

En general todo servicio público contiene los elementos siguientes:

- a) 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.,
- b) 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.
- c) 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.(4)

(4) RENDON HUERTA Barrera Teresita. Op Cit., pp. 230 y 231.

4.3.- CLASIFICACION TECNICA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Los servicios públicos se clasifican en categorías, Jean Dabin(5), encuadra en tres grandes categorías las actividades que reúnen las características del servicio público.

- a) Servicios de gobierno propiamente dicho o jurídicos.
- b) Servicios de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada, y
- c) Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales.

Los Servicios de gobierno propiamente dicho o jurídicos - según González Uribe(6)-"que son necesarios para el ejercicio de la función gubernamental, que consiste en dar órdenes y hacer reinar el Derecho, y que se dividen en legislativos, administrativos y judiciales; servicios de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada; y servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales, tanto en personal como en recursos materiales, especialmente patrimoniales y financieros".

(5) DABIN Jean, citado por RENDON HUERTA Barrera Teresita. Op. cit., p. 231.

(6) GONZALEZ Uribe, citado por RENDON HUERTA Barrera Teresita. Op. cit., p. 231.

4.4.- LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

Los Servicios Públicos Municipales, son considerados como Servicios Administrativos de Gobierno. Así mismos encuentran su fundamento legal en la Fracción III del Artículo 115 de la Constitución General de la República, misma que establece:

"Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad Pública y Tránsito.
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

4.4.- DEFINICION Y ANALISIS DE CADA UNO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.

A) AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.

La prestación del servicio de agua potable se lleva a cabo a través de una red de distribución por medio de la cual se provee de ella a la población, para satisfacer las necesidades de consumo humano, industrial, comercial de higiene y en general, de todas las actividades que pueden ser desarrolladas en el entorno urbano.

Debe de distinguirse entre el servicio **stricto sensu**, y la obra pública o equipo necesario para prestarlo.

El particular que recibe el servicio está obligado a cubrir la correspondiente contraprestación, que lleva el nombre de **derecho**, cuyo monto está determinado por la inversión realizada y por el mismo consumo, así como por lo egresos que necesariamente genera la conservación y mantenimiento de todo sistema. Por lo que es necesaria la cooperación para lograr el uso racional de tan imprescindible líquido.

El alcantarillado, es un complemento, una obra pública, constituida por el conjunto de conductos que recogen las aguas llovedizas o las inmundas.

B) ALUMBRADO PUBLICO.

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

Corresponde al Municipio observar el sistema 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 cuidado que se tenga de los focos, postes, balastras, faroles, vidrios protectores y cables, evitando que se destruyan o se dañen.

C) LIMPIA.

Es el servicio que se traduce en el aseo de la vía pública y demás lugares en que se desarrollan actividades comunitarias, con el fin de evitar la proliferación de focos infecciosos y el mal aspecto que causa la basura.

El servicio de limpia consiste en barrer, recolectar la basura, depositarla en sitios destinados a ello, para que sea seleccionada y posteriormente utilizada.

D) MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.

Tanto los mercados como las centrales de abasto son obras de equipamiento urbano, destinadas a la actividad comercial.

La palabra mercado puede entenderse en varios sentidos. Así, puede interpretarse: 1) con carácter puramente espacial, como lugar en que se reúnen compradores y vendedores para realizar las operaciones de su tráfico; 2) 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 a los mismos precios; 3) como regulador del precio, el mercado es el sistema de fuerzas y condiciones que entran en juego en la determinación de los precios; 4) desde el punto de vista teórico, más que estas acepciones interesa aquélla que considera al mercado como "encuentro de sujetos económicos con vistas al cambio" (Guitton), o "conjunto ideal de actos de compra y venta de ciertos bienes, en tiempo y espacio determinados" (Stackelberg).

Es conveniente distinguir el servicio en sí mismo, del edificio o instalaciones necesarias para la realización de las actividades comerciales.

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 comúnmente es menor.

El servicio público municipal de los mercados y centrales de abastos, lo presta el Municipio, a través del cuidado en la conservación, mantenimiento y control de la

higiene y aseo de las instalaciones, haciendo que se limpie, se fumigue y se cumplan las disposiciones vinculadas con las cuestiones sanitarias.

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.

E) PANTEONES.

Son obras de equipamiento o lugares propios para llevar a cabo 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.

F) RASTRO.

Este servicio público implica la edificación de una obra de equipamiento urbano, que se destina al sacrificio del ganado y aves, así como la distribución de carne para el consumo humano, en condiciones salubres.

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. Asimismo, 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.

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

G) CALLES, PARQUES Y JARDINES.

CALLES

Calles es el área dominial que debe tener un nombre, número o cualquier otro indicador que permitan 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 linderos 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 arterias 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, implican 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, entendido 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.

PARQUES.

Los parques y espacios libres, 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 tipos principales de espacio abierto dentro y alrededor de las ciudades son los siguientes:

- a).- Espacios recreativos lineales.
- b).- Espacios abiertos centrales.
- c).- Centros residenciales orientados hacia lo recreativo.
- d).- Centros deportivos.
- e).- Parques de descanso y ocio.

JARDINES.

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 para basura y quioscos.

H) SEGURIDAD PUBLICA 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 señaladas, 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, ya que la policía es técnicamente, una actividad inmanente a los entes públicos de gobierno, que no pueden quedar a cargo de los particulares.

POLICIA.

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 de 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 esta, contra los abusos 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 la policía. Es el primer, que la policía debe tener el derecho de oponerse con toda su fuerza, que representa la de la comunidad, 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 del Estado.

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

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

TRANSITO.

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 conlleva 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.

(7) RENDON HUERTA Barrera Teresita, Op. cit., pp. 232-259.

4.6.- FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS Y MUNICIPALES: DIRECTA O MUNICIPALIZADA Y CONCESIONADA.

Las formas de prestación de los servicios públicos, conforme a las cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva básica, "son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad".

Los servicios pueden estar a cargo de la Administración Pública Federal, Local o Municipal, en sus sectores central o paraestatal.

Según Fernando Garrido Falla, la prestación directa, se basa en la participación más o menos propia de la Administración en la gestión de la actividad o servicio y puede clasificarse de la manera siguiente:

- a) Gestión indiferenciada.
- b) Establecimiento o empresa propia sin personalidad.
- c) Servicio público personificado.
- d) Forma de sociedad privada.

a) La gestión Indiferenciada sin órgano especial, según el autor referido, es aplicable a los servicios de asistencia y a los económicos.

b) Establecimiento o empresa propia sin personalidad. Esta forma de gestión está caracterizada por la existencia de un principio de diferenciación que determina la aparición de unos órganos de gestión distintos a los encuadrados en la organización burocrática.

c) Servicio público personificado.- La tendencia descentralizadora que se produjo en el plano de las relaciones entre el Estado y las Entidades territoriales menores y cuya consecuencia jurídica independiente de cada una de ellas, encontró réplica en el seno mismo de cada una de estas administraciones.

d) Forma de sociedad privada. Es aplicable tanto a la explotación de auténticos servicios públicos como a las actividades que asume la Administración con fines fiscales.

Estamos frente a una sociedad de la que es propietario un ente público, de lo cual, se desprende una importante consecuencia que es la relación entre la Administración Pública y las sociedades privadas; se entiende como cualquier relación entre un propietario y la cosa que le pertenece. Estas sociedades no son el Estado o la Provincia o el Municipio, sino que son poseídas por él.

En realidad podríamos afirmar que solamente existen dos formas de prestación de los servicios públicos: la directa y la concesionada. En la forma directa quedan incluidos aquellos supuestos en que el Estado constituye entes subordinados jurídicamente al mismo, con autonomía funcional para la prestación de un determinado servicio. En cuanto a la forma concesionada, encontramos, la

intervención de los particulares a quienes se confía temporalmente, la ejecución del servicio público.

La forma directa que también recibe el nombre de municipalización, es aquella en la que la Administración Municipal asume en forma privativa y excluyente de la participación de los particulares, la prestación de determinados servicios que por su trascendencia, se consideran de interés público.

Los tres niveles pueden adoptar el sistema de prestación directa, en atención a la naturaleza e importancia del servicio. Así por ejemplo, a nivel federal la Constitución en su artículo 28, establece cuáles servicios deben de ser prestados exclusivamente por el Estado Federal.(8)

Por lo que respecta a la Concesión está será trata en el capítulo siguiente de una manera más amplia para mejor comprensión.

(8) RENDON HUERTA Barrera Teresita. Op. cit., pp. 259-261.

CAPITULO QUINTO

LA CONCESION.

5.1.- NATURALEZA Y CONCEPTO DE CONCESION.

La **concesión** la podemos definir como un acto jurídico administrativo de naturaleza mixta regulado por el Derecho Público que se realiza con la Intervención de la autoridad concedente y el particular concesionario, mediante un procedimiento que tiene por objeto ampliar la esfera jurídica y patrimonial de este último, a través de la posibilidad que la Administración Pública le otorga, de prestar un servicio público o explotar un bien del Estado, dentro de los límites y condiciones que la Ley establezca.

Ha de tenerse en cuenta que el ejercicio privado basado en una concesión se presenta necesariamente como ejercicio de **servicios públicos**, no de tareas o funciones administrativas.

Para el autor **Gabino Fraga**, la concesión administrativa, es "El acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado."⁽⁹⁾

Por su parte **Rafael de Pina** señala que la Concesión Administrativa es, "Acto de la Administración en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, a un servicio de interés general realizado por un particular, carácter de

(9) FRAGA gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1990. p. 242.

servicio público como si fuera realizado por la administración.(10)

Algunos otros administrativistas consideran que no es un acto, sino un procedimiento, como es el caso de Vedel, quien sostiene que la concesión "es un procedimiento por el cual una persona pública llamada autoridad concedente, confía a una persona física o moral llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público, bajo el control de la autoridad concedente, mediante la remuneración que consiste habitualmente, en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio. Rafael Bleisa, apunta que es "un contrato administrativo, por el cual se atribuye a una persona, determinado poder de obrar sobre una manifestación de la administración pública, con el fin de que ella gestione o realice el servicio público."(11)

Atendiendo a la etimología de la palabra concesión -que significa dar, otorgar, hacer merced y gracia de una cosa- y a su propia sustantividad en nuestro Derecho, concluimos que no es un contrato, ni tampoco un procedimiento, sino más bien un acto jurídico administrativo de carácter unilateral y discrecional. En él concurren ciertos elementos contractuales, pero no es en sí, un contrato. Deben darse, para su otorgamiento, diversos actos que constituyen un procedimiento, sin embargo, la concesión en estricto sentido jurídico es un acto, al que antecede un procedimiento.

(10) DE PINA Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1988. p. 170.

(11) RENDON HUERTA Barera Teresita. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1985. p. 262 y 263.

5.2.- DIVERSAS TEORIAS ACERCA DE LA CONCESION.

TESIS CONTRACTUAL.

Por mucho tiempo y no solamente en nuestro país, se ha considerado que la concesión de servicio público tiene la naturaleza de un simple acto contractual. Sin embargo, a pesar de las cláusulas contractuales de la concesión, el Estado se considerará facultado para adoptar medidas de policía que a veces significaban variaciones en la explotación del servicio, pero que eran necesarias para proteger la seguridad y el orden públicos. De la misma manera, el propio Estado, multiplicando las causas de caducidad, tenía un arma para obligar al concesionario a aceptar frecuentes modificaciones a su concesión para que pudiera conservarla.(12)

TESIS DEL ACTO MIXTO.

Esta teoría dice que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

El acto reglamentario fija las normas a que ha de sujetarse la organización y funcionamiento del servicio y dentro de él quedan comprendidas las disposiciones referentes a horarios, tarifas, modalidades de prestación del servicio, derechos de los usuarios.

(12) FRAGA Gabino. Op. cit., p. 244

Teniendo el carácter de un acto reglamentario este primer elemento de la concesión, la Administración puede variarlo en cualquier instante, de acuerdo con las necesidades que se satisfacen con el servicio, sin que sea necesario el consentimiento del concesionario, pues no se trata de modificar una situación contractual.

El segundo elemento de la concesión, el acto condición es el que como su nombre lo indica, condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales, etc..

Finalmente, existe en la concesión como tercer elemento cuya finalidad es proteger los intereses legítimos del particular concesionario, creando a su favor una situación jurídica individual que no puede ser modificada unilateralmente por la Administración.(13)

(13) FRAGA Gabino. Op. cit., p.p. 244 y 245.

5.3.- LA CONCESION DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA CONSTITUCION FEDERAL.

A la Revolución correspondió estatuir en la Constitución de 1917 el municipio libre y autónomo, sin embargo, el proyecto de la Revolución exigió la monopolización de las decisiones fundamentales, dando un poder al Ejecutivo, que en muchas ocasiones eclipsó la soberanía de los Estados y la autonomía de los municipios.

Los artículos 25, 26, 27 y 28 de la constitución son los que propiamente definen, limitan y regulan las funciones económicas del Estado. Destaquemos algunos conceptos:

Del artículo 25:

"Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional..."

"El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el **Interés general**..."

"Al desarrollo económico nacional concurrirán...el sector público, el sector social y el sector privado..."

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas... manteniendo **siempre** el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan..."

" Podrán participar por sí o con los sectores social y privado... para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo..."

"...Se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el Interés público..."

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

Del artículo 26:

"El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional..."

Del artículo 27:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación..."

" La Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana..."

Del artículo 28:

"El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde... participe por sí o con los sectores social y privado..."

"El Estado... podrá en caso de interés general, **concesionar** la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes..."

El artículo 115 define al municipio en México en materia política, económica y social. al respecto, se destacan algunos párrafos:

"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 estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio... los ayuntamientos poseerán facultades para expedir... los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general..."

"III. Los municipios tendrán a su cargo... los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y Centrales de Abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen...

- "IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda... así como las contribuciones y otros ingresos.
- IV. Los municipios... estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones... intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y, participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas..."

Interrelacionando el contenido de los artículos 25, 26, 27 y 28 con el 115 constitucionales, se llega a las siguientes deducciones:

Para cumplir con las tareas económicas se debe impulsar una organización municipal con funciones políticas bien definidas, que abarquen los siguientes aspectos:

1. Planear, normar, coordinar y organizar el ejercicio de la autoridad.
2. Planear, normar, coordinar y organizar la prestación de los servicios públicos.
3. Promover la organización social y política para velar por la paz social y la estabilidad, requisitos previos de bienestar.
4. Promover y regir el desarrollo económico para garantizar una justa distribución de la riqueza.
5. Generar empleos, aumentar la productividad y arraigar a la población en sus lugares de origen.

Para concretar las funciones de rectoría económica se deben determinar las áreas prioritarias en el municipio.

La organización del sector público municipal puede dividirse en dos: uno central, que norme, controle, planee, evalúe y coordine.

Las funciones de autoridad no es posible descentralizarlas; las que si son factibles, son las de prestación de servicios públicos, las de promoción de la organización social y del desarrollo económico.

Las modalidades de que se refiere esta descentralización están contempladas en las leyes y pueden ser:

1.- Que el gobierno municipal asuma en forma exclusiva un órgano.

2.- Que en forma compartida lo haga:

a) con particulares.

b) con sector social.

c) con los particulares y sector social

3.- Que concesione, garantizando su control, la prestación de un servicio a la explotación de un bien:

a) al sector privado.

b) al sector social.

c) al sector privado y al sector social.

Lo hasta aquí expuesto se puede resumir en lo siguiente:

1. México continúa en su propósito original por lograr una nación descentralizada.
2. Se ha escogido al municipio como eje del desarrollo interno.
3. Se avanza en la concepción y realización de un municipio pleno.
4. La rectoría económica del estado no implica necesariamente centralización.
5. La rectoría económica del Estado está definida, regulada y limitada por la propia Constitución.
6. Las facultades municipales están vertidas en el artículo 115 constitucional y no contravienen en ningún punto a los artículos 25, 26, 27 y 28 de la propia Constitución que se refieren a la rectoría económica.
7. El representante del Estado en el ámbito municipal es el ayuntamiento.
8. El ayuntamiento es instrumento de la rectoría económica.
9. El municipio es sujeto de la rectoría económica.
10. El gobierno municipal debe asumir las facultades que le corresponden en materia de rectoría económica.
11. Se requiere adecuar la organización del gobierno municipal, dividida en dos sectores el central y el concesionado.
12. Las funciones políticas del gobierno municipal son cuatro:
 - a) el ejercicio de la autoridad.
 - b) la prestación de servicios públicos.
 - c) La organización social y política.
 - d) La promoción y regulación del desarrollo económico.
13. Lo que puede ser susceptible de descentralizar en el propio municipio es lo relativo a servicios públicos, a la organización social y a las cuestiones del desarrollo económico.

14. La descentralización se puede establecer a través de diversas modalidades (organismos o empresas) en forma exclusiva, compartida o concesionada.

Estos planteamientos representan tan solo una posibilidad. Sin embargo, existe una congruencia entre los fines de la rectoría económica y los propósitos del fortalecimiento municipal.

Es preciso acelerar el paso para que los municipios mexicanos asuman su responsabilidad en materia de rectoría económica. Una meta adecuada pudiera ser el sistematizar su administración pública para que se convirtiera en el agente de cambio fundamental.

5.4.- LA CONCESION DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA CONSTITUCION LOCAL.

Es necesario analizar el contenido del artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Guanajuato, que establece:

"A los Ayuntamientos compete:

- I.- Expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezca el Congreso del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general;
- II.- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de Desarrollo Urbano Municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Federal, expedirán los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;
- III.- Prestar los siguientes Servicios Públicos:
 - a).- Agua Potable y Alcantarillado;
 - b).- Alumbrado Público;
 - c).- Limpia;
 - d).- Mercados y Centrales de Abastos;
 - e).- Panteones;
 - f).- Rastros;

- g).- Calles, Parques y Jardines;
- h).- Seguridad Pública y Tránsito; y
- i).- Los demás que determinen la Ley.

El Estado concurrirá con los Ayuntamientos en la prestación de los Servicios Públicos, cuando así fuere necesario y en los términos que disponga la Ley.

Los Ayuntamientos, con sujeción a la Ley, prestarán los Servicios Públicos en forma directa, asociada, descentralizada o concesionada;

IV. Formular y aprobar sus Tarifas de Abastos y de los Servicios Públicos;

V.- Crear, en los términos de la Ley, Organismos Descentralizados y participar en Empresas Mixtas para la prestación de los Servicios Públicos Municipales..."

De lo anteriormente podemos deducir lo siguiente:

1. El Estado Mexicano está representado por el gobierno que actúa en tres ámbitos: el Federal, el Estatal y el Municipal.
2. El representante del Estado en el ámbito municipal es el ayuntamiento, el cual está obligado a cumplir con las responsabilidades respectivas, en tanto no estén reservadas para la entidad estatal o federal.
3. Tal es el caso del manejo de las áreas estratégicas que se reservan para el ámbito federal (propiedad de la nación). No es el caso de las áreas prioritarias a donde el sector público (federal, estatal o municipal) puede concurrir con los sectores social y privado a su explotación y desarrollo.
4. El ayuntamiento como representante del estado se convierte en instrumento de la rectoría económica nacional en su jurisdicción.
5. El municipio como entidad integrada por población, gobierno y territorio, tiene a la

necesidad de regir el desarrollo mediante la planeación, conducción y orientación de la actividad económica y de llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.

6. Al desarrollo municipal pueden concurrir el sector público, el sector social y el sector privado.
7. El gobierno municipal puede participar por sí mismo o con los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público.
8. El gobierno municipal debe impulsar la creación y consolidación de las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público.
9. El gobierno municipal debe promover la organización y expansión de la actividad económica del sector social, a través de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios.
10. El gobierno municipal deberá contar con los organismos o empresas para la atención de las áreas prioritarias donde participe.
11. El gobierno municipal, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes.

5.5.- LA CONCESION DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA LEY ORGANICA MUNICIPAL.

El Título Cuarto de la Ley Organica Municipal, trata lo relativo a los Servicios Públicos, en su Capítulo Primero se establecen las Disposiciones Generales, donde el Municipio tendrá a su cargo los siguientes Servicios Públicos:

- 1.- Agua Potable y Alcantarillado;
- 2.- Alumbrado Público;
- 3.- Limpia y Recolección de Basura;
- 4.- Mercados y Centrales de Abasto;
- 5.- Panteones;
- 6.- Rastros;
- 7.- Calles y Pavimentos;
- 8.- Parques y Jardines;
- 9.- Bomberos;
- 10.- Seguridad Pública, Tránsito y Vialidad;
- 11.- Regulación Urbana y Construcción; y
- 12.- Estacionamientos Públicos.

Para la más eficaz prestación, mantenimiento y operación de los Servicios Públicos Municipales, podrá crearse Organismos Autónomos o Descentralizados de carácter Municipal o Empresas con participación Estatal o Intermunicipal. Asimismo, los Ayuntamientos podrán celebrar Convenios Intermunicipales o con el gobierno del Estado, para la captación de su personal.

Sólo mediante autorización o concesión otorgada por el Ayuntamiento, podrán los particulares promover la actividades o explotar las instalaciones propias de los servicios públicos de su competencia. No serán objeto de concesión los Servicios de Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad, Regulación Urbana y Construcción.

El Capítulo Segundo establece las Modalidades para la prestación de los Servicios Públicos municipales, mismos que deberá prestar el Ayuntamiento en la forma y con las modalidades que establezca su Reglamento Interior, o bajo la que el mismo determine en cada caso.

El Servicio de Agua Potable y Alcantarillado será prestado por el Municipio, preferentemente através de un Organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Cuando el Ayuntamiento lo juzgue conveniente, el Servicio de Mercados y Centrales de Abasto podrán organizarse bajo el régimen de Condominio Público, pero en el que la administración será propia y exclusiva del Ayuntamiento, y en todo lo demás serán aplicables las disposiciones del Código Civil para tal régimen.

En el Servicio de Policía podrán autorizarse, cuando haya estricta necesidad, elementos auxiliares que se encarguen de manera específica y concreta a ejercer este servicio en zonas, instalaciones o rama de actividades, aunque siempre bajo la jurisdicción y vigilancia del Ayuntamiento. Los salarios y costos de estos elementos serán cubiertos por quienes soliciten dicho servicio.

Para el Servicio de Alumbrado Público, el Municipio, directamente o a través del Gobierno del Estado, celebrará Convenios con la Comisión Federal de Electricidad, para su prestación y cobro.

El Servicio de Panteones podrá ser concesionado a particulares, con la estipulación de que se establezcan, entre otras obligaciones, la de reservar al Municipio, cuando menos, un treinta por ciento de la superficie total que se destine a dicho servicio, para que éste lo utilice con el mismo fin.

En caso de que el Ayuntamiento concesiones el Servicio de Rastro, deberá establecerse obligatoriedad de prestarlos indiscriminadamente al público, conforme a los Tarifas Generales que autorice.

El Servicio de Limpia y Recolección de Basura, podrá prestarse bajo las siguientes modalidades:

- I.- El de Limpia, en coordinación con los particulares, los que tendrán, como obligación, mantener limpias las aceras y arroyos con frente a sus fincas; y
- II.- La Recolección de Basura se podrá concesionar total o parcialmente bajo las bases señaladas en esta Ley.

5.6.- DESDE EL PUNTO DE VISTA SOCIAL.

Considero realmente importante el recabar información de los habitantes que conforman la población de nuestro Municipio, por lo que me di a la tarea de realizar una investigación de campo, entrevistando a varias personas de diferentes status sociales, con el fin de tener una información más apegada a la realidad, pero sin embargo me encontré con algunos problemas en relación a la prestación de los Servicios Públicos ya que una gran parte de la población además de dar su opinión en relación a la concesión, decía estar muy satisfecha con la prestación de los Servicios Públicos en la Administración Pública "1992-1994", pero si esa prestación mejoraría con una concesión y lo obtenido de la misma fuere para mejorar determinados Servicios Públicos no concesionables, estaría de acuerdo.

A continuación me permito dar a conocer el procedimiento realizado en la investigación de campo:

- 1.- Se le pregunta al entrevistado si sabe ¿Cuáles son los Servicios Públicos que presta el Municipio?
- 2.- Se le hace la siguiente interrogante: ¿Qué opina de la forma en que es prestado "X", "Y" ó "Z", Servicio Público?
- 3.- Se hace una breve exposición acerca de la Concesión de los Servicios Públicos.
- 4.- Se aclaran algunas dudas en relación al punto anterior.
- 5.- Se le hace una breve exposición de la Privatización de algún Servicio Público, partiendo de la Concesión del mismo.

6.- Se le solicita de su punto de vista en relación a la privatización de algún Servicio Público y mencione cual es ese Servicio.

De esa investigación de campo se levantaron las siguientes opiniones:

-Vecina de la Colonia Las Américas:

Creo que está bien, por que así el servicio que prestan es mejor y se le puede obligar al particular a prestarlo como debe de ser o como se comprometo. Si el servicio que fue concesionado fue bien prestado, que si se privatice sino no, pero el dinero que se obtenga sea para mejorar otros servicios, por ejemplo el de policía. Creo que se puede comenzar con el de limpia y recolección de basura, el de mercados también, o el de alumbrado público.

- Vecino del Centro de la ciudad:

Está bien por que se obliga a que el particular realmente realice bien la prestación de un servicio, nosotros como también particulares le podremos exigir, hasta demandar el cumplimiento en forma legal, cosa que no podemos hacer ante una administración pública, ya que la única vía sería la concertación con la administración, pero eso no significa que se resuelva el problema, y en todo caso se tendría que recurrir a presiones de tipo político o partidista y esto es molesto para la población, además yo le he dado dinero a los señores de la basura como propina por servicio y si se considerara una cuota la daría ya que por tratarse de una empresa particular, el personal sería más remunerado en su salario, aparte de que sería más atento y capacitado, sin necesidad de dar la correspondiente propina para que seamos atendidos con amabilidad y respeto, otro servicio sería el de mercados estos estarían siempre limpios, creo que sería un lugar agradable y no habría

necesidad de ir a "X" tienda de supermercado para encontrar limpieza en el lugar, buen trato, y libre de malos olores, y también el saber que existe una empresa responsable con la que pudieramos quejarnos y recibir respuesta a nuestras peticiones, pero los más beneficiados serían los habitantes de ésta ciudad, porque el dinero se quedaría en manos de gente de Celaya, y no de otra parte del país y crecería el comercio, alumbrado público, mira como vivo en el centro, no hay mucho problema y últimamente el servicio es mejor en el lugar ya que sí cambian las lámparas, lo que no me parece es tener que, estar buscando al encargado de ese departamento en la presidencia para que lo haga, esto cuando tú ya has hablado exponiendo el problema y no han actuado con rapidez.

Vecino de la colonia Alameda:

No, por que es obligación de las autoridades municipales el prestar todos los servicios, yo no tengo ningún problema, todo está bien, y pues algunos servicios, en sí no los ocupo como mercados, ya que se compran los miércoles en "La Comercial", rastros no los conozco, parques pues no voy al Xochipilli, en la unidad deportiva cobran, pero en sí yo voy a ver uno que otro partido y no a utilizar determinada instalación, de seguridad pues en el lugar donde vivo muchos de los vecinos tienen velador y uno también se siente seguro, mira yo pago mucho de impuesto predial, y como yo, también otras personas, por eso es que si hay dinero en la presidencia para que se presten todos los servicios en toda la ciudad, lo que sucede es que no lo administran bien.

-Vecino de la colonia Vallehermoso:

No estaría mal, si tú te organizas desde tu casa separas la basura, la vendes en centros de acopio, y separas la orgánica de la inorgánica, creas directamente abono para tus plantas, y pagas por que realmente se lleve el camión recolector aquello que no nos sirve, por otra parte contribuirías con la ecología, y desde tu casa estaría realizando un pequeño negocio propio, en la actualidad existen camiones particulares recolectores que son voluntarios, pero en si ellos van separando la basura y son quienes le sacan provecho económico, y como dicen voluntarios muchas personas les dan propina, algunos te dicen hasta que materiales tires. Los parques yo si hago ejercicio en el Xochipilli, si pagas una cuota módica pues las instalaciones estarían mejor cuidadas, y tambien en la Unidad Deportiva aún cuando cobran la admisión, no le dan un buen mantenimiento, si se tratara de un particular, este si cuidaría por que fuera de los mejores lugares deportivos y de recreo, nosotros nos daríamos cuenta de ello, o tal vez pudiera considerarse con una especie de club, pero con acceso a toda la población.

-Vecina de la colonia Las Insurgentes:

Si con el dinero de la concesión, la presidencia presta mejor otros servicios que se haga, o que el dinero se ocupe para crear mejores servicios en el "D.I.F.", más doctores especialistas, o que se haga un hospital muy moderno y se le continúe dando más mantenimiento, en la policía para que exista una patrulla cuando la necesitemos, se les prepare mejor y no les tengan miedo a las bandas, el pago que sea según las posibilidades de uno y en la basura, nos expliquen como separarla, y en donde nos la pueden recibir, y que el servicio que preste el particular

sea bueno y nunca falte, como por ejemplo la luz de la calle, luego hay robos por la oscuridad y duran años sin cambiar la lámpara. Que las personas que prestan el servicio nos hagan caso y sea como lo necesitamos, sino pues que se les pueda demandar con alguna autoridad.

Vecino de la colonia Las Fuentes:

Primero, que la concesión no sea con fines políticos, por que sino los perjudicados somos nosotros los ciudadanos, por que puede suceder que los que tienen la concesión sean simpatizantes de algún partido político, y por esa razón se le haya otorgado la concesión, además de que exhiban fianza para garantizar la prestación de un servicio, nosotros tengamos la posibilidad en el caso de que no sea prestado bien, el de demandar daños y perjuicios, como a cualquier particular y que no sea protegido políticamente por la autoridad; pudiera ser el de limpia y recolección de basura con el que se iniciara.

-Vecino de la colonia San Juanico:

Creo que estaría bien, por que lo que se obtenga sería para mejorar los otros servicios, y que existieran varias empresas para que uno escogiera con cual irse. El de limpia y recolección de basura.

- Vecina de la colonia Lagos:

Me parece bien ya que no se olvidaran de algunas colonias, que realmente no son tomadas en cuenta, y el dinero que se vaya obteniendo por la concesión de ocupe para urbanizar bien a Celaya, se pavimenten más calles, se hagan escuelas, hospitales, etc., pero con buenas instalaciones, no importa que correspondan estos al gobierno federal o del estado, ya que no lo hacen y se los hacen no es como debe de ser, o sea que hacen dos o tres salones cuando se necesitan veinte, hacen primarias, pero faltan secundarias, preparatorias y universidades que sean gratuitas, más guarderías, hospitales con todos los servicios, por que los que están haciendo son clínicas pequeñas con los servicios esenciales, pero son necesarias también las especialidades.

5.7.- DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL.

Platicando con funcionarios de la Administración Municipal "1992-1994", la mayoría mostro gran Interés en conocer acerca del tema, no obstante el tener noción sobre el mismo, sin embargo era necesario despejar todas aquellas dudas e Interrogantes planteadas.

Existía gran preocupación por Celaya, Gto., ya que era una ciudad con treinta años de retraso en infraestructura, calles y puentes, debido al crecimiento desorganizado, y en gran parte a la falta de Interés que mostraron las autoridades municipales y el no contar con un apropiado plan de desarrollo, por lo tanto es una necesidad imperiosa el hacer crecer a Celaya, Gto., conforme a las necesidades presentes, para lo cual es menester el que el Municipio se allegue de fondos suficientes para tal objetivo, por lo que se pudiera considerar en la concesión de algún servicio público, la forma de obtener esos recursos.

Hay quienes opinan, que, desgraciadamente al hablar de la concesión de los Servicios Públicos, existen personas que motivadas por algún Interés, el cual lógicamente no es en beneficio del municipio, llegan a confundir a la población, o bien sabiendo que existe alguna gran desventaja para la misma en la concesión de tal Servicio, de mala fé también hacen creer a la población que es lo mejor, por lo que se debe de orientar primeramente a la población acerca del tema, para que posteriormente su opinión sea tomada en cuenta.

Existe quien concidera, que lo que sea obtenido por el otorgamiento de la concesión, se pude utilizar no solamente en lo que es la urbanización, el sistema de agua potable el cual necesita mantenimiento, sino también en el mejorar la prestación de otros servicios públicos.

Pudiera ser considerada la concesión del algún servicio público como una buena alternativa, ¿Cuál Servicio Público?, pues va a ser el que la misma población considere como el más apropiado, si los resultados son óptimos para la población, se pudiera hablar en un futuro de la privatización de ese servicio, pero si es necesaria la existencia de una competencia leal por parte de los concesionarios en la prestación del servicio, por que esto va a marcar la pauta en la privatización del mismo, también es necesario que exista alguna ley que protega a la población y que prevea la rescisión del contrato de compra-venta, en el supuesto de que el servicio no se continúe prestando como lo venían haciendo, éste era concesionado.

5.8.- DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO.

El otorgamiento de la concesión de un servicio público municipal, acercaría a la administración pública municipal; recursos económicos, en gran cantidad, los cuales sería conveniente que se aplicarán a reforzar otros servicios públicos no concesionables o no concesionados, lo cual sería realmente beneficioso para la población, como pudiera ser el reforzar la seguridad pública tan necesaria en estos tiempos; la vialidad conjuntamente con la infraestructura del Municipio y la construcción y pavimentación de calles de nuestra ciudad, esto nos lleva a pensar que el gobierno municipal haciendo una buena aplicación de estos recursos hará crecer y modernizar a la ciudad, y consecuentemente, será punto de atención para inversionistas nacionales y extranjeros, quienes invertirán aquí, como lo es al asentar sus negocios, y consecuentemente la creación de empleos.

Por lo que se refiere a los bienes del municipio, materia de la concesión, será necesario realizar una valuación del precio real de ese bien en el mercado al momento, así como la vida útil probable que les reste en la realización del trabajo en condiciones normales; para efecto de que si no pueden ser devueltos al término de la concesión, su costo sea incluido en el valor de la concesión al concesionario, y además de que al municipio le traería un considerable ahorro en lo referente al mantenimiento de esos bienes.

5.9.- DESDE EL PUNTO DE VISTA POLITICO.

Para la realización de gran parte de la actividad de la Administración Pública, se ha de tener en cuenta el interés político, ya que muchos de los éxitos o fracasos de una Administración depende del giro político que se le de. Existen aquellos que opinan que no solamente el gobernante tiene que ser un buen administrador sino un muy buen político.

Cualquier partido político que no sea el que dirige la Administración Pública Municipal, está a la expectativa de lo que hace o deja de hacer el partido que detenta el poder, por lo que si se habla de la concesión de un servicio público, los partidos políticos serán los primero en oponerse a que esto suceda, con bases o sin ellas, pero será el primer obstáculo a vencer, además de como se dice vulgarmente: el que tiene más saliva come más pinole.

Es necesario que cada partido político, entendiéndose como personas que los conforman, deberá de hacer una análisis de la concesión del servicio público que se pretender otorgar, pero en dicho análisis se estudiará lo referente al beneficio a la población, y una vez que se tenga este con bases se podrá exponer a la ciudadanía, ya que sea que se considere que es favorable o no y los porqués.

Definitivamente debe de existir madurez política para poder opinar conforme a la realidad acerca del problema, por que si hablamos de una concesión está es otorgada cuando determinado partido político está en el poder, si este continúa no creo que haya problema, pero que pasa si el poder lo asume un partido político

distinto, entonces surgen los problemas, tal vez la rescisión o terminación anticipada, de la concesión, lo cual traería problemas al concesionario, es por eso que la administración que otorgue la concesión debe de hacerla buscando el beneficio a la población y no a determinada persona o conjunto de personas.

5.10.- PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE UNA CONCESION.

LAS CONCESIONES PARA LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS SOLO PODRAN SER OTORGADAS POR EL AYUNTAMIENTO Y SE SUJETARAN A LAS BASES Y DISPOSICIONES SIGUIENTES:

Artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal, del Estado de Guanajuato:

- I.- Se otorgarán en subasta pública, o previa la publicación efectiva de las bases propuestas a quien se interese en la concesión;
- II.- Según la naturaleza de la concesión, será por tiempo determinado o indeterminado y, en caso de que el término exceda al período de la Administración Municipal que la otorga, la concesión deberá ser ratificada por las subsecuentes Administraciones Municipales;
- III.- Se determinará la masa de bienes que deberá afectarse a la prestación del servicio;
- IV.- En caso de que el Municipio hubiere proporcionado al concesionario el uso de bienes del dominio público o privado, al concluir la concesión volverán de inmediato a la posesión del propio Municipio. Cualquier resistencia al cumplimiento de esta disposición motivará al empleo de los medios de apremio que procedan;
- V.- Las obras e instalaciones que deba hacer el concesionario, sólo se podrán realizar en los términos del convenio respectivo o previa aprobación que el Ayuntamiento haga de los estudios y proyectos correspondientes;

- VI.- Los concesionarios estarán obligados a conservar en buenas condiciones el equipo, obras e instalaciones afectas al servicio público;
- VII.- El concesionario está obligado a otorgar poliza de garantía a favor del Municipio, para asegurar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que adquiriera, conforme a lo previsto en esta Ley y en las cláusulas de la concesión. La clase y monto de la garantía serán fijados por el Ayuntamiento;
- VIII.- El concesionario está obligado a prestar el servicio de modo eficaz, uniforme y continuo a toda persona que lo solicite, conforme las bases y tarifas que establezca el convenio respectivo, y a las revisiones y ajustes a estas últimas que determine el ayuntamiento;
- IX.- El cumplimiento de las obligaciones y condiciones de las concesiones otorgadas, estará sometido a la vigilancia del concedente; y
- X.- Las concesiones, para su validez, se otorgarán por escrito, en el que se hará constar las obligaciones del concesionario y las modalidades que el Ayuntamiento concedente establezca para su explotación.

5.11.- FORMAS DE TERMINACION DE LA CONCESION.

Las concesiones pueden concluir antes de la expiración del término que en ellos se estipula, cuando cesa el objeto para que fueron otorgadas, o cuando el concesionario deja de cumplir algunas de las obligaciones que impone la propia concesión.

Sin embargo no todas las faltas de cumplimiento dan lugar a la extinción de la concesión. Algunas pueden provocar únicamente la imposición de una sanción administrativa o penal, o bien dar lugar a una responsabilidad civil. Otras pueden constituir causas de rescisión o de caducidad.

Es difícil señalar un criterio para poder distinguir las causas de rescisión de las de caducidad, y es aún discutible si existiendo señaladas en la ley causas de caducidad, puede existir, a falta de disposición legal o de cláusula especial, la cláusula resolutoria implícita en los contratos.

Ha sido práctica constante en nuestro derecho administrativo la estipulación de ciertas causas de caducidad consignadas en el mismo contrato. Se trata, generalmente, de violaciones que afectan por modo sustancial los objetos o propósitos de la concesión o el interés público.

Sin embargo, parece bien fundada la teoría que considera que en realidad la autoridad tiene en sus manos el poder de sanción que le es indispensable para asegurar el funcionamiento de los servicios públicos y que entre las posibles

sanciones por la 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".(14)

(14) FRAGA Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México, D.F., 1990, p.p. 253 y 254.

5.12.- CAUSAS DE RESCISION DE LAS CONCESIONES.

SE CONSIDERAN COMO CAUSAS DE RESCISION DE LAS CONCESIONES, SEGUN LA LEY ORGANICA MUNICIPAL, LAS SIGUIENTES:

- I.- La interrupción del servicio, en todo o en parte sin causa justificada o sin autorización del Ayuntamiento;
- II.- La enajenación, subconcesión o gravamen de la concesión, o alguno de los derechos en ella establecidos, o sobre los bienes afectos al servicio público de que se trate, sin que medie autorización del ayuntamiento;
- IV.- La falta de pago estipulado en la concesión;
- V.- La violación a las tarifas o precios autorizados por el Ayuntamiento; y
- VI.- El incumplimiento de alguna de las obligaciones contenidas en esta Ley o en el Convenio de la Concesión.

Las causas de revocación y caducidad serán declaradas por el Ayuntamiento, previa audiencia al concesionario, y en estos casos los bienes revertirán en favor del Municipio sin necesidad de pago alguno, con excepción de aquéllos propiedad del concesionario que sean necesarios para la prestación del servicio, los que se expropiarán en términos de Ley.

En los casos de interés público, el Ayuntamiento podrá revocar unilateral y anticipadamente la concesión. El concedente asumirá en forma directa la prestación del servicio público y pagará al concesionario la indemnización que corresponda.

Las tarifas o precios de los servicios públicos concesionados, se deberán publicar en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en uno de los de mayor circulación en el Municipio, así como la solicitud, concesión, permiso o autorización para la explotación de dichos servicios.

CAPITULO SEXTO

LA CONCESION DEL SERVICIO PUBLICO COMO VIA HACIA LA PRIVATIZACION.

6.1.- PLANTAMIENTO DEL PROBLEMA.

Debemos de hacernos varias interrogantes antes de responder a una principal, "¿Después de otorgar en concesión un servicio público municipal se privatizará esté?". Por lo que primeramente es necesario saber si los ciudadanos de esté municipio o los de cualquier otro, están preparados para la concesión de algún Servicio Público Municipal, considero que sí, ya que cada día el ciudadano exige la prestación de un servicio con mayor calidad, y que en verdad resuelva problemas relacionados con ese servicio, por lo que el concesionar algún servicio público municipal, en el que se tenga pensado en un futuro privatizarlo, con lleva a que el particular concesionario, lo preste con las exigencias requeridas por el ciudadanos, o sea que realmente contribuya al mejoramiento del Municipio, y conforme a las posibilidades económicas de la población, teniendo en cuenta la situación por la que atraviesa el país y su futuro económico, el pago del servicio concesionado deberá ser fijado de acuerdo a un conclanzado estudio socio-económico; por lo que respecta a la prestación del servicio, no olvidemos que deberá sujetarse a las disposiciones legales, mismas que deberán de ser reformadas y tendientes a proteger ambas partes con justicia y equidad (Autoridad Municipal y Concesionario).

Se deberán de evitar los monopolios para la prestación de algún servicio, independientemente de ser violatorio de la Constitución Federal; esto obligaría que dos ó más empresas prestarán el servicio de la mejor manera posible y cubriendo realmente las necesidades de la población, además de que daría lugar a una competencia leal.

La concesión tendrá como principal objetivo, el de que la autoridad refuerce o realice una digna prestación de aquellos servicios que no son materia de concesión o que siéndolo continua prestándolos el municipio.

6.2.- HIPOTESIS DE TRABAJO.

Es necesario saber cual de los servicios concesionados, se va a privatizar y las opciones, garantías, precio, mejoras y beneficios, que sobre el servicio concesionado ofrece el mismo concesionario, o algún otro particular interesado en la adquisición de alguno.

La autoridad municipal debiera haber observado la forma en que fue prestado ese servicio, que se pretende privatizar, por aquel particular que está dispuesto a obtenerlo, ya sea que fue realizado por el mismo en ese municipio, o bien en algún otro con características muy similares.

Se hará una investigación de campo en la cual no se deberá de excluir ningún sector de la población, dicha investigación será levantado por varias compañías especializadas en la materia, además de no deberán tener interés directo o indirecto con la privatización.

A continuación me permito hacer el siguiente esquema para una mayor comprensión acerca del tema:

SERVICIO CONCESIONADO
A PRIVATIZAR.

APROBADO POR:

-DISPOSICIONES LEGALES.

-AUTORIDAD MUNICIPAL.

-POBLACION.

-ESTUDIO DE CAMPO.

PRIVATIZACION

OBTENIDA POR QUIEN
OFREZCA MEJORES
SERVICIOS Y GARANTIAS
PARA EL PARTICULAR.

CAPITAL:
ACCIONES

EXISTAN MEJORAS PARA EL
MUNICIPIO, POBLACION, MEDIO
AMBIENTE, ETC..

6.3.- DESARROLLO DE LA INVESTIGACION.

Considero necesario el que se realicen los siguientes pasos:

PRIMERO: La existencia de más de un servicio público concesionado.

SEGUNDO: La opinión de la población, acerca de la prestación de ese servicio, incluyendo no solamente la forma y manera en que se está prestando, sino también el costo que por el mismo está pagando la población.

TERCERO: El beneficio que esta obteniendo la población por la concesión del servicio.

CUARTO: El debido cumplimiento por parte del concesionario en todos y cada uno de los términos del contrato de la concesión.

QUINTO: Que el servicio tenga por lo menos diez años de estarse concesionando.

SEXTO: Que la situación del país no sufra grandes cambios económicos que le perjudiquen.

SEPTIMA: Se desarrolle un estudio de campo entre la población, sin excluir a algún sector comercial, de trabajo, económico, financiero, social, político, etc., con el fin de saber cual de los servicios concesionados, sería necesario privatizar.

OCTAVA: Otorgar el consentimiento por parte de la Autoridad Municipal o Ayuntamiento y con apego a las disposiciones legales (mismas que deberan ser reformadas en este aspecto), así como realizar los trámites necesarios para la privatización de tal servicio.

Para un mejor desarrollo y comprensión del tema, este sea dividido en tres etapas:

- a).- **Primera etapa.- Estudio socio-económico.**
- b).- **Segunda etapa.- Estudio jurídico-legal.**
- c).- **Tercera etapa.- La concesión como vía hacia la privatización.**

6.3.1.- PRIMERA ETAPA.- ESTUDIO SOCIO-ECONOMICO.

Por lo que respecta a este estudio, considero recomendable que debiera de practicarse por alguna compañía especializada en el ramo, misma que debiera de ser imparcial y no contar con interés en la concesión o privatización del servicio público de que se trate. Deberá de tomarse en cuenta lo siguiente:

- 1.- ¿Qué porcentaje de la población utiliza o recibe la prestación de un servicio concesionado en especial?
- 2.- ¿Cuál es la opinión acerca de la prestación del servicio concesionado?
- 3.- ¿Cuál es el ingreso promedio por persona en cada sector de la población?
- 4.- ¿Cuál es el egreso promedio por persona en cada sector de la población?
- 5.- ¿Qué cantidad o porcentaje de esos egresos e ingresos son destinados al pago de la cuota por la prestación del servicio concesionado?

Una vez realizado dicho estudio y tomando en cuenta el estado económico por el que atraviesa el país, se tendrán las bases para la privatización del servicio.

6.3.2.- SEGUNDA ETAPA.- ESTUDIO JURIDICO-LEGAL.

Para poder hablar de la privatización de un servicio concesionado, es menester la existencia de un marco jurídico legal, en el que surga al mundo del Derecho, dicha privatización.

Por lo anterior me he permitido, sugerir la existencia de un ordenamiento legal a nivel estatal, sobre materia de concesiones, aún cuando ya se encuentran contempladas en distintos ordenamientos; toda vez que considero que debiera de ser el tema mas extenso, además de prever lo relativo a la privatización de un servicio concesionado; conteniendo además un capítulo especial en el cual se asentarán las bases de dicho acto; no pretendiendo con esto el de que sea la autoridad que otorgó el servicio concesionado, la que se encargue de vigilar la prestación del mismo ya que entoces no estaríamos hablando de un verdadera privatización, sino más bien de una "libre concesión". Y el ciudadano será quien podrá recurrir ante la autoridad competente en caso de conflicto con los prestadores del servicio, con el fin de obtener respuesta favorable a sus intereses.

No deberá de permitirse la existencia de empresas monopolizadoras de la prestación de determinado servicio, esto en cualquiera de los tres niveles de gobierno, generando de está manera una verdadera competencia, en donde el beneficiario será el ciudadano que recibe la prestación del servicio.

En materia de bienes, los cuales también formaron parte de la concesión, al hablarse de una privatización, siempre y cuando no sean obsoletos o impliquen un

retraso para la prestación del servicio, estos deberán de ser adquiridos por el particular para la prestación del servicio, no pudiendo devolverlos cuando se trate de que el mismo concesionario es ahora el propietario y encargado de la prestación del servicio.

6.3.3.- TERCERA ETAPA.- LA CONCESION COMO VIA HACIA LA PRIVATIZACION.

Para llegar a esta etapa es necesario que se haya agotado el procedimiento para el otorgamiento de la concesión y que esta haya sido ratificada por ulteriores administraciones municipales y que exista la concesión de uno o varios servicios públicos, una constante supervisión y vigilancia por parte de la autoridad municipal, acerca de la debida prestación del servicio público, y sobre todo la no existencia de quejas fundadas por parte de la población. Visto lo anterior nos llevaría a pensar que existe una satisfacción total por parte de quien recibe el servicio.

Conforme a la época que estamos viviendo, a las necesidades y a los grandes cambios que surgen en el mundo, se puede llegar al otorgamiento de la concesión de algún servicio público municipal, no siendo requisito indispensable al otorgar en concesión determinado servicio, la idea de la privatización del mismo, ya que esta etapa se desarrollará conforme al debido cumplimiento de la prestación del servicio y que la autoridad municipal al dejar de prestar ese servicio se ha avocado a mejorar otros servicios, que continúan realizando, estando plenamente convencida la población de que se llevo a cabo, un gran paso por parte de la administración municipal.

Es esta etapa cumple un papel muy importante los estudios socio-económicos y encuestas, realizados a la población ya que será una de las bases de partida para la privatización de algún servicio.

Considero que el paso más difícil de realizar es el otorgar en concesión la prestación de algún servicio público, ya que el pueblo de México está acostumbrado a un paternalismo exagerado por parte del gobierno, y el hablar de otorgar en concesión tal servicio, llevaría a pensar: el gobierno ya no quiere seguir cumpliendo con su obligación, y por eso le va pasar la prestación de "X" servicio a los particulares para que éstos se aprovechen de la necesidades del pueblo, lo cual nos lleva a creer en la existencia de un gobierno que no cumple y un pueblo que es oprimido; sin embargo, creo que la solución está en la administración pública, primeramente el concientizar a la población sobre los beneficios que se van a obtener no solo en la prestación misma del servicio sino también en su propia economía, ya que tratándose del servicio de limpia y recolección de basura, existirían centros de acopio de materiales reciclables, además de que la población buscaría el comprar artículos que entre sus materiales de fabricación o de envoltura, se encontrarán los que se pueden reciclar, lo cual contribuirá a tratar de solucionar un poco el problema ecológico, y por ende obligaría a los fabricantes a ocupar como materias primas materiales reciclables; en el servicio de parque y jardines se pudiera pensar en un parque deportivo multifamiliar, el cual contará con diversas áreas para la práctica de deportes y el esparcimiento, contribuyendo a que surgieran entre otras cosas, nuevos valores deportivos en el país y no como han surgido hasta hoy en día, en donde los nuevos deportistas necesitan de algún padrino para continuar entrenando y practicando determinado deporte, de lo contrario se carrera se ve truncada, así mismo no será exclusividad la práctica de determinado deporte para una clase social, ya que la población en general contará con las mismas oportunidades y lo más importante contribuirá a la convivencia familiar; en materia de mercados, si el lugar en donde se encuentran ubicados es limpio y

cuenta con algunos avances tecnológicos, la población acudiría a estos lugares, el costo de los productos no tendrá porque ser mayor al existir tecnología, porque simplemente está es una inversión a largo plazo, además de que el invertir en el edificio, es acrecentar un patrimonio, no debemos olvidar de que esto, se aplicará también en las centrales de abasto, y lo que se pudiera considerar lo más importante es el que las ganancias de los comerciantes quedan en el municipio y se invierten aquí mismo, y no salen a acrecentar el bolsillo de empresarios de grandes cadenas comerciales que a lo mejor nunca han venido a nuestra ciudad.

CONCLUSIONES.

PRIMERA: Una vez realizados los estudios tal como lo he venido repitiendo a lo largo del presente trabajo, se pudiera llegar a la privatización de determinado (s) servicios públicos, dentro del municipio, ¿Con cuál servicio se va a iniciar?, definitivamente será con aquel que cuya concesión ha arrojado mejores y mayores resultados a la población, pero para la concesión de algún servicio propongo iniciar con el de limpia y recolección de basura, ¿Por que elegir esté?, no es nada raro, ya que en distintas ciudades dentro del territorio nacional, se está planeando en la concesión de esté servicio, ya que es uno de los servicios en que municipio invierte más recursos humanos y económicos, debido a las grandes cantidades de desechos orgánicos e inorgánicos que son recogidos día a día en los municipios, y los problemas con lo rellenos sanitarios, como lo es la falta de estudios técnicos para la ubicación de los mismos, el no contar con la maquinaria necesaria para cumplir con los lineamientos ecológicos. De igual manera podemos referimos al servicio público de parques y jardines, de alumbrado público, de mercados y centrales de abasto, etcétera.

Nos damos cuenta que el municipio está creciendo desmesuradamente y a pasos gigantescos, vivimos en una ciudad de alrededor de 500,000 habitantes, con más de 100 colonias, con una población que mensualmente genera más de 5000 toneladas de desechos orgánicos e inorgánicos, y una autoridad que cuenta con un relleno sanitario, alrededor de 30 camiones recolectores, de los cuales el 40%, se encuentra en pésimas condiciones de operatividad y diez contenedores, en base a esto, nos damos cuenta inmediatamente de que existe un gran crecimiento

urbanístico y demográfico y que la autoridad municipal, en la prestación del servicio de limpia y recolección de basura, no cubre rutas diariamente o semanalmente en un 100%, y podemos establecer de esta manera otros servicios, que tampoco son prestados en un ciento por ciento, por lo tanto es necesario el buscar soluciones, la mejor de ellas es la concesión.

SEGUNDA: Considero pertinente que los Ayuntamientos Municipales, realicen las gestiones necesarias para eliminar todos esos cándados y obstáculos legales, que vienen a frenar las concesiones, ya que debido a éstos, los particulares posiblemente interesados en adquirir alguna concesión, se ven frenados, por el término legal que se establece como plazo de duración de la concesión; la autoridad municipal realmente se da cuenta de que no puede prestar un servicio, vamos sabe de antemano su imposibilidad en la debida prestación de un servicio público y no obstante eso, está es quien frena la posible solución, por lo tanto se debe de permitir que el término para el otorgamiento de una concesión sea por determinados años, y prorrogables.

Es necesario el fomentar en los distintos Ayuntamientos en el Estado de Guanajuato, y que poseen características similares a Celaya, en la prestación de un servicio público; deben de ser flexibles en la solución del problema, y dejar de ser tan rigoristas en los ordenamientos legales. No es posible que un Ayuntamiento hable de la inoperabilidad de algún servicio público, sino hace lo que es de su parte para buscar una solución y de esta manera también, dar seguridad al particular que busca una concesión.

Me he de permitir conforme a lo desarrollado en el presente a trabajo, el recomendar a los Municipios que presentan grandes problemas similares a los de la ciudad de Celaya, Gto., en la prestación de determinados servicios públicos municipales, el tratar de buscar solución por la vía de la concesión, y que comiencen a desaparecer todas esas piedras jurídicas en aquellos ordenamientos que frenan el otorgamiento de concesiones, por que el particular quiere seguridad, toda vez que el va a invertir recursos económicos y humanos y sobre todo tiempo, en prestar un servicio público como se comprometió y sobre todo satisfaciendo necesidades de acorde a las exigencias de la población.

Por lo que respecta al término de duración de la concesión, sugiero que sea por quince años, lo que viene a ser cinco administraciones municipales, este tiempo lo considero suficiente, ya que el particular ha recuperado lo que ha invertido y ha obtenido ganancias, debemos de tener en cuenta que la autoridad municipal, ha de ejercer vigilancia respecto de la forma en que se está prestando el servicio, por que es sabido por nosotros que la autoridad puede revocar o dar por terminada una concesión UNILATERALMENTE, siendo muy importante la observación y vigilancia en el desarrollo de la concesión por parte de está, lo cual deberá de ser avalado también por la población, ya que finalmente es a está, quien se le satisfacen necesidades.

TERCERA: De artemano sabemos que los presupuestos otorgados al Municipio ó aquellos de los que se puede allegar, no son suficientes como para dar solución a todas sus necesidades, máxime si tomamos en cuenta que estos tienen que aplicarse a la operatividad de servicios públicos, al fortalecimiento de la

infraestructura del municipio, pavimentación y urbanización de calles y avenidas, mantenimiento de las mismas, salarios del personal, aún cuando se pudiera decir que la autoridad no supo administrar los recursos del pueblo, también debemos darnos cuenta de que no podemos quitarle fondo económicos a determinado servicio público para darle a otro, máxime si todos los renglones económicos de administración pública municipal son importantes.

CUARTA: Es difícil, desaparecer el paternalismo que tanto ha perjudicado al mexicano, por que no se nos ha permitido el que nos preocupemos para buscar soluciones a determinados problemas, como lo es al darnos cuenta en la mala prestación de determinado servicio público, ya que solamente nos limitamos ha realizar una llamada a la autoridad y exponer nuestros problemas con ese servicio, ya que consideramos que es obligación únicamente de la autoridad el dar solución al problema, total para eso se supone que pagamos impuestos; pero en realidad la autoridad no presta el servicio por el solo hecho de no hacerlo, o realmente existe algún impedimento para desarrollarlo correctamente, por lo que se solicita del apoyo del ciudadano para con la autoridad; es necesario involucrar al ciudadano en las tareas gubernativas, así como en las alternativas y soluciones a determinados conflictos.

SEXTA: Poco a poco y conforme se vaya otorgando en concesión determinados servicios públicos municipales, nos podremos dar cuenta de cuales de estos servicios públicos, son prestados de manera óptima, y comenzar a la privatización gradual de los mismos.

SEPTIMA: Propongo una adición al artículo 117 fracc. II, último párrafo, de la Constitución Política del Estado, a fin de que quede de la siguiente manera: Los Ayuntamientos con sujeción a la Ley... o concesionada, con la posibilidad de llegar a la privatización. Adición a la Ley Orgánica Municipal, en su capítulo segundo, para efecto de que se establezcan disposiciones legales en relación a aquellos servicios que fueron concesionados por los ayuntamientos y puedan ser privatizados. En materia local y para ser más precisos en el servicio de limpia y recolección de basura, sea reformado el reglamento relativo y se establezca un capítulo relativo a la concesión, y posteriormente a la privatización.

Sabemos que a nivel estatal se ha dado una iniciativa de adición a la Constitución Política del Estado de Guanajuato, en relación a la prestación de un servicio público como lo es el de la seguridad pública, el gobierno estatal ha recurrido a la iniciativa privada para la óptima prestación de dicho servicio, al pretender autorizar al Ejecutivo del Estado, el funcionamiento de servicios privados de seguridad, siempre y cuando, se realice bajo los lineamientos que la misma ley ha de establecer; de lo cual podemos derivar que existe un firme propósito por parte de la autoridad en tratar de resolver problemas, en donde está a su alcance dicha solución; por lo tanto, no veo por que la autoridad municipal, no comience a dar pasos a la solución de problemas para la debida prestación de algún servicio.

Para efecto de lo anterior y de hacer realidad los aspectos mencionados, pongo a consideración de este H. Jurado, el siguiente modelo o formato de concesión, toda vez que este municipio, al igual de los que integran el Estado de Guanajuato, carecen de alguno:

**MODELO DE FORMATO PARA UNA
CONCESION.**

En Celaya, Estado de Guanajuato a los ... días del mes de ... de mil novecientos noventa y ..., el H. Ayuntamiento de la ciudad de Celaya, Estado de Guanajuato, representado en este acto por el C. ..., en su carácter de Presidente Municipal, los C.C. ... y ..., con el carácter de síndicos del Ayuntamiento, el C. Lic. ..., en su carácter de Secretario del H. Ayuntamiento y el C. ..., en su carácter de Tesorero, por una parte y por la otra, las empresa denominada ... representada en este acto por los C.C. ... con el carácter de Director General y Apoderado General para Pieltos y Cobranzas, Actos de Dominio y Administración, respectivamente, celebran la presente CONCESION DEL SERVICIO DE LIMPIA Y RECOLECCION DE BASURA, en base a los siguientes:

ANTECEDENTES

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 de limpia y recolección de basura de la ciudad de Celaya, Gto..
- II.- Que con fecha del.. de ... de mil novecientos noventa y ..., el Ayuntamiento en la

sesión número..., acordó: el otorgar en Concesión, el Servicio de Limpia y Recolección de Basura del municipio, de Celaya, Gto., a aquél particular interesado y que reuniera los requisitos legales y lineamientos plateados en esa sesión.

III.- Que con fechas del día..., ..., ... y ... del mes de ... de mil novecientos noventa y ..., se publicaron: en el Diario Oficial de la Federación, Periódico Oficial de Gobierno del Estado de Guanajuato, periódico ..., con circulación nacional, periódico ..., con circulación en el Estado y en los diarios..., con circulación: en esta localidad, las correspondientes publicaciones para subasta pública y bases para el otorgamiento de la concesión del servicio de limpia y recolección de basura.

IV.- Tener su domicilio en Portal Independencia #101, centro de la ciudad de Celaya, Gto..

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 fé del Notario Público Número... Lic. ..., de la ciudad de ..., con el número de escritura constitutiva...,

Registro Público del comercio de la ciudad de

- II.- Tener su domicilio en ..., de la ciudad de
- III.- Ser los representante legales de dicha empresa los C.C. ..., según lo acreditan con el poder ..., pasado ante la fé 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 de limpia y recolección de basura, 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 en el municipio de Celaya, Gto., sea prestado debidamente el Servicio de Limpia y Recolección de Basura 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 Celaya, Gto., este exige cada día más, recursos económicos municipales, para la prestación del Servicio de Limpia y Recolección de Basura y que el municipio se ve imposibilitado para allegarse más recursos económicos, debido a que

deben de aplicarse en otros regiones de la Administración Pública Municipal.

III.- Que considerando que la Ley Orgánica Municipal para los Municipios del Estado de Guanajuato, prevee la concesión del Servicio Público de Limpia y Recolección de Basura, para que este sea prestado por los particulares que reúnan los requisitos establecidos para dicha concesión.

IV.- Que el Congreso del Estado de Guanajuato, en la sesión número..., ha aprobado la concesión del Servicio de Limpia y Recolección de Basura, en el Municipio de Celaya, Gto., en vista al término de duración de la presente.

EL H. AYUNTAMIENTO DE LA CIUDAD DE CELAYA, ESTADO DE GUANAJUATO, QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA "LA AUTORIDAD, TIENE A BIEN CELEBRAR LA CONCESION DEL SERVICIO DE LIMPIA Y RECOLECCION DE BASURA DE ESTE MUNICIPIO, CON LA COMPAÑIA ..., 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 Servicio de Limpia y Recolección de Basura del Municipio de Celaya, Gto., a favor del "La Empresa", por el termino de 15 quince años, prórrogables, por tiempo indeterminado, a juicio de "La Autoridad", comenzando a contar a partir de los sesenta días siguientes a la fecha de firma del presente documento.

SEGUNDO: Se afectán los siguientes bienes para la Concesión del Servicio de Limpia y Recolección de basura, del municipio de Celaya, Gto.:

- a)...
- b)...
- c)...
- d)...
- e)...
- f)...
- g)... y
- h)...

Teniendo como base de su valor la cantidad de N\$..., según avalúo practicado por la compañía..., con una duración de operatividad apróximada, sometida a condiciones normales de operación y mantenimiento de ... años para los siguientes, de ... años, para ..., de ... años ..., Comprometiendose "La Empresa", a conservar en buenas condiciones el equipo.

TERCERA: "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.

CUARTA: Del incumplimiento de "La Empresa", a las cláusulas anteriores motivará la pérdida de la fianza otorgada por está 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 tuviere lugar.

SEXTA: "La Autoridad", aprobó los estudios y proyectos, con sus respectivas modificaciones, que primeramente pretende realizar "La Empresa", para la mejor prestación del Servicio de Limpia y Recolección de Basura, 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 está 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 adquiere, la cantidad de N\$. (...), 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 N\$. (...), 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 en todo el municipio de Celaya, Gto., de modo eficaz uniforme y continuo a toda persona que lo solicite.

DECIMA PRIMERA: "La Empresa", se obliga a adquirir todos los vehículos necesarios para la prestación del servicio y cubrir las rutas necesarias para una correcta recolección de basura.

DECIMA SEGUNDA: "La Autoridad", se encargará del aseo y limpieza de los bienes de uso común y de dominio público, tales como sus propios edificios, parques, alamedas, calzadas y jardines.

DECIMA TERCERA: "La Autoridad", podrá otorgar permiso, a quien reúna los requisitos establecidos y fijados por la misma, para el establecimiento de Centro de Acopio, pudiendo "La Empresa" contar con algunos, siempre y cuando no excedan de 20% de los establecidos en el Municipio.

DECIMA CUARTA: "La Empresa", tendrá la facultad de decidir respecto del personal que labora en la prestación del Servicio de Limpia y Recolección de Basura, quienes continuarán laborando en la prestación del servicio concesionado.

DECIMA QUINTA: La tarifa que tendrá que cubrir, el particular que solicite el servicio de Limpia y Recolección de Basura, será por la cantidad de NS... (...) diariamente, pudiendo cubrirlo el particular de manera bimestral, trimestral, semestral o anualmente, según su conveniencia, para lo cual pasará a pagar en los domicilios que al efecto señale "La Empresa".

DECIMA SEXTA: "La Autoridad", quedará exenta del pago de la cuota por el Servicio de Limpia y Recolección de Basura, únicamente por lo que respecta de la generada en las oficinas de esta y demás instalaciones en donde preste algún servicio público o de beneficio a la comunidad.

DECIMA SEPTIMA: "La Autoridad", a solicitud de "La Empresa", y cada que el alza de la vida lo justifique, podrá realizar ajustes y revisiones a las tarifas que deban cubrirse por la prestación del servicio concesionado; pudiendo la autoridad realizar los estudios que considere pertinentes para tal determinación.

DECIMA OCTAVA: "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 NOVENA: "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, establecidas en los ordenamientos legales o cuando lo fije el interés público.

VIGESIMA: 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 refiere las cláusula 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 se haya dado en contravención de lo establecido en dicha cláusula.

VIGESIMA PRIMERA: 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 esta etapa, "La Autoridad", podrá variar su resolución o confirmarla, debiendo invocar las causas en que funde está.

VIGESIMA SEGUNDA: "La Autoridad", se reserva el derecho de otorgar otra concesión en relación a 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 TERCERA: Para la interpretación y cumplimiento del presente se estará a los Tribunales administrativos o civiles de esta 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 DEL ALCANCE Y CONSECUENCIAS
LEGALES.

Por "La Autoridad":

C. PRESIDENTE MUNICIPAL. C. SINDICO PROP. DEL H. AYUNTAMIENTO.

C. SINDICO PROP. DEL H. AYUNTAMIENTO. C. SRO. DEL H. AYUNTO.

C. TESORERO MUNICIPAL.

Por "La Empresa":

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

BIBLIOGRAFIA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial Trillas. México, D.F., 1992.

COMPILACION DE LEYES DEL ESTADO DE GUANAJUATO. LV Legislatura. Guanajuato, Gto., 1994.

DE PINA Rafael. *Diccionario de Derecho*. Editorial Porrúa. México, D.F., 1988.

INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F., 1988.

FRAGA Gabino. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, D.F., 1990.

OCHOA Campos Moises. *La Reforma Municipal*. Editorial Porrúa. México, D.F., 1981.

REGLAMENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE CELAYA, GTO.. H. Ayuntamiento Constitucional 1985-1988. Celaya, Gto., 1988.

REMUNERACION Por Resultados Consultores S.C.. *Estructura De Organización de la Presidencia Municipal De Celaya, Gto.* León, Gto., 1994.

**RENDON HUERTA Barrera Teresita. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa. México,
D.F., 1985.**