

# UNIVERSIDAD DE SONORA

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES

DEPARTAMENTO DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

## El Régimen Jurídico de los Servicios Públicos Municipales



**TESIS PROFESIONAL**

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

*José Fernando del Castillo Vejar*

DIRECTOR DE TESIS: LIC. GENARO ENCINAS EZRRÉ

Hermosillo, Sonora

Abril de 2004

# Universidad de Sonora

Repositorio Institucional UNISON



**"El saber de mis hijos  
hará mi grandeza"**



Excepto si se señala otra cosa, la licencia del ítem se describe como openAccess

## DEDICATORIA

**A mis padres**, que en mi educación se esforzaron por inculcarme los mejores de los principios. **A mi Madre**, que con todo su cariño y amor se preocupó hasta el último día por mi educación, salud y principios dedicando así su vida, a mis hermanos y a mí, para hacernos hombres de bien; y **a mi Padre**, que como ejemplo de admiración y con sus sabias enseñanzas logro culminar los deseos de mi madre y de esta manera sacarnos adelante.

**A mi abuela sol**, que con su esmero en los momentos más difíciles estuvo ahí para apoyarnos con toda su paciencia y tolerancia, aun cuando estando con ella no fui el mejor estudiante y a lo mejor ni el más bien portado de los nietos.

**A mis hermanos**, que con la motivación de estar siempre juntos nos apoyamos y esforzamos en la universidad para poder ser mejores e independientes y así realizar los sueños de nuestra madre siendo hombres de bien.

**A mis tíos**, que siempre han cooperado con su granito de arena, compartiendo sus experiencias personales, conocimientos y más que nada con los sabios consejos que día a día han sido muy útiles.

**A mis maestros**, que con sus cátedras y conocimientos, humanistas y éticos, me han llevado a ser un buen profesionalista.

**A mis amigos**, que en las noches de desvelo estuvieron conmigo estudiando, haciendo tareas, trabajos y compartiendo experiencias, por lo cual les agradezco mucho.

## CONTENIDO

	<i>PAGINA</i>
<b>DEDICATORIA</b>	01
<b>CONTENIDO</b>	02
<b>PROLOGO</b>	06
<b>CAPITULO PRIMERO <i>EL MUNICIPIO COMO PILAR DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL</i></b>	08
1.1.- CONCEPTO DE MUNICIPIO	09
1.2.- DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO	16
1.3.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	18
1.4.- LA AUTONOMIA MUNICIPAL	23
<b>CAPITULO SEGUNDO <i>EL AYUNTAMIENTO COMO ORGANO REPRESENTATIVO DEL MUNICIPIO</i></b>	26
2.1.- PUNTO DE PARTIDA	27
2.2.- LA ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO:	28
a).- Definición y Caracterización	28
b).- Integración	30



2.3.- FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO	31
2.4.- LA COMPETENCIA DEL AYUNTAMIENTO	32
2.5.- RESUMEN	35
<b>CAPITULO TERCERO ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL SERVICIO PUBLICO</b>	<b>37</b>
3.1.- ACTIVIDAD DIRECTA O INDIRECTA DE UN ORGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA	39
3.2.- SATISFACCIÓN DE NECESIDADES COLECTIVAS	39
3.3.- REGIMEN JURÍDICO DE DERECHO PUBLICO	39
3.4.- LA GENERALIDAD	40
3.5.- LA IGUALDAD	40
3.6.- REGULARIDAD	41
3.7.- CONTINUIDAD	42
3.8.- GENERALIDAD	42
3.9.- CONTINUIDAD	42
3.10.- REGULARIDAD	42
3.11.- OBLIGATORIEDAD	43

3.12.- PERSISTENCIA	43
3.13.- GRATUIDAD DEL SERVICIO	43

**CAPITULO CUARTO *CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA*** 45

4.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	46
---	----

4.2.- LEY GENERAL DE VIAS DE COMUNICACIÓN	49
---	----

4.3.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL	50
--	----

4.4.- LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LA LEY ORGANICA MUNICIPAL DE CADA ESTADO	51
--	----

4.5.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO	52
-------------------------------	----

4.6.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	52
---	----

**CAPITULO QUINTO *EL OTORGAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES*** 54

5.1.- CONCEPTO Y ACEPCIONES DEL SERVICIO PUBLICO	55
--	----

5.2.- ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO	56
--------------------------------------	----

5.3.- CLASIFICACION TÉCNICA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	57
5.4.- REFERENCIA DE CADA UNO DE LOS SERVICIOS	59
5.5.- FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	92
5.6.- LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA	97
<b>CONCLUSIONES</b>	101
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	104
<b>LEGISLACIÓN CONSULTADA</b>	106

## PROLOGO

Tomando en cuenta que cotidianamente el habitante tiene contacto directo con las autoridades municipales y se preocupa por que estas cumplan cabalmente con su obligación de atenderlos, me decidí por un tema de importante contenido social, que a la vez inquieta su estudio desde el punto de vista jurídico.

Ciertamente la importancia de la administración municipal para los habitantes de una localidad, radica en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Al ciudadano común, no le interesa realmente si hay o no suficiencia de presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, lo único que es trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas.

Como rubro de alta significación en la competencia del ente municipal, el servicio público ha sido establecido constitucionalmente, creando con ello, una esfera de actuación definida para todos los municipios del país.

Consecuentemente pues, es necesario establecer algunos puntos elementales y sugerentes sobre la temática de los servicios que presta la administración local.

Una necesidad colectiva es la que satisface por medio de la correspondiente institución pública, alcanzando un concepto capital del derecho político y del administrativo. Los servicios públicos son consecuencia de la cultura y del grado cívico alcanzado por una sociedad.

La competencia constitucional del municipio a nivel local, se rige en cada entidad federativa por su respectiva Constitución Política, que determina el numero de municipios que integran el Estado, lo relativo al gobierno municipal y en general, a las materias y funciones que les corresponde desarrollar.



En Sonora la Ley de Gobierno Municipal contiene fundamentalmente preceptos atinentes al establecimiento, organización, funciones e integración del Ayuntamiento. Este instrumento normativo desglosa mas detalladamente la competencia comunal. Norman también el ejercicio de tal competencia, los reglamentos que expide o debe expedir cada Ayuntamiento de acuerdo a la Constitución General de la Republica, a la particular del Estado y a la Ley de Gobierno Municipal. Todos los aspectos relativos al entorno jurídico de la vida municipal serán ponderados al abordar el tema de la prestación de los servicios públicos.

Bajo la anterior perspectiva ofrecemos a la alta consideración de los integrantes de la Comisión Revisora de esta tesis y al Jurado Calificador del examen respectivo, este trabajo académico con el cual pretendo alcanzar el titulo de Licenciado en Derecho, expedido por la Universidad de Sonora a quien debo mi formación profesional.

JOSE FERNANDO DEL CASTILLO VEJAR



## **CAPITULO PRIMERO**

### **EL MUNICIPIO COMO PILAR DE LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL**

#### **1.1.- CONCEPTO DE MUNICIPIO**

#### **1.2.- DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO**

#### **1.3.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

#### **1.4.- LA AUTONOMIA MUNICIPAL**

## CAPITULO PRIMERO

### 1.1.- Concepto del Municipio

La palabra municipio es de origen romano que etimológicamente deriva del vocablo latino *municipium*, con raíces en *munis* y *carga* y *civitas-ciudad*, que en el sentido figurado significa “el trabajo de la ciudad”.

Según las fuentes latinas la palabra *municipium* presenta una triple significación, en primer lugar, a población fortificada; en segundo lugar, el cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población y finalmente, equivale a los habitantes de las mismas poblaciones.

Cuando se habla del municipio histórico, la doctrina suele tomar en cuenta una doble tradición: la romana, que como sabemos pasa a lo que hoy es España y, después de recibir las influencias de los visogodos y de los árabes, así como después de consolidarse por muchos siglos en suelo peninsular se traslada a las colonias americanas como parte del método de conquista y colonización, mientras que, por otra parte, se toma en cuenta la propia tradición aborigen de los pueblos colonizados del continente americano, no sólo porque dichos pueblos tenían ya, a la llegada de los españoles una cierta organización estable y duradera, sino porque tales pueblos, en no pocos supuestos, según ocurrió en el caso del pueblo mexicano, han sobrevivido a la colonización y continúan manteniendo su propia organización o esta, de alguna manera, ha sido también tomada en cuenta por parte del legislador.

Los orígenes del municipio como organización social se remontan a la historia de algunos países del mundo, como es el caso de Grecia, el “UJI” del Japón, la “SIPPE” en Alemania y el “CALPULLU” azteca.

El municipio históricamente considerado, es hasta la fecha motivo de esforzados estudios en el campo de la investigación socio-jurídica, con el propósito de encuadrarlo como lo que realmente es, una institución básica en el desenvolvimiento de la sociedad, pauta de todas las organizaciones políticas más avanzadas de nuestra época, asimismo, se le considera como piedra angular del desarrollo democrático de los pueblos y obliga al investigador del derecho a buscar soluciones regionales a nivel municipal y esto equivale a encontrar objetivos sociológicos y administrativos que vayan acorde con la realidad del país.

Moisés Ochoa Campos, considera que el municipio es una entidad sociopolítica, es decir, que tiene dos caras dentro de ella que la caracteriza: “es una comunidad social de vecinos y, a la vez, es una entidad política, o sea, una unidad política dentro del Estado”. (1)

Ahora bien, cuando se habla de origen de la familia y de los grupos naturales fincados en el parentesco, antes de que predominen en ellos los vínculos de vecindad a través de la vida nómada a la sedentaria en las agrupaciones gentilicias en el que generalmente se consideran unidos por vínculos de consanguinidad, es decir, por agrupaciones locales derivadas del clan o de la tribu que se vuelven vecinales o domiciliarias en cuanto establecen su estructura económica agraria, hablamos de un municipio primitivo; pero en cuanto logra concretar en el municipio la tendencia a institucionalizarse para fines propios y específicos, este adquiere el carácter de municipio político.

Desde el punto de vista constitucional se le considera como base de la división territorial, de la organización política y administrativa de los estados.

Por lo anterior, se concluye que el municipio tiene dos aspectos fundamentales: El sociológico como unidad social, local, de vecindad y el político, como unidad política y administrativa de los estados de la República.

1.- Ochoa Campos, Moisés. “La Reforma Municipal en México”



Por otra parte, se considera que el municipio es la comunidad imperfecta que satisface insuficientemente las necesidades de las familias y de los individuos que la integran, así pues, se ve precisado a unirse a otros para completar suplir sus naturales deficiencias, sin que sufra perjuicio en sus derechos, apreciando estas uniones el estado, dentro del cual se encuentra insertado el municipio como comunidad territorial, con la necesidad de entenderse con este, sin que signifique la anulación de su personalidad independiente y autónoma.

Por eso, las relaciones entre el municipio y el estado deben establecerse sobre la base de un respeto, por parte de este, de los derechos y la existencia de aquél, por eso debe reconocerse derecho a su autonomía.

Para la concepción del municipio en México, manifiesta Rafael Loret de Mola que hay que aglutinar a los siguientes elementos:

- Población
- Territorio
- Autarquía
- Autonomía
- Descentralización Regional.(2)

Se entiende por población al aglomerado de individuos que establecidos en asentamientos urbanos o rurales de mayor o menor tamaño, expresan civilización en todas sus manifestaciones: Educación, arte, cultura, artesanías, comercio, industrias y otros, así como la división organizada de trabajo, que en términos de producción constituye la riqueza más importante del municipio.

Se habla de territorio como el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos para cada municipio en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas diariamente por la actividad de población y gobierno.

También es considerado como la porción de la superficie terrestre que pertenece a una nación, región, provincia, distrito, etc. Término o circuito que comprende una jurisdicción, un cometido oficial u otra función similar.

Entendemos por gobierno al administrador de los bienes y la hacienda del municipio, integrado en el Ayuntamiento por las autoridades la responsabilidad de cuidar y aprovechar los recursos del mismo municipio de la mejor manera posible, siempre a favor de la población.

Como autarquía nos referimos a la capacidad para autosatisfacerse, para administrarse lo indispensable sin ninguna clase de apadrinamientos, pero, si el municipio va a autosatisfacerse debe hacerlo libremente sin dependencia alguna.

La autarquía implica el reconocimiento en un principio de la substantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal, asentado en el respeto a los miembros, vecinos ciudadanos y es considerada la comuna; en sus relaciones con el estado, como una individualidad natural colectiva, que tiene en si misma el principio de una vida propia, como una persona mayor, teniendo ante todo el derecho de administrar ella misma sus negocios y teniendo solamente como los círculos superiores la organización comunal. El ente autárquico tiene una atribución nativa de facultades para desarrollar funciones que precisamente en principio no corresponde a la administración central, por la cual esta no puede delegarlas y en cumplimiento de las cuales solo puede intervenir ésta última directamente en casos excepcionales, supletoriamente, por deficiencia del organismo al cual originalmente compete.

La autarquía se puede ver desde dos aspectos, el sociológico y el jurídico, respecto al primero, supone la existencia de una verdadera comunidad, independiente de sus miembros pre-existentes y supervivientes también de ellos, con su vigorosa personalidad social; en su aspecto jurídico, la autarquía supone poseer condiciones de capacidad.



Terminaremos diciendo que así como el Estado mediante su actividad de control y supervisión, asegura de que el municipio no rebase su esfera de acción, es necesario para que la autarquía municipal sea una realidad, que el municipio cuente con los recursos legales indispensables, para impedir una intromisión indebida del estado en su propia competencia, un abuso del poder del propio estado; recursos por abuso de poder y se pueden ejercitar ante tribunales administrativos, pudiéndose otorgar también recursos jurisdiccionales para que sean ejercitados ante los tribunales judiciales.

Aludimos que sólo mediante un sistema jurídico de protección a la autonomía y a la libertad el municipio podrá éste desenvolverse libremente y podrá ser cierta su autarquía, de lo contrario será pura ficción.

Nos referimos por autonomía al estado y condición del pueblo que disfruta de completa independencia política, potestad de la que pueden gozar dentro de un Estado los municipios para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno.

El régimen de autonomía municipal existe cuando el estado reconoce desde un principio el carácter de comunidad natural del municipio con sus fines y medios propios y por lo tanto con su esfera particular de acción, implicando desde luego el reconocimiento por parte del estado de la substantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal.

El régimen de autonomía se estudiará más ampliamente dentro de este capítulo.

Se entiende por descentralización regional a la acción de transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del estado.

Andrés Serra Rojas define a la descentralización por región como:

“Una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma hasta un cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) .-Un núcleo de población agrupado en familias.
- b).- Una porción determinada del territorio nacional.
- c).- Determinadas necesidades colectivas...” (3)

Es una forma de organización administrativa descentralizada que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio, de un régimen jurídico establecido por la constitución y reglamentado por sus leyes orgánicas municipales.

En razón de que los municipios no son islas que se ubican dentro del Estado, se deduce que los servicios públicos municipales obedecen a una descentralización por región.

Señala Gabino Fraga, que “la descentralización por región es el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponde a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”.(4)

En virtud de la excesiva centralización ocurrida a través del desarrollo histórico de México, condujo a nuestro país a un anquilosamiento en sus estructuras burocráticas, económicas de servicios, y en general, de prácticamente de todos los aspectos cotidiana de la vida del país. Podría pensarse que el descentralizar, es decir, el ceder tareas, obligaciones, recursos y capacidad de autogestión, no esté inmerso en la coordinación de instancias como un proceso inserto en un sistema nacional, es fundamental que para ponerse en práctica y alcanzar sus objetivos con optimización se requieran tareas de coordinación estrecha entre los gobiernos federal, estatal y municipal.

3.- Serra Rojas, Andres. “Derecho Administrativo”

4.- Fraga, Gabino. “El Derecho Administrativo”



Genaro Encinas, nos señala que “La descentralización de la vida nacional está encausada a reordenar especial y territorialmente las actividades de producción, consumo y distribución, así como de las sociales, culturales, administrativas y políticas en la promoción de adyacente de fortalecer el federalismo y el municipio libre, así como evitar la tendencia concentradora y centralizadora de las actividades en los grandes centros urbanos” (5)

La descentralización municipal mexicana, es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada, servicios que son atribución propia del estado y que mediante las modalidades de coordinación intergubernamental interviene el municipio para su presentación.

De la descentralización se conocen tres modalidades en el aspecto administrativo; a saber, descentralización por región, descentralización por servicio y descentralización por colaboración.

La primera consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que correspondan a la población radicada en una determinada circunstancia territorial.

La segunda, surge cuando alguno de los múltiples servicios que tiene que prestar el estado a la comunidad nacional, necesita de conocimientos técnicos y científicos de los encargados de realizarlos, haciéndose necesaria dicha descentralización.

Y por último, la descentralización por colaboración surge cuando una institución privada ejercita una función pública colaborando con el estado en el cumplimiento de sus funciones.

Tomando en consideración los elementos antes citados se puede considerar que el municipio es una porción territorial que enclavada en un estado esté habitada por núcleos familiares agrupados para la satisfacción de sus necesidades, en forma autónoma y con la suficiente libertad para establecer los servicios públicos que le correspondan de acuerdo con la descentralización regional, designando para ello a sus propias autoridades.

## **1.2.- Definición del Municipio**

La base legal del municipio se encuentra contemplada en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las siguientes bases...” (6)

Hay que tomar en cuenta, que esta disposición la recogen tanto las Constituciones Locales de los Estados de la República Mexicana, como las Leyes Orgánicas Municipales.

Con apoyo en las relaciones de vecindad, Adolfo Posada define al municipio como “núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de vecindad”. (7)

El municipio es una reunión natural de familias dentro de una porción geográfica determinada, para satisfacer adecuadamente el conjunto de necesidades que tocan, por la periferia la esfera de la vida doméstica que sin particular por ello de la intimidad del hogar, son sin embargo, una prolongación de este mismo lugar.

6.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7.- Posada, Adolfo. “Derecho Constitucional”



El municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como mediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en conciencia, atiende a sus fines propios como institución ya los de sus componentes como asociación de estos.

Debemos definir al municipio tomando en cuenta a los tres elementos siguientes:

- a).- El personal constituido por los habitantes agrupados corrientemente.
- b).- El territorio formado por una parte del territorio nacional, territorio municipal que constituye un espacio nacional.
- c) .-El teológico.

El municipio es pues una agrupación natural de familias, formando una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los de sus componentes, ya sean familias o individuos.

Para otros autores el municipio es una idea material en virtud de que la comunidad representa desde el punto de vista material a los valores económicos, pero apartándose de su realidad socio-jurídica.

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

De lo antes expuesto, podemos decir, que casi todas las opiniones coinciden en sostener que el municipio debe ser autónomo y disponer de recursos propios para cumplir sus fines dentro de una determinada circunscripción.



### **1.3.- Administración Pública Municipal**

Si entendemos como parte de la administración pública, el conjunto de normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados que tienen como propósito conciliar el interés privado con el interés público, tenemos que reconocer que la administración pública municipal es la instancia administrativa que reúne y aplica esos elementos, ya que es en el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa entre Estado y sociedad, de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado de la sociedad y la sociedad presente en el Estado.

Considerados como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad del Estado, al municipio y su administración le corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales y nacionales. De acuerdo con este principio, la administración municipal aparece entonces como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la Nación.

Partiendo de estas consideraciones, podemos afirmar que la administración pública empieza en la municipalidad, pues ella se encarga de la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y la comodidad de la vida, bienestar moral y material de los individuos; es la instancia más elemental de la vida pública del individuo y de la sociedad.

Conviene advertir que las atribuciones y funciones del Ayuntamiento se pueden determinar en dos ámbitos: primero, en la administración de los recursos de la municipalidad, bajo la consideración de que el Ayuntamiento es una persona moral capaz de adquirir, poseer, enajenar y celebrar actos civiles, y, segundo la gestión propiamente dicha de los intereses comunes de la localidad. Lo que tenga que ver con la administración lo enmarcamos dentro de las funciones adjetivas y, las de gestión, como funciones sustantivas.

Corresponden a las funciones sustantivas las relativas a servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario y sus relaciones con las autoridades estatales y federales.

“A su vez, corresponden a las funciones adjetivas las de: planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales” (8)

Por otra parte, cabe mencionar que la concepción moderna que se tiene del Estado en la República Mexicana, y otros países con características similares, es la de atribuirse funciones en los aspectos fundamentales para lograr el desarrollo integral de la sociedad. De ahí que el Estado Mexicano tenga como máximas prioridades las funciones de: planear, promover y orientar sus acciones e inversiones hacia un equilibrio y sano desarrollo socioeconómico.

El cumplimiento de esas funciones se garantiza a través de los órganos de gobierno y muy especialmente por la acción del Poder Ejecutivo, en sus niveles federal, estatal y municipal al que corresponde administrar los recursos y las acciones para lograr los objetivos de la sociedad que gobierna.

En general, se puede definir que la administración pública en cuanto a su enfoque práctico, es la actividad que realizan los órganos del gobierno para alcanzar los fines del Estado, con base en los ordenamientos legales que les otorgan atribuciones y competencia específica. Generalmente, se ha considerado que la parte visible de la administración municipal es la atención de las necesidades colectivas, es decir, la función de los ayuntamientos encaminada a prestar servicios públicos a sus comunidades.

“Esta importante tarea se origina en la fase del desarrollo del Estado conocida como “Estado benefactor” o “Estado de servicio”. A partir de esto, varios tratadistas del derecho administrativo formularon la teoría del servicio Público, en la que se considera al Estado con respecto a sus fines y funciones como un prestador de servicios públicos y responsables de la seguridad y bienestar de la población”.(9)

8.- Encinas, Genaro. Opinión citada.

9.- Ochoa, Reynaldo. “Perspectivas de un nuevo Municipio”.



La administración del personal es el medio de obtener el mejor aprovechamiento de los recursos humanos que laboran en las organizaciones; por lo tanto, su objetivo es optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y utilización de los medios materiales, financieros y tecnológicos, así como asegurar la satisfacción de los objetivos institucionales y los intereses y aspiraciones legítimas de los trabajadores. Su función consiste en obtener personal en condiciones óptimas de actitud y aptitud, ubicarlo, desarrollarlo, retribuirlo, motivarlo, y mantenerlo permanentemente en las mejores condiciones para el servicio.

En los municipios urbanos y en algunos semiurbanos, el órgano encargado de las políticas del personal es la oficialía mayor o en su caso, la dirección de administración. En los municipios rurales, en la práctica, la función es asumida por el secretario del ayuntamiento y en materia de sueldos y salarios por el tesorero municipal.

Tomando como base un municipio medio, los puestos en la administración municipal son: secretario del ayuntamiento, tesorero municipal, director, oficial mayor, jefe de departamento, jefe de oficina, secretario de la presidencia, administrador, contador, contador auxiliar, oficiales administrativos, inspectores, recaudadores técnicos, auditores, personal de mantenimiento técnico, secretarías, mecanógrafas, recepcionistas, archivistas, bibliotecarios, educadores, dibujantes, intendentes, vigilantes, obreros, etc.

La adquisición de los recursos materiales y su adecuada utilización, son un factor fundamental para la buena marcha de la organización municipal; a pesar de que esta función cobra mayor importancia sólo en los municipios urbanos y semiurbanos, es menester que las adquisiciones se hagan con la máxima oportunidad. Por ello, es recomendable que las administraciones municipales elaboren un programa anual de adquisiciones de bienes y servicios conforme a las disposiciones presupuestales. Estos programas permiten una mayor utilización racional de los recursos disponibles, a la vez, facilitan la operación y acción de las oficinas municipales.

Un adecuado programa anual de adquisiciones permite la consolidación de las compras globales y, al mismo tiempo, obtener ahorro para los municipios. Asimismo se garantiza el suministro oportuno de los bienes en condiciones óptimas y proporciona medios efectivos para el control del consumo, entregas y pagos.

Además para el mejor control, uso y aprovechamiento de los recursos materiales, las administraciones municipales deben contar con un inventario actualizado que tenga un eficiente sistema de almacenes y talleres y en aquellos municipios donde esto no sea posible, se deben establecer algunas medidas administrativas que garanticen el mejor uso y conservación de los bienes muebles e inmuebles del municipio.

También debemos considerar que la administración municipal comprende una serie de acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos y asistenciales a los habitantes de una circunscripción territorial. Bajo este supuesto, podemos considerar a la administración del municipio, como un sistema político administrativo, dentro de un marco socio-económico, que actúa bajo un régimen jurídico. Este sistema recoge las demandas que plantea la comunidad, las cuales una vez jerarquizadas son atendidas por los órganos administrativos del municipio a fin de ser convertidas en bienes o servicios para la comunidad.

Para que este proceso de conversión se realice intervienen:

- a) Estructuras.- que representan la división de las funciones mediante una organización administrativa. Las estructuras pueden ser de regulación, de operación y de apoyo administrativo.
- b) Procedimientos.- para la prestación de los servicios, la regulación de obras municipales y la regulación de actividades de los particulares.
- c) Recursos.- que pueden ser humanos, financieros y materiales.

Mediante las estructuras de regulación se pretende dar coherencia a la acción de gobierno y permitir la racionalización y optimización en la aplicación de los recursos públicos del municipio y comprenda básicamente las funciones de:



- Planeación
- Programación
- Presupuestación
- Evaluación
- Control
- Estadística
- Mejoramiento Administrativo.

En la administración pública municipal estas funciones se identifican en los siguientes órganos:

En los municipios urbanos y ciudades metropolitanas pueden existir un órgano de regulación cuyas funciones serían las de planeación, programación y presupuestación, evaluación y control de las acciones en que el municipio ha de comprometer recursos y la formulación del presupuesto, con base en esos programas. Le compete asimismo procurar la coordinación con dependencias tanto federales como estatales.

En los municipios semiurbanos y rurales estas funciones son ejercidas por la Tesorería Municipal.

Mediante las estructuras de operación se pretende alcanzar los objetivos municipales relativos a la prestación de servicios y se identifican con las siguientes funciones: gobierno, finanzas, servicios públicos, obras públicas y se pueden realizar por los siguientes órganos:

- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería
- Obras y Servicios Públicos, Desarrollo Urbano
- Cultura y Bienestar Social y
- Seguridad Pública.



Mediante las estructuras de apoyo administrativo se pretende desarrollar las funciones de apoyo interno y se identifica con las tareas de personal, recursos materiales y servicios generales, mismas que quedaron detalladas anteriormente.

#### **1.4.- La Autonomía Municipal**

El régimen de autonomía municipal existe cuando el Estado reconoce desde un principio el carácter de comunidad natural del municipio con sus fines y medios propios, y por lo tanto en su esfera particular de acción. Esto desde luego implica el reconocimiento por parte del Estado de la substantividad real, geográfica y sociológica de la entidad municipal.

El tema de la autonomía municipal parte desde el origen mismo del municipio y particularmente en la concepción que a este le dio el Constituyente de Querétaro, que fue el primero que elevó a este órgano de gobierno, a la normalidad constitucional.

Juan Palomar de Miguel, define a la autonomía como “el Estado y condición del pueblo que disfruta de completa independencia política; condición de las personas que no dependen de nadie en algunos conceptos. Potestad de las que pueden gozar dentro de un estado las regiones, provincias, municipios y otras entidades, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno”.

El Diccionario de la Real Academia, nos señala que la autonomía significa: “Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política; potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobiernos propios”.

Rafael de Pina manifiesta que la autonomía “Es la potestad de que pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial y que les permita -cuando la tienen- la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por ciudadanos”. (10)

La Enciclopedia Jurídica Española, define a la autonomía como derecho de propio y directo gobierno que tiene toda comunidad humana en virtud de su personalidad y peculiares necesidades y en proporción a los medios reales y personales que posee para cumplir sus fines.

El municipio dentro de este régimen es considerado en sus relaciones con el estado como una individualidad natural colectiva, con una vida propia y que tiene derecho a administrar ella misma sus negocios.

La autonomía se puede ver desde dos puntos de vista, el sociológico y el jurídico.

Como sociológico, se supone la existencia de un núcleo social coherente, con vida propia, con una vigorosa personalidad que sobresalga en el medio social con caracteres propios; supone la existencia de una verdadera comunidad natural, independiente de los miembros que la forman; y en su aspecto jurídico, supone condiciones suficientes de capacidad en esa, comunidad natural, capacidad consistente en que el ente autónomo pueda darse a sí misma las normas que rijan sus actividad, así como determinar y garantizar la fuerza obligatoria de las mismas en su aplicación práctica, en una palabra, que esté capacitado para gobernarse a sí mismo.

La característica esencial del organismo autónomo es el de poseer facultades legislativas desde el punto de vista material dentro del campo de su propia competencia.

10.- De Pina, Rafael, “Derecho Civil Mexicano”.

Nunca como hasta ahora el municipio ha recibido un impulso definitivo para su auténtica transformación en la vida nacional como consecuencia de las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, dividiendo dicho precepto en diez fracciones de las cuales siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, siendo este un acto de justicia que por primera vez en la historia de México, otorgaba al municipio las bases fundamentales para alcanzar su plena autonomía y libertad.



## **CAPITULO SEGUNDO**

### **EL AYUNTAMIENTO COMO ORGANO REPRESENTATIVO DEL MUNICIPIO**

#### **2.1.- PUNTO DE PARTIDA**

#### **2.2.- LA ORGANIZACIÓN DEL AYUNTAMIENTO:**

**a).- Definición y Caracterización**

**b).- Integración**

#### **2.3.- FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO**

#### **2.4.- LA COMPETENCIA DEL AYUNTAMIENTO**

#### **2.5.- RESUMEN**

## CAPITULO SEGUNDO

### 2.1.- Punto de partida

Los textos constitucionales, tanto el de carácter federal como el de los Estados, se nos muestran profundamente democráticos. Esto es, son textos que, en su estricto formalismo, tienen un elevado grado de perfección, no sólo con respecto a otros sistemas constitucionales, sino inclusive con respecto al mismo ideal democrático que es posible llegar a establecer en una comunidad determinada, compleja, amplia y plural como son los municipios modernos.

Desde esta perspectiva, México puede pasar como ejemplo de una organización municipal progresista y profundamente democrática. Todo lo cual viene a ratificar y a dar plena validez política y jurídica a la doctrina contenida en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma al mencionado artículo 115 constitucional, ya analizada en los capítulos precedentes.

El Municipio mexicano, desde el punto de vista constitucional, repetimos, reúne esas características inherentes a toda sociedad perfecta: la comunidad municipal es, en efecto, la fuente de todo poder; es la que condicionó, por así decirlo, el reconocimiento del constituyente, del originario de 1917 y del permanente que hay venido perfeccionando las provisiones originales mediante sucesivas reformas, de que ha sido objeto el repetido artículo 115 constitucional, el reconocimiento, decíamos, de principios genuinamente democráticos, relativos a la organización y funcionamiento de las entidades municipales, en un contexto doctrinal que a nosotros nos recuerda algunos planteamientos que ya se hacía Cicerón y, desde luego, los autores de la llamada Escuela Jurídica Española; sin olvidar los aportes que han hecho las dos grandes corrientes doctrinarias, la jusnaturalista y la positivista.

El punto de partida, por tanto, en cuanto a los textos formales se refiere, es magnífico. Puede, claro está, perfeccionarse aún más todavía y lo debemos ir haciendo.

Sin embargo, ya es cosa nuestra, es una cuestión de cada comunidad estatal y municipal el saber aplicar con igual pulcritud y perfección esas previsiones constitucionales, para que lejos de quedarse en letra muerta, las pongamos en práctica y las sepamos vivir día a día.

## **2.2.- La organización del Ayuntamiento**

A la luz de los textos constitucionales, la organización municipal gira en torno de la institución del Ayuntamiento: un órgano colegiado, de gran tradición histórica y pleno del más alto sentido democrático, ya que todos y cada uno de los elementos de que se compone son electos democráticamente, a través de sistemas que, si bien presentan algunas variantes de uno a otro Estado, permiten asegurar que garantizan el juego democrático, no sólo de los partidos nacionales y estatales, sino inclusive de los mismos grupos minoritarios, tal como se ha decretado y se ha practicado últimamente en el estado de Tlaxcala, por citar un ejemplo, donde se ha incorporado al Ayuntamiento la figura jurídica de los agentes municipales, que son electos con carácter de regidores, para representar cada uno a su comunidad, existiendo tantos como comunidades integren el Municipio.

### **a).- Definición y caracterización**

El Ayuntamiento es una asamblea, es el órgano principal y máximo del gobierno municipal, en donde se concreta, para su representación, la personalidad del Municipio, la voluntad del Municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal.

La palabra misma de Ayuntamiento ya significa reunión o congregación de personas y proviene de la voz latina *jungere*, que significa unir, juntar, de donde nació la voz del castellano antiguo de *ayuntar*, *ayuntamiento*. Escriche en su famoso *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia* dice que Ayuntamiento es un congreso o junta compuesta de Justicia o Alcalde, de regidores y demás individuos encargados de la administración o gobierno económico y político de cada pueblo.



El Ayuntamiento es una corporación de Derecho público, que goza de jurisdicción territorial y que ejerce el gobierno o todo el poder municipal, y se nos muestra como la suprema jerarquía representativa, no obstante su inmediatez o cercanía con la población.

El Ayuntamiento desde luego difiere del Municipio. Este se define, tomando en cuenta los elementos de la territorialidad y de la población, el Municipio es una comunidad territorial. El Municipio goza de personalidad jurídica propia, tiene carácter público, como se reconoce en todos y en cada uno de los Códigos civiles de las entidades estatales, acatando el precepto constitucional, relativo a su personalidad jurídica. El Municipio es una persona pública, como lo es la Nación y como lo son los estados miembros de la Unión.

El Ayuntamiento, en cambio, es un órgano colegiado; es como la voluntad de esa persona moral de carácter público, que es el municipio; es una asamblea de representación popular, cuya razón de ser consiste en ejercer las funciones inherentes al gobierno municipal, al poder municipal.

Esta definición y esta caracterización es unánime y corresponde a lo establecido en la Constitución general, así como en las constituciones locales. Y por supuesto que se recoge a su vez en cada una de las respectivas leyes orgánicas de los municipios.

El Ayuntamiento es el órgano de gobierno municipal y se integra con individuos, que son electos popularmente, por medio de votación directa y se constituye en la suprema autoridad municipal, al tiempo que es la autoridad más inmediata y directa con respecto al pueblo. Además, el Ayuntamiento es el medio de comunicación directa entre el Municipio y el Estado; entre el Municipio y la Unión.

Al Ayuntamiento, en cuanto órgano colegiado, se le suele reconocer por la ley orgánica municipal una personalidad jurídica propia, distinta a aquella personalidad que toca al Municipio, para todos los efectos legales, como establece el texto del artículo 12 de la Ley Orgánica municipal del estado de Michoacán, actualmente vigente.

## b) Integración

El Ayuntamiento, de conformidad con los textos legales, se compone de un presidente, que lleva el nombre de presidente municipal, de los regidores y síndicos, todos ellos electos popularmente, por votación directa. El número de regidores y de síndicos varía de un Municipio a otros dentro de un mismo estado, debido a la variedad de criterios que toman en cuenta para determinar dicha composición.

Respecto a los síndicos, podemos señalar que en la mayoría de las entidades cada Municipio tiene uno solo, aunque hay entidades en las que se prevé la existencia de dos para cada Municipio, como es el caso de Coahuila; así como hay otras entidades en las que el número de síndicos que deben integrarse al Ayuntamiento se determina de acuerdo a los habitantes, pudiendo existir municipios pequeños que tengan uno solo y municipios grandes que cuenten con dos o más, hasta llegar al número de cuatro, según sucede actualmente en Veracruz.

En cuanto a los regidores, también se aprecian variaciones de un sistema legal a otro y aún dentro de un mismo Estado con frecuencia se combinan criterios diferentes para determinar el número que debe integrar el Ayuntamiento: hay estados que desde el mismo acto legislativo enuncian cuántos regidores tendrá cada uno de sus municipios; en otros casos, se establece un principio abstracto, el cual permite determinar la cantidad en función del número de habitantes que tenga cada Municipio; mientras que en otros, el legislador toma en cuenta la importancia de ciertos municipios, a quien les asigna de manera directa cuántos le corresponden y en cambio al resto de municipios se les asigna un número determinado.

Ahora bien, todas estas variaciones obedecen siempre al principio de guardar una cierta proporcionalidad entre la composición del cabildo y las necesidades reales del Municipio de que se trate. Esto es, se procura evitar una carga burocrática excesiva en los pequeños municipios, a la vez que no tener desatendida a una comunidad mayor .



Motivo diferente es el relativo a los regidores de representación proporcional. En este caso, el legislador ha querido de manera expresa ampliar el juego democrático a fin de que las minorías puedan contar con su propia representación en los ayuntamientos. Sobre este punto se han empleado también varios criterios para tomarlos como base de la asignación de dichos regidores; en unos casos, el legislador asigna la cantidad de conformidad con el número de habitantes que tenga cada Municipio; en otros, resuelve otorgar la presidencia municipal y la sindicatura al partido mayoritario, mientras que el número de regidores se determina por medio de la fórmula del cociente electoral, aplicado sobre la totalidad de votos obtenidos por cada partido político que haya contendido en las elecciones, tal es el criterio que se aplica en Tlaxcala.

Todavía es necesario resaltar que, en este cuadro varían, inclusive cuando se toma como criterio de asignación de regidores el número de habitantes de cada Municipio. Todas las variantes que encontramos en la República obedecen al propósito de que las minorías estén debidamente representadas aunque debemos reconocer que en unos los cauces propuestos son más progresistas que en otros, quizá como resultados de la idiosincrasia en cada entidad.

Los requisitos que se exigen en los elegibles son: se pide, en efecto, que sean mexicanos por nacimiento; que tengan cierto tiempo residiendo en dicho Municipio antes de la elección; que sepan leer y escribir; y que no pertenezcan al estado eclesiástico ni sean militares en activo al tiempo de celebrarse la elección.

### **2.3.- Funcionamiento del Ayuntamiento**

El Ayuntamiento funciona, como todo órgano colegiado de esta naturaleza bajo la forma de cabildo, sesionando cierto número de veces a la semana o mes y mediante los acuerdos correspondientes. Las sesiones son, por regla general de carácter público, y por excepción puede haber también sesiones secretas, según la índole de los asuntos a tratar. Y así colegiadamente es como el Ayuntamiento ejerce su autoridad o sus funciones de gobierno, encargando al presidente municipal que vigile la subsecuente ejecución de dichos acuerdos.



El Ayuntamiento, por otro lado, podrá auxiliarse de comisiones técnicas, con carácter de permanentes o temporales, según la naturaleza de las funciones encomendadas; así como podrá tener organismos públicos descentralizados municipales y empresas de participación municipal, en asociación con otras entidades públicas o del sector social. De esta manera, los acuerdos tomados por el Ayuntamiento tendrán una inmediata acogida por parte de estas comisiones, que normalmente son presididas por los regidores, así como por parte de los organismos descentralizados y empresas municipales que serán los responsables directos de la ejecución de dichos acuerdos, encomendándose casi siempre al síndico el cuidado del uso del dinero público, al igual que el ejercicio de las acciones que corresponda al interés del Municipio y al interés de la vindicta pública.

#### **2.4.- La competencia del Ayuntamiento**

Gracias a la reforma, que hemos venido comentando, al artículo 115 constitucional, se han disipado algunas cuestiones muy importantes, acerca de la materia objeto de la competencia de los municipios, la cual se ejerce a través de su Ayuntamiento. Tales cuestiones, en realidad, han tenido que ver históricamente con esa tendencia hacia la centralización, que la iniciativa de reformas admite y reconoce, más aún, que combate por el exceso de tutela que los poderes del orden federal y del estatal habían venido practicando sobre los municipios.

Ahora, en cambio, se hace expresamente el pronunciamiento acerca de que el Municipio es una comunidad básica y que representa el primer nivel de gobierno. Además, se pasa luego a la asignación de una serie de obligaciones mínimas, en materia de obras y servicios, indispensables para el desarrollo de la vida municipal.

Pues bien, estos dos pronunciamientos resultan suficientes para asegurar, sin lugar a dudas, que los municipios constituyen desde el punto de vista político, verdaderas comunidades de fines totales y que, en consecuencia, ninguna materia que tenga que ver con el cumplimiento y satisfacción de tales fines, podrá ser ajena a la competencia municipal, dentro de su orden preciso de gobierno. El Municipio es, al igual que el Estado en su orden, una

entidad de Derecho público de fines totales: tratándose, por tanto, de dar plena satisfacción y cumplimiento a dichos fines, no existe ninguna limitación ni jurídica ni política en contra de la actividad municipal.

Los fines totales, como bien se sabe, le imponen al Estado, y en su caso al Municipio, el imperativo de mirar y de procurar por todos los medios a su alcance el desarrollo y el progreso de la comunidad en todos los órdenes: social, político, material y económico; tanto respecto al grupo organizado como a cada familia e individuo. Los indicados servicios mínimos, sólo permiten suponer que son lo mismo a realizar por parte del Municipio, dejando plenamente abiertas las puertas para la acción máxima y total.

De acuerdo con este planteamiento, es fácil retomar la vieja teoría sobre que al Municipio le corresponde el ejercicio de funciones ejecutivas, legislativas y judiciales; esto es, le toca un poder de gobierno complejo y amplio que es, guardadas las proporciones y dentro de su orden, igual al del Estado.

Una lectura atenta de las famosas Cartas Puebla o fueros municipales de la Edad Media nos prueba cómo aquellos municipios gozaban de las más amplias facultades legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales, y que tenían el poder suficiente para ordenar su propio comercio de carácter internacional, como hoy se diría, o para organizar sus ejércitos y sus armadas como era el caso del Municipio barcelonés o del aragonés, en donde hacían respetables y hacían respetar las resoluciones de su famoso tribunal de agravios "levantando una fuerza armada". Pero además, consta que tal situación perduró en España hasta los Decretos de Felipe V, llamados de Nueva Planta.

Una observación de la experiencia acerca de lo que sucede con los grandes municipios modernos de Europa o de América, nos demuestra también que el Municipio continúa gozando de muy amplias facultades de gobierno, tanto en el orden legislativo como en los ejecutivo y jurisdiccional, por más que no coincida cierto sector de la doctrina en el empleo de estos términos para referirse a dicho poder municipal. Ninguno de estos municipios modernos dejan de realizar la más amplia acción para ejecutar las obras y servicios, normar su uso;



planear y administrar el patrimonio municipal; corregir, disciplinar y procurar el buen gobierno entre funcionarios y particulares.

Aún cuando no existe un criterio uniforme en la doctrina, consideramos que el Municipio puede dictar actos verdaderamente soberanos en materia de educación, por ejemplo, con fundamento en el artículo 3 de la Constitución general, que sirve de base al Congreso de la Unión y a los Congresos locales para dictar dichos actos, en sus respectivas esferas. No se comprende por qué el mencionado precepto constitucional, tiene virtud para respaldar los actos soberanos de las autoridades federales y las estatales y no la pueda tener para respaldar, con la misma fuerza y con el mismo carácter, los actos del Municipio en tal materia de educación. Y otro tanto cabría señalar, como lo hace la doctrina española de los autores tributaristas, lo que respecta a los impuestos genuinamente municipales.

También queda claro que el Municipio es una instancia subordinada, es un nivel de gobierno que guarda relación para con el Estado y la Unión. Esto no está a discusión, pues de otra manera el Municipio, como observó Kelsen, dejaría de serlo. De lo que se trata pues, es de analizar las posibilidades de actuación que se le reservan al Municipio de conformidad con el nuevo marco jurídico constitucional.

Los servicios mínimos asignados claramente, señalan las materias sobre las cuales tiene el Ayuntamiento una competencia directa e inmediata, no sólo para realizar las obras y los servicios que correspondan, sino también para normar su uso por los particulares.

Como decimos, se trata de obligaciones mínimas. Inclusive el inciso i) de esta relación establece la posibilidad para que las legislaturas locales puedan determinar o fijar nuevas obligaciones mínimas. Con todo, estas obligaciones se decretan sin perjuicio de la normal competencia que se les reconoce por la Constitución general y por las constituciones locales, tal como sucede en materia de educación (artículo 3), en materia hacendaria (artículo 115, IV), en materia de planeación y de desarrollo (artículo 115, V), en materia de servicios de salud, así como en materia económica general, con colaboración con otros sectores, como el público y el social, en los términos de los artículos 25, 26, 27 y 28 en relación en el 115, X de la Constitución general.



## 2.5.- En resumen

Según acabamos de ver, tenemos un nuevo Municipio en México o nos encontramos que al tradicional e invencible Municipio se le ha remozado a tal grado que presenta una nueva fisonomía.

En efecto, Se ha modernizado la misma concepción doctrinal relativa a puntos básicos, objetos de grandes polémicas históricas; se ha ampliado la comprensión ideológica del fenómeno social y político de las comunidades locales, aportándose una importante riqueza doctrinal a través de la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional, que hemos venido analizando; y en consecuencia, se le ha dado al Municipio una configuración más acorde con su naturaleza con la importancia histórica que ha tocado siempre a la comunidad municipal.

El nuevo Municipio, pues, aparece reciamente dibujado como un primer nivel de gobierno, como base fundamental e insustituible para la división política y administrativa del país, como una comunidad básica, como una célula política verdaderamente democrática, capaz de satisfacer y llenar fines totales en beneficio de sus habitantes y de toda la comunidad nacional.

A los mexicanos de todos los partidos políticos nos corresponde aprovechar, lo mejor posible, las banderas que la reforma y adiciones nos brindan en materia social, económica y política, para hacer de nuestros nuevos municipios, entidades donde la democracia se practique sin grandes esfuerzos, con naturalidad y se sirva con mayor participación, dignidad y respeto a los habitantes de los municipios.

Es grato observar que el Partido Revolucionario Institucional ha iniciado un proceso que recoge el espíritu y los principios fundamentales de la reforma al artículo 115 constitucional y los traslada a la polifacética realidad nacional, a través de la "consulta a la base" que ha aplicado en algunos estados de la República. En esta forma, la reforma municipal va adquiriendo solidez en su dimensión política electoral con los éxitos logrados y ayuda al perfeccionamiento de la democracia mexicana.

Ahora bien, lo trascendental en todo nuestro planteamiento son las mismas normas jurídicas reformadas, que nos brindan la posibilidad de vivir esa doctrina, el poner en práctica esos hermosos principios democráticos y de convivencia social en los municipios. Ya es responsabilidad nuestra, como ciudadanos, como vecinos, como el todo social en que nos constituimos en cada Municipio el que dichas previsiones jurídicas se materialicen a nuestro favor, con la misma limpieza doctrinal con que están concebidas. Esta es la gran aportación del Presidente Miguel De la Madrid, a la vida municipal mexicana.

## **CAPITULO TERCERO**

### **ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL SERVICIO PUBLICO**

**3.1.- ACTIVIDAD DIRECTA O INDIRECTA DE UN ORGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**3.2.- SATISFACCIÓN DE NECESIDADES COLECTIVAS**

**3.3.- REGIMEN JURÍDICO DE DERECHO PÚBLICO**

**3.4.- LA GENERALIDAD**

**3.5.- LA IGUALDAD**

**3.6.- REGULARIDAD**

**3.7.- CONTINUIDAD**

**3.8.- GENERALIDAD**

**3.9.- CONTINUIDAD**

**3.10.- REGULARIDAD**



## CAPITULO TERCERO

### **3.1.- Actividad Directa o Indirecta de un órgano de la Administración Pública**

Al considerar como elemento la noción de servicio público a la actividad señalada, forzosamente excluye de la connotación de servicio público a toda actividad que aún cuando puede satisfacer necesidades colectivas, no es realizada por la administración. La administración puede brindar un servicio público directamente o bien en forma indirecta a través de un organismo descentralizado, de una concesión de servicio público o por medio de sociedades de economía mixta.

### **3.2.- Satisfacción de necesidades Colectivas**

Este segundo elemento es considerado esencial, ya que la satisfacción de necesidades de esta clase es la razón de la existencia de servicios públicos, y son estas necesidades las que fundamentan la actividad de la Administración Pública.

### **3.3.- Régimen Jurídico de Derecho Público**

Este tercer elemento también se considera primordial para asegurar el funcionamiento adecuado del servicio, a efecto de que las necesidades que satisface no sufran menoscabos perjudiciales por interrupciones o prestaciones deficientes del mismo servicio. Los servicios públicos deben suministrarse de una manera regular y continua, con objeto de realizar el fin que persiguen; para que el servicio público pueda realizar su fin, es preciso que en su creación, funcionamiento y reglamentación esté sometido a procedimiento jurídico que se caracterice por la preeminencia del interés público sobre el interés individual, y que no es otra cosa que un régimen de Derecho Público.

El procedimiento de Derecho Público esta constituido por un régimen jurídico especial, cuya finalidad es establecer los derechos y obligaciones del público en la utilización del servicio, los de administración pública y sus órganos, y en su caso los del concesionario.

Este procedimiento instituye, además, un régimen especial para los bienes afectados al servicio y el sistema de dotación de recursos para el mismo.

Los caracteres jurídicos propios de los servicios públicos son: La Generalidad, la Igualdad, la Regularidad y la Continuidad.

### **3.4.- La Generalidad.-**

Significa que el servicio público debe prestarse a todas las personas que deban o quieran hacer uso de él, desde luego atendiendo las disposiciones y llenando los requisitos que la Administración haya estipulado en la ley o reglamento del servicio, ya que el servicio público no puede crearse para satisfacer intereses o necesidades particulares, pues será ir en contra de su objetivo mismo.

### **3.5.- La igualdad.-**

Es considerado este carácter jurídico del servicio público desde dos puntos de vista:

- 1.- Referido a la forma en que deben ser satisfechas las necesidades colectivas; y
- 2.- Referido a la situación de los individuos con respecto a la prestación del servicio.

Desde el primer punto de vista, García Oviedo sostiene que las necesidades colectivas requieren una satisfacción racional y adecuada para todos los individuos que integren una colectividad, de tal manera que los servicios públicos deben ser organizados y prestados en tal forma "que en la debida proporción participen de sus ventajas desde la mayoría de los núcleos del país". Lo anterior significa que el carácter individual del servicio requiere, para ser cumplido, que los servicios públicos satisfagan con un criterio de uniformidad las necesidades colectivas, evitándose así la concentración de los servicios públicos en determinados núcleos



de población y, por ende, el abandono de la satisfacción de las necesidades de otros núcleos poblacionales menos importantes.

Desde el segundo punto de vista, se considera que el carácter de igualdad del servicio debe ser referido únicamente a los individuos en cuanto a destinatarios del servicio; el servicio público debe ser igual para todos los individuos que lo aprovechan.

Gabino Fraga, apoya este criterio, al considerar que el principio de igualdad del servicio requiere que todos los que necesiten de él puedan tener acceso en igualdad de circunstancias o disfrutar de prestaciones.

La igualdad, como carácter jurídico del servicio público, debe entenderse en relación con los individuos usuarios del mismo. El servicio debe ser igual para todos los individuos, siempre que satisfagan los requisitos establecidos en la ley del servicio.

El status del usuario frente a la ley de organización y funcionamiento del servicio debe ser uniforme.

### **3.6.- Regularidad.-**

El carácter jurídico de regularidad figura como elemento del servicio público en las definiciones de Gastón Jeze, Maurice Hauriou y Gabino Fraga, quienes señalan que el servicio público debe dar satisfacción regular y continua a las necesidades colectivas; el servicio, para poder brindarse regularmente, debe estar organizado en su funcionamiento por una serie de disposiciones de carácter técnico previamente establecidas y que vayan de acuerdo con las necesidades que el servicio se propone satisfacer" La inobservancia de dichas reglas técnicas trae como consecuencia el funcionamiento irregular del servicio y, por tanto, una satisfacción inadecuada de la necesidad que se pretende cubrir.



### **3.7.- Continuidad.-**

La continuidad del servicio público es un carácter unánimemente aceptado por los tratadistas de concepto en estudio, porque la índole de necesidades que el servicio público debe satisfacer requiere e dicho servicios sean suministrado e una manera constante y sin interrupciones. Si fuere preciso un criterio formal para saber que actividades deberían considerarse servicios públicos, no habría mas que observar los efectos perjudiciales que la colectividad experimenta por la interrupción de ciertas actividades. De igual forma, es la necesidad de la continuidad lo que mueve al legislador a erigir en servicios públicos ciertas actividades que pudieran funcionar al impulso de la libre competencia, y lo es porque el servicio público provee a la satisfacción de exigencias de interés social cuya interrupción quebrantaría gravemente la vida de la comunidad; por consiguiente, la continuidad del servicio público es esencial para la consecución del fin que proponen los servicios públicos.

Otros elementos generales que, según este autor, corresponden a su configuración doctrinal, los cuales me permito transcribir:

### **3.8.- Generalidad.-**

Todos los habitantes tienen derecho a usar los servicios públicos de acuerdo a las normas que lo rigen, es decir, de acuerdo a su forma, condiciones y limitaciones del mismo.

### **3.9.- Continuidad-**

El servicio no debe interrumpirse.

### **3.10.- Regularidad.-**

El servicio se realiza de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o deducción; el servicio debe manejarse conforme a las reglas.

### **3.11.- Obligatoriedad.-**

Es el deber que tienen las autoridades de prestar el servicio, es decir, las que están encargadas de ello.

### **3.12.- Persistencia.-**

Que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistentes. (o sea que el servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades Públicas para cuya satisfacción fue creado).

### **3.13.- Gratuidad del servicio.-**

El servicio público debe ofrecerse a la sociedad sin la idea de lucro, aunque la misma se ha venido transformando por lo elevado del mantenimiento de los servicios.

Si condensamos las ideas expuestas respecto a las diversas definiciones que sobre el servicio público sostienen los distintos autores, tendremos que los elementos del servicio público son los siguientes:

1. Una actividad técnica encaminada a una finalidad
2. Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho Público, pero en opinión de algunos tratadistas no hay inconveniente en que sean de derecho Privado.
3. La actividad puede ser realizada por el estado o por los particulares
4. El régimen jurídico que garantice la satisfacción permanente, constante y adecuada de las necesidades de interés general, régimen jurídico que es de Derecho Público.

En la noción del servicio público destaca los siguientes elementos:

- 1 .El soporte geográfico jurisdiccional
2. El soporte material del servicio público

3. Los medios económicos de carácter público
4. Los medios jurídicos

El elemento esencial que en todas las definiciones de servicio público debe mantenerse inalterable es la noción del interés general, es decir, una necesidad general y apremiante que debe atenderse por el poder público, el estado erige una organización destinada exclusivamente para este fin cuando considera que una actividad privada no atiende suficientemente la satisfacción de una necesidad general, ya sea por negligencia, por abandono, desinterés o ineficacia, y toma entonces las providencias para asumir su atención, ya sea estimulando la iniciativa privada, combinándose con ella en un mismo propósito o aun sustituyéndose a la propia acción particular. Es precisamente este último acto el que distingue al servicio público de la empresa privada o de cualquier otra empresa.



## **CAPITULO CUARTO**

### **CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO EN LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

**4.1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS**

**4.2.- LEY GENERAL DE VIAS DE COMUNICACIÓN**

**4.3.- LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO  
FEDERAL**

**4.4.- LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LA LEY ORGANICA  
MUNICIPAL DE CADA ESTADO**

**4.5.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO**

**4.6.- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE  
LA NACION**

## CAPITULO CUARTO

### 4.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El derecho Administrativo Mexicano ha ubicado en la Constitución y en diversas leyes el régimen jurídico de los servicios públicos. Estas leyes señalan los caracteres fundamentales de la institución en estudio, los que en algunos aspectos coinciden con su definición doctrinal.

En diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se alude a la expresión "Servicio Público", en forma tal que no siempre encierra el mismo significado; en ocasiones se equipara al concepto de "cargo Público", en otras sirve para designar a la actividad mediante la cual se da satisfacción concreta a necesidades colectivas, o sea se le considera desde un punto de vista funcional; por consiguiente, se debe efectuar un análisis de los artículos Constitucionales en los cuales aparece utilizada la noción que se estudia, a efecto de determinar la significación jurídica del concepto de nuestra Constitución.

**Art73.- El Congreso tiene facultad XXV.-** Para establecer organizar y sostener en toda la República, escuelas rurales elementales, superiores, secundarias y profesionales, y de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura en general de los habitantes de la Nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones," para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas a ese servicio público buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que sean expedidos por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

Es notorio que la disposición transcrita considera a la educación como un servicio público de verdadero contenido social; el legislador, en este precepto, entiende a la noción en



estudio como aquella actividad constante que el Estado desarrolla, directa o indirectamente, al satisfacer una necesidad colectiva; desde luego, el precepto básico referente a la educación lo es el Artículo Tercero Constitucional en sus nueve fracciones que aún cuando señala expresamente la palabra servicio público, contempla el espíritu de la noción básica.

También en el Artículo 27 Constitucional, en sus fracciones II y VI, aparece el término servicio público utilizado en el mismo sentido antes descrito, lo que a continuación transcribo:

**Art. 27.- Fracción II.-** Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir; poseer o administrar bienes raíces ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán al dominio de la Nación, concediéndose acción popular para denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para considerar fundada la denuncia; los templos destinados al culto público son de propiedad de la Nación, representada por el gobierno federal el que determinará los que deben continuar destinados a su objeto; los obispos, casas rurales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio público de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieran para el culto público serán propiedad de la Nación.

VI.- Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como de los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centros de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales impuestos sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. Los Estados y el Distrito Federal lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir todos los bienes necesarios para los servicios públicos.



De igual manera, en el texto del artículo 123 Constitucional, en su fracción XVIII se hace alusión a la palabra servicio público, llegándose a la conclusión de que también está utilizada de la misma forma que en los preceptos ya analizados, procediendo a efectuar su respectiva transcripción.

**Art. 123.- Fracción XVIII.-** las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la población, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios Públicos será obligatorio para los trabajadores, dar aviso, con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo.

En el mismo sentido ya señalado, aparece el termino servicio público en el Art. 132 Constitucional, el cual transcribo:

Art. 132.- Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas, para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquieran dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

También en nuestra Constitución aparece la denominación de servicio público considerada desde un punto de vista no funcional, que se equipara a los servicios personales que los ciudadanos prestan al estado, y ello se desprende de la transcripción de los Artículos 5° y 13°:

Art. 5°.- (En lo conducente). En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta;

Art. 13.- Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar mas emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley.

La connotación de servicio público que aparece en los artículos Constitucionales transcritos en lo conducente, se refiere, como ya dije, a los cargos públicos, es decir, a las prestaciones del individuo para con el Estado, acepción del concepto a todas luces distinto de la concepción sostenida por la teoría del servicio público.

En análisis de los diversos preceptos Constitucionales ya transcritos en relación con la expresión servicio público, nos demuestra que el Constituyente no siguió un criterio uniforme respecto a la noción que estudia, y será en la legislación secundaria donde encontraremos la aplicación de la teoría del servicio público doctrinal a nuestro derecho positivo.

#### **4.2.- Ley General de Vías de Comunicación.-**

La ley General de Vías de Comunicación del 19 de febrero de 1940 es, probablemente, el ordenamiento jurídico que mejor capta el significado doctrinal de la noción de servicio público y reglamente, entre otros aspectos, el servicio público de correos, que es un ejemplo típico de servicio prestado directamente por la Administración Pública.

El artículo 421 de la ley de análisis, define la naturaleza de la actividad que realiza el Estado al prestar el servicio:

Art. 421.- El correo es un servicio público federal encargado del recibo, transporte y entrega de la correspondencia, así como del desempeño de los demás servicios autorizados por la ley.

Podemos observar, que en forma muy general, la ley que comento utiliza el concepto de servicio público a través de sus diversas disposiciones contenidas en sus respectivos



artículos, refiriéndose a aquella actividad que se desarrolla tendiente a la satisfacción de una necesidad social, lo que se comprueba con la transcripción de los numerales siguientes:

Art. 11.- La prestación de los servicios públicos de los sistemas telegráficos y radiotelegráficos queda reservada exclusivamente al gobierno federal. Es también monopolio del gobierno federal la explotación del servicio público de correos conforme a las bases del Artículo 433 de esta ley.

Los caracteres jurídicos de regularidad y continuidad del servicio público los encontraremos establecidos en vanas disposiciones. Así, el artículo 448 obliga a las autoridades, dentro de sus respectivas facultades, a prestar garantías y auxilio a los empleados conductores o contratistas del servicio postal; a facilitar el transporte de correspondencia, evitando que se interrumpa o retarde su conducción; a investigar y proceder en aquellos casos en que se presume que la pérdida o extravío de la correspondencia se debe a la comisión de un delito.

Se observa también en este ordenamiento legal que el interés público es respetado por encima del interés particular; se unifica ampliamente la terminología, ya que siempre se habla de servicios públicos refiriéndose a la actividad tendiente a satisfacer una necesidad social esencial. En conclusión, esta ley logra dar al concepto de servicio público el verdadero sentido que debe tener.

#### **4.3.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.-**

Por otra parte, la legislación administrativa mexicana reglamenta la noción de servicio público en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (reglamentaria de la Base I, Fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), y de acuerdo con ella el servicio público en su creación, modificación, funcionamiento y extinción esta sometido a un régimen especial de derecho público, lo que se desprende básicamente del Artículo 65 de la misma, el cual me permito reproducir:



Art. 65.- Para los efectos de esta Ley, servicio público es la actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular; necesidades de carácter colectivo. La debida prestación de estos servicios es de interés público. La declaración de que determinada actividad constituye un servicio público, entraña la de que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. En consecuencia, el Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieren para la prestación del servicio.

#### **4.4.- Los Servicios Públicos en la Ley Orgánica Municipal de cada Estado**

Determinadas en la ley Orgánica Municipal de cada Estado o en las ordenanzas que los ayuntamientos dicten, las atribuciones o facultades de éstos para atender a la prestación de los servicios públicos de la localidad, se llevarán a cabo en las formas siguientes:

- 1).- Pueden las corporaciones municipales, de una manera directa, administrar y explotar todos aquellos servicios que tengan carácter general o que sean de primera necesidad o de utilidad pública, que se presten dentro del ámbito municipal, en beneficio de la comunidad. Ejemplos: servicio de agua, alcantarillado, limpieza de calles, jardines, rastros, mercados, etc. Estos servicios los pueden desempeñar los ayuntamientos si así conviene al bien general de la comunidad directamente, municipalizándolos sin necesidad de recurrir a un órgano de gestión autónoma;
- 2).- También pueden dejarlos en manos de particulares, a los cuales les arriende el servicio municipal;
- 3).- Por el régimen de concesión;
- 4).- Mediante una empresa mixta en la que los organismos públicos y privados participen en el capital y ejerzan la administración;
- 5).- Finalmente, en la forma que mejor se adapte a las costumbres o situación de la localidad, o sirva mejor para lograr de una manera más eficiente y con la debida oportunidad los servicios necesarios a la comunidad.

#### **4.5.- Ley Federal del Trabajo.-**

En su Artículo 455, la ley Federal del Trabajo también alude al concepto de servicio público:

Art. 455.- Para los efectos de ese título, se entiende por servicios públicos los de comunicación y transporte, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinados al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último se afecte a alguna rama completa del servicio.

#### **4.6.- Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.-**

Por su parte, nuestro máximo Tribunal Judicial, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en la jurisprudencia, también se ha esforzado por elaborar un concepto orgánico del servicio público, lo cual demuestra su interés en la cuestión, permitiéndome transcribir sólo algunas de las tesis más significativas:

“En Derecho Administrativo, se entiende por servicio público, el beneficio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Para que un servicio se considere público, es indispensable que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño para satisfacer intereses generales y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y sean parte de la administración”. Semanario Judicial de la Federación, I Época. Tomo XV, Pág. 1252.

“El servicio de transporte de pasajeros y automóviles de alquiler, encaja dentro de la correcta Interpretación doctrinaria de servicio público, ya que reúne los siguientes requisitos: que el estado, mediante preceptos legales, haya demostrado su interés por el establecimiento, regulación y control del citado servicio; que, conforme a esos preceptos legales, se esta



previniendo que solo mediante la intervención del estado pueden garantizarse al público las máximas condiciones posibles de eficiencia, seguridad, orden, regularidad y economía que el ejercicio de la actividad de los particulares empresarios del mencionado servicio y, finalmente, que sólo mediante la autorización del propio estado, puede ser desempeñada la actividad de que se trata”. Semanario Judicial de la Federación. Tomo CXVIII Época. Pág. 891.

Por consiguiente, podemos sostener que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva; esta actividad es controlada y regulada por el Estado, para así garantizar al público las máximas condiciones posibles de eficiencia, seguridad, regularidad, orden y economía.

## **5.2.- ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO**

## **5.3.- CLASIFICACION TÉCNICA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**



## **CAPITULO QUINTO**

### **EL OTORGAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES**

#### **5.1.- CONCEPTO Y ACEPCIONES DEL SERVICIO PUBLICO**

#### **5.2.- ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO**

#### **5.3.- CLASIFICACION TÉCNICA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

#### **5.4.- REFERENCIA DE CADA UNO DE LOS SERVICIOS**

#### **5.5.- FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**

#### **5.6.- LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LA LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA**

## CAPITULO QUINTO

La importancia de la administración comunal para los habitantes de una localidad, radica en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Al ciudadano común, no le interesa realmente si ay o no suficiencia de presupuesto o complejidades técnicas en la plantación prestación del servicio, lo único que es trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas.

Como rubro de mayor significación en la competencia del ente municipal, el servicio público ha sido establecido constitucionalmente, creando con ello, una esfera de actuación definida para todos los municipios del país.

Es necesario, consecuentemente concretar algunos puntos elementales y sugerentes sobre la temática de los servicios públicos municipales.

### **5.1.- Concepto y Acepciones del Servicio Público.-**

Concepto capital del derecho político y administrativo del servicio público, que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la Administración pública. “Los servicios públicos son consecuencia de la cultura y del grado político alcanzado por una sociedad: en los pueblos salvajes no existe ninguna prestación de esta índole, salvo entender en forma muy amplia el servicio militar que el caudillo o reyezuelo puede imponer y las contribuciones en frutos o ganado que pueda exigir. En naciones de rudimentaria estructura, las necesidades publicas se satisfacen por entidades privadas, que tienden a procurarse el reconocimiento de un monopolio apenas demuestran su utilidad y afirman su influjo. Pero en los estados modernos, toda la acción de los poderes públicos se interpreta, en la fase ejecutiva o de acción, como un servicio público; y tanto reviste este carácter la justicia o las aduanas como los ferrocarriles o los mataderos de ganado”.(11)

11.- Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual, Bibliográfica OMEBA.



Considerado el servicio público en su significación concreta y definida, como función del estado tiene estas acepciones: 1a. Como materia de la actividad del Estado, en cuyo sentido es la expresión corriente y admitida hoy, en el Derecho público, especialmente en el administrativo, para señalar y definir los fines concretos y jurídicos del estado. Con el servicio público, en esta acepción 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 construye el medio idóneo, el organismo del servicio, y este mismo organismo v.gr., la Dirección de Correos o de comunicaciones, el ejército, los Tribunales, la Universidad etc. Todos estos organismos prestan servicios públicos. Considerado en la segunda acepción que es "un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública.

En un servicio público, por tanto, 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 (funcionario público), 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 (al público), es decir, a quien, con derecho, lo demande, satisfaciendo de ese modo la necesidad general (determinante) y Justificativa del servicio mismo. El hecho de que el organismo, organización, institución, centros, oficinas que prestan el servicio, forma parte del Estado le convierte en público, mejor quizás en dependencia Administrativa del Estado.

## **5.2.- Elementos del Servicio Público.-**

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 funcionarios 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. Sintéticamente considerados los servicios públicos, los constituyen las organizaciones adecuadas de personal técnico capaz de aplicar, con la máxima eficacia del servicio, los medios de que al efecto dispone empleando los procedimientos administrativos del caso.

### **5.3.- Clasificación Técnica de los Servicios Públicos.-**

Los públicos se clasifican en categorías, de acuerdo a diferentes criterios. De toda la pluralidad de clasificaciones existente, asumiremos la de Jean Dabin por ser esta la de precisión y rigor técnico.

Este autor 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.

Así tenemos servicios de gobierno propiamente dicho o jurídicos, “que son necesarios para el ejercicio de la función gubernamental, que consiste en dar ordenes y hacer reinar el Derecho, y se dividen -según la tradicional repartición de poderes-, en legislativos, administrativos y judiciales; servicios de ayuda y suplencia a la Iniciativa privada, y servicios

de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales, tanto en personal al como en recursos materiales, especialmente patrimoniales y financieros”.(12)

Esta clasificación puede muy bien aceptarse, ya que coincide con las formas de realización del bien público temporal.

De la anterior clasificación derivaremos que los servicios públicos municipales, están encuadrados en la segunda categoría; esto es, servicios administrativos de gobierno, que encuentran la base fundamental de su regulación jurídica, en el Artículo 115 de la Constitución General de la República, cuya fracción III determina:

“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 centrales de basto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito;

Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”.(13)

12.- Dabin, Jean. Doctrina General del Estado.

13.- Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.



#### 5.4.- Referencia a cada uno de los Servicios.-

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.

El sistema de distribución de agua incluye, tuberías, medidores o contadores, estaciones de bombeo y los demás equipos necesarios para el suministro, por lo cual, una cosa es la instalación de la red de agua potable, que es una obra pública de infraestructura ya veces también de equipamiento, y otra distinta aunque relacionada, es el servicio público que se proporciona con la adecuada conservación de esa obra pública, reparando, tratando, controlando el consumo y en términos amplios, manteniendo en buen estado las redes de distribución.

Una red distribuidora de aguas es un conjunto de obras cuyo objeto es poner el agua a disposición de los habitantes de una población.

Se estima que, como promedio, hacen falta de 50 a 60 litros de agua potable por día y por habitante; de 40 a 50 por día y por cabeza de ganado mayor y de 10 a 20 por día y por cabeza de ganado menor. Las aguas potables provienen de fuentes que emergen naturalmente del suelo, capas subterráneas, de ríos o de arroyos. Las redes distribuidoras comprenden: un órgano de toma, una cañería de conducción, que lleva el agua recogida hasta el depósito y conductores de distribución, que reparten el agua a la población.

La depuración del agua puede ser efectuada por muy diversos procedimientos, todo dependerá de los recursos técnicos y presupuestarios que el ayuntamiento destine para ello, así como de las impurezas que sea necesario eliminar. Entre los sistemas de mayor utilización encontramos: la esterilización: por ebullición, que mantiene por varios minutos (mejor por calentamiento a 120 grados centígrados en autoclaves) o por acción de rayos ultravioleta. El tratamiento químico: por adición de yodo, permanganato de potasio o principalmente cloro



(clorización), ya libre, ya bajo la forma de hipoclorito de sodio o hipoclorito de calcio. Filtración: por pasaje del agua a través de capas porosas; en las grandes instalaciones es general el empleo de arena; en los aparatos domésticos se utiliza, en cambio, con mas frecuencia porcelana no barnizada; usase también polvo de carbón de leña. Ozonización: por aire ozonizado que se pone en contacto con el agua en una torre llena de arena. diálisis: por medio de membranas resinosas (se emplea para mejorar aguas saladas). Electrólisis electrodiálisis: por la acción de corrientes eléctricas en combinación con membranas resinosas. Destilación: mediante alambiques o aparatos continuos.

Es necesario precisar que el agua en general es considerada por el derecho como res communis y que la regulación jurídica de su uso, aplicación y aprovechamiento, dependen de la jurisdicción y condiciones de la misma. Pues bien, el Derecho Municipal no abarca de modo directo lo que se refiere al régimen de las aguas vertientes, ni de las aguas marítimas, ni minerales, en forma tangencial se relaciona con la normatividad en materia de aguas pluviales, pero lo que si es de su absoluta incumbencia es lo referido al agua potable, que como ya lo asentamos, constituye un servicio público.

Con lo ya visto, podemos señalar que debe distinguirse entre el servicio stricto sensu, y la obra pública o equipo necesario para prestarlo.

El particular que recibe el servicio esta obligado a cubrir la correspondiente contraprestación, que lleva el nombre de derecho, cuyo monto esta determinado por la inversión realizada y por el mismo consumo, así como por los egresos que necesariamente genera la conservación y mantenimiento de todo el sistema. Los usuarios deben estar consientes que para la eficacia del servicio, no basta con pagar oportunamente sus cuotas, es necesaria la cooperación para lograr el uso racional de tan Imprescindible liquido, a través de la moderación en el gasto del mismo, del cuidado en reportar desperfectos y de evitar que se desperdicie.

Este servicio público tradicionalmente se ha vinculado al de alcantarillado; por lo que casi invariablemente se conoce como "agua potable y alcantarillado".

El alcantarillado, no es en realidad otro servicio, sino un complemento, una obra pública, constituida por el conjunto de conductos que recogen las aguas llovedizas o las Inmundas.

El sistema de alcantarillado debe ser planteado técnicamente, ya que es frecuente observar que el curso natural de las aguas pluviales y el creciente aumento de aguas negras, provocan desperfectos en la red, entre otras razones por la mala calidad de los materiales utilizados, por la insuficiencia para lograr el desalojo y por la falta de educación cívica que incide en el descuido de la población, saturando tan importantes canales de desagüe, con basura y todo tipo de desperdicio.

Estas obras representan cuantiosas inversiones para los municipios que deben prever la solución a problemas de implementación del sistema, de filtraciones, de sanidad, de inundaciones, de desecación y areación del suelo, de canalización y aseo de los canales, atarjeas y conductos desaguadores.

**b) Alumbrado Público.** 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.

Este servicio público realmente imprescindible, tiene antecedentes históricos que es muy interesante conocer.

En la Grecia clásica el alumbrado se efectuaba por antorchas, pero éstas no eran leños o ramas resinosas, sino que la madera estaba recubierta de un baño de pez o impregnada de aceite para asegurar mejor la combustión y dar más luz. Con el tiempo se fue perfeccionando este método, aunque sin salir de su estado de rusticidad, que se prolongó todavía durante muchos siglos. Entre los pueblos más antiguos el alumbrado público y aun el privado estuvo muy descuidado, y solamente en las calles donde se hallaban los burdeles de Atenas, lucra en sus puertas una débil linterna que indicaba la situación de la mancebía, sin alumbrar la calle. Por todas las demás calles, a excepción de algunos esclavos o dependientes del Areópago o de



algún marinero retrasado en los bodegones del Pireo, apenas pasaba nadie por la noche, estando completamente a oscuras. Únicamente en las grandes fiestas resplandecían las antorchas por las calles de Grecia; en la fiesta llamada Lampadoforia que daban en honor de Minerva, de Vulcano y de Prometeo, los que tomaban parte en ella se dividían en varias hileras, cada una de las cuales tenía su antorcha; esta debía pasar de mano en mano hasta llegar al último de la hilera, quien debía llegar corriendo a la meta con objeto de encender la antorcha en el altar del dios; la victoria era del primero que llegaba y de ella participaba toda la hilera.

Esta fiesta fue una de las que primero aceptó Roma y únicamente durante ella se veían alumbradas las calles con antorchas hasta los tiempos de Calígula. Como en Grecia, también en los primeros tiempos de Roma solo los fanales colocados sobre las puertas en las casas de prostitución esparcían su vacilante luz sobre algunas calles de la ciudad; los viajeros y viandantes tenían que alumbrarse el camino con tallos de escaramujo, pino o retama, y más tarde, cuando empezó a generalizarse el uso de la linterna, los ciudadanos ricos empleaban un esclavo llamado *latemarius* encargado de llevar una linterna, mientras que los otros ciudadanos la llevaban atada a la cintura. Poco a poco, sin embargo, empezó en Roma y en otras ciudades del imperio a darse el espectáculo de alumbrar las calles, espectáculo tan nuevo que no es raro hallar en los escritores antiguos hipérboles tan exageradas como las que usa Ammiano comparando a la luz solar la que esparcían las hogueras de Antioquia, situadas en las esquinas de la calle.

Sabemos también que para celebrar el natalicio de sus príncipes, los romanos colocaban en sus ventanas lamparillas llenas de grasa o aceite, y que poco después, en los tiempos del Imperio, fue frecuente en sus fiestas alumbrar las calles encendiendo grandes fuegos en las esquinas, a imitación del sistema que empleó Calígula, quien fue el primero en iluminar la ciudad, dando a la vez juegos diurnos y nocturnos. Sus sucesores repitieron el hecho con alguna frecuencia solo en las mayores solemnidades, dándose por Nerón el espectáculo de utilizar como antorchas a los cristianos designados para el martirio, a cuyo efecto se les rodeaba de sustancias leñosas e impregnadas de pez.



Las pinturas que decoraban las cámaras funerarias de Etruria, muestran ejemplares con el nombre en este particular. Los griegos y los romanos designaban con el nombre de lampas todo objeto capaz de producir luz por la combustión de materias sólidas, en contraposición de la palabra griega *luknos* y de la tierra *lucerna*, que se aplicaba a todo utensilio en que la luz se producía mediante una mecha empapada con aceite. En Roma las antorchas (*fax*, *taeda*) y las hachas de cera (*cereus fanale*) eran consideradas como variedades de las lámparas. A menudo designaban con este nombre las antorchas de resina, y con el mismo nombre designaban también las antorchas nupciales. Las lámparas, que figuraban entre las insignias de los prefectos del pretorio en el siglo IV de nuestra era, eran antorchas de cera puestas sobre candelabros.

Con frecuencia estas lámparas, según podemos ver por las descubiertas en Pompeya, eran verdaderos objetos de arte, representando figuras y emblemas que, entre los cristianos, se convirtieron en símbolos religiosos. Estas lámparas eran de mármol, arcilla, hierro, cristal o bronce. Los cristianos, en sus frecuentes reuniones nocturnas en las catacumbas, recurrieron, además de las lámparas sencillas, a los candelabros.

Prescindiendo del alumbrado de las iglesias y de las lámparas y antorchas que todavía se usaban, puede asegurarse que durante toda la edad media y aun a principios del renacimiento, no se realizó progreso alguno en el alumbrado privado y público, que era irregular y mucho más escaso aún que en tiempo del imperio romano. Al toque de oraciones, cerraban las tiendas y las casas y todo quedaba en la oscuridad, sin la excepción a favor de las casas de prostitución, como se hacía en Roma y Grecia. Solo alguna que otra luz delante de un exvoto, y en algunas poblaciones, la del farol que se divisaban en lo alto de la torre de las iglesias. Las calles, sumidas en las tinieblas de la noche, quedaban a merced de los bandidos, que acechaban una presa en el ciudadano que por necesidad se veía obligado a salir de noche.

Las linternas de mano eran el único medio de que disponían los particulares para alumbrarse en las calles. Estas linternas eran del papel o tela, en la que encajaba una cajita redonda que servía de fondo y en la que se colocaba la lamparilla. La envoltura, parte de la cual era móvil, servía de empuñadura. La gente pobre las improvisaba, envolviéndolas en un

cucurucho de papel para resguardarlas del viento, mas de una vez los gobernantes creyeron preciso remediar el desamparo en que quedaban las calles y el peligro que corrían los ciudadanos que se veían precisados a recorrerlas en altas horas de la noche, y de aquí que se dictasen multitud de leyes para conseguir algún alumbrado público, que, por confiarse a la iniciativa particular, no produjeron nunca resultado satisfactorio. A principios del siglo XVI, en los casos en que urgía el alumbrado por motivos del orden público, se recurría aun al uso de los tendederos colocados en las esquinas de las calles, al alcance de la mano, y consistentes en un recipiente de barro o de hierro lleno de resina, estopa y leña. Las linternas de aceite eran también empleadas, y en noches de fiesta, los señores magnates colocaban fuera de la ventana enormes antorchas de cera sobre candeleros de cobre, y los menos ricos recurrían al empleo de faroles al estilo de los actuales venecianos.

En 1665 se usó en París un sistema de alumbrado público consistente en una compañía de porta-linternas que suministraba luz mediante un precio convenido; estos porta-linternas estaban situados en 300 pesos; el precio para los que se servían de la luz de esta compañía era de cinco sueldos cada cuarto de hora, para los que se hacían alumbrar yendo en carroza, y tres para los peatones. El resultado de este primer ensayo movió a Luis XIV a dotar a su capital de un buen sistema de alumbrado público, que dependía del prefecto de policía, el que mandó establecer linternas publicas, situadas una al centro y una en cada uno de los extremos de la calle. Estas linternas, que se subían y bajaban mediante una cuerda que se ataba al muro, debían encenderse al toque de oraciones y apagarse a un toque de campana; su uso se limitaba solo a la temporada de invierno. Poco después Luis XIV, complacido del resultado hizo extensivo el alumbrado público a todas s ciudades de Francia, fijando una contribución para su sostenimiento.

En el siglo XVIII fueron muchos los inventores que estudiaron el método de resolver el problema del alumbrado público. Durante algún tiempo domino la idea de suministra el alumbrado mediante un foco único muy potente situado a gran altura, mas esta idea impracticable se abandonó para dar lugar a otros sistemas, entre ellos el de Chatehuablanc, que construyó una linterna de reverbero que tenía la particularidad de no presentar sombra debajo de ella. Poco después el mismo Chatehuablanc reformó su aparato empleando el aceite y un



su industrialización. La técnica y la ciencia, en este renglón, han registrado considerables avances, ya que lo que antes era solo desperdicio, como bolsas de plástico, vidrio, hoja de lata, papel, metales, etc. Mediante procesos especiales de tratamiento, se convierte en azulejo, cartón, suelas y tacones para el calzado, y en general, en artículos de gran valor utilitario.

Por ello es que los municipios no deben descuidar el régimen de los esquilmos.

Asimismo, la basura puede utilizarse en rellenos sanitarios para la creación de áreas verdes y algunas otras obras de ingeniería urbana, que puedan embellecer o dar comodidad al entorno. Lo que no es recomendable, es la Incineración, porque es altamente contaminante.

Este servicio es muy costoso, pues por su adecuada prestación se requiere de personal, transporte, equipo, instalación de depósito, botes receptores, tolvas, crematorios de cadáveres animales, etc. Por esta razón, las autoridades municipales deben buscar el apoyo del gobierno federal, del estatal y sobre todo, el de los particulares, que tiene la obligación de limpiar los frentes de sus casas, y que deben evitar, que los desechos por ellos generados, queden en la vía pública o en cualquier otro lugar inapropiado.

Los problemas del servicio de limpia se agudizan en las ciudades preponderantemente industriales y comerciales; dado que en las industrias y comercios establecidos, provocan altísimos incrementos de desperdicio.

Por todas estas razones, es de primer orden, el papel que desempeña el derecho municipal, en la regularización y prestación de tan necesario servicio público.

**d) Mercados y Centrales de abasto.** Tanto los mercados como las centrales de abasto son obras de equipamiento urbano, destinadas a la actividad comercial.

“El mercado es el ámbito económico donde se enfrentan la oferta y la demanda para fijar un precio. La palabra mercado puede entenderse en varios sentidos. Así, puede interpretarse 1) Con carácter puramente espacial, como lugar 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 de precio, el mercado es el sistema de fuerzas y condiciones que entran en el juego en la determinación de los precios; 4) desde el punto de vista teórico, mas que estas acepciones interesa aquella 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".(14)

Los más antiguos registros históricos prueban que el hombre se ha dedicado al comercio desde tiempos remotos, aunque también es cierto que inicialmente la mayor parte de producción se realiza en el propio hogar y las familias eran autárquicas. Pero a medida que comenzaron a producir más de lo que necesitaban, crecían las ciudades y se dedicaban los artesanos a realizar trabajos de encargo, iban surtiendo mercados locales o ferias en los que se vendía el excedente familiar. Los inventos y mejoras en los procesos de fabricación, transporte y comunicaciones permitieron a los productos distanciarse más y más de su origen. A finales del siglo XVIII la Revolución Industrial dio impetu al crecimiento de las fabricas, que fue precursor de la especialización en las actividades mercantiles y de la aparición de los intermediarios, encargados de vender los productos de las factorias y liberar el productor de la responsabilidad de buscar mercado para sus artículos. Los rápidos progresos realizados por los métodos de fabricación durante el siglo XIX precedieron a la aparición de un sinnúmero de mayoristas y minoristas de todas clases. Aun hoy continua en aumento el numero de personas dedicadas a actividades de distribución sumamente especializadas, que trabajan en el marco de un sistema de comercialización en evolución constante.



Como la mayor parte de las mercancías se producen en lugares distantes de los mercados o de los compradores, resulta imprescindible la intervención de mediadores especializados en realizar las actividades necesarias para colocar los artículos al alcance del consumidor. Los productos agropecuarios, como el trigo, ganado, algodón, cítricos, etc., se recogen en muchos puntos diseminados y el mediador, se encarga de concentrarlos para su reventa al consumidor. Ni los grandes compradores ni el consumidor particular encuentran práctico tratar con los dispersos cocheros; por ello han surgido mediadores que se especializan en las actividades de distribución necesarias. Entre esos mediadores destacan los compradores locales, los mayoristas de toda clase y los detallistas.

Los productos manufacturados que suelen fabricarse en grande cantidades, no precisan generalmente de concentración previa como ocurre con los productos agrícolas, a pesar de ello también en este caso revisten gran importancia las funciones de los minoristas y almacenistas. Los mediadores existen porque forman parte un sistema económico para la distribución de los productores. Especializados en la compra y venta de productos agrícolas o manufacturados, estos mediadores constituyen lo que se llama un canal de distribución. Cada producto tiene un canal de distribución propio e incluso un mismo producto puede seguir canales diferentes.

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 las actividades que desarrollan ya las finalidades que persiguen, son esencialmente lo mismo que los mercados, sólo se diferencian en tamaño, volúmenes que manejan, lo que se ve reflejado en el precio que comúnmente es menor.

El servicio público municipal de mercados y centrales de abasto, 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

La palabra panteón proviene del griego pan todo y de Theos Dios. En la antigüedad fue el templo que los griegos y los romanos consagraban a sus dioses, pero actualmente es aplicado el término a los sepulcros colectivos y en general a los sitios destinados al enterramiento de los difuntos.

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 maneja 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.

A través del control que se lleva, es posible ordenar y planear áreas de ampliación, pues ante la aceleración y persistencia de altos índices en el crecimiento poblacional, deben también preverse las consecuencias de ese hecho inevitable que es la muerte. Ese control también es útil para evitar las sepulturas clandestinas que se dan como consecuencia de la comisión de delitos.

Al municipio ingresan por diversos conceptos vinculados al servicio que estamos analizando, derechos fiscales, para cubrir el gasto que el propio genera.



**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; tales como sitios de desembarque, corrales de compraventa, de capilla, etc., instalaciones para depósito de esquilmos, para pesar, marcar y lavar carne y así también hornos crematorios (para incinerar animales que puedan contagiar a otros o contaminar la carne en canal) y cámaras de refrigeración.

Por tanto, en los proyectos de construcción de nuevos rastros es necesario que se prevean los siguientes espacios:

**A) Área Pública y Administración**

- a) Plaza de acceso
- b) Estacionamiento público
- c) Espera e información
- d) Contabilidad
- e) Oficina del administrador
- f) Sala de juntas
- g) Oficina Médico Veterinario

## B) Recepción y Registro

- a) Caseta de Control
- b) Báscula
- c) Oficina de Registro
- d) Patio de Maniobras

## C) Área de Corrales

- a) Corrales de Observación
- b) Corrales de Dieta
- c) Corrales de Capilla
- d) Sacrificio Urgente
- e) Baños, bodegas

## D) Zona de Trabajo o Área de Procesos

- a) Departamento de matanza
- b) Tratamiento
- c) Sanidad
- d) Otros servicios

Como consecuencia de la prestación de ese servicio público, la población esta en posibilidad de adquirir la carne y sus derivados, con la seguridad de que se encuentran en buen estado e higiénico; así pues, se convierte en un medio para prevenir y evitar enfermedades y focos infecciosos.

En ese renglón, las autoridades municipales, deben dictar disposiciones tendientes a evitar la existencia de rastros clandestinos, ya que los mismos no solo carecen de personal, instalaciones e instrumental apropiado, sino hasta de las más elementales normas de higiene y



propician, además, la fuga de recursos, al no ingresar los derechos por concepto de corral, matanza y almacenamiento.

**g) Calles, parques y Jardines.** Por la lógica relación que hay entre calles, parques y jardines, se explica su mención en un solo inciso de la fracción III del artículo 115 constitucional, pero es necesario precisar que se trata de tres tipos de obra pública, que a su vez incluyen la prestación de tres tipos de servicios públicos conexos.

## **Calles**

Calle es el área dominal que debe tener nombre, número o cualquier otro indicador que permitan su identificación y localización, y, que esta destinado al tránsito urbano. La calle es parte de la vía pública y esta es todo espacio de 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, soleamiento o ventilación a construcciones y demás sitios públicos o privados. Este espacio esta limitado por la superficie engendrada por la generatriz vertical, que implica el alineamiento oficial o lindero de la vía pública.

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

La estructura vial en las áreas urbanas comprende:

a) Arteria vehicular de vialidad primaria

1.- Vías de acceso controlado; y

2.- Vías principales.

b) Arterias vehiculares de vialidad secundaria

- 1.- Calles colectoras; y
- 2.- Calles locales.

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.

Al señalar que es la vía pública, apuntábamos que ésta, esta, integrada también por las redes de infraestructura. Se considera como redes de infraestructura, todas aquellas instalaciones fijas o conjuntos de bienes muebles adheridos permanentemente a la vía pública, que por su vinculación física y su función, implican la prestación de un servicio. Entre las redes de infraestructura podemos señalar: Agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado pública y red de energía eléctrica, teléfonos, gas -cuando su correspondiente suministro se lleve a cabo a través de una red- y cualquiera otra que de acuerdo a sus características, sea asimilable a las ya anotadas.

La apertura o construcción de las calles, puede estar a cargo de la federación, del estado o del propio Municipio, acciones que deben sujetarse a los planes de desarrollo urbano.

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.

Entre el mobiliario urbano producto de redes de infraestructura, encontramos: medidores y tomas domiciliarias de agua potable, acometidas de energía eléctrica, postes de alumbrado público, gabinetes de integración de circuitos telefónicos, cajas de transformadores



de fuerza, áreas de planta de bombeo, cajas de válvulas, casetas de teléfonos, parquímetros, semáforos, tomas contra incendio.

Son elementos del mobiliario urbano, producto de redes de servicio entre otros, los siguientes: recipientes para basura, bancas, buzones, cabinas de información, casetas de vigilancia y seguridad, casetas para sitios de taxis, puestos de socorro y alarma, señalización vial, cobertizos en paradas de transporte público, poste y bastidores para la colocación de propaganda y todos los demás que puedan asimilarse a los anteriores.

En realidad, las acciones de las autoridades municipales en ese renglón, son múltiples e importantes, ya que al mantener en buen estado las calles los transeúntes y automóviles pueden quedar a salvo de accidentes provocados por el mal estado, deterioro, ondulación o cualquier otra irregularidad del terreno, a la vez que con la colocación de mobiliario urbano, se hace funcional, se embellece la ciudad y se toma accesible y atractiva.

## **Parques**

Los parques y espacio 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.

Con el crecimiento de las áreas urbanas, se da el fenómeno de la osilicación de los parques, que se traduce en la insuliciencia de tales sitios y que ha generado la necesidad de parque secundarios, lugares para descanso y espacios para juegos organizados.

Las áreas para espacios de Juego se han basado durante los casi últimos cuarenta años en una norma empírica de 43 hectáreas de espacios de juegos por cada mil habitantes, incluyendo 0.20 hectáreas para zonas infantiles.

Sin embargo, recientemente el aumento en el uso de superficies duras de eliminación en zonas deportivas descubiertas y el aumento del uso de instalaciones recreativas cubiertas,

tiende a una utilización más intensiva del espacio y hace que se ponga en duda la propiedad de estas cifras. Algunos urbanistas han abogado incluso por el abandono total de esas normas, y opinan que la dotación debe estar relacionada con las circunstancias particulares.

Los estudios que indiquen: a) la frecuencia y modelos de utilización de parques urbanos, b) el gasto de tiempo y dinero, y c) las áreas de influencia, serán cada vez más importantes como base para la dotación futura, en lugar de las antiguas normas empíricas.

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

A) Espacios recreativos lineales. Los parques deben ser accesibles dentro del resto del área urbana y estar unidos a ella. El antiguo concepto de parques con límites finitos está siendo reemplazado por el de una serie de parques lineales, para el esparcimiento activo y pasivo, que usan todas las instalaciones recreativas cubiertas y al aire libre como las cuentas de un collar -tiendas, instalaciones sociales, centros recreativos y espacios abiertos de la periferia-. Las antiguas vías de ferrocarril, los ríos, los riachuelos y los canales ofrecen rutas naturales para los caminos lineales. El agua ejerce una gran atracción visual y puede ser utilizada para paseos en barca y para pesca, mientras que las líneas del ferrocarril en desuso pueden utilizarse para caminos, pistas para bicicletas y para paseos a caballo.

B) Espacios abiertos centrales. Calles comerciales, plazas, etc. Estos lugares deberían ser susceptibles a ser utilizados para múltiples usos. Las zonas comerciales cubiertas facilitan el uso del espacio; y están empezando a existir los centros a varios niveles para el uso intensivo del espacio en los centros de las ciudades.

C) Centros residenciales orientados hacia lo recreativo. Las casas agrupadas alrededor de centros recreativos tales como un lago o un campo de golf constituyen una tendencia creciente tanto para la residencia principal como para la secundaria. Cada grupo de casas tiene un rasgo diferente que le confiere su propia identidad. Asimismo, en una escala menor, el que



los vecinos cercanos compartan las instalaciones recreativas comunitarias produce una unidad más positiva que si compartieran solamente una extensión de espacio abierto.

D) Centros deportivos. Contienen cierto número de instalaciones agrupadas para juegos al aire libre e interiores. Incluyen a menudo un pabellón deportivo con una área de suelo duro poroso e iluminación suficiente para juegos y entrenamiento.

Los principales tipos son los siguientes:

- a) Centros de ocio Instalados con fines comerciales -altos precios de entrada-
- b) Centros deportivos universitarios
- c) Instalaciones deportivas escolares
- d) Centros deportivos municipales
- e) Centros recreativos estatales

Los centros de deportes acuáticos constituyen una categoría especial, debiendo ser tan polifacéticos como sea posible para dar cabida tanto al esparcimiento activo como al pasivo. Tales centros podrían combinar su natural función competitiva, con la de un centro de vacaciones.

E) Parques de descanso y ocio. Los centros combinados deportivos, artísticos y sociales, tuvieron su origen en Alemania Occidental. La idea es dar a la gente la más amplia variedad posible de cosas que hacer. Si todo el mundo se siente atraído por algo, el parque será utilizado de forma más intensiva. Los principales requisitos son:

- a) Espacios abiertos informales con zonas para juegos infantiles
- b) Instalaciones deportivas, cubiertas y al aire libre, culturales y sociales.
- c) Instalaciones para espectáculos con lugares para refrigerios y dependencias auxiliares.

El análisis comparativo y el examen de tendencias indican ciertos puntos de acción clave que merecen ser tenidos en cuenta para las futuras guías de diseño e información. A continuación se da una sumatoria de esos puntos:

a) Los nuevos materiales, técnicas y métodos de utilización del suelo sugieren una reducción de las futuras escalas de dotación relacionadas con el espacio de recreo activo. Se debe permitir cierta flexibilidad para las futuras demandas de espacio para juegos que pueden muy bien ser sobre superficies artificiales o cubiertas.

b) La demanda de mas espacio para recreo pasivo está aumentando, especialmente para su utilización durante los fines de semana.

c) Muchos de los parques y centros deportivos existentes, están subutilizados en la actualidad y representan poca rentabilidad de lo que es un capital muy valioso -el suelo abierto urbano-.

d) Debido a la tendencia de los años sesenta de que los centros deportivos fueran cubiertos, los argumentos a favor de la fusión de los mismos, con los parques han aumentado.

e) Muchos parques se han convertido en poco mas que remansos para las áreas centrales. Cuando exista dificultad para proporcionar nuevo espacio recreativo -pasivo o activo-, se puede modificar un parque ya existente.

De una superficie con 18 a 25 hectáreas, sugieren los especialistas, su utilización de acuerdo a las necesidades ya la extensión disponible.

Incluimos a continuación una lista de instalaciones.

#### **Recreo Activo**

-Centro deportivo cubierto (con pabellón deportivo, piscina y bolera y pista de patinaje sobre hielo cubiertas)



- Piscina exterior de agua caliente, y preferentemente, con las olas artificiales.
- Pendientes artificiales para ski y tobogán: área de entrenamiento de suelo duro poroso con iluminación
- Escuela de equitación
- Pistas de tenis (con iluminación)
- Paredes/torres para escalar
- Frontones
- Boleras (a ser posible con iluminación)
- Campo de golf (de 18-19 agujeros) “clock gol”, minigolf, “pitch and putt”
- Campo de tiro al blanco
- Vela/remo (a tamaño natural o a escala)
- Pesca
- Remo (practica, entrenamiento en zona cubierta)
- Patinaje sobre ruedas
- “Curling”
- movimiento: danza, ritmo y movimiento, bailes folklóricos
- circuito de carreras para automóviles / bicicletas ( el problema del ruido y la incompatibilidad se puede resolver a menudo con una buena organización)
- deportes para minusválidos
- cama elástica
- zona para Juegos infantiles
- Áreas para paseo y “observación”: plantaciones estéticas, lagos, torres

### **Recreo pasivo**

Palacio de exposiciones

- Museo
- Galería o jardín de arte / escultura (Idealmente basada en el principio del “taller”)
- Sala de proyección
- Teatro: taller de teatro

- Teatro de marionetas
- Zoo: parque de animales / safari
- Aviarium
- Acuarium
- Terrarium
- Estanques / jardines ornamentales
- Quiosco de música, zona de conciertos, "happenings"

#### Instalaciones Complementarias

- estacionamientos para automóviles: examinar la potencialidad del parque motorizado
- Tren miniatura, monorraíl, funiculares
- Instalaciones para refrigerios
- Guardería Infantil
- Oficina de información
- Servicios higiénicos
- Paisaje construido y plantado

#### Prioridades por orden de Precedencia

- Plantación básica (preferentemente ejemplares altos / adultos)
- Modelado del terreno, si el existente no tiene interés
- Recreación de lagos artificiales
- Instalaciones de alta Intensidad de uso de área de entrenamiento de superficie dura porosa,
- Pista de tenis
- Instalaciones cubiertas (activas y pasivas)
- Instalaciones para refrigerios (pueden formar parte de la Instalación general cubierta)

Al señalar constitucionalmente como parte de la competencia municipal, lo relativo a parques, no puede soslayarse un factor decisivo, que es precisamente la participación de la colectividad.



La comunidad debe colaborar en el cuidado de las plantas e instalaciones, guardar orden, participar en las campanas de limpieza y reforestación y sobre todo, debe tener plena conciencia que estos espacios son imprescindibles para una vida mas sana y que son creados para su beneficio.

### **Jardines**

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

Estos espacios abiertos pueden diferenciarse de los anteriores, por su función; mientras los parques son destinados prioritariamente a la recreación, esparcimiento y convivo, los jardines casi siempre se instalan con fines estéticos, sin descartar que ellos sirvan para otros propósitos como podrian ser: la purificación del medio ambiente, la realización de actividades artísticas o cívicas, etc.

Los factores básicos que se han de tener en cuenta para la planeación de un jardín son:

- Clima -orientación, sol viento
- Acceso y circulación
- Topografía -cambios de nivel
- Servicios -conexiones y descargas
- Reglamento -alineación de las edificaciones, estipulaciones respecto a la altura
- Vecinos colindantes
- Perspectivas
- Suelo ácido / alcalino (incluido el drenaje), más la vegetación existente , y
- Carácter del jardín

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 de esos espacios, la colocación de bancas, juegos infantiles, fuentes para basura y quioscos.

**h) Seguridad pública y tránsito.** Por lo importante que resulta conocer la naturaleza jurídica de estas tareas, consideramos conveniente, antes de adentrarnos en las particularidades, realizar algunas precisiones técnico-jurídicas. Los conceptos de función pública y de servicio público, deben diferenciarse, aunque guardan una estrecha relación.

Incorporar la satisfacción de una necesidad general a la acción del poder público, es organizar jurídicamente una nueva tarea del poder del Estado.

“Las funciones del estado son los medios a través de los cuales se realizan los fines fundamentales del Estado”.(15)

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 público actualiza y materializa la función”. Agrega: “podemos decir, en resumen, que en la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del servicio público. Mientras en la actividad del estado, la legislación y la justicia se caracterizan siempre por ser el ejercicio de la función pública, la actividad administrativa comprende, además el ejercicio de la función pública, e servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a aspectos de la actividad administrativa y contraponer el concepto de función pública como forma superior de manifestación de la misma actividad”.(16)

Algunos tratadistas también que no es lo mismo el servicio público, que la función pública.

15.- Serra Rojas. Der. Admvo.

16.- Díez, Manuel M. Der. Admvo.



Coincidimos con todos los autores que niegan el carácter del servicio público al de policía -que es realmente a lo que se está refiriendo la Constitución cuando señala el inciso “h” de la fracción III del Artículo 115 Constitucional, el de “seguridad pública”-; Ya que la policía es técnicamente, una actividad inmanente a los entes públicos de gobierno, que no pueden quedar a cargo de los particulares. De ahí que no exista la posibilidad jurídica de otorgar concesiones al respecto.

Aun cuando desde el punto de vista técnico, no es correcto considerar a la policía como un servicio público, la Constitución la encuadra dentro de tal concepto, por lo cual nos ocupamos enseguida de analizar algunas de sus implicaciones:

### **Policía**

La voz policía proviene del latín *politia* y del griego *politeia*, “ciencia de los fines y deberes del Estado”(17). 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.

El concepto más frecuente o vulgar de policía se identifica con el agente de policía, gendarme o guardián del orden público. Esto se debe a que en todos los lugares, la policía urbana o preventiva, esta en constante relación con el público y atiende los numerosos pequeños-grandes problemas de la vida de un pueblo.

Este concepto se acerca a su sentido etimológico, es decir, una materia que se refiere a la polis, o comunidad política.

17.- Enc. Espasa-Calpe, Cit.

La policía esta 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 funda 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 ésta, 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. Esa seguridad viene declarada por el derecho, pero existen de hecho, fuerzas personales e impersonales que la amenazan de continuo y que constituyen un peligro para la misma. Contra este peligro pone la personalidad Individual su propia fuerza; pero de un lado es preciso que los individuos puedan vivir tranquilos sin tener que preocuparse normalmente de vencer estos peligros por si (y esta es una de las ventajas de vivir en una sociedad políticamente organizada), y de otro, la amenaza contra los particulares constituye una amenaza contra la comunidad entera, por lo que ésta, y el estado en su representación, tiene el deber ineludible de oponer su propia fuerza a los poderes perturbadores.

Al principio esta defensa se realiza por el mismo Individuo (autodefensa), preocupándose poco el estado de los peligros mientras no se convirtiesen en hechos ilegales.

En una segunda época, que coincide aproximadamente en la Edad Media, la defensa policíaca se ejerce por las comunidades rurales o urbanas, y después por los señores feudales, y aun por los tribunales, que comenzaron a ejercer cierta autoridad administrativa para la protección de los particulares.



En una tercera época, cuando los reyes consiguieron una mayor autoridad administrativa al reconcentrar en su mano todo el poder gubernativo, surgió el concepto de la policía como ciencia de los deberes del estado, hermana de la política o arte de gobernar, si bien al lado de este concepto ideal aparece el real de la policía como fuerza organizada por el gobierno del rey para mantener el orden y el poder, sujetando a los cuerpos autónomos en nombre de la idea del Estado. De aquí se derivó el derecho que se atribuyó al estado para vigilar todas las esferas de la vida pública y aquella ciencia de la policía que se dividió en las dos ramas de policía del bien público y policía de seguridad. Esta es la época del eudemonismo tutelar de la policía, en que la ciencia de ésta se identifica con la ciencia del estado, con las ciencias camerales, o se la hace una ciencia particular distinta de la economía política y de las finanzas comprendiendo todo lo relativo a la administración Interna.

Esta confusión de Ideas desapareció en la segunda mitad del siglo XIX, empezando así la cuarta y última época, en la cual la policía, abandonando su antigua injerencia en la legislación, aparece como una parte del poder ejecutivo. En esta época pueden distinguirse dos periodos: en el primero el poder legislativo establece normas precisas y especiales para delimitar el poder de la policía (legislación o Derecho de policía) Inspiradas en la falsa idea de que la policía era por naturaleza opuesta a las llamadas conquistas de la libertad; en el segundo periodo se dio a la policía un contenido más jurídico como parte integrante de la administración pública, considerándola como destinada a impedir la violenta transformación del orden social y los ataques a éste, otorgándole una cierta autonomía dentro del organismo de la administración del Estado.

Siendo la policía un todo orgánico, debe distinguirse de la policía administrativa, gubernativa, llamada también preventiva (policía propiamente dicha) y la policía judicial. De la primera se encarga el gobierno municipal, y de la segunda las procuradurías de justicia de los estados o de la república, dependientes, en ambos casos del Poder Ejecutivo, ya sea local o federal, respectivamente.

La modalidad y contenido de la función, también nos ayudan a poder distinguir las: la policía preventiva -que es propiamente la que por ahora nos interesa-, tiene por objeto

mantener el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual, defendiéndolas contra todo peligro. La judicial, descubrir los delitos, recoger las pruebas de ellos y poner a sus autores a disposición del poder Judicial.

**Caracteres fundamentales de la acción de la policía.** Es el primero, que la policía debe tener el derecho (Incondicionado, en sentir de Stein) de oponerse a toda fuerza, que representa la de la comunidad, a toda voluntad o acción humana que constituya un peligro para la vida colectiva de la comunidad (sociedad y estado), pero al mismo tiempo con el deber de usar esa fuerza con oportunidad y solo en cuanto sea necesario. Sería absurdo atar las manos al poder encargado de defender a la comunidad contra los ataques violentos y repentinos y que, para proceder con eficacia, debe tener la libertad de medir la cantidad del daño que puede sobrevenir, a fin de tomar las medidas oportunas y proporcionadas para evitarlo. Más, al lado de esta cierta libertad de acción debe existir la correspondiente responsabilidad, la cual será del Gobierno en cuanto a las disposiciones que éste dicte y que la policía debe obedecer, y de la misma policía en cuanto ésta traspase los límites de lo racionalmente 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. He aquí por qué no existe un ministerio de policía, ya que ésta es común a todos los ministerios, si bien suele existir una Dirección general que está a la cabeza de todo el organismo de la policía. Este organismo se divide en una serie de órganos en relación con las necesidades de la administración y la naturaleza de los peligros. El número de estos órganos suele ser proporcionado a la densidad de la población y su distribución en el territorio se acomoda a la división territorial administrativa.

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 ahí que en cada caso deba conocer la naturaleza, la cantidad y la calidad del peligro que deba prevenir o vencer.



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

**A) Disposiciones u ordenes de policía.** son las que expresan los mandatos de ésta, por escrito o palabra. Se contienen en los reglamentos y en las ordenes de las autoridades locales. Unas y otras deben estar conforme a las leyes vigentes.

Por ser una expresión de la voluntad del poder público, todo mandato o prevención de la policía debe ser obedecido por los ciudadanos, pudiendo éstos únicamente exigir la prueba de que la orden parte de un oficial investido del poder correspondiente, y recurrir en tiempo oportuno contra la lesión abusiva que hayan sufrido en sus derechos.

La inobservancia de tales mandatos constituye un delito o falta contra la sociedad y lleva consigo una pena, la cual según Stein, es distinta de la pena en general, pues al paso que ésta se funda en la violación jurídica ya realizada de hecho, aquella supone solamente un peligro; sin embargo, esta distinción no es muy aceptable, pues también en la contravención a los mandatos de la policía hay violación jurídica (ya que el mandato es expresión del derecho) de hecho. La verdadera diferencia esta en que las penas propiamente dichas son efecto de la violación de las leyes penales que implica un atentado fundamental contra el orden jurídico, mientras que las penas o correcciones del policía son producidas por la contravención de una medida de orden puramente administrativo.

**B) Procedimiento de Policía.** Consiste en la serie de actos con que la policía ejecuta sus propios mandatos. El principio fundamental es el que deben aplicarse (únicamente aquellos medios que sean racionalmente necesarios para la completa ejecución de lo mandado. La forma de ejecución varia según las circunstancias, debiendo responder siempre a la oportunidad.

El procedimiento que nos ocupa tiene dos fases: la de ejecución y la de constricción personal, en el tercero a expensas de aquel (v.gr., derribo de una casa), sin perjuicio de que el desobediente sufra la pena, salvo caso de que pruebe que le fue imposible en absoluto de



hecho el cumplimiento de lo mandado. Cuando la realización por un tercero de lo mandado no es posible, entra en la fase en que se constriñe personalmente al que ha sido dada la orden para que la cumpla. En este caso puede ocurrir que el infractor se limite a desobedecer, en cuyo supuesto debe ser obligado por la fuerza a la obediencia, o que oponga la fuerza a la fuerza de la policía, ya intentando solamente con ello substraerse a la fuerza (como luchando por escapar), ya atacando a la persona del funcionario o individuo de policía. En esta última hipótesis éste tiene derecho a defenderse (legítima defensa, *ius inculpatae tutelae*), repeliendo la fuerza con la fuerza, y solo será culpable cuando en el empleo de ésta haya excedido el límite de lo racionalmente necesario.

Compréndase por lo dicho que esta función de la policía implica el derecho de llevar armas, el uso de las cuales puede llegar hasta la destrucción de la vida individual, por lo que es preciso poner un límite legal arbitrario subjetivo de los individuos de la policía en ese empleo de las armas. Los principios acerca de este particular son: que ningún órgano del poder ejecutivo puede llevar armas si no está públicamente y legalmente autorizado para ello; que no deben ser entregadas armas, sino a los que conozcan todas las reglas relativas a su manejo; que no se podrá hacer uso de las armas sino cuando sea imposible tener auxilio oportuno y suficiente del cuerpo armado de policía, y que se exija responsabilidad efectiva por el abuso en el empleo de las armas.

**C) Responsabilidad de la Policía.** Esta cuestión tiene una gran importancia, porque la libertad de acción que, habida cuenta de la gran variedad de peligros que amenazan la vida social, se otorga a la policía, puede degenerar fácilmente en abuso arbitrario con grave perjuicio para la libertad del individuo y de las corporaciones. La responsabilidad de la policía se refiere a las dos formas de su actividad que acaban de indicarse. Cada autoridad es responsable por los mandatos que dé, en cuanto contradigan a las leyes, debiendo tener presente que la responsabilidad es, no solo de los inferiores, sino también de los superiores que aprueban ordenes de aquellos, y que contra las disposiciones emanadas de cualquier autoridad debe darse siempre recurso a la autoridad superior para demostrar que aquellas contradicen a las leyes o reglamentos.



Más importancia tiene todavía la responsabilidad por el procedimiento empleado en la ejecución. En este punto, una responsabilidad exigua de la policía pone en peligro la libertad y la seguridad de los individuos, y una responsabilidad excesiva dejara desamparada a la comunidad y al orden público frente a la resistencia y a la oposición de los particulares. Como regla general puede señalarse la de que ningún órgano de la policía puede ir más allá de lo que sea racionalmente necesario para el cumplimiento de lo exigido por el derecho en cada caso concreto, y que a toda aplicación por parte de la policía de la fuerza contra las personas debe preceder una invitación formal a la obediencia, al menos que las personas de que se trate den señales indudables de querer substraerse desde luego a la ejecución de lo mandado. En caso de ejercicio de la constrictión personal, es preciso distinguir si la policía ha violado solamente la forma y el objeto de la constrictión, o si ha traspasado la medida de lo que racionalmente era necesario para la ejecución.

Si como ya hemos visto, esta actividad se traduce en acciones por las que se previene la comisión de delitos y se mantiene el orden, la paz y la tranquilidad públicas, el personal que el Municipio tiene para desarrollarla, debe estar debidamente capacitado. Esa capacitación, debe abarcar cuestiones éticas, jurídicas y prácticas. Esto es, debe crearse en la gente, la conciencia de sus deberes fundamentales y también de las limitaciones de su actuar. Por mucho tiempo se ha sufrido el problema de los policías arbitrarios, que se convierten en un latente peligro para la comunidad. Se explica este hecho, mas no se justifica, en la falta de sueldos decorosos por insuficiencias presupuestales, que dan origen a la contratación de personas carentes de preparación, que fácilmente se prestan a abusos y corruptelas. Es de esperarse que pronto quede superado esto. Tomando en cuenta que están ingresando mayores recursos al erario municipal, como consecuencia de la reforma fiscal, los presidentes municipales tienen mayores posibilidades de reclutar y seleccionar a mejores elementos para dignificar sus cuerpos de policía.

Siendo tarea fundamental la conservación del orden público, los bandos de policía deben prever la realización de acciones complementarias tales como: las llamadas rondas, la vigilancia para prevenir y combatir el pandillerismo, la drogadicción, el alcoholismo, la

prostitución y la vagancia, las atribuciones para impedir la practica de juegos prohibidos y el establecimiento de sitios en que se expendan clandestinamente bebidas embriagantes.

Reiteramos en este punto, que no es posible ni jurídicamente adecuado, dejar el ejercicio de la potestad sancionadora municipal, a expensas de los agentes quienes son realmente auxiliares, por lo cual, deben crearse en todos los municipios Juzgados calificadores. Si el municipio -por pequeño que sea- tiene recursos para cubrir sueldos de uno o varios policías, con mayor razón debe destinar recursos para consolidar una función tan trascendente. La solución al problema no radica en el hecho de aumentar la burocracia, sino en contar con un órgano -que Incluso puede tener una sola persona que sea titular y que atienda las correspondientes actividades- dotado de competencia específica, que se aboque a dicha tarea.

La protección a la comunidad y el respeto al orden jurídico y más concretamente a las garantías individuales, deben ser los dos móviles fundamentales, en el desempeño de este que hacer público.

### **Tránsito**

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.

La intervención de Municipio, reconocida como necesaria por la Constitución, se convierte en una parte de su competencia, que no puede encomendar a los particulares a través de la concesión.

A consecuencia del elevado índice demográfico, encontramos un paulatino aumento en los problemas de vialidad. Se abren nuevas avenidas, calles, se construyen pasos a desnivel y algunas otras cosas, para aliviar los problemas actuales, pero al poco tiempo ya son insuficientes. El sensible aumento de vehículos de uso particular y de servicio público, hacen



urgente el establecimiento y concreción no solo de normas jurídicas, sino también de planteamiento urbano y el auxilio de técnicos en ingeniería de tránsito.

En cuanto a la seguridad vial, es realmente definitiva la planeación, ya que 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. Los titulares de los órganos competentes para llevar a cabo la planeación y la ejecución, deben vivir y conocer con suma precisión la problemática, los usos y costumbres de la comunidad, para individualizar las soluciones, para crear un firme sustento de la reglamentación y para determinar la colocación de los señalamientos de transitan.

Como hemos señalado con antelación, esta actividad comprende: tránsito de peatones y tránsito de vehículos.

En cuanto al tránsito de peatones, es preciso comentar que las autoridades municipales, 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.

Algunas de las indicaciones que siempre debieran contener los reglamentos, en cuanto a obligaciones de los peatones, son las siguientes:

a) No circular en la superficie de rodamiento o arroyo de circulación (es la parte o fracción de terreno que se encuentra destinada públicamente para el movimiento regular de vehículos), ni tampoco desplazarse por estas áreas en patines o vehículos no autorizados.

b) No invadir repentinamente la superficie dedicada a la circulación de vehículos, ni ofrecer mercancías, practicar deportes, o la mendicidad, limpiar parabrisas o realizar actos temerarios.

c) Obedecer las respectivas indicaciones, al atravesar la vía pública por el paso de peatones que esté controlado por semáforos o agentes y hacer uso de los pasos peatonales cuando los haya.

d) Hacer uso de la mitad derecha de la acera y cuidar de no entorpecer la circulación de los demás peatones.

e) No circular por las aceras, con bultos que entorpezcan el tránsito de los peatones ni desplazar vehículos de propulsión humana.

La educación cívica en este renglón es realmente fundamental, debe comenzar desde la niñez y abarcar las subséquentes etapas de la vida, para que pueda lograrse un ambiente ciudadano de respeto y armonía.

### **5.5.- Formas de prestación de los servicios públicos.-**

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 Administración Pública Federal, Local o Municipal, sus sectores central o paraestatal.

Según Fernando Garrido Falla, "la prestación directa, se basa en la participación mas 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

f) Forma de sociedad privada.(18)



**a) La gestión Indiferenciada** sin órgano especial, según el autor referido, es aplicable a los servicios de asistencia ya los económicos. La actividad de la Administración pública se realiza a través de los órganos ordinarios que constituyen la burocracia administrativa.

**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, no obstante realizarse una actividad directamente imputable a la Administración Pública. Se trata en este caso de empresas y establecimientos sin personalidad jurídica propia. Cuando la personificación se produce, aparece la descentralización por servicio y las empresas nacionales en forma de sociedad de derecho privado.

**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 principal fue el reconocimiento de la personalidad jurídica independiente de cada una de ellas, encontró replica en el seno mismo de cada una de estas administraciones, que vinieron así a disgregarse institucionalmente en una pluralidad de personas jurídicas. Este movimiento alcanzó, desde luego, a la organización misma de los servicios públicos, propugnándose como adecuada forma de gestión, la de su personificación.

**d) Forma de sociedad privada.** Esta forma de gestión es aplicable tanto a la explotación de auténticos servicios públicos como a las actividades que asume la Administración con fines fiscales. No estamos frente a un organismo administrativo, sino 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; esto es, 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, a diferencia de la anterior, la intervención de los particulares a quienes se confía temporalmente, la ejecución del servicio público.

Entre las modalidades o formas para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos en la esfera municipal, tenemos como generalmente aceptadas en el Derecho Administrativo mexicano, la forma directa, que recibe también el nombre de municipalización y la concesión.

La primera, o sea la directa 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.

Cuando el servicio va a presentarse bajo el régimen directo o de monopolio, encontramos una limitación formal por lo que concierne a la Administración estatal, ya que la asunción de tales condiciones, al implicar una limitación de derechos privados, debe venir autorizada por Ley y una limitación sustancial para cuando se trata de entidades locales - municipios y entidades federativas- a que la prestación en régimen de monopolio procede, previo acuerdo, solamente para aquellos servicios para los que la Ley prevé tal posibilidad.

Los tres niveles de gobierno pueden optar 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 ser prestados exclusivamente por el Estado Federal.

Como ya lo hemos apuntado anteriormente, existen algunas actividades estatales - impropriamente denominadas "servicios públicos"-, que por su importancia y naturaleza, no pueden ser objeto de concesión, como por ejemplo lo relativo a seguridad pública. De esta manera y por disposición constitucional, la policía y el tránsito, son tareas que invariablemente deberán ser desarrolladas en forma directa o municipalizada y sobre las cuales ni puede recaer un acto de concesión.



Pasamos ahora a estudiar sumariamente, la otra forma de prestación de un servicio público que es la concesión. Podemos definir la concesión 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.

Verdaderamente el concepto concesión es mas bien amplio comprendiendo, según la doctrina, cualquier disposición que sirva para ampliar la esfera jurídica de los particulares, confiriéndoles ventajas jurídicas de manera directa e inmediata. En esencia, la concesión hace nace en el particular un derecho del que no disponía con anterioridad. Con la concesión de servicios públicos se da el fenómeno de particulares que a su propio riesgo emplean capitales propios en empresas comerciales o industriales mediante las cuales sirven al interés del público.

Además, ha de tenerse en cuenta que el ejercicio privado basado en una concesión se presenta necesariamente como ejercicio servicios públicos, no de tareas o funciones administrativas. Como ya lo señalábamos con antelación, todavía es poco clara la doctrina, la distinción entre función pública y servicio público, sin embargo, según la opinión que se considera más aceptable, debe admitirse que mientras el mero servicio se concreta a un mero otorgamiento de prestación, la función representa además, el desarrollo de un poder jurídico, desarrollo, como tal, de la personalidad jurídica del sujeto público.

El autor Gabino Fraga define la concesión de servicio público, como “un acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público”.(19)

Por su parte Otto Mayer, señala que la “concesión es un acto administrativo por el cual se ha dado poder a un individuo sobre una porción de la Administración Pública”.(20)

19.- Fraga, Gabino. Op. Cit.

20.- Martinez Elorriaga, Oscar. Estructura Administrativa.

Algunos otros administrativistas consideran que no es un acto, sino un procedimiento, como es el caso de Oscar Martínez Elorriaga 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 remuneración que consiste habitualmente, en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio”.(20)

Rafael Bielsa, 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”.(21)

Atendiendo a la etimología de la palabra concesión -que significa dar, otorgar, hacer merced y gracia de una cosa- y a su propia sustantividad de 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.

En realidad no existe una adecuada reglamentación federal, estatal o municipal, que nos permita precisar cuantos y cuales servicios pueden ser objeto de concesión. Solo por exclusión y tomando como punto de partida los preceptos constitucionales, es posible deducir cuándo puede confiarse a un particular, la referida gestión.

20.- Martínez Elorriaga, Oscar. Estructura Administrativa.

21.- Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo



## **5.6. – Los servicios públicos en la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora**

La ley de Gobierno Municipal del Estado de Sonora regula los servicios públicos competencia del Municipio por disposición constitucional; para ellos, introducen cinco capítulos que comprenden: el primero, disposiciones generales; el segundo, de las concesiones para la prestación de los servicios públicos; el tercero, de la coordinación, asociación y concertación para la prestación de los servicios públicos; el cuarto, de las tarifas, cuotas y horarios para la prestación de los servicios públicos; el quinto, de los servicios públicos, mismo que a su vez se divide en siete secciones que son: primera, alumbrado público, segunda, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; tercera mercados y centrales de abasto; cuarta, panteones; quinta, calles, parques, jardines y campos deportivos; sexta, estacionamientos y séptima, rastros.

El primer capítulo, sobre disposiciones generales, determina los servicios públicos que comprende esta Ley, mismos que se constituyen por: alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, calles, parques, jardines y campos deportivos y su equipamiento; estacionamientos y rastros; en el caso de las funciones de seguridad pública, policía preventiva, tránsito y los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición de aguas residuales, se prestarán en los términos de las leyes correspondientes. Se establecen las formas en que el Ayuntamiento prestara los servicios, ya sea de manera directa, a través de organismos públicos descentralizados, mediante el régimen de concesión y concertación con particulares y en coordinación o asociación con los Ayuntamientos del estado o de otro u otros Estados, o mediante la celebración de convenios con el Ejecutivo del Estado para que este los preste en forma temporal o coordinadamente con el Ayuntamiento; en tratándose de asociación con municipios del estado, con municipios de otro u otros Estados, se deberá contar con la aprobación del Congreso del estado.

En cuanto al capítulo segundo, cuyo tema son las concesiones para la prestación de los servicios públicos, se define que mediante el acuerdo de las dos terceras partes de los



integrantes del Ayuntamiento, decidirán la conveniencia de prestar determinado servicio público a través del otorgamiento de la concesión correspondiente, para lo cual iniciaran un proceso cuyo primer paso es lanzar la convocatoria respectiva, previéndose además una serie de requisitos para que los particulares puedan ser parte del proceso de licitación, ante lo cual, el Ayuntamiento, con base en un dictamen técnico, financiero, legal y administrativo, emitirá la resolución correspondiente, misma que deberá ser aprobada por mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento; en caso de determinar un fallo favorable hacia algún postor, se expedirá el documento que contenga la concesión. Debe tomarse en cuenta que la duración de la concesión deberá ser por tiempo determinado, en forma tal que durante ese lapso, el concesionario amortice totalmente sus inversiones que debe hacer en razón directa del servicio público de que se trate; el Ayuntamiento estará facultado para, por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, prorrogar el plazo de vigencia de las concesiones, siempre que el concesionario hubiere cumplido con las obligaciones derivadas de la concesión y no resuelvan prestar directamente el servicio público de que se trate. Por otra parte, se establecen las obligaciones a cargo del concesionario y los derechos del Ayuntamiento, entre ellas, las de revocar, bajo algunos supuestos la concesión otorgada al particular, para lo cual deberá iniciar un procedimiento que culmine con tal decisión, garantizando el derecho de audiencia al particular.

En relación con el capítulo tercero, referido a la coordinación, asociación y concertación para la prestación de los servicios públicos, se establecen las bases para que el Ayuntamiento preste los servicios públicos de su competencia en forma coordinada y asociada con otros Ayuntamientos, ya sea del mismo estado o de otro u otros estados, o con el Gobierno del Estado, a fin de establecer reglas claras sobre el proceso a seguir para llegar a la firma de convenios de este tipo; en el mismo sentido se encuentran los convenios de concertación con particulares y/o con los sectores social y privado. Cabe mencionar que para celebrar y aprobar el contenido de los convenios referidos, se requiere de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento y la respectiva publicación en el Boletín Oficial del Gobierno del estado.

---

Estado para que éste se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos o se preste o ejerza coordinadamente por el estado y el Municipio respectivo.

Los convenios que se celebren entre Ayuntamientos del estado requieren de la aprobación por mayoría absoluta; los que se celebren entre Ayuntamientos del Estado con Ayuntamientos de otra u otras Entidades Federativas, requieren de la aprobación por mayoría



El capítulo cuarto, de las tarifas, cuotas y horarios para la prestación de servicios, establece los supuestos para fijar las tarifas y cuotas en caso de que se preste el servicio a través de una dependencia, un organismo descentralizado, una empresa de participación municipal mayoritaria. O bien, mediante el otorgamiento de una concesión, debiendo fijar además, los horarios de prestación de dichos servicios públicos.

Para finalizar el presente título, el capítulo quinto, de los Servicios Públicos, establece, a través de siete secciones, las condiciones generales en que se prestarán los servicios de alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones, calles, parques, jardines y campos deportivos y su equipamiento; estacionamientos y rastros.

De la Coordinación y Asociación para el ejercicio de las funciones y prestación de los Servicios Públicos Municipales:

El presente título consta de un capítulo único, encargado de describir el procedimiento mediante el cual los municipios sonorenses pueden coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el desempeño de sus funciones. En tal sentido, para la más eficaz prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones de su competencia, los municipios podrán coordinarse y asociarse con uno o más municipios del propio Estado o de otras entidades federativas, o bien podrán convenir con el Gobierno del Estado para que éste se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos o se preste o ejerza coordinadamente por el estado y el Municipio respectivo.

Los convenios que se celebren entre Ayuntamientos del estado requieren de la aprobación por mayoría absoluta; los que se celebren entre Ayuntamientos del Estado con Ayuntamientos de otra u otras Entidades Federativas, requieren de la aprobación por mayoría calificada, así como la aprobación del Congreso del Estado. Asimismo, se aprobarán por mayoría calificada los convenios que celebren los Ayuntamientos del estado con el Gobierno del Estado para que éste se haga cargo de alguno de ellos o se preste o ejerza coordinadamente por el Estado y el Municipio; en el mismo supuesto se encuentran los convenios que celebren

R15 T149

los Ayuntamientos con el Gobierno del Estado para que el citado Ayuntamiento asuma la prestación a la atención de servicios públicos o funciones estatales.



## CONCLUSIONES

PRIMERA.- El artículo 115 de la Constitución hace figurar como servicios mínimos un catálogo de responsabilidades para la atención a la comunidad, por cuenta de los Ayuntamientos del País. Oportuno hubiera sido la previsión, de asegurar a las administraciones municipales los recursos económicos para poder otorgar los mencionados servicios. Podrían, por ejemplo, fincar la responsabilidad para los gobiernos locales de establecer por su cuenta dichos servicios ahí donde no los hubiera.

SEGUNDA.- El servicio público en un municipio es para el individuo que se integró por mandato natural a un cuerpo social. Por eso darle o dejarle competencia al Ayuntamiento es como dárselos al propio individuo, en razón de que ese órgano ejerce una función esencial que le es inherente e indispensable para el logro de sus fines primordiales como ente estatal.

Respecto a las modalidades de la prestación de los servicios públicos, como son la administración directa, la creación de organismos públicos descentralizados, el otorgamiento de concesiones a particulares, o bien la integración de sociedades de economía mixta, no hay limitación alguna para adoptar cualquiera de ellas, por lo que en cada caso deberá optarse por la que mejor garantice la satisfacción del interés colectivo.

TERCERA.- Algunos municipios prestan un mayor número de servicios que el Ayuntamiento de Hermosillo, que hasta hace dos años asumió el compromiso de suministrar y administrar totalmente el de agua potable y se tiene proyectado el de transporte, cuya atención corre por cuenta del Gobierno del Estado.

CUARTA.- No todos los municipios en Sonora cuentan con reglamentos expedidos por los Ayuntamientos para regular la prestación de todos y cada uno de los servicios públicos que

constitucionalmente tiene a su cargo la autoridad local, por lo que es pertinente considerar la conveniencia de formularlos, a fin de procurar un mejor suministro de los mismos a favor de la población.

QUINTA.- Resulta muy importante la figura de la coordinación y la asociación de los municipios de un mismo Estado para la mas eficaz prestación de los servicios públicos. En fracción diversa del artículo 115 se reconoce también la coordinación y la asociación entre municipios aún de estados diferentes y en el ámbito de sus competencias, para planear y regular de manera conjunta el desarrollo de los mismos. Lo que omite este precepto es la unión que se pudiese dar para la creación de nuevos servicios.

SEXTA.- Con frecuencia se utilizo el término “municipalización” de servicios públicos. Se usa el concepto generalmente en una acepción común y no técnica y jurídica. De esta manera se alude por municipalización al proceso administrativo mediante el cual el Estado (no solamente el municipio) se hace cargo de manera directa de la prestación de algún servicio público en manos de articulares. Técnicamente el vocablo significaría que la acción de municipalizar se atribuiría solo al municipio, cosa que no es así. La Federación, las Entidades Federativas o el Distrito Federal “municipalizan” servicios públicos, cuando las exigencias sociales lo demanden. El vocablo y el fenómeno que implica, son solamente reminiscencias de épocas anteriores, en las que casi todo tipo de servicios públicos los cumplió la corporación municipal.

SÉPTIMA.- Es necesario establecer criterios sobre la concesión de servicios públicos municipales, tomando en cuenta que existe poca doctrina y normas de derecho positivo muy dispersos, por ello resulta importante proponer que siguiendo el principio constitucional previsto en el párrafo once del artículo 28 de la Carta Magna, la sujeción a regímenes de servicio publico se apegará a lo dispuesto por la propia Constitución y solo podrá llevarse a



cabo mediante la Ley. A mi juicio, este principio constitucional es aplicable tanto en la materia Federal como a la de los Estados de la Unión y Municipios.

OCTAVA.- En la vida municipal, la seguridad pública ha incorporado importantes compromisos como la prevención de la delincuencia, haciéndose necesario fomentar una mayor participación de la comunidad para mejorar el servicio en todos sus aspectos. Es preciso crear un mayor número de Consejos Municipales de Seguridad Pública y acercar más el servicio preventivo a la población.

NOVENA.- Unas formas de prestación de servicios es la llamada por colaboración, así como la de autogestión de servicios públicos, que son mecanismos muy actuales en donde se privilegia la participación de la comunidad municipal.

DECIMA.- No existe una adecuada reglamentación federal, estatal o municipal, que nos permita precisar cuantos y cuales servicios pueden ser objeto de concesión, pero obviamente el de seguridad pública está exento.

DECIMA PRIMERA.- Por medio de la figura jurídica de la concesión, el Estado interviene indirectamente en la satisfacción de las necesidades colectivas, porque la delegación de facultades que el Estado hace al particular concesionario, no implica que aquel se desentienda del servicio público concedido, pues aun cuando el concesionario obra en nombre propio, el Estado no deja de vigilar y controlar, en todo momento, el suministro del servicio.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- BIELSA, RAFAEL. "Derecho Administrativo"
- 2.- CABANILLAS, GUILLERMO. "Diccionario de Derecho Usual"
- 3.- DABIN, JEAN. "Doctrina General del Estado"
- 4.- DE PINA, RAFAEL. "Derecho Civil Mexicano"
- 5.- DIEZ, MANUEL. "Derecho Administrativo"
- 6.- ENCICLOPEDIA ESPASA CALPE
- 7.- ENCINAS, GENARO. "El Régimen Municipal en México"
- 8.- FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo"
- 9.- GARRIDO FALLA, FERNANDO. "Tratado de Derecho Administrativo"
- 10.- GRAN ENCICLOPEDIA DEL MUNDO
- 11.- LORET DE MOLA, RAFAEL. "El Municipio en México"
- 12.- POSADA, ADOLFO. "Derecho Constitucional"
- 13.- MARTINEZ ELORRIAGA, OSCAR. "Estructura Administrativa"
- 14.- OCHOA CAMPOS, MOISÉS. "La Reforma Municipal en México"



15.- OCHOA, REYNALDO. "Perspectivas de un Nuevo Municipio"

16.- SERRA ROJAS, ANDRES. "Derecho Administrativo"

## LEGISLACIÓN CUNSLTADA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA

LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DEL ESTADO DE SONORA

LEY FEDERAL DEL TRABAJO

LEY FEDERAL DE VIAS DE COMUNICACIÓN

LEY ORGANICA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL