



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

"FUNCIONES Y SERVICIOS MUNICIPALES
EN EL DERECHO MEXICANO"

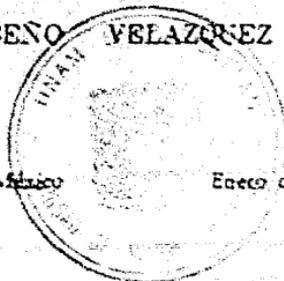
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
AGUSTIN BRISEÑO VELÁZQUEZ

Santa Cruz Acatlán, Edo. de México

Enero de 1991

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

RESEÑA HISTORICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

	pág
A.- EL MUNICIPIO EN ROMA	1
B.- EL MUNICIPIO EN ESPAÑA	5
C.- COLONIA E INDEPENDENCIA	8
D.- EL MUNICIPIO CONTEMPORANEO	10

CAPITULO II

BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.1.- CONSTITUCION DE LAS BASES ESPASOLAS DE 1812	14
1.2.- CONSTITUCION DE APATZINGAN 1814	17
1.3.- CONSTITUCION DE 1824	18
1.4.- CONSTITUCION DE 1836	19
1.5.- CONSTITUCION DE 1857	22
1.6.- CONSTITUCION DE 1917	25

CAPITULO III

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO

A.- EL AYUNTAMIENTO - CABILDO -	32
B.- DEL PRESIDENTE	35
C.- DEL SINDICO	37
D.- DEL RESIDOR	38
E.- DEL CUERPO ADMINISTRATIVO DEL AYUNTAMIENTO	39

CAPITULO IV

SERVICIOS QUE PRESTAN LOS AYUNTAMIENTOS

A.- DE LIMPIA.....	48
B.- DE ALUMERADO.....	58
C.- DE AGUA POTABLE Y ALACANTARILLADO	68
D - DE RASTRO	78

E.- DE MERCADO	86
F.- DE SALUD	94
CONCLUSIONES	104

BIBLIOGRAFIA

I N T R O D U C C I O N

La importancia que adquiere la prestación de los servicios públicos se puede observar si consideramos que el ámbito municipal es el espacio en donde toma sentido la realización más próxima y directa entre la acción del gobierno y la comunidad.

Durante mucho tiempo prevaleció la imprecisión en la prestación de los servicios públicos, llegando incluso a existir duplicidades entre las esferas de gobierno estatal y federal. Es con las reformas y adiciones del artículo 115 Constitucional de 1983, cuando se supera la ambigüedad entre cuáles servicios les corresponden prestar a los municipios; no obstante la gran heterogeneidad que los caracteriza, así como la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas.

En la fracción III del nuevo artículo 115 Constitucional donde se precisan como servicios públicos municipales los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles parques y jardines,---

-- y seguridad pública y tránsito.

Asimismo, basándose en las insuficiencias financieras y administrativas de los municipios del país, se pone al alcance de ellos la posibilidad de coordinación con el estado respectivo y la de asociarse con otros municipios del propio estado para la prestación de los servicios públicos, para que cada uno de ellos, llegue en un futuro no muy lejano a cumplir eficaz y eficientemente con su objetivo que se ha trazado, servir a la comunidad para el progreso y desarrollo de nuestro país.

CAPITULO I

RESEÑA HISTORICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

A.- EL MUNICIPIO EN ROMA.

Desde sus orígenes, la Institución del Municipio ha estado indisolublemente unida a los derechos civiles y políticos de los habitantes de los pueblos confederados o sometidos a Roma. Los distintos pueblos de Italia, dentro de su estructura política frente a Roma, como centro de poder político o bien como Municipios o ciudades confederadas que conservaban su independencia sin tener los derechos de ciudadanía, propios de los habitantes de Roma. A partir de las leyes de Julia, se otorgó el derecho de ciudadanía a todos los pueblos de Italia, adquiriendo en consecuencia a partir de esta ley el derecho de ciudades romanas para todas las ciudades federadas y municipios adscritos a Roma.

Prestigiosos historiadores romanos sostienen que la palabra Municipium, se ha tomado de dos diferentes sentidos. Uno de carácter genérico: toda ciudad de constitución romana de Italia o en las provincias que se oponían a Roma. Y otro de carácter específico: para expresar la condición de derecho público, o una categoría especial de los ciudadanos italianos o provinciales.

Porcio Festo, Procurador romano entre los años 60-62, toma la palabra Municipium, en relación a la particular condición en que se encuentra una vecindad en relación al derecho de la ciudadanía romana, Festo distingue tres categorías de Municipios:

"PRIMERO. Esta primer categoría incluye a las personas que eran ori_ g_ narios de poblados italianos y que cambiaron su domicilio a Roma, sin ser ciudadanos romanos. Estos vecinos no son tratados como extranje_ ros ni tampoco están asimilados a los ciudadanos romanos , y sin la facultad de participar en forma ni activa, ni pasiva, en los comisi_ os electorales o legislativos. Por otra parte, estos vecinos residen_ c_ iados en Roma prestan el servicio militar en las legiones, de la _ misma manera que los romanos, estando al igual que éstos obligados al pago de los tributos. Para Festo, la primera de estas obligaciones _ consistía en la necesidad de servir en las legiones, sin que pudie_ ran recibir dignidades por parte del gobierno de Roma.

SEGUNDO. Festo aplica la noción de Municipium, la que comprendía a _ los italianos a cuya ciudad entera le había sido concedida la ciuda_ danía romana. En éste caso la condición de derecho llamada Municipi_ um se confería no a los individuos como sucedía en el primer caso, _ sino a la colectividad, a una ciudad.

TERCERO. Esta categoría presentada por Festo , es la de los italia_ nos que habían llegado a la ciudadanía romana. Se trataba de perso_ nas y no de ciudades enteras. El Municipium significaba el status de las personas que adquirirían la ciudadanía romana sin romper los lazos que los unían con su ciudad de origen. Este caso es parecido con re_ lación al anterior - Primero-"(1).

1.- Bassols Batalla ,Angel. "Panorama Geoeconomico", Ed.Stylo, México 1956. pág. 24.

Es precisamente de los ediles romanos donde surge el régimen -- edilicio, que todavía llamamos así al Municipio."Ellos proclamaban , al tomar posesión sus edictos, y de ahí viene precisamente el edicto "aedilitium", (2), que es el origen del derecho municipal romano, por primera vez codificado por Sexto Papyrio, en el siglo VI antes de - Cristo y que constituye el origen del derecho municipal occidental.

El Municipio es una institución muy antigua, de gran trascendencia -- histórica; ya que tiene veitiseis siglos de existencia, la cuál crea el Derecho Municipal, como un derecho tan antiguo como el Derecho Ci vil; de una institución que conota el nacimiento de la democracia en el mundo occidental, porque el municipio griego se llamo "Demos" y - ésta viene de la palabra democracia , porque "Demos" quiere decir -- pueblo, y "Cratos" autoridad. Es así que el origen de la democracia- viene del nacimiento del municipio occidental, del demos griego.

Por lo tanto, todo el nacimiento de nuestro derecho político, de nu_ estros derechos civiles, de nuestra organización vecinal , de nues_ tra organización democrática, arrancan del nacimiento propio del mu_ nicipio occidental.

El Municipio es trasladado a España durante la dominación roma_ na, y en España se conjugaron, tres corrientes fundamentales del de_ recho municipal: el derecho romano, el derecho visigótico, de la do_ minación visigótica que imlanto el Concilium, del cuál se deriva la 2.Co. Cit.pág.26.

-palabra consejo municipal y del cuál nace el consejo municipal como corporación, y el derecho arábigo, el derecho de los árabes , que durante su dominación influyeron notablemente en la organización municipal de España , al grado de que muchos de los vocablos que usamos son árabes, por ejemplo, el nombre de alcalde, que viene de alcaaldí, palabra árabe, usado en León por primera vez en el siglo XI, y que quiere decir jefe.

B.- EL MUNICIPIO EN ESPAÑA.

Durante la dominación musulmana de la Península Ibérica aparecen diferentes reinos hispanicos, esto se debio en gran parte a la costumbre que tenían todos los reyes medievales de dividir su territorio entre sus hijos, cuando ellos morían, (costumbre de origen germano), este divisionismo fué lo que hizo de España se fraccionara en tantos reinos. Tambien el divisionismo político de la España del Medievo impidio la más rapida reconquista, pues no se formo un núcleo común contra el arabe y más aún en ciertas ocasiones los propios reyes cristianos peninsulares, se hicieron la guerra." La formación de estos reinos puede decirse que se derivo de dos ramas: asi de ASTURIAS, salieron GALICIA, LEON y CASTILLA; y de NAVARRA, ARAGON y CATALUÑA. Los siglos XI y XII, fuerón de gran lucha entre los cristianos y arabes." (3)

"Con la desintegración del califa de Cordoba(siglo XI), que controlaba la mayor parte de la península ; se dividio está en pequeños reinos llamadas "taifas" (como Sevilla , Córdoba, Toledo, Zaragoza), cuya desunion favoreció mucho la expansión de los reinos cristianos del norte de la Península."(4)

Al comenzar el siglo XV, la península Ibérica comprendía los reinos cristianos de Portugal, Castilla, León, Navarra, y Aragon. --- mientras los árabes solo conservaban el reino de Granada. Isabel de castilla, siendo reconocida por todo el reino, contrae nupcias con---

3. Gonzalez Blackaller ciro E , y Guevara Ramirez, Luis. Sintesis de la Historia de México. Decima segunda edición. Ed. Herrera. México 1972. pág. 80

4.-Op.Cít. pág.82

--el principe Fernando que ocupaba el reino de Aragon; con esto realizan la unificación de España, juntos conquistaron a Granada y pusieron fin a la dominación musulmana en España.

" Para expulsar a los moros el rey de España se apoya en las ciudades y despierta el entusiasmo bélico concediendo al municipio un -- sin número de privilegios; despues el rey dicta una sentencia en la cuál establece que las ciudades no detentaran ningun fuero y sólo el poder real es el que debe existir, las ciudades se resisten y se presenta una terrible pelea." (5)La dispersión del derecho Cristiano constituyó a la autonomia de muchos municipios, resultado de la debilidad del Poder Central. Eran comparables a menudo a las ciudades Republica de Italia.

Es dificil afirmar cuando nació en España el municipio, puede afirmarse que el siglo XI habían aparecido los consejos de pueblos; constituyendo así los fueros municipales que los reyes no imponian sino que reconocian y juraban respetar dando así, la autonomia local o municipal en materia de jurisdicción tanto civil como penal, económica y política . El gobierno de los municipios originalmente tenían intervención directa, los pobladores (cabildo abierto); despues se designaban a quienes constituirían el gobierno del ayuntamiento -- alcaldes, regidores, síndicos, etc, (cabildo cerrado). Constituido el ayuntamiento funcionaba, como una pequeña república que contaba con todos los medios y con la plenitud de facultades para realizar los fines comunes de la sociedad que constituía el municipio.

5.Op.Cit.pp.82-89.

Los alcaldes celosos de los fueros e inmunidades municipales amparaban y defendían a los miembros de sus municipios contra la invasión del Poder Real que intentara restringir o desconocer sus derechos individuales, (también de esta manera fué aplicado en América, - ya que la institución del municipio pasó de España a América).

Establece España La Inquisición (1479), con este fortalecimiento de la iglesia, se observa algo semejante por parte de la Corte Real, que aumenta su poder sobre los señores feudales y sobre los municipios (1520-1522), que hasta entonces habían sido voluntades de la democracia Española.

El 23 de Abril de 1521, los comuneros de Castilla liberaron la Batalla del Villalar en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V, y esa batalla perdida por ellos, representa la decadencia de la autonomía municipal y así la monarquía se convierte en -- absoluta.

La autonomía municipal existió en España hasta antes de los primeros años del siglo XVII, la autonomía económica de los municipios subsistió en gran parte y este solo hecho se traducía en libertad política.

C.-COLONIA E INDEPENDENCIA.

Un nuevo tipo de municipio centralizado , iniciaba por los Reyes Católicos, su etapa de centralización . Esto es muy importante, porque quiere decir que a México se trasladó un municipio centralizado en la colonia, o sea de la etapa post-villalar y estamos en nuestra propia historia; estamos en el 22 de Abril de 1519, cuando las milicias españolas por un ardid de Cortés, fundan la Villa Rica de la Vera Cruz. Todavía en el nacimiento de Veracruz existe la época previllalar, porque es en 1519, y todavía en aquella época existe la función del justicia mayor, amparador de fueros y derechos y jefe de las milicias comunales. De aquí que fuese el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, el que autorizó a Cortés la conquista de México.

La conquista de México no fue autorizada por el rey de España, que ni sabía de esto, no fue autorizada por Cuba, que solamente dio permisos para exploraciones. Fue autorizada por el municipio mexicano, por el municipio de Villa Rica de la Veracruz, que dio carácter de jefe militar a Cortés.

El régimen militar en la colonia sufre altas y bajas, desde luego hay una gran centralización , pero todavía existe un resabio de libertad municipal que seguía alentando en el municipio.

Los reyes de España reclamaban mayores fondos económicos y establecen la regiduría perpetua, o sea que los regidores ejercían un oficio que se compraba a perpetuidad y lo heredaban de padres a hijos.

Eso, aparentemente inofensivo, dio al traste con el régimen español, ya que el español rico compraba su regiduría perpetua, cuando moría lo heredaba y el que la heredaba ya era criollo, era hijo del español pero nacido en México.

Por lo tanto, al pasar de una generación a otra, la regiduría perpetua fué entregando el control de los ayuntamientos de todo el país, a manos de los criollos, a través de la regiduría perpetua.

En esta forma, el criollismo tuvo una gran tribuna para hablar y para hacer política y para defender sus intereses locales.

"Y fué el criollismo, el que a través de un ayuntamiento en 1808, pidió la autonomía de la colonia. El criollismo iba a ser una bomba de tiempo, para la monarquía española, y esto vino a través del régimen municipal, que la monarquía misma entregó en manos de los criollos".(6)

6. Bassols Batalla, Angel. "Panorama Geoeconómico", Ed. Stylo, México 1956. p.p. 28-35.

D.-EL MUNICIPIO CONTEMPORANEO.

En México con más de dos mil quinientos municipios en el territorio nacional, el régimen municipal como comunidades políticamente reconocidas, son una absoluta realidad en la teoría política y constitucional del derecho público mexicano. En nuestro país, desde hace varios decenios se ha venido insistiendo en la imperiosa necesidad de que los municipios cuenten con órganos representativos de autogobierno local. Se ha insistido en que uno de los serios vicios que padece el régimen municipal mexicano, no es su natural subordinación jerárquica a una entidad superior, sino su carencia total o casi total de autonomía financiera y de manifestación democrática. Es un hecho que el régimen municipal mexicano padece serios vicios en la cabal expresión democrática interna, creando esta situación un gran desaliento y desesperanza entre los vecinos de una comunidad municipal.

Incuestionablemente el municipio mexicano se enfrenta a gravísimos y complejos retos para el futuro. Por una parte, tendrá que resolver el grave problema de un ensanchamiento de su base democrática comunal y de su subordinación política hacia los estados de la federación. Y por otra, fortificar sus finanzas públicas, a fin de que lo posibiliten a existir real y auténticamente, tanto como entidad política y como organización administrativa suficiente.

En México, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, los que a su vez adaptan para su régimen interior, la forma de gobierno ----

--republicano, representativo y popular. Si los estados de la federación son la base de nuestro sistema federal, vemos con claridad como el municipio mexicano de acuerdo al artículo 115 Constitucional se convierte en la división territorial fundamental para la organización política y administrativa de las entidades federales. Vemos pues que el municipio es la piedra angular de la estructura política y de la estructura administrativa de la totalidad de los estados de la federación.

El gobierno del municipio está debidamente estructurado por la Constitución política, ordenándose que cada municipio tendrá como autoridad gubernamental de su gobierno local a un ayuntamiento que necesariamente tendrá de ser de elección popular directa, prohibiéndose la existencia de cualquier autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno de los estados. El artículo 115 establece a favor de los municipios una garantía de carácter político por la cual se le garantiza teóricamente la administración libre de su hacienda municipal, la cual se forma de las contribuciones que señalan las legislaturas de los estados, que necesariamente tendrán que ser suficientes para atender a las necesidades municipales.

El municipio en México es una entidad jurídica que está investida de personalidad jurídica para todos los efectos locales - legales existiendo en consecuencia no sólo como comunidad sociológica e institución política, sino como una auténtica persona moral con la suficiente capacidad de goce y ejercicio de los derechos atribuidos por la Constitución y las leyes.

Tuvieron que pasar 65 años, para que el contenido del artículo 115 Constitucional fuera tocado de manera profunda con un conjunto de reformas y adiciones que, por primera vez, reorganizan y vuelven a sistematizar conforme a las nuevas necesidades de carácter municipal, las atribuciones de este primer ámbito de gobierno, de acuerdo al postulado político nacido en la campaña presidencial de Miguel de la Madrid, de descentralizar la vida nacional, para dar al municipio la posición que merece dentro de la estructura de poder político en nuestro país.

En este periodo de 65 años a que me refiero que median entre 1917, en que fué expedida la Constitución e incorporado el artículo 115 y febrero de 1983, en que son publicadas las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, únicamente fueron introducidas dos reformas al artículo 115, en el año de 1976, las relativas a las atribuciones del ayuntamiento para participar en la regulación del desarrollo urbano en su ámbito de competencia, mediante la expedición de disposiciones administrativas y en 1977, las correspondientes a la incorporación del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, de municipios de 300 mil o más habitantes en el marco de la reforma política. Con excepción de estas dos importantes reformas, en esos 65 años no se plantearon reformas al artículo 115 constitucional, no obstante la indudable necesidad de hacerlo.

* Posteriormente se plantea en Diciembre de 1982, una iniciativa de---

--reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que son en primera instancia, aprobados por el Congreso de la Unión y después, por más de dos terceras partes de las legislaturas de las entidades federativas del país, conforme a lo establecido en el artículo 135 de la Constitución General de la República y que finalmente entran en vigor el 3 de febrero de 1983 al publicarse en el diario oficial de la Federación, el decreto legislativo correspondiente."(7)

7. Benson, Nettie Lee. "La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano". Ed. Camara de Diputados, LI Legislatura, México, 1980. p.p. 50-58.

CAPITULO I I

ESTUDIO JURIDICO DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

A.- BASES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO EN MEXICO.

1.1.-CONSTITUCIÓN DE LAS CORTES ESPAÑOLAS DE 1812.

En el mes de marzo de 1812, las cortes de Cádiz expidieron la Constitución de la Monarquía Española, que fué jurada en la Nueva España en el mes de septiembre del propio año. Aunque tuvo un período de vigencia temporal y la misma fué parcial, respecto de su contenido, es de destacarse este documento por la "influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, así como por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que procedió a la organización constitucional del nuevo Estado".(8)

En el seno de las Cortes de Cádiz se planteó un debate interesante sobre el destino del municipio; la discusión fué en torno a la mayor o menor autonomía que debía otorgarse al municipio.

Fué el título VI de esta Constitución, relativo al gobierno interior de las provincias y de los pueblos, el que se encargó de regular a detalle el régimen municipal en el Capítulo I, correspondiente a los Ayuntamientos y que comprendía del artículo 309 al 323. El artículo 309 determinaba que para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico y presididos por el jefe político, donde lo hubiera y, en su defecto, por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiese dos.

8.Paya Mesca, Jacinto. "Vision Historica del Municipio como Institución Política". Ed. I.N.A.P. Conacyt. México. 1981. pág.55.

Del precepto citado se deducen varias consecuencias de regulación que vale la pena destacar: en primer término, se señalaba la existencia de ayuntamientos en todos los pueblos, con excepción de aquellos que tuvieran menos de mil almas, con lo cual se establecía un criterio general de existencia de municipios; también se determinaba la composición de los ayuntamientos, advirtiendo el carácter electivo de los mismos (artículo 312), y se destacaba la preeminencia del jefe político a quien se encargaba presidir los ayuntamientos.

Contra lo positivo del contenido de este precepto, cabe destacar lo negativo de la subordinación del ayuntamiento al jefe político municipal, pues tal disposición demeritaba el autonomismo político municipal.

El artículo 32 de la propia Constitución de Cádiz se refería a las facultades de los ayuntamientos, destacando su capacidad para administrar interiormente a los pueblos sujetando su actuación a la vigilancia de las diputaciones provinciales; se les otorgaba, también facultades en materia de policía y seguridad; de administración e inversión de caudales propios; de hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva; de promover la agricultura, el comercio y la industria. La regulación contenida en la Constitución de Cádiz en materia municipal fué reglamentada por el decreto del 11 de agosto de 1813, que contenía varias reglas para el gobierno de los ayuntamientos, y que estuvo en vigor hasta 1837.

Tal decreto también reglamentaba las disposiciones relativas a las diputaciones provinciales. El conjunto de estas atribuciones, sin embargo, se ha considerado, precario, sobre todo porque para entonces el municipio era ya una entidad madura, capaz de cumplir papeles de mayor trascendencia, de ahí que las facultades de los ayuntamientos se consideren bastante restringidas.

No obstante lo anterior, La Constitución Gaditana-vigente sólo en forma parcial y en tiempo breve tuvo la virtud de instaurar el régimen de elección directa de los miembros del ayuntamiento, de esta blecer el principio de regulación constitucional sistemático, todo lo cuál sirvió de experiencia y antecedentes en muchos textos consti tucionales posteriores.

1.2. CONSTITUCION DE APATZINGAN 1814.

En el mes de octubre de 1814, el Supremo Congreso Mexicano de - Apatzingán, convocado por Morelos, produce uno de los documentos -- constitucionales más importantes de la época pre-independentista;--- "El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana"- conocido como la Constitución de Apatzingán. Aunque razones de circun-stancias revolucionarias impidieron la vigencia de este documento se trata de uno de los más completos, profundos y de contenido más be-llo que hayamos podido producir a lo largo de nuestra historia. (9)

Al igual que en el caso de Rayón, Morelos y el Congreso de Apatzingán, partieron de la existencia de los municipios y, aunque no lo reguló, si se estableció en el artículo 208 del decreto que: "en los pueblos, villas y ciudades continuaran respectivamente los goberna-dos y repúblicas, los ayuntamientos y demas empleos, mientras no se -- adopte otro sistema, a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos."(10)

9. Carpizo Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México". Ed. Porrúa, S.A. México. 1984. pág. 45.

10. Op. Cit. pág. 48.

1.3. CONSTITUCIÓN DE 1824.

Encontramos , que a partir de la Constitución Federal de 1824,- el municipio no solo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados-- de las corrientes federativas y liberales.

Como quiera que haya sido, lo cierto es que la Constitución Federal de 1824, si bien no reconoció a los municipios, tampoco los destruyó y todo parece indicar que continuaron funcionando aunque careciendo de regulación en el máximo ordenamiento del país.

1.4.CONSTITUCION DE 1836.

Durante el propio mes de Diciembre de 1835 y los subsecuentes - de 1836,el Congreso continuó trabajando en la formulación de un texto constitucional. Discutidas y aprobadas en distintas fechas, las llamadas Siete Leyes Constitucionales, fueron expedidas a fines de Diciembre de 1836; para entonces, el régimen central ya se había asentado.

Este documento constitucional tiene especial importancia en el análisis que nos hemos propuesto por el lugar destacado que ocupa la regulación municipal.En efecto," la Sexta Ley Constitucional compuesta de 31 números,se dedica a regular la "Division del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos"; los artículos 22,23,24,25 y 26 se dedicaron a la normación municipal, organizándolos minuciosamente."(11)

El artículo 22 señalaba la existencia de ayuntamientos en las capitales de los departamentos, en puertos cuya población llegue a 4 mil almas y en los pueblos que lleguen a 8 mil. El artículo 23 determinaba el carácter de elección popular de los ayuntamientos y facultaba a las juntas departamentales para fijar los criterios de integración de los mismos.Por su parte, el 24, señalaba los requisitos para ser miembro del ayuntamiento,considerado nacionalidad,vecindad, edad y vale la pena destacarlo,aunque era muy propio en la época --- "tener un capital fisico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos".(12)

11.Tana Ramirez,Felipe."Leyes Fundamentales de México",Ed.Porrúa,S.A México.1970. pág. 77.

12.Moreno,Daniél. "Derecho Constitucional".Ed Pax-Méx México 1978. pág.45.

Los artículos 25 y 26 son de la mayor trascendencia, el primero de ellos cataloga las atribuciones de los ayuntamientos, destacando que les corresponde; La policía de salubridad y comodidad; el cuidado de cárceles, hospitales y casas de beneficencia pública; el cuidado de escuelas de primera enseñanza sostenidas con fondos comunes; construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; recaudación e inversión de propiedades, promoción de la agricultura, industria y comercio y el auxilio a los alcaldes en todo lo referente a la conservación del orden público.

Resulta muy importante el destacar la gran similitud de este artículo con su correspondiente relación a la Constitución de Cádiz para advertir la influencia de este último documento en posteriores regulaciones constitucionales del municipio.

Novedosamente, la Sexta Ley Constitucional reguló en su artículo 26 algunas atribuciones específicas de los alcaldes. Así, se les facultaba para ejercer el oficio de conciliadores, para resolver algunos asuntos contenciosos y dictar "providencias urgentísimas; dictar las primeras providencias en causas criminales y velar por la tranquilidad y el orden público". Semejante disposición técnicamente distinguía por primera vez, las atribuciones de los alcaldes de las del ayuntamiento como cuerpo colegiado.

La regulación más o menos pormenorizada del municipio en la Sexta Ley Constitucional ha dado lugar a comentarios diversos sobre el

---el particular. Buscando la justificación de esa normación detallada se ha afirmado que "esto era lógico en un régimen central, ya que en la Constitución debían señalarse las pautas generales sobre las distintas bases del gobierno". (13)

Cada fecha 30 de marzo de 1837 se expidió por el Congreso el -- Relato provisional para el gobierno interior de los departamentos que, entre otras cosas, también reglamentó la organización y funcionamiento de los ayuntamientos. Todo parece indicar que, hasta entonces se mantuvo en vigor el decreto de 1813 que reglamentó la parte conducente de la Constitución de Cádiz

13. Rodríguez Ramon. "Derecho Constitucional". Ed. U.N.A.M. México 1978. p.p 35-40.

1.5. CONSTITUCION DE 1857.

La carta fundamental de 1857, producto de Congreso Constituyente integrado por la generación más preclara de mexicanos, contiene una nueva estructuración constitucional y un contenido de alcance mucho mayor que todos los textos fundamentales que le precedieron. Es esta una de las obras constitucionales más importantes en la historia de nuestro país.

No obstante su grandeza de espíritu y contenido, la carta de 1857 prestó muy poca atención al municipio. Las referencias que respecto a él encontramos son de toda suerte incidentales.

En efecto, el artículo 31 contenía como obligación de los mexicanos "contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (fracción II) en una fórmula fiscal que es válida hasta nuestros días; igualmente el artículo 36, fracción I, señalaba como obligación de los ciudadanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad, manifestando la propiedad que tiene o la industria, profesión o trabajo de que subsiste, regulación de igual validez en el texto constitucional actual.

Otra referencia incidental al municipio la advertimos en el artículo 49, que señala a varias municipalidades a las que se les adscribe a diversas entidades federativas, sin mayores comentarios.

Destaca por su importancia lo dispuesto en el artículo 72, fracción VI, que previene que el Congreso tiene facultad para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo como base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas-

municipales y judiciales designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Con excepción de lo anterior, nada más dispuso la Constitución de 1857 sobre el municipio y en las discusiones del Congreso Constituyente, la clase intelectual más notable de la época discutió profundamente la cuestión relativa al régimen municipal, pero casi siempre referido al Distrito Federal, y muy poco o casi nada al resto de la República.

Dentro de la poca discusión que suscitó el municipio en la asamblea constituyente de 1856, destaca el planteamiento del diputado Castillo Velasco, quien presentó un proyecto de regulación constitucional sobre municipalidades. Dos aspectos resaltan de éste proyecto: primero, señala la necesidad de reconocer la libertad de los municipios como partes integrantes de la federación; y segundo, que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar -- las medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar -- los impuestos que se estime necesarios para las obras que acuerde, -- siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al estado. Desafortunadamente, este proyecto no prosperó y aunque es un importante antecedente del Municipio Libre, no llegó a formar parte del texto constitucional de 1857.

La ausencia de regulación municipal, en esta importante ley fundamental ha merecido la censura de muchos estudiosos, que lo han considerado como un grave descuido. Tena Ramirez, quien sostiene que instituciones democráticas, parecería que los municipios debieran ----

--haber merecido atención de los regímenes federales y que la Libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fué así , las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida,

En igual sentido , cualquiera que sea da la razón, lo cierto es que la carta fundamental de 1857 casi nada dispuso sobre el municipio y sus ayuntamientos, y que con ello los tres principales documentos constitucionales del federalismo del siglo XIX, pasan a la historia de nuestro país por no haberse ocupado, de manera importante, -- por la institución municipal.

La ausencia de regulación constitucional ciertamente no implicó la inexistencia de los municipios, sin embargo, el marco contitucional del federalismo fué prácticamente inexistente en materia municipal y es menester destacarlo, cualquiera que sea la razón que se -- esgrima para censurarlo o justificarlo.

1.6. CONSTITUCION DE 1917.

Tal como estaba previsto, la apertura de sesiones del Congreso fué el 10. de diciembre de 1916 y a ella apareció Carranza con su -- "Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857". Del mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes, a la presentación de su proyecto, destaca la referencia municipal en los siguientes términos: "El municipio independiente que es sin disputa una de las grandes -- conquistas de la Revolución, como es la base del gobierno libre con_ quista que no sólo dará libertad política en la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fon_ dos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sub_ strayéndose así a la voracidad insaciable, que han demostrado los - gobernadores".(14)

El proyecto de Carranza comprendía la regulación municipal en - el artículo 115, casi en los mismos términos de la reforma al artícu_ lo 109 de la Constitución de 1857, que el propio Carranza había in_ troducido en diciembre de 1914. En efecto, los dos primeros párrafos del artículo 115, del proyecto señalaba textualmente: "Los estados -- adoptáran para su régimen interior, la forma de gobierno república_ no, representativo y popular; teniendo como base de su division te_ rritorial y de su organización política, el municipio libre, admini_ strado cada uno por el ayuntamiento de elección popular directa y -- sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del es_ tado".

14. Ruiz Massieu, José Francisco, "El Nuevo Artículo 115 Constitucional" Revista de Investigaciones Jurídicas No.6, Escuela Libre de Derecho. México 1983. pág.38.

"El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente". El resto del precepto se dedicaba a regular al gobierno de los estados.

Sin embargo, aun cuando el artículo 115 del proyecto contenía - el ansiado postulado de libertad municipal, había otras disposiciones en el proyecto de Carranza que se referían al municipio. En efecto, el artículo 31, por ejemplo, contenía dos obligaciones de los mexicanos vinculados a los municipios, la primera relativa a la obligación de "concurrir en los días y horas designadas por el ayuntamiento a recibir instrucción cívica y militar" y la segunda correspondiente a la obligación de contribuir a los gastos públicos, así de la federación como del estado y municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. La primera de estas obligaciones no tiene antecedentes y es una novedad del proyecto la segunda corresponde a la misma redacción de la fracción II del artículo 30 de la Constitución de 1857.

También el artículo 36 del proyecto, al señalar las obligaciones de los ciudadanos de la República, refería dos de éstas a los municipios. La primera contenía en la fracción I, que señalaba la obligación de los ciudadanos de inscribirse en el catastro de municipalidad manifestando la propiedad que tiene, la industria, profesión o trabajo de que subsista, y la segunda correspondiente a la fracción

--- V que establecía la obligación de desempeñar los cargos concejales del municipio donde resida. La primera de las obligaciones corresponde, casi literalmente, al artículo 36, fracción I, de la Constitución de 1857, la segunda carece de antecedentes.

"Finalmente el artículo 73, del proyecto en su fracción VI, regulaba la existencia de los municipios en el Distrito Federal y en los territorios, dividiéndolos en municipalidades a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa"(15)

Correspondió el análisis del artículo 115 del proyecto de Carranza a la segunda comisión de Constitución del Congreso Constituyente, cuyo dictamen fue leído en la 52a. sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917.

Del dictamen presentado por la segunda comisión que versaba sobre los artículos 115 al 122, inclusive del proyecto de Carranza destaca los siguientes comentarios vertidos con respecto al municipio: La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende del país.

Para lograr lo anterior el dictamen estimaba necesario introducir en el artículo 115 tres reglas que sirviervieran para "dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal" referido a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento-

15. Moreno Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Pax México México. 1976. p.p. 85-90.

--de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir defen_ derse, etc.

Con fundamento en lo señalado, la segunda comisión presentó un proyecto del artículo 115, relativo al municipio en los siguientes -- términos:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno repúblicano, representativo, popular, teniendo co_ mo base de su división territorial y de su organización política y - administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguien_ tes:

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elec_ ción popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre - éste y el gobierno del estado.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado - en la proporción y términos que señale la legislación local.

Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir- la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendatarios entre el municipio y -- los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación , en los términos que establezca la ley.

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el --

--mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habi
tualmente o transitoriamente.

Como puede deducirse fácilmente del proyecto de la segunda co_ misión , éste contenía - con respecto al proyecto de Carranza - dos egresados fundamentales: el relativo al libre manejo de su hacienda- y el correspondiente al otorgamiento de personalidad jurídica. El -- resto de su contenido sí había sido contemplado por Carranza, incluso en redacción muy similar. La disposición del dictamen de la comisión relativo al municipio, se llevo a cabo en tres sesiones ordinarias - del Congreso Constituyente. Las dos primeras se efectuaron el día 24 de enero de 1917, la tercera el 29 del propio año.(16). A dichas se_ siones correspondieron los números 59,60 y 66 en el orden de las - sesiones ordinarias del Congreso Constituyente, cabe señalar que la fracción II, que fué la parte más discutida del dictamen , requirió de discusiones adicionales en la sesión permanente celebrada los dí_ as 29,30 y 31 de enero, con la cuál el Congreso de Querétaro cerró sus sesiones.

El debate central de la asamblea constituyente se centró en la fracción II del proyecto de asamblea que se refería a la libertad -- hacendaria. Ni la cabeza del artículo , ni la fracción I, despertaron mayor interes de la asamblea, que manifestó su aceptación por -- parte conducente del proyecto; lo mismo sucedió por cuanto a los dos últimos párrafos de la fracción II, relativos al municipio, aun cu_ ando sí hubo algunas intervenciones, sobre todo en lo relativo a la-

--personalidad jurídica municipal, no obstante lo cuál la parte con
duncente del proyecto fué aprobada en sus términos.

En la 59a. sesión ordinaria del 24 de enero se inició la discu
sión del artículo 115, que de inmediato se centró en los aspectos -
relativos a la hacienda municipal.

Ante algunas dudas manifestadas por varios diputados, como José
Marquez, Rodríguez González y José Alvarez, el General Heriberto Ja
ra , diputado miembro de la comisión, justificó los términos de la
redacción del proyecto, señalando que: "... no se concibe la liberta
d política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto-
individual como colectivamente...Hasta ahora los municipios han sido
tributarios de los estados; las contribuciones han sido impues
tas por los estados ; la sanción de los presupuestos ha sido hecha
por los estados, por los gobiernos de los respectivos estados, en -
una palabra ; al municipio se le ha dejado en libertad muy reducida
casi insignificante..." (16)

El debate continuó por la noche del mismo miercoles 24 de enero
en la 60a, sesión ordinaria. "En ella el diputado Lizardi, quien
en principio se anotó para hablar en favor del dictamen, termino --
por proponer una nueva redacción de la fracción II en los siguientes
terminos: Los municipios recaudarán los impuestos en los mismos ter
minos que señale la Legislatura local."(17)

La discusión continuó en esta sesión sin que se lograra el Con
greso de la asamblea. Ante la imposibilidad de acuerdo sobre los ter
minos de la fracción II por la multiplicidad de presupuestos, la --
16. Op.Cit. pág.85
17. Op.Cit. pág.90.

-- Secretaría de la mesa de debates sugirió continuar la lectura--- del resto de párrafos y fracciones del artículo 115 del dictamen de la 2a. comisión , a lo cuál se dedicó al resto de la sesión.

En la 61a. sesión ordinaria , celebrada el jueves 25 de enero continuó la discusión relativa a los últimos párrafos del artículo 115, centrandose el debate en la parte referida a los requisitos -- para ser gobernador de un estado. En esta sesión fué sometido a vo- tación el proyecto del artículo 115, con excepción de la fracción - II, habiendo sido aprobada por mayoría .Así había sido aprobado el proyecto de la 2a. comisión casi en los términos de su dictamen; res- taba solamente lo relativo a la fracción II.

Por la noche de ese mismo día, jueves 25 de enero , en la 62a. sesión ordinaria se llevó a cabo la fracción II del artículo 115, - contenido en el dictamen, habiendo sido negativo el resultado de la votación de la asamblea que se expresó con 110 votos y solo 35 a fa- vor."(18)

CAPITULO III

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO

A.- EL AYUNTAMIENTO- CABILDO.

En los capitulos anteriores , nos enfocamos en principalmente dar un breve analisis del municipio a través de la historia y su -- crecimiento a pasos agigantados en lo que concierne al derecho mexicano; ahora daremos una breve explicación sobre la administración - del municipio.

El Cabildo es la reunión de los integrantes del Ayuntamiento-- para el ejercicio de sus responsabilidades .

Para el mejor desemeño de su trabajo, el Cabildo funciona a -- través de Sesiones y Comisiones.

Sesiones.- Las Sesiones son juntas que se realizan para discutir y solucionar los diferentes asuntos del gobierno municipal, las Sesiones pueden ser ordinárias o extraordinárias y públicas o privadas.

Las Sesiones Ordinarias se celebran mensualmente para que los miembros del Ayuntamiento informen sobre el avance en el cumplimiento de su trabajo.

Las Sesiones Extraordinarias se realizan cuando lo solicita el presidente municipal o a petición de la mayoría de los regidores, - para tratar algun asunto que requiera ser atendido con urgencia.

Las Sesiones públicas son las que se realizan generalmente, en forma ordinaria y periódica.

Las Sesiones privadas se realizan cuando el asunto a tratar--- es de competencia exclusiva del ayuntamiento.

Las Sesiones se deben de llevar a cabo en el salón del Cabildo. Cuando las Sesiones se realicen en otros recintos como son, cines, teatros o parques públicos, para la celebración de actos solemnes de carácter cívico, el Ayuntamiento deberá hacer la declaración -- previa de recinto oficial.

Para que las Sesiones del Ayuntamiento tengan validez se requieren que estén presentes puntualmente la mayoría de sus miembros y que la presida el presidente municipal, quien tiene voto de calidad en caso de que exista empate.

Los funcionarios municipales, por ejemplo el secretario y el tesorero, asisten a las sesiones de Cabildo solamente para exponer los asuntos de competencia, sin tener derecho a voto.

Comisiones. - Las Comisiones tienen por objeto distribuir entre los regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal. Las Comisiones generalmente son las siguientes:

-HACIENDA PUBLICA

-GOBERNACION Y REGLAMENTOS

-SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO Y TRANSPORTES

-SALUD PUBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL

-OBRAS PUBLICAS

-INSTRUCCION PUBLICA, RECREACION Y ESPECTACULOS

-COMERCIO, MERCADOS Y RASTRO

-BIENES MUNICIPALES Y PANTEONES" (18)

18. Serra Rojas, Andres. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. S.A. México, 1970. p.p. 62-70.

En los municipios rurales las comisiones se integrarán de acuerdo a lo dispuesto a la Ley Orgánica Municipal. El Ayuntamiento en sesión de Cabildo asigna estas comisiones a cada uno de los regidores para que atiendan los problemas de la comunidad municipal y propongan e implanten las medidas , más convenientes para solucionarlos. Los regidores comisionados, deberán informar al presidente municipal acerca de los problemas encontrados, y los asuntos que turnaron a las dependencias municipales para su trámite y solución correspondiente.

B.- DEL PRESIDENTE.

El Presidente es el encargado, de llevar a la práctica las dis
cusiones tomadas por el Ayuntamiento y el responsable del buen fun_
cionamiento de la administración pública municipal.

Sus principales funciones son :

" Cumplir y hacer cumplir la Constitución General de la Repúbli
ca, la Constitución Política del Estado , la Ley Orgánica Municipal
los Reglamentos Municipales y las resoluciones del Ayuntamiento.

- Realizar a nombre del Ayuntamiento, todos los actos necesar
ios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.

- Informar anualmente a la población de la situación que guarda
la administración municipal, detallando las actividades detalladas
por las dependencias municipales, y el manejo y destino de los fondo
s públicos.

- Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación-
sea exclusiva del Ayuntamiento.

- Llevar un control sobre la aplicación y el ejercicio de la -
Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos.

- Vigilar la aplicación de los programas y planes estatales y-
municipales de desarrollo.

- Vigilar que la administración y prestación de los servicios
públicos se lleve a cabo de la mejor manera y con apego a los reglamen
tos.

- Aprobar la solicitud de permisos para el uso y aprovechamiento de las áreas públicas."(19)

19.Op. Cit. p.p.75-80.

C. DEL SINDICO.

Son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte. También son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal.

Sus principales funciones son:

- Vigilar el buen manejo de las finanzas públicas municipales
- Mantener al corriente el inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Revisar y firmar los estados de cuenta de la Tesorería Municipal y remitirlos a la Contaduría Mayor de Glosa del Congreso del Estado.
- Vigilar que se presente oportunamente, la cuenta pública para su revisión para el Congreso local, así como los informes contables y financieros mensuales.
- Procurar el cobro oportuno de los créditos, multas y rezagos a favor del municipio.
- Asistir regular y puntualmente a las sesiones de Cábildo y actos oficiales.
- Practicar a falta o en auxilio del Ministerio Público, las averiguaciones sobre los hechos que hayan alterado el orden público
- Comparecer y suscribir los contratos y demás actos jurídicos que contengan obligaciones patrimoniales para el municipio.

D. DEL REGIDOR.

Son los miembros del Ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal.

Sus principales funciones son:

"- Asistir y promover en las sesiones de Cábildo las medidas que estimen más convenientes para atender los asuntos municipales-

- Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones que a su cargo le sean conferidas.

- Presidir y desempeñar las comisiones que les encomiende el Ayuntamiento informando a éste de su resultado.

- Proponer al Ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse, para el mejoramiento de los diversos ramos de la administración y los servicios públicos municipales.

- Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos propios del área de su responsabilidad.

- Presentar su programa anual de trabajo e informar al Ayuntamiento acerca del cumplimiento de sus tareas.

- Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, cuando sean menores de treinta días de acuerdo al orden de preferencia que el Presidente determine.

- Citar a sesiones extraordinarias del Ayuntamiento si no lo hace el Presidente Municipal." (20)

20. Op. Cit. p.p. 80-83.

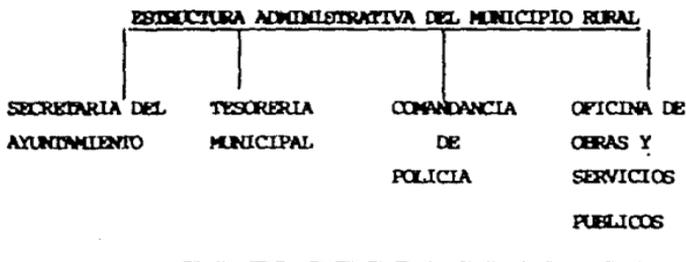
E. EL CUERPO ADMINISTRATIVO DEL AYUNTAMIENTO.

El Ayuntamiento requiere de órganos administrativos suficientes, para el buen cumplimiento de sus obligaciones y funciones. El número de órganos administrativos estará en función del tipo de municipio.

Por lo general el municipio rural cuenta con :

- La Secretaría del Ayuntamiento.
- La Tesorería Municipal.
- La Comandancia de Policía.
- La Oficina de Obras y Servicios Públicos.

Todos ellos dependen directamente del Presidente Municipal



La Secretaría del Ayuntamiento es el órgano de la Administración municipal encargado de:

Atender y resolver los asuntos administrativos que le encomienda el Ayuntamiento.

- El manejo y cuidado del archivo general.

- El registro y control del personal.
- Las adquisiciones de recursos materiales.
- El control de activos , propiedad del Municipio.

El titular de esta dependencia es el secretario , que sera nom
brado por el Ayuntamiento.

Sus principales funciones son:

- Atender las actividades que les encomiende el Presidente Mu
nicipal.

- Citar por escrito a los miembros del Ayuntamiento a las se_
siones del Cábildo.

- Estar presente en todas las sesiones del Ayuntamiento con--
voz informativa.

- Levantar las actas de Cábildo y registrarlas en el libro co
rrespondiente.

- Autorizar con su firma las actas y documentos expedidos por
el Ayuntamiento.

- Formular los proyectos de reglamentos municipales y someter
los a la consideración del Ayuntamiento.

- Recopilar las disposiciones jurídicas que téngan vigencia en
el Municipio y vigilar que sean aplicadas.

- Llevar los libros necesarios para el trámite y despacho de-
los asuntos municipales.

- Vigilar y controlar los asuntos relacionados con el registro

- Civil, como son: Nacimientos, Matrimonios, Divorcios, Adopciones y Tutelas.

- Elaborar el programa de necesidades de bienes y servicios-- que requieran las diversas dependencias administrativas.

- Reclutar, seleccionar, contratar y capacitar al personal -- que requieran los diversos órganos de la administración municipal.

- Registrar y controlar la correspondencia oficial e informar al Presidente de la misma.

LA TESORERIA MUNICIPAL.

Es el órgano encargado de la administración municipal que tiene bajo su cargo:

- La recaudación de los ingresos que corresponden al municipio conforme lo establece la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales.

- El manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos.

- Programar y coordinar, las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del Ayuntamiento.

Por la importancia que tiene el Municipio el manejo y el destino de sus recursos, es necesario que la Tesorería informe mensualmente al Ayuntamiento de los movimientos de ingresos y egresos. Esta oficina debe estar a cargo de un tesorero municipal, designado por el Ayuntamiento.

Sus principales funciones son:

- Coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, la contabilidad y los gastos municipales.

- Establecer un sistema de inspección, control y ejecución fiscal.

- Elaborar y presentar los informes financieros del Ayuntamiento.

- Promover y mantener los mecanismos de coordinación fiscal necesarios con las autoridades estatales y federales.

- Mantener autorizados los sistemas contables y financieros del Ayuntamiento.

- Elaborar y actualizar permanentemente los padrones de causantes.

- Elaborar el proyecto de Ley de Ingresos.

- Planear y programar los gastos del Ayuntamiento para formular el presupuesto de egresos del año fiscal correspondiente.

- Realizar campañas periódicas de regularización fiscal de causantes.

- Determinar las contribuciones sujetas a convenios con el gobierno estatal.

- Establecer un mecanismo de pago para los empleados del municipio.

COMANDANCIA DE POLICIA.

Es el órgano de administración municipal encargado de:

- Vigilar y conservar el orden y la tranquilidad pública.
- Servir y auxiliar a la comunidad.

El titular de este órgano, debe ser un comandante de policía que tendrá sus principales funciones, que son las siguientes:

- Rendir diariamente al Presidente Municipal, un informe --- de los acontecimientos en el Municipio.
- Llevar un registro de los infractores de los reglamentos municipales, las faltas administrativas y los hechos delictuosos.
- Detener a los infractores de los reglamentos municipales y a los que cometan delitos del orden común.

OFICINAS DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS

Es muy importante que en la estructura orgánica de la administración pública municipal se considere la creación de un órgano - encargado específicamente de la construcción de obras y la administración de los siguientes servicios públicos:

- AGUA POTABLE- ALUMBRADO PUBLICO- MERCADOS- RASTROS-
- PANTEONES- CALLES- PARQUES Y JARDINES.

Su titular tendrá entre sus principales funciones las siguientes:

- Planear y realizar la construcción de las obras de beneficio colectivo que autorice el Ayuntamiento.
- Vigilar el mantenimiento y conservación de los edificios y

--equipo destinados a la prestación de algun servicio público.

- Organizar la prestación y administración de los diversos -- servicios públicos.

- Supervisar que la prestación de los servicios públicos se - lleve a cabo con estricto apego a su reglamentación."(21)

21.Op.Cit.pág.90.

RELACION JERARQUICA ENTRE EL AYUNTAMIENTO

Y LAS AUTORIDADES AUXILIARES



El servicio público es una actividad técnica que puede prestarse en forma directa o indirecta. Tiene por objeto asegurar de manera permanente, general, regular y continua, sin propósitos de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas. Esta sujeta a un régimen especial de derecho público. De ésta definición se obtienen las características de los servicios públicos que son las siguientes:

- Constituyen una actividad técnica de la administración pública.

- Pueden ser realizados de forma directa o indirecta.

- Son permanentes, regulares y continuos.

- Carecen de propósitos de lucro.

- Su régimen especial lo rige el derecho público.

- Satisfacen necesidades colectivas.

- Son consecuencia de la vida comunitaria.

- Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.

- Se basan en normas específicas elaboradas por el sector pública.

- Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

CAPITULO IV

SERVICIOS QUE PRESTAN LOS AYUNTAMIENTOS

El papel que distingue los servicios públicos es importante, ya que representan la parte más visible del gobierno municipal, en tanto que a través de ellos se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y cómo responde a las demandas planteadas por la comunidad. Aun cuando existan diversos servicios públicos que la comunidad necesita para su desarrollo, los servicios que son de la responsabilidad exclusiva de los Ayuntamientos, conforme lo establece la fracción III del artículo 115 Constitucional se mencionan enseguida:

- AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO
- ALUMBRADO PUBLICO
- LIMPIA
- MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO
- PANTEONES
- RASTROS
- CALLES, PARQUES Y JARDINES
- SEGURIDAD PUBLICA Y TRANSITO.

El nuevo artículo 115 Constitucional otorga la potestad al municipio para crear, transformar y prestar servicios y se integra por las siguientes facultades :

- La Constitutiva.- Que es la capacidad del Ayuntamiento para establecer, organizar, modificar y prestar los servicios públicos--municipales, así como suprimir, sin contravenir las disposiciones del artículo 115 Constitucional, aquéllos que aun siendo necesarios

-- no son prioritarios ni urgentes.

- La Normativa .- Se refiere a la competencia del Ayuntamiento para elaborar los reglamentos reguladores de su gobierno, organización y funcionamiento, así como también de las relaciones de los mismos con sus usuarios, y de estos con los servicios.

- La Administrativa.- Que le permite determinar en cada caso la modalidad que adopte su gestión , de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente.

- La Coactiva.- Se refiere a la capacidad del Ayuntamiento para imponer el uso obligatorio de las normas cuando lo demanden motivos de salubridad de protección a la comunidad.

A.- SERVICIO DE LIMPIA

"Constituye un servicio público que se encarga de la recolección de basura y residuos sólidos que producen los habitantes del municipio en el desarrollo de sus actividades cotidianas, ya sea en el hogar, oficinas, comercios, industrias, hospitales, etc., con la finalidad de preservar el medio ambiente". (22)
Las actividades que comprende el servicio son las que se enuncian a continuación.

- Limpieza de calles, banquetas, plazas, predios, jardines, parques, mercados, caminos y demás áreas públicas.

- Recolección de basura , desperdicios o residuos provenientes de la vía pública, casas habitación, edificios públicos y los demás servicios públicos.

22. Instituto Nacional De Administración Pública. "Manual de Servicios Públicos Municipales". Ed. I.N.A.P. México. 1987. pág. 97.

" Transporte de la basura y desperdicios a los lugares fijados por el Ayuntamiento o destino final.

- Procesamiento y aprovechamiento posterior de la basura."(23)

El cumplimiento de este servicio público permite afrontar el problema de la basura que tiene consecuencias desagradables y efectos nocivos para la salud. Terminar con dicho problema es el reto - difícil de vencer por las autoridades municipales, en virtud de que su complejidad es cada vez más creciente debido principalmente al aumento de población. La prestación inadecuada de este servicio -- público provoca la insalubridad de las poblaciones y la terrible - consecuencia de encontrar basura por todas partes; esta situación origina la proliferación de insectos y roedores que pueden causar múltiples que a veces llegan a convertirse en epidemias.

Asimismo, la presencia de residuos sólidos de carácter orgánico de fácil descomposición produce olores molestos y muy desagradables por su fermentación, esto a su vez puede ser peligroso ya que los residuos fermentables son fácilmente autoinflamables y pueden causar incendios, contaminando el medio ambiente. Como consecuencia de los efectos negativos que pueden ocasionar los residuos sólidos, es innegable la existencia de un impacto ambiental, causante de alguna alteración o cambio en el medio ambiente o en alguno de sus componentes.

23. Cerdoya, Isasa, Manuel. "Residuos Sólidos Urbanos". Ed. Manuales Iberoamericanos de Administración Local. Madrid, 1984. pág. 77.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO.

Organo Responsable.- El cumplimiento de las funciones específicas del servicio público de limpia es realizado por conducto de un órgano o entidad pública o concesionada; dependiendo de la modalidad adoptada para la prestación de dicho servicio. Por lo general las áreas responsables de la limpia pública están a cargo de un director jefe de departamento o de la oficina según sea el caso quien coordina las actividades correspondientes a la limpieza de lugares públicos y del área de recolección domiciliaria, comercial e industrial.

La administración del servicio contempla todos los aspectos operativos y administrativos necesarios para su buen funcionamiento, las bases para el cobro del servicio y el control que asegure su operación y mantenimiento. En el caso de los ayuntamientos que prestan el servicio ya sea de manera directa o a través de un organismo, se pueden organizar de acuerdo a la siguiente estructura:

AREA RESPONSABLE DEL SERVICIO DE LIMPIA

AREA DE LIMPIA
DE LUGARES PUBLICOS

AREA DE RECOLECCION
Y APROVECHAMIENTO DE
RESIDUOS SOLIDOS

Las funciones basicas de podría deseneñar el titular del ser_vicio de limpia serían las siguientes:

- Planear organizar la prestación del servicio de acuerdo con los recursos disponibles.

- Determinar las necesidades de la población para la prestación del servicio de limpia.

- Promover campañas de cocientización de la población para que colabore en la prestación del servicio.

- Determinar las necesidades de recursos para la mejor prestación del servicio

- Establecer los planes de recolección fijando las rutas, horarios y frecuencias.

- Proporcionar mantenimiento al equipo de limpieza

- Vigilar que los depositos finales de residuos sólidos cumplan con los requisitos sanitarios.

- Vigilar el cumplimiento del reglamento de limpia

- Establecer un sistema de quejas y reclamaciones que presten los usuarios.

- Autorizar el plan de trabajo de las áreas a su cargo.

- Elaborar el presupuesto del área de limpia y presupuestarlo al titular responsable de los servicios públicos para su autorización

- Informar semanalmente de las actividades realizadas a su jefe inmediato.

El jefe de la oficina de limpia de lugares públicos, es el encargado del cumplimiento de las siguientes funciones:

- Elaborar un programa de actividades de limpieza para lugares públicos .

- Realizar un óptimo aprovechamiento de los recursos disponibles.

- Formular el plano de limpieza de lugares públicos, señalando su horario, itinerario y frecuencia.

- Dirigir y supervisar el trabajo de las cuadrillas a su cargo.

- Mantener en buen estado los vehículos y equipos del área a su cargo.

- Determinar la colocación estratégica de los depósitos de -- basura necesarios en la cantidad y capacidad requeridas.

- Supervisar la limpieza de plazas públicas, parques y jardines sea suficiente y adecuada

- Establecer coordinación con el área de eliminación de residuos sólidos para su traslado y recepción.

El jefe de la oficina de recolección y aprovechamiento de residuos sólidos, realiza las siguientes funciones:

- Elaborar el programa de recolección de basura, definiendo su horario, itinerario y frecuencia.

- Recolectar los residuos sólidos provenientes de mercados, hospitales , comercios, rastros e industrias
- Proporcionar mantenimiento al equipo de limpieza.
- Dirigir y supervisar el trabajo de las cuadrillas a su cargo
- Depositar los residuos sólidos en los lugares destinados para su aprovechamiento
- Proponer el sistema más adecuado para el tratamiento de residuos sólidos
- Atender las quejas y reclamaciones que se formulen en cuanto al servicio de recolección
- Informar semanalmente a su superior jerárquico de las actividades realizadas. "(24)

El servicio de limpieza en lugares públicos consiste en barrer y limpiar todas las áreas públicas que existen en el municipio. Su ejecución debe hacerse de manera coordinada con los servicios de recolección y transporte de basura.

Para una limpieza ordenada de las áreas públicas es necesario un plano de barrido que consiste en dividir una colonia o barrio - en las áreas en las que se identifiquen las calles, avenidas, plazas y parques que deben comprender además el horario y frecuencia - con las que deberán realizarse las actividades.

24.Op. Cit. pág.80.

La recolección puede definirse como el conjunto de actividades que se realizan para retirar los residuos desde el lugar donde son depositados por su productor hasta su descarga en las plantas de tratamiento o en los lugares de disposición final. La recolección y el transporte son funciones a cargo de la administración municipal o de la entidad responsable del servicio, quien planea y organiza sus actividades con el fin de atender las demandas que presente la comunidad, tomando en cuenta que la recolección más urgente es la que corresponde a los residuos domiciliarios e institucionales; -- cubierta esta necesidad se procedera a hacer la recolección de -- establecimientos comercialese industriales.

En la organización y operación de estas actividades es impor_ tante considerar la capacidad económica , el sistema vial, tipo de zona, cantidad y características de la basura.

Una vez que se conocen los factores anteriormente mencionados, se procede a seleccionar la frecuencia, horario, método de recole_ ción y transporte para su aprovechamiento y destino final. "La fre_ cuencia consiste en su periodicidad con que se realiza la recole_ ción de basura en las fuentes generadoras. Este proceso puede -- efectuarse diariamente o en días alternados; lo más recomendable -- sería que se definiera de acuerdo a las necesidades de la pobla_ ción y de las capacidades económicas."(25)

25Carrasco, Bilinchón, Julian. "Manual de Organización y Funciona_ miento". Manuales Iberoamericanos de Administración Local. Madrid. 1984. p.p. 45-50.

No toda la basura que se genera en un municipio se puede utilizar nuevamente, en virtud de ello es importante que exista una separación de ella (cartón, vidrio, papel, trapo, fierro, madera hueso y materia orgánica). El tratamiento de residuos sólidos se define -- como la transformación que sufren éstos como resultado de la aplicación de un método específico, con el fin de aprovechar o en su caso eliminar algunos materiales contenidos en ellos.

Los métodos más recomendables que pueden utilizar el servicio de limpia son:

- "- Incineración
- Composta
- Pirólisis
- Reciclaje."(26)

La incineración es un método de tratamiento que consiste en -- eliminar la mayor parte del volumen de los residuos mediante su combustión , a través del cual se facilita su transformación en gases y cenizas para disminuir su volumen.

Al igual que los otros métodos se debe hacer una selección de los materiales incumbentes como el hierro, cobre, acero, latón -- aluminio, vidrio, etc.

Las ventajas de contar con una planta incineradora son las siguientes:

- Se pueden establecer estratégicamente en las afueras de las poblaciones .

26. Cerdoya, Isasa, Manuel. "Residuos Sólidos Urbanos". Manuales Iberoamericanos de Administración Local. Madrid, 1984. pág. 98.

- El sistema no es contaminante, no produce malos olores, consume poca energía y no produce mucho ruido.

- Es posible generar energía eléctrica

La Composta y reciclaje se refieren a las plantas industrializadoras de basura que tienen por finalidad la producción de un mejorador de suelos conocido como "composta". La composta se obtiene mediante la fermentación de las materias orgánicas contenidas en los residuos sólidos. Tiene por un lado el carácter de abono, ya que contiene elementos fertilizantes como nitrógeno, fósforo y potasio que, aunque sus porcentajes son bajos, existen en una proporción equilibrada; por otro lado, representa un buen elemento regenerador y mejorador de suelos.

En la pirólisis, los productos que se obtienen se pueden almacenar indefinidamente y distribuir sin restricción como son:

- Petróleo combustible de baja calidad.

- Gas para calefacción de baja calidad.

La ventaja de éste método es el control que se puede tener de los gases emitidos, y las desventajas son: los altos costos de operación, además que si los residuos están húmedos, se requiere de gran cantidad de calor para sacarlos antes de someterlos a la pirólisis.

La falta de recursos técnicos y económicos de los municipios determinan que grandes espacios se conviertan en tiraderos de basura que, a la vez propician una degradación en la calidad de vida--

-- de los habitantes, afecta la economía de los centros de población. La disposición final es la última etapa del servicio público de limpia y consiste en colocar los residuos sólidos en los lugares apropiados, destinados para tal fin.

Los sistemas de disposición final que más se utilizan, aunque no son recomendables, son los tiraderos municipales.

RECURSOS

Con el fin de asegurar que la prestación del servicio de limpia sea permanente y se preste en las condiciones requeridas por la población, es importante que el órgano o entidad responsable de su prestación cuente con los recursos necesarios para ello.

Respecto a los recursos humanos se requiere de personal con conocimientos adecuados al puesto que va a desempeñar y con una gran vocación de servicio público, es decir, personas que se sientan identificadas con su labor y estén dispuestas a responder a las necesidades de la población.

Se requieren además, recursos materiales necesarios para la operación del servicio, tales como instalaciones, edificios, camiones, tractores, barredoras mecánicas, etc.

En la adquisición de material y equipo es importante que se haga de acuerdo con las necesidades y recursos financieros para evitar gastos innecesarios que sólo llevan al dispendio y el derroche.

Los recursos determinantes de la prestación del servicio son los financieros , ya que sin ellos no podría funcionar la organización. Si los recursos existentes son insuficientes se tiene que ver la manera de obtener financiamiento adicionales .

En este sentido es conveniente que las autoridades municipales manifiesten una tendencia a operar el servicio de limpia con carácter de autosuficiencia económica y financiera. Lo cual se -- puede lograr al establecer tarifas adecuadas a las características y condiciones de los usuarios.

B. SERVICIO DE ALUMBRADO

El Alumbrado Público consiste en establecer un sistema de iluminación por medio de la energía eléctrica en los sitios públicos tales como calles, avenidas, parques, jardines, plazas de uso común - que permita a los habitantes de una localidad la visibilidad nocturna, implica además de iluminar las dependencias y áreas públicas, vigilar los programas de mantenimiento de las áreas de alumbrado público, necesarias para su buen funcionamiento.

Es un servicio de la competencia de la administración pública que por lo general no puede prestarse por los particulares.

Son los ayuntamientos obligados por ley, quienes deben prestar este servicio en forma regular, continua e uniforme, en términos de costo beneficio social y con efectividad; es decir, con eficiencia y eficacia.

La prestación del servicio del alumbrado público tiene que ser regulado por una norma jurídica que establezca las relaciones entre la autoridad municipal con los particulares, en torno a este servicio cuya finalidad principal es la de proporcionar seguridad a las personas y a sus propiedades.

El servicio de alumbrado público, tal como lo conocemos hoy, es producto de un desarrollo tecnológico universal que, al paso del tiempo, ha reunido las siguientes características:

En primer término, este servicio responde a la satisfacción de -- una necesidad social referida a la seguridad pública. En este sen tido el alumbrado público es concurrente con los servicios de vi gilancia de policía por las noches, se entiende que entre más ilu minada esté una ciudad o poblado, más se estará contribuyendo a la prevención de algún delito como asaltos, robos o faltas a la moral en la vía pública .

También se caracteriza, por ser un servicio que se presta a la po blación en general, sin esperar que los vecinos y habitantes con tribuyan a sus gastos, lo que significa que por principio de obli gatoriedad que corresponde a la autoridad municipal, este servi_ cio se presta en forma gratuita a los usuarios del mismo.

Otras características que se derivan de la misma definición del alumbrado público son las siguientes:

- Es esencial para el desarrollo de la vida comunitaria
- Es un servicio altamente especializado
- Conformar un sistema de iluminación basado en el suministro de energía eléctrica.

- Su operación depende en gran medida del desarrollo tecnol ó gico, tanto de la industria eléctrica , como de las fuentes que - abastecen el fluido eléctrico

- Es un servicio que difícilmente puede ser prestado por ---

- los particulares .

"- Tiene que ser prestado uniforme, regular y continuamente

- Su organización y funcionamiento están reguladas por una norma jurídica

- Otorga seguridad a la población y a sus pertenencias, y

- Puede ser complemento de las necesidades de ornato de la ciudad. (27)

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

Las condiciones tipológicas del municipio en razón de la clasificación convencional de municipios metropolitanos, urbanos, semi urbanos o rurales. Algunos prefieren la aceptación de municipios desarrollados , menos desarrollados y en transición.

Se trata de tomar en cuenta la población que ocupa el municipio, su actividad económica, los servicios con que cuenta: escuelas, bancos, edificios públicos, mercados, vialidad y desarrollo urbano , principalmente.

El tamaño del servicio de alumbrado público existente que pueden medirse por el número de postes y de luminarias colocadas; las características técnicas del servicio como luz mixta, vapor de mercurio, sodio-alta presión, sodio-baja presión, halógena-yodo, cuarzo, entre otras.

- Cuando exista algún sistema de alumbrado público, conviene evaluar el estado de funcionamiento del actual y determinar las--

27. Instituto Nacional de Administración Pública. A.C. "Manual de Servicios Públicos Municipales", I.N.A.P. México. 1987. pág. 91.

-- necesidades de reposición del equipo instalado.

- Es importante contar en este rubro con un registro de la demanda de servicio no atendido y de los proyectos de introducción ,ampliación o de modernización del servicio, por localidad y centros de población.

Los servicios básicos necesarios que se recomienda existan, antes de instalar un sistema de alumbrado son: un adecuado sistema de agua potable y una red de drenaje y alcantarillado; las calles deben contar con pavimentos, banquetas y guarniciones y sólo cuando existan estos servicios, puede instalarse o reponerse un sistema de alumbrado público.

- En las comunidades rurales, por regla general, el alumbrado público es parte del sistema de energía y las lámparas se colocan en los postes que sostienen las líneas de energía eléctrica y, para mejorarlo, es preciso tomar en cuenta la solución de los servicios básicos.

- La capacidad económica del ayuntamiento, porque como ya se ha explicado, el servicio de alumbrado público es de la competencia de la autoridad municipal y, por lo tanto, sus costos de administración y operación tiene que cubrirse con recursos propios del municipio.

- La capacidad de la ciudadanía para participar con el ayuntamiento con aportaciones en mano de obra y recursos financieros-

-- en las labores de conservación y mantenimiento, etc.

- La asignación de recursos a este servicio y a otras prioridades que atenderá la administración municipal.

Los objetivos y funciones del órgano administrativo responsable de la prestación del alumbrado público son, por lo general, - los que se indican:

- Area funcional: Obras y servicios públicos.

- Dependencia directa: Dirección de servicios públicos municipales.

- Departamento: Servicios urbanos

Oficina: Alumbrado público.

Objetivos de la oficina:

- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en el Reglamento Municipal de Alumbrado Público

- Administrar y operar eficientemente los sistemas de alumbrado público en el municipio, conforme a las normas de calidad y especificaciones técnicas establecidas por las fuentes suministradoras de energía eléctrica, las que recomienda la industria eléctrica y las propias del municipio.

- Promover la participación comunitaria para responsabilizarla en la cooperación de administrar el servicio de alumbrado público.

FUNCIONES DE LA OFICINA

- El cuidado del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento Municipal de Alumbrado Público, por los particulares y por las dependencias municipales, estatales, federales vinculadas con el servicio.

" - La vigilancia del buen funcionamiento en forma permanente de las luminarias, lámparas, balastras, colocadas en postes, fachadas de edificios públicos, parques, jardines, y plazas de uso común.

- La disposición de que los postes tengan los colores que establezca el ayuntamiento.

- El buen estado de funcionamiento y de seguridad de los cables y conexiones del sistema, para evitar siniestros.

- El registro y control de planes y programas de instalación y mantenimiento del sistema de iluminación.

- El mantenimiento y mejoramiento de los mecanismos de coordinación técnica con las fuentes suministradoras de energía. Comisión Federal de Electricidad o Compañía de Luz y Fuerza.

- La formulación de los estudios técnicos y financieros necesarios para mejorar el sistema, ampliarlo o reponerlo por razones de economía y funcionalidad.

- La elaboración del presupuesto anual de la oficina.

- El control del registro de proveedores de material y equipo eléctrico.

- El levantamiento del inventario de material de equipo eléctrico, equipo mecánico, herramientas y demás enseres propios del servicio.

- La promoción de la capacitación permanente de los trabajadores que realicen actividades relacionadas con el mantenimiento del sistema de alumbrado público.

- El diseño de programas de capacitación para los usuarios del servicio que mejoren su funcionamiento."(28)

Es importante advertir que las características del municipio y el grado de complejidad del servicio de alumbrado público, podrán o más bien dicho podrán definir los objetivos y funciones del órgano administrativo.

RECURSOS

Lo tradicional es que al hacer la distribución del gasto público municipal en el presupuesto anual, se asigne un monto destinado a servicios de alumbrado público; sin embargo, esta práctica se torna con mayor dificultad, debido a los altos costos de operación que ocasiona.

Factores que integran el costo de servicio

Los principales factores que integran el costo de este servicio son:

28.Op. Cit.p.p.92-93

- Insumos electricos
- Consumo de energia eléctrica
- Mano de obra calificada
- Equipo móvil.

Los insumos eléctricos. Proviene de un mercado especializado y la gama de artículos para alumbrado público es muy variada. Ello implica que la persona responsable de administrar y operar el servicio, debe ser lo suficientemente calificada en el ramo de la electricidad y conocer ampliamente el mercado de artículos eléctricos.

El consumo de energia eléctrica es el factor de mayor cuantía en la composición del costo total del servicio de alumbrado público. La mano de obra calificada es necesaria por el grado de complejidad y tecnología que requiere este servicio, e incluso, llega a ser la demanda de mano de obra altamente calificada difícil de encontrar en el mercado local de trabajo. Los bajos salarios que pagan los ayuntamientos a su personal, contrastan con los que asignan por ejemplo la Comisión Federal de Electricidad a sus trabajadores. No obstante los administradores municipales deben hacer esfuerzos adicionales para capacitar permanentemente al personal asignado a este servicio.

El equipo móvil se requiere por la necesidad de contar con suficientes vehículos equipados para facilitar los trabajos de mantenimiento del sistema de alumbrado público. Además de facilitar las tareas de los trabajadores, el equipo móvil cubre otras funciones como la seguridad para los propios trabajadores, para los peatones y para el tránsito vehicular en la ciudad, durante el tiempo que duran las maniobras en la vía pública. La adquisición de unidades móviles es una inversión patrimonial del municipio, pero su operación y mantenimiento tiene su impacto en los costos regulares de servicio.

Alternativas de financiamiento.-

Ahorros internos. Se trata de administrar y operar el sistema de alumbrado público con criterios de economía y eficiencia; Las recomendaciones que la experiencia aconseja son: instrumentar programas de reparación y mantenimiento preventivo, antes de ocuparnos de corregir los desperfectos que se deban al abono de las instalaciones.

Cooperación vecinal. Resulta relativamente fácil obtener la cooperación de los vecinos cuando se trata de introducir el servicio a una colonia, barrio o comunidad que antes no lo tenían. Esta cooperación puede obtenerse para financiar parte o el total de la obra nueva, pero no para su mantenimiento. De lo que se trata es que las autoridades municipales descubran en su propio momento --

-socio-político las diversas formas de cooperación vecinal.

Racionamiento del servicio. Esta alternativa tiene varias modalidades ; como por ejemplo, alternar el encendido de luminarias en ambas aceras de la calle ; encender una luminaria y dejar otra apagada sucesivamente en cada acera de la calle , alternar los horarios de encendido por circuitos zonales; colocar lámparas de menos consumo, etc.

Capacitación de usuarios. Si bien es cierto que con esto no se logra el financiamiento, es posible considerarla como un género de ahorro ; porque al saber usar el servicio de alumbrado público se evitan gastos innecesarios de conservación y mantenimiento.

C SERVICIO DE AGUA POTABLE Y

ALCANTARILLADO

El agua potable y alcantarillado son servicios públicos urbanos que comprenden dos funciones básicas: abastecer de agua en condiciones sanitarias adecuadas al uso y consumo humano y el alumbramiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes tanto técnica como económicamente, para que se le pueda tratar y, posteriormente, asignar el reuso o vertido en los cauces naturales sin que ocasione la degradación del sistema ecológico y con ello se logre la preservación de los recursos naturales.

La relación que guardan el abasto de agua potable y el alcantarillado es muy estrecha, en virtud de que una localidad que cuenta con sistema integral requiere dar una disposición conveniente a las aguas que ya fueron utilizadas para obtener y mantener condiciones de salubridad y conservación. Desafortunadamente, la distribución del agua en la corteza terrestre es poco favorable para satisfacer las necesidades de los centros de población o, en su caso, poco útil para usos domésticos, agrícolas o industriales, en virtud de la salinidad o alto contenido de minerales.

La fuente de abastecimiento es todo recurso acuífero superficial o subterráneo que puede ser utilizado para aprovechamiento en las necesidades de una localidad.

Las fuentes de abastecimiento se pueden dividir en superficiales y subterráneas.

Son superficiales: Manantiales, ríos, lagos, presas, mares.

Son subterráneas: Mantos freáticos, ríos o corrientes subterráneas.

Una vez detectadas las fuentes de abastecimiento y conocidas sus características se debe proceder a seleccionar aquéllas que ofrezcan las mejores condiciones de servicios y al menor costo económico evaluado del agua, en cada una de las alternativas de solución planteadas.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

Los servicios de agua potable y alcantarrillado han sido uno de los aspectos de la administración municipal que más atraso han tenido y esto se puede decir desde el nivel sectorial, estatal, regional, por ciudad o localidad.

A partir de que se hizo entrega por parte de la federación de los sistemas a los municipios, con base en el artículo 115 Constitucional, los gobiernos de nivel estatal y municipal han hecho serios esfuerzos de organización para la prestación de los servicios.

La política que se ha tratado de implementar, incluso por --- instituciones de financiamiento del desarrollo municipal, es la - autosuficiencia financiera y técnica de cada entidad operadora y asimismo, la federación apoya con instituciones normativas , de - asistencia técnica y planeación sectorial.

Como resultado de lo anterior, a la fecha existen en el país - comisiones, juntas o asociaciones municipales , así como también - comisiones estatales que tienen las funciones de operar, adminis_ trar ,contratar,financiar los sistemas de agua potable y alcanta_ rillado de su jurisdicción.

Por último, es conveniente resaltar un aspecto importante que debe seguirse , a la luz de las experiencias habidas, respecto a - la interrelación del organismo operador con la administración mu_ nicipal, que consiste en definir la condición legal del primero - como una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio, - es decir , "que se manejen de forma independiente los aspectos de recaudación, gastos de operación y mantenimiento , control de -- sus bienes , etc., y que las decisiones significativas se tomen a nivel de su consejo directivo."(29)

ORGANO RESPONSABLE

El organismo operador de los servicios de agua potable y al_ cantarillado debe ser la entidad responsable de la planeación, ---

29. "Manual del Sistema de Agua Potable".Secretaria General de Go_ bierno, Dirección de Orientación Municipal.No.6.Guadalajara,Jal. 1980. pág 77.

- organización, operación, vigilancia y mantenimiento del suministro de agua potable y de la conducción de las aguas negras a un sitio de disposición final.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Se ha concebido un esquema organizacional a nivel conceptual basados en principios de alta gerencia, el cual en resumen define un enfoque sistémico de las funciones, que no precisamente tiene que ser la estructura de un organismo operador.

Subsistema operacional. Tiene las funciones sustantivas de prever los medios necesarios para la prestación de los servicios mediante la formulación de proyectos y de construcción de obras, la operación de los sistemas de agua y alcantarillado y el mantenimiento de instalaciones y equipo. Las funciones del subsistema son:

- Proyectos de obras
- Operación de los sistemas
- Mantenimiento de instalaciones y equipo.

Subsistema administrativo de apoyo. Es responsable de dar apoyo en recursos humanos, en recursos materiales, y servicios.

Las funciones del subsistema son:

- Administración y desarrollo de los recursos humanos
- Compras
- Almacén
- Activo fijo

- Comunicación social.

Subsistema comercial. Cuyas funciones son la promoción, facturación y cobro de los servicios y por la expansión y control del mercado usuario.

Las funciones del subsistema se realizan a través de las siguientes áreas :

- Comercialización
- Padrón de usuarios
- Medición de consumos
- Facturación y cobranza

Subsistema contable financiero. Mediante el cual se obtienen y administran los recursos financieros, así también como el registro, análisis y control de las operaciones financieras.

Las funciones del subsistema se realizan a través de las siguientes áreas:

- Administración de recursos financieros
- Contabilidad
- Presupuestos
- Contraloría interna.

Subsistema de planeación . Para la formulación de los planes

- generales de desarrollo del organismo operador en sus diferentes etapas : a largo plazo, a mediano plazo y a corto plazo.

Las funciones de este subsistema son:

- Planeación física
- Planeación organizacional
- Planeación económico-financiera
- Programación
- Control de gestión.

Subsistema de información. En adición a los sistemas mencionados anteriormente, podría considerarse por separado el registro y procesamiento de los informes y datos, el cual, conjuntamente con las actividades de la dirección, conforma el subsistema de apoyo a la organización por cuyo intermedio se dan las bases para establecer prioridades, metas, programación, responsabilidades, distribución de recursos y todo el proceso de decisión. Asimismo, cumple con las responsabilidades de mantener flujos de información con las dependencias e instituciones correspondientes. El esquema anteriormente descrito es una base analítica para definir una estructura orgánica para la localidad que se requiera y con ello estar en posibilidades de que cumpla eficazmente con las funciones correspondientes a un organismo operador de este servicio de agua potable y alcantarillado.

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

La prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, además de su operación y funcionamiento, requiere del cumplimiento de ciertos procedimientos administrativos básicos, como son la formulación de contratos de suministro, la recaudación, el mantenimiento y control de servicio.

Contratación. En el enfoque de alta gerencia se ubica en el área de funciones de comercialización. Consiste en un acuerdo entre la administración de los servicios públicos y el usuario, mediante el cual las relaciones de servicio, administrativas y económicas quedan establecidas con apoyo en las disposiciones establecidas en el instrumento jurídico que respalde a la entidad operadora y al usuario. Con base en este documento se realiza una serie de actividades complementarias que comprenden el proceso de abastecimiento y ocorro, tales como la instalación particular del usuario. Es recomendable que se plantee claramente el cobro por materiales e instalación de tomas o descargas, así como lo correspondiente a los derechos de conexión y, por último, los términos en que el dispositivo de medición dará servicio en la toma.

Padrón de usuarios. Para la obtención de este servicio, los usuarios deberán registrarse en el padrón de usuarios que es la nomina o lista de predios o domicilio que hacen uso del servicio.

El padrón de usuarios es uno de los instrumentos más importantes y básicos para una exitosa gestión económica en la administración de un sistema de agua potable y alcantarillado, pues representa un elemento importante sin el cual el organismo operador encargado no puede cumplir los objetivos básicos del servicio, -- así como la eficiente y adecuada operación y administración del mismo. Es recomendable establecer un programa permanente de actualización, debido al rezago fácil en que se puede caer, con ello y -- apoyado en los registros catastrales se podrá detectar y abatir -- los usuarios clandestinos.

Cobranza. La medición de un cobro efectivo por la prestación de un servicio público es una necesidad que se ha manifestado en los organismos operadores para estar en mejores condiciones de -- ofrecer a la población servicios de manera adecuada. Los límites -- cobranza comprenden desde la fijación o determinación del pago -- hasta la recepción del dinero en caja o bancos y su correspondiente registro.

Comunicación social. Toda entidad que presta un servicio público debe de contar con un área responsable de captar y registrar -- las quejas u opiniones verbales o escritas que envíen los usuarios para reportar las diversas averías e irregularidades que pueden -- surgir. Cuando el tamaño de la organización no justifica una área

--de varias personas, esta función se puede apoyar en otras áreas o personas con actividades de atención al público.

RECURSOS

La operación del sistema de agua potable y alcantarillado-- necesariamente debe contar con recursos humanos, materiales, técnicos y financieros que aseguren su buen funcionamiento y la adecuada prestación del servicio a la población, la integración de que estos se haga debe estar íntimamente relacionada con la necesidad del servicio a la disponibilidad de recursos.

En la selección de los recursos humanos deben procurarse que existan las personas idóneas a los puestos, de no ser así, podría pensarse en desarrollar un programa de capacitación y adiestramiento tendiente a fortalecer el desempeño institucional." El personal necesario son :abogados, contadores, secretarias, calculistas, técnicos especializados, operadores de cuadrillas, y cuadrillas de mantenimiento. Respecto al material y equipo se requiere :tuberías bombas, equipo de desasolve, equipo de potabilización, para tratamiento de aguas negras, herramienta, equipo de medición, etc.

Los recursos financieros para la instalación de un sistema de agua potable y alcantarillado pueden provenir del propio ---

-- municipio, o bien a través de los mecanismos de financiamiento establecidos por el gobierno del estado o el federal".(30)

30.Cp.Cit.p.p.78-80.

D SERVICIO DE RASTRO

"Los rastros constituyen un servicio público que tiene, como objetivo principal, proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de animales mediante los procedimientos más convenientes al consumo de la población."(31)

El rastro es especialmente, la instalación física que se -- destina al sacrificio de animales que posteriormente serán consumidos como alimento por la población. Para cumplir con su cometido cuenta con personal, equipo y herramientas necesarias para su operación.

Comprende básicamente las siguientes funciones:

- Matanza o sacrificio del ganado
- Evisceración de animales
- Servicios extraordinarios (esquilmos* y desperdicios)
- Distribución de carnes.

Con la prestación de este servicio:

- Se proporciona a la población carne en buenas condiciones higiénicas y sanitarias.
- Se controla la introducción de animales previa autorización
- Se realiza una adecuada comercialización y suministro de carne para consumo humano.

31. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. "Manual de Servicios Públicos Municipales". I.N.A.P. México, 1987, pág. 131.

*. La realización que se hace al animal para efecto de quitarle el vellón o el pelo.

"- Se logra un mejor aprovechamiento de los subproductos derivado del sacrificio de animales.

- Se racionaliza el sacrificio de animales, protegiendo el desarrollo de las especies

- Se generan ingresos derivados del cobro de cuotas por el sacrificio de animales." (32)

El rastro como servicio público, debe cumplir con las siguientes características básicas:

- Legalidad en cuanto garantiza la legítima procedencia y su salubridad por lo tanto, de los animales que se sacrifican

- Sanidad, tanto del ganado destinado al consumo humano como de las instalaciones y el personal que interviene en los diferentes procesos.

- Comercialización de las cantidades requeridas por el público, con el peso, calidad y precio justo.

El rastro es por lo tanto, el principal canal de distribución de carnes del municipio.

Los tipos de rastros: Son los rastros de tipo inversión federal y los rastros tipo inspección de la Secretaría de Salud.

La ventaja del primer tipo de rastros, es que el animal es mejor aprovechado, favoreciendo con ello un mayor rendimiento y abaratamiento de la carne en beneficio de la economía familiar.

32.Op.Cit. pág.132.

El segundo tipo, se lleva a cabo mediante procedimientos muy simples por lo general el equipamiento que requieren es muy elemental. Y se caracterizan, por el tipo de inspección que lleva a cabo la Secretaría de Salud que consiste en el control sanitario de la carne.

Los rastros de inversión federal además de prestar los servicios básicos, permiten una industrialización de los productos derivados de la carne.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

Órgano responsable. La organización del servicio público de rastros comprende una serie de procedimientos básicos de operación y administración, tendientes a lograr que la carne llegue en las mejores condiciones salubres e higiénicas al consumidor.

El responsable del cumplimiento de dichos procedimientos es el órgano o entidad a cargo de la administración del rastro, que depende del órgano de la administración municipal responsable de los servicios públicos.

Las funciones que tiene a su cargo son:

- Verificar que los animales destinados para el sacrificio no presenten ninguna enfermedad
- Supervisar la recepción y manejo del ganado para su sacrificio

Vigilar que los métodos de sacrificio de animales sean los más adecuados, según la asociación nacional para la aplicación de leyes y protección de animales A.C.

- Supervisar en coordinación con la Secretaría de Salud del gobierno federal que las condiciones higiénicas y sanitarias de la carne sean las requeridas para el consumo humano.

- Detectar el surgimiento de rastros clandestinos y gestionar ante las autoridades competentes su sanción o clausura.

- enterar a la Tesorería municipal del cobro de derechos por parte de los usuarios del rastro.

- Vigilar que la carne se venda en los expendios autorizados para ser consumidos por la población

- Vigilar y mantener en buen estado las instalaciones y maquinaria dedicadas a la operación del rastro.

Informar semanalmente al titular responsable de los servicios públicos

- Orientar a la población y a los usuarios, principalmente, sobre el funcionamiento de éste servicio público.

FUNCIONAMIENTO. La administración del rastro municipal comprende una serie de actividades básicas que desarrolla el órgano responsable de la prestación de este servicio público, con el fin de —

--asegurar el consumo de carnes sanas para la población .Estas actividades se dividen en operativas y de administracion. Las operativas son aquellas actividades que se realizan desde que ingresa el ganado al rastro, hasta que se entregan los canales para su --distribucion como son:La recepcion , matanza, inspeccion y distribiucion. El ganado que se va a sacrificar se recibe y ubica en el canal de desembarque; durante esta fase las autoridades sanitarias deberon realizar una revision minuciosa del estado en que se encuentran los animales, comprueben que no presentan ninguna enfermedad y que manifiestan su procedencia , legalidad, fierro y contra señas. En caso de que las carnes no pasen el control de calidad - requerido, se procede al derriso para su incineracion en el horno crematorio. La distribucion de la carne es un servicio opcional del rastro, en virtud de que no todos los municipios pueden contar con transporte refrigerado para un manejo adecuado de la carne. Las actividades administrativas comprenden un conjunto de acciones que realiza el administrador del rastro tendientes a garantizar la adecuada operacion en la prestacion de este servicio publico . El administrador es el responsable de supervisar el funcionamiento diario del rastro y de permanecer en este durante las horas de matanza , vigila el orden interno y el cumplimiento de la ----

- inspección sanitaria, la autorización para el sacrificio y el pago de los derechos respectivos. Los rastros deben contar con un reglamento y un adecuado sistema de cuotas y tarifas que bien aplicados permitan operarlo y mantenerlo en condiciones óptimas, con el fin de asegurar el rendimiento de los beneficios sociales y económicos para los que fue creado.

Servicios. El rastro ofrece una serie de servicios complementarios que juntos dan como resultado la prestación del servicio público. Estos se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

Los servicios ordinarios son aquéllos que se proporcionan normalmente en el rastro y están encaminados al cumplimiento de las siguientes actividades:

- Recibir, en los corrales, al ganado en pie
- Revisar la sanidad de los animales
- Guardar los animales por el tiempo reglamentario para su sacrificio .
- Hacer el degüello y evisceración de los animales
- Vigilar el estado sanitario de la carne
- Proporcionar el servicio de vigilancia
- Facilitar el servicio de vigilancia
- Facilitar el transporte sanitario de las carnes.

Los servicios extraordinarios se derivan de los servicios normales del rastro y se proporcionan de manera adicional, éstos pueden ser:

- El pesaje del ganado que no va a ser sacrificado
- Los servicios de refrigeración pra canales y vísceras
- La alimentación del ganado en los corrales
- La guarda de los animales en el corral de depósito que se

destinarán para la venta en pie.

Corrales. Los rastros generalmente cuentan con un área especial destinada a la ubicación de los animales que van a ser sacrificados.

Sacrificio de ganado. Consiste en el sacrificio, eyugulación y degüello de ganado destinado al consumo humano.

Refrigeración. El rastro contará con refrigeración destinada preferentemente para los productos provenientes de la matanza que no hayan sido vendidos o recogidos, así como para el depósito y -- guarda de otros productos refrigerables, mediante contratos de --- alquiler de espacios en la cámara frigorífica. El uso de este ser vicio estará sujeto al pago de los derechos que fija la Ley de In gresos Municipales.

Transporte. La administración prestará directamente el servi_ cio de transporte sanitario de carnes dentro de la jurisdicción del municipio.

RECURSOS

El funcionamiento de toda organización requiere de recursos humanos, materiales, financieros, sin embargo las cantidades de cada uno de ellos deberá determinarse con base en las necesidades de cada uno de ellos deberá determinarse con base en las necesidades que manifiesta la organización, las demandas que plantea la población y de los recursos disponibles por la administración municipal. En cuanto a los recursos humanos, el rastro necesita de personal capacitado para el cumplimiento de las funciones encomendadas, así tenemos que el personal que labora normalmente en un rastro es un administrador, veterinario, sellador, celador, obreros y mozos. Los recursos materiales también constituyen un pilar en el que se sustenta la buena prestación del servicio.

Los recursos financieros para los rastros pueden provenir de la propia operación, mediante los ingresos que genera por los servicios de básculas, corrales, sacrificio, refrigeración, uso de anfiteatro y transporte, entre otros. Además de los recursos que puede obtener de parte de los gobiernos estatal o municipal.

D SERVICIO DE MERCADO

"El servicio de mercados y centrales de abasto es un servicio público municipal que comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad".(33)

Los productos de consumo generalizado son aquellos que satisfacen las necesidades de la mayoría de la población y que forman parte, tanto en calidad como en cantidad, de su dieta alimentaria básica y, muy especialmente, de las familias de ingresos insuficientes.

Las principales características de los mercados son:

- La complejidad. Significan que deben propiciar el incremento de oportunidades de la competencia comercial. Para esto permiten el libre acceso a los productos tanto individualmente como agrupados; considera la incorporación de nuevas formas de comercialización, así como de modernas técnicas de conservación y acondicionamiento.

La funcionalidad de los mercados y centrales de abasto permite el aumento de la productividad y disminución de los costos del manejo de los productos. Las instalaciones deben permitir una flexibilidad suficiente para su adecuación a las nuevas necesidades

33. Martínez, Cabañas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México", Ed. I. N. A. P. CONACYT. México, 1985. pág 125.

-- que surgen con el tiempo.

La transparencia en las operaciones comerciales significa una mayor difusión a través de un sistema de información que permita recoger, procesar y difundir los datos característicos de los productos y precios para que el juego de la oferta y la demanda se realice correctamente.

La autosuficiencia financiera implica que los ingresos derivados de la prestación de este servicio público contribuyan a una mayor racionalidad en la asignación de recursos y los usuarios de ban pagar la cantidad precisa que permita hacer frente a los gastos de operación requeridos, a fin de lograr un equilibrio financiero de este servicio público.

" El servicio público municipal de mercados y centrales de abastecimiento es importante:

- Articular las fases de la comercialización que son: Producción, distribución y consumo.

- Realizar la comercialización al mayoreo y al detalle, de acuerdo con la producción de la región y a precios accesibles para la mayoría de la población

- Fomentar el abasto oportuno de productos básicos

- Incrementar la disponibilidad de productos conservando sus características originales y propiedades nutricionales."(34)

34. Op. Cit. Pág.150

Sistema Nacional para el Abasto

Es un sistema de acción del gobierno federal que pretende racionalizar y modernizar el abasto de productos alimenticios del país, así como fomentar la integración y el desarrollo de las instalaciones y servicios más apropiados que hagan posible un abasto más oportuno y eficiente de estos productos.

Comprende un conjunto de elementos, servicios y acciones con el fin de integrar, ordenar y modernizar el proceso de abasto de productos de consumo generalizado en sus fases de acopio, acondicionamiento, industrialización, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización.

La participación del municipio en el sistema Nacional para el Abasto es precisamente como promotor y organizador del abasto a nivel municipal, por lo que es conveniente tratar de adecuar las instalaciones existentes a los requisitos planteados por dicho sistema a fin de que exista una correspondencia en cuanto a la operación.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

Órgano responsable. Para el mejor funcionamiento del servicio de mercados y centrales de abasto, el órgano o entidad responsable de la prestación del servicio público tiene a su cargo el cumplimiento de las siguientes funciones:

- Planear, dirigir y controlar las actividades relacionadas--

--con los mercados públicos.

- Ejecutar los acuerdos del presidente municipal en materia de mercados y centrales de abasto
- Definir el horario de las actividades
- Mantener buenas relaciones con los comerciantes, tanto como individual y asociaciones
- Elaborar, mantener y actualizar el padrón general de comerciantes
- registrar a las asociaciones de comerciantes
- Estudiar conjuntamente con los comerciantes los problemas de cada mercado, a efecto de realizar las mejoras que sean necesarias
- Vigilar que los comerciantes ejerzan su actividad con la debida autorización en los lugares, locales y horarios previamente señalados.
- Agrupar los puestos y locales de conformidad con los giros comerciales.
- Proporcionar mantenimiento a las instalaciones destinadas a los mercados .
- Vigilar el cumplimiento del reglamento municipal de mercados.

Determinar la calendarización de los tianguis en el municipio

Para asegurar su adecuado funcionamiento cada mercado o central de abasto cuenta con su propio administrador, quien depende del órgano o entidad responsable de este servicio y lleva la organización y administración del mercado.

Una adecuada operación se puede lograr si existen administradores como mercados y centrales de abasto haya en el municipio.

"Las principales funciones del administrador son:

- Empadronar o registrar a los locatarios
- Revisar y mantener actualizado el padrón de locatarios
- Integrar los expedientes de las asociaciones de locatarios y copia del acta constitutiva
- Mantener actualizado el archivo de mercados y centrales de abasto
- Proponer al presidente municipal las necesidades de construcción o reconstrucción del mercado o central a su cargo
- Llevar la contabilidad de los gastos de operación de las instalaciones
- Programar el mantenimiento preventivo anual
- Zonificar el mercado para su mejor recaudación del impuesto
- Agrupar los puestos de acuerdo a los diversos giros comerciales.
- Controlar el uso de aparatos de sonido en las instalaciones

- Tener bajo su responsabilidad el cobro de las contribuciones cuando así lo determine la Tesorería Municipal

Retirar los puestos de mercancías en descomposición.

- Informar al órgano o entidad encargado del servicio de las actividades realizadas".(35)

Funcionamiento del mercado:"Es el lugar expresamente señalado por el ayuntamiento destinado a la compra,venta o permuta de mercancía preferentemente de primera necesidad y de consumo generalizado en pequeña escala".(36)

En los mercados se realiza lo que se conoce como comercio al detalle, se establece una relación más directa con las economías familiares y se manifiestan las virtudes o defectos del sistema comercial.

La característica que confiere al mercado es su relación directa con las amas de casa y exige que este servicio tenga una organización adecuada,de tal forma que se manifieste la eficiencia,transparencia y competencia de precios. La operación de los mercados debe garantizar,además la adquisición de productos con la calidad adecuada y la cantidad requerida por la población.

Los principales funciones de los mercados municipales son -- las siguientes:

- Concertar el comercio de la localidad en un lugar apropiado

35.Instituto Nacional de Administración Pública.A.C."Manual de Servicios Públicos Municipales".I.N.A.P.México.1987.pág.117
36.Op.Cit. pág.119.

- Abastecer y distribuir al detalle diariamente los productos básicos que requiera la comunidad

- Organizar dentro de un local a los pequeños comerciantes

- Proporcionar instalaciones en buen estado y servicios necesarios para el funcionamiento de las actividades comerciales

Los servicios que se requieran en los mercados y que apoyan la actividad de los comerciantes son los de agua potable, drenaje, limpieza, alumbrado público, gas y seguridad pública. Estos servicios son proporcionados por el órgano encargado de su administración, pero su costo es absorbido por cada uno de los locatarios.

Respecto al servicio de seguridad, éste lo ofrece la Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Plicía ; por esta razón es necesario que establezca la coordinación pertinente, a efecto de que exista una vigilancia permanente en dichas instalaciones.

RECURSOS

La operación del servicio público de mercados y centrales de abasto hace necesario el contar con recursos humanos, materiales y financieros que garanticen su adecuada prestación.

La carencia de recursos es una situación a la que se enfrentan la generalidad de los municipios , sin embargo, esto constituye una razón para tomar decisiones que vayan acordes con los principios de racionalidad, pensando que la operación del órgano o ---

entidad tenga los recursos mínimos suficientes que garanticen la prestación adecuada ,permanente y equitativa del servicio público.

El equipo necesario para la operación de los mercados y centrales de abasto se puede conformar con,básculas, equipo para incendio ,instalaciones de gas,de electricidad,lámparas,instrumentos para estibaje y carga , contenedores muebles y enseres domésticos refrigeradores, etc.

Los recursos financieros que garantizan la buena prestación del servicio pueden derivarse,principalmente, de los ingresos derivados de su propia operación ,cobrando las tarifas adecuadas y oportunamente pues de esta manera podría lograrse el autofinanciamiento del servicio, que si bien no genera ingresos cuantiosos,-- tampoco represente gastos adicionales al erario municipal.

En caso de que decida establecer una nueva instalación,por la cantidad de recursos que se requieren,podría pensarse mejor-- en obtener financiamiento de los gobiernos estatal o federal,o -- bien de instituciones crediticias.

F.SERVICIO DE ASISTENCIA SOCIAL O SALUD

"El conjunto de acciones tendientes a convertir en positivas las circunstancias adversas que pueden impedir al hombre su realización como individuo, como miembro de una familia y de la comunidad; así como la protección física, mental y social a personas en estado de abandono, incapacidad, minusvalía, en tanto se logre una solución satisfactoria a su situación". (37)

En base a este concepto legal, los ayuntamientos deberán atender la problemática que en materia de bienestar social afronta la población del municipio, preferentemente la que guarda una situación económica, social y cultural desfavorable, así como la que enfrenta problemas físicos; es decir, la población que sufre severas marginaciones que le impiden integrarse a la vida productiva, social y política del municipio, así como a la familia y a la comunidad.

Una iniciativa relevante en el marco de la política de descentralización ha sido la de llevar la asistencia social al mismo ámbito municipal, a partir de la creación del Sistema Nacional de Asistencia Social, que prevé el establecimiento de sistemas municipales para el desarrollo integral de la familia, más conocidos como DIF municipales.

37. Carrasco, Bilinchón, Julian. "Manual de Organización y Funcionamiento". Manuales Ibéroamericanos de Administración Local. Madrid. 1984. pág. 38.

La descentralización de la asistencia social en el municipio busca, entre otros propósitos: mayor coordinación y equilibrio en el desarrollo de las acciones asistenciales a nivel nacional; fortalecer la organización y operación de los sistemas DIF-municipales y llevar los servicios asistenciales hasta el último rincón de nuestro país.

La asistencia social es una actividad muy importante que deberán prestar los ayuntamientos, a través del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, a efecto de proporcionar atención organizada y permanente a los sectores sociales más desprotegidos del municipio.

EL SISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA SOCIAL. Representa un conjunto de instituciones, elementos y acciones diseñadas para proporcionar los servicios de salud en materia de asistencia social a la población que se encuentra en situaciones de marginación y desamparo, cuyas acciones se realizan a través del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia -DIF-. Con la integración del sistema se pretende alcanzar un modelo único e integral de asistencia social, que permita prestar este servicio en condiciones de igualdad en el ámbito nacional. Este modelo se encuentra constituido por cinco aspectos generales que intervienen en el campo de la asistencia social y son:

- Jurídico. Proporciona la base legal que sustenta su actuación dentro del ámbito del derecho; asimismo, establece y regula la asistencia social.

Institucional. Tiene por objeto apoyar el fortalecimiento de los sistemas municipales, para que en ese nivel básico de gobierno se alcance una mayor cobertura, así como una mejor prestación de los servicios asistenciales a nivel nacional.

Programático. Considera la creación de los sistemas estatales de asistencia social y el establecimiento de un subcomité especial dentro del seno del COPLADE, el cual tiene como tarea fundamental la de elaborar el programa estatal de asistencia social con el concurso de todas las dependencias del sector público, social y privado.

Normativo. Delimita y define las tareas que se llevan a cabo en las instituciones sociales y privadas; para ellos existen las normas técnicas a que han de sujetarse los prestadores de estos servicios.

Operativo. Se refiere a la realización ordenada y programada de las actividades y tareas de la asistencia social.

"Entre los diversos servicios que presta el sistema, destacan:

- La previsión de validez y rehabilitación de invalidos

- La orientación nutricional a personas de escasos recursos y población marginada.

La realización de acciones de apoyo educativo para la integración social y capacitación para el trabajo

- La promoción del desarrollo y la integración familiar.

- La promoción e impulso del sano crecimiento físico, mental y social de la niñez.

- El fomento de acciones de paternidad responsable que proteja los derechos de los menores.

- La operación de instituciones de asistencia social en beneficio de los menores en estado de abandono, ancianos desamparados y minusválidos.

- El establecimiento de un sistema de información básica en materia de asistencia social" (38)

Atribuciones de los ayuntamientos en materia de Asistencia Social. Las nuevas facultades y obligaciones que se han concedido a las autoridades municipales en materia de asistencia social ha requerido complementar la Ley Orgánica o Código Municipal, a efecto de darles un carácter institucional. Se considera como una facultad y obligación del ayuntamiento la promoción del bienestar social, mediante la prestación de servicios de asistencia social.

38. Op.Cit. pág.112.

Para ello deberá:

- Apoyar el desarrollo de la familia y de la comunidad
- Fomentar la educación para la integración social
- Impulsar el sano crecimiento de los niños a través de una buena salud y alimentación.
- Operar y establecer casas de cuna, guarderías infantiles, asilos y demás entidades que brinden protección a los menores, ancianos y minusválidos.

FORMAS DE ORGANIZACION

El ayuntamiento, como autoridad máxima del municipio, deberá crear por acuerdo del cabildo o decreto del Congreso del estado, según corresponda, la unidad u órgano administrativo responsable de instrumentar y ejecutar los programas asistenciales. La naturaleza de la figura jurídica y la estructura administrativa que se adopte para ellos estará en función de la capacidad técnica y financiera del municipio.

Bajo esta perspectiva los ayuntamientos podrán optar por crear y operar las siguientes figuras:

- Unidad administrativa
- Órgano desconcentrado
- Organismo descentralizado.

Unidad administrativa. Corresponde a una delegación de funciones a través de la cual el ayuntamiento confiere sus responsabilidades-

--en materia de asistencia social a un subalterno para que las --
lleve a cabo.El sistema DIF municipal, como unidad administrativa,
se crea por acuerdo de cabildo y depende directamente del presi__
dente municipal, por lo que forma parte de la estructura orgánica
de la administración municipal, Esto quiere decir que el sistema
funciona con un titular que designa el presidente municipal y con
el personal y recursos municipales que para tal efecto se le asig
nen. Entre sus principales características se encuentran:

- Se crea por acuerdo de cabildo
- Se le confieren funciones y obligaciones, sin transferirle
la facultad de decisión
- Forma parte de la organización administrativa dependiente
del ayuntamiento
- Se le asignan personal y recursos.

Organo Desconcentrado.La desconcentración implica la transfe
rencia de funciones a cargo de un órgano central del ayuntamiento
a órganos a funcionarios distribuidos en las diversas comunidades
del municipio, los cuales dependen de la autoridad municipal que
les transfirió dichas funciones.

El sistema como órgano desconcentrado se crea mediante acuer
do de cabildo, dependiendo jerárquicamente de un órgano administra
tivo del ayuntamiento y cuenta con una estructura orgánica propia.

La desconcentración, en este caso, tiene como propósito tener un mayor acercamiento entre la administración pública y la ciudadanía, a efecto de proporcionar bienes o servicios de manera eficiente y eficaz. Sus principales características son :

- Se crea por acuerdo de cabildo
- Se le confieren ciertas funciones de autoridad
- Cuenta con una estructura orgánica propia
- Forma parte de la estructura de la administración pública municipal y está jerárquicamente subordinado a un órgano administrativo
- Se le transfieren recursos y apoyos administrativos.

Organismo Descentralizado. Es una forma de administración mediante la cual se crean organismos independientes con personalidad jurídica, recursos propios, con objeto de cumplir una función específica o de actuar en un territorio determinado, es decir, por región o por servicio.

Las características esenciales de la descentralización son su autonomía financiera y su autonomía jurídica, pero no por ello se desligan de la orientación gubernamental.

Como organismos descentralizados, los sistemas son creados por decreto del poder ejecutivo o bien por la ley expedida por el Congreso local a iniciativa del ayuntamiento, de acuerdo con el régimen jurídico de cada estado, están dotados de personalidad jurídica

-- y patrimonio propios para la prestación de servicios de asistencia social. Se caracterizan en lo siguiente:

- Se crean por decreto del ejecutivo o ley del Congreso local a iniciativa del ayuntamiento

- Es un órgano independiente de la estructura administrativa del ayuntamiento

- Cuenta con personalidad jurídica, administración y patrimonio propios

- Goza de autonomía respecto de la administración municipal.

RECURSOS

Uno de los aspectos importantes para el buen funcionamiento del sistema municipal es el financiamiento, es decir, los recursos financieros o dinero que apoyarán las acciones de asistencia social.

"El financiamiento puede provenir de las siguientes fuentes:

- Recursos municipales

- Recursos estatales y federales

- Recursos de los sectores social y privado

- Otros ingresos originados por el funcionamiento mismo

del sistema" 39

El ayuntamiento deberá incorporar una partida específica en el presupuesto de egresos, destinada a la operación del sistema municipal.

39. Op. Cit. pág. 187.

Los criterios para hacer tal designación podrán basarse en un porcentaje del total de los ingresos municipales, procurando que estos recursos sean suficientes para la ejecución de los programas.

Una forma de asegurar que la transferencia de recursos financieros sea constante, es mediante la firma de un convenio entre el sistema municipal y el ayuntamiento, en donde se defina cuánto del presupuesto de egresos se destinará al sistema.

Los recursos estatales y federales, son aquellos que son en especie o en dinero, y que los gobiernos estatal y federal transfieren al sistema municipal, para financiar el costo de los servicios de asistencia social o apoyar su funcionamiento a través de subsidios, subvenciones* y aportaciones.

Esta transferencia de recursos se hace a través de un Convenio Único de Desarrollo, en el cual el gobierno federal acuerda con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los ayuntamientos, las acciones para promover e impulsar la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social.

Los recursos de los Sectores Social y Privado, son las cantidades en dinero o en especie que ocasionalmente recibe el sistema municipal a través de aportaciones directas, donaciones, herencias

*. Se reciben sólo ocasionalmente y las aportaciones se ponen a su disposición, para el cumplimiento del programa específico.

-- o liberalidades de parte de personas, clubes de servicio o de los grupos más representativos de la comunidad, para apoyar el cumplimiento de sus fines y objetivos.

Estas aportaciones son hechas de manera ocasional, mediante las donaciones se transfieren una parte o la totalidad de los bienes de una persona u organismo, las liberalidades son beneficios económicos que se hacen por generosidad y sin pretender ninguna recompensa.

Pra obtener este tipo de recursos el sistema tendrá que vincularse con los representantes de estos grupos, a efecto de plantearles sus necesidades y solicitarles su apoyo.

CONCLUSIONES

Una vez que se han presentado los criterios, características conceptos y principios básicos sobre los servicios públicos municipales, así como el marco jurídico que establece la potestad que tiene el municipio para crear, transformar y prestarlos servicios públicos a su cargo, es importante señalar que la eficiencia en los servicios públicos es vital en la relación entre ayuntamiento y comunidad, ya que representa el aspecto visible de la administración municipal, por lo que a nivel de las comunidades es frecuente escuchar esta aseveración: " el ayuntamiento es malo y el presidente municipal no sirve, porque el rastro no funciona porque no hay mercado, y porque el servicio de agua es deprorable.

En este sentido, es fundamental el papel que juegan los servicios públicos municipales, entendidos no como fines, sino como medios al servicio de los propósitos de una sana política municipal que promueva el desarrollo de sus individuos y de su colectividad.

Para ello el ayuntamiento deberá desarrollar las acciones estratégicas que le permitan lograr mayor eficiencia en la planeación y administración de los servicios públicos municipales.

De esta manera, los servicios públicos son los que apoyan y dan fundamento político a los ayuntamientos, no sólo para recibir ingresos fiscales, sino para legitimar el ejercicio del poder.

La administración y prestación de este servicio corresponde originalmente a la autoridad municipal por ser la esencia misma del estado y porque es la forma mediante la cual las necesidades colectivas son satisfechas de manera adecuada, es decir, en forma regular, continua e uniforme.

Algo muy importante, es que de los aspectos de carácter político que se deriva de los servicios públicos municipales, consiste en la incorporación de los sectores, social y privado a través de órganos de apoyo y colaboración, para hacerlos partícipes y corresponsables en las acciones de planeación y administración de dichos servicios.

También se da una relación de carácter político cuando se establecen los convenios entre los ayuntamientos y el estado y la federación para la prestación conjunta de determinados servicios. Así estamos hablando en el primer caso de una participación social de las organizaciones sociales y de vecinos del propio municipio en su administración, y en el segundo, de un fortalecimiento de la autoridad del ayuntamiento para convenir con otras instancias de gobierno.

Las consecuencias de la crisis de los servicios públicos----

-- repercuten directamente en la calidad de vida de la mayoría de los habitantes de los municipios, obligándolos a buscar sus propias soluciones, y lo más trascendente, es que con esta situación se favorece el debilitamiento de la autoridad municipal, y por lo tanto una falta de credibilidad en el ayuntamiento.

Para solucionar esta problemática, una de las funciones principales de los ayuntamientos, es la de asegurar a la población la prestación de los servicios municipales adecuados, promoviendo las acciones necesarias ante las instancias del sector público y propiciar la participación de los sectores privado y social. En este sentido, lograr la eficiencia en la prestación de los servicios públicos permitirá al ayuntamiento fortalecer su imagen ante la comunidad que lo eligió. Con ello tendremos los efectos inmediatos que se derivan por la prestación de los servicios municipales, como son:

- Un bienestar social, que se reflejara en permitir a la comunidad lograr un mejor nivel de vida, tanto cultural, económico y material, sustrayéndose así de la marginalidad social. Por lo tanto, si cuentan con un buen mercado, le permitirá efectuar sus compras en las mejores condiciones de higiene y seguridad; si cuenta con adecuados sistemas de drenaje y alcantarillado, la población ---

-- podrá gozar de mejor salud, ya que los residuos líquidos bien--
tratados evitan las fuentes de contaminación.

- Reconocimiento de la población, consiste en la aceptación
que tiene la comunidad en las acciones del gobierno.

-Conservación de tradiciones, se trata de rescatar viejas formas
de participación comunitaria que se habían dejado olvidadas, tales
como el tequio*, o la faena que se presentan en las comunidades -
indígenas precortesianas.

Y lo más importante, la participación ciudadana, organizada de
los usuarios de los servicios públicos en su administración res_
ponde a las necesidades de pasar de una administración centraliza_
da y unilateral a otra participativa y democrática; de una exclu_
siva administración de funcionarios, a otra abierta a la colabora_
ción de los gobiernos locales y las comunidades. De esta forma la
participación y colaboración de la comunidad se convierte en un -
propósito que tiene como objetivo organizar las actividades de las
personas de una manera racional y conciente para satisfacer necesi_
dades, lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de -
vida, y así lograr un futuro mucho más prospero, y con más perspecti_
vas que vayan acorde, con el municipio que todos quisieramos ver.

*.El tequio era una tarea que se imponía como tributo a los indios.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- BASSOLS BATALLA, Angel. "Panorama Geoeconómico", Ed. Stylo México, 1956.
- 2.- CARRASCO BILINCHON, Julián. "Manual de Organización y Funciones", Manuales Iberoamericanos de Administración Local, Madrid, 1984.
- 3.- CARPIZO, Jorge. "Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México", Ed. I.N.A.P., México, 1983.
- 4.- CENDOYA ISASA, Manuel. "Residuos Sólidos Urbanos", Manuales Iberoamericanos de Administración Local, Madrid, 1984.
- 5.- DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. "La Constitución de Apatzingan y los Creadores del Estado Mexicano", Ed. U.N.A.M. México, 1983.
- 6.- FAYA VIESCA, Jacinto. "Visión Histórica del Municipio como Institución Política", Ed. I.N.A.P., México, 1981.
- 7.- "Manual de Servicios Municipales", Ed. I.N.A.P., México 1987.
- 8.- "Manual del Sistema de Agua Potable", Secretaría General de Gobierno, Dirección General de Orientación Municipal, No. 6, Guadalajara, Jalisco., 1980

- 9.- MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México", Ed. I.N.A.P., - CONACYT, México, 1985.
- 10.- MORENO, Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Pax-México, México, 1976.
- 11.- RUIZ MASSIEU, José Francisco. "El Nuevo Artículo 115 Constitucional", Revista de Investigaciones Jurídicas No. 6, Escuela Libre de Derecho, México, 1983.
- 12.- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Ed. Porrúa S.A., 1976.
- 13.- TANA RAMIREZ, Felipe. "Leyes Fundamentadas de México", Ed. Porrúa, S.A., México, 1970.