

112
29:



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"**

**REFLEXIONES JURIDICAS EN TORNO A
LOS SERVICIOS PUBLICOS DEL
MUNICIPIO**

**TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A .**

SAMUEL FARFAN RAMOS

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.

**A DIOS:
POR DARME LAS FUERZAS
NECESARIAS PARA SEGUIR
LUCHANDO POR LA VIDA**

**A MIS PADRES:
POR SER EL PILAR DE MI VIDA
Y ESFUERZO DE SUPERACION.**

**A LA UNIVERSIDAD:
POR EL CUMULO DE CONOCIMIENTOS
OTORGADOS**

**A MIS AMIGOS:
POR DARME LA CONFIANZA NECESARIA
PARA SER ALGUIEN**

DEDICO ESTA TESIS A LA PERSONA MAS LINDA DE MI EXISTIR,
A LA PERSONITA QUE ME HA APOYADO EN TODO Y QUE
SENCILLAMENTE AMO.

ANITA

INDICE

pag.

Introducción..... 1

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1. Origen del Municipio..... 1

1.2. Etapa Colonial..... 15

1.3. Siglo XIX..... 21

1.4. Etapa Revolucionaria..... 29

1.5. El México Contemporáneo..... 38

CAPITULO II

EL MUNICIPIO Y SUS ELEMENTOS

2.1. Definición..... 53

2.2. Regulación Jurídica..... 57

2.3. Facultades y atribuciones del Municipio..... 62

2.4. Reglamentación Municipal..... 66

2.5. Organos municipales y sus funciones..... 73

2.6. Autoridades del Municipio y sus atribuciones..... 81

CAPITULO III**EL SERVICIO PUBLICO**

3.1. Definición.....	94
3.2. Clasificación y programación de los servicios.....	98
3.3. Reglamentación municipal.....	103
3.4. Organos y autoridades del Servicio Público.....	110

CAPITULO IV**LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS****EN EL MUNICIPIO**

4.1. Alcantarillado y agua potable.....	114
4.2. Limpia.....	124
4.3. Alumbrado.....	131
4.4. Rastro y Panteones.....	137
4.5. Mercado y Central de abasto.....	145
4.6. Otros Servicios.....	154
ANEXO.....	167
CONCLUSIONES.....	168
BIBLIOGRAFIA.....	172

INTRODUCCION

El Municipio mexicano es una institución sumamente importante dentro de la organización política y social de la Nación Mexicana que ha ido evolucionando a través de las épocas por las que ha pasado nuestro México, tiempo en el cual el Municipio ha cambiado y ha tenido nuevas necesidades y obligaciones como lo es la necesidad de contar con una legislación actualizada que lo rija y actualice y la obligación de actuar en un marco de Ley.

A través de estos cambios y evolución del municipio se ha ido incorporando el cambio de la legislación aplicable al mismo, e incorporándose al tipo de sociedad actual dando de esta manera la imagen de un municipio establecido dentro de una esfera legal, actual y acorde a las necesidades de un país en constante cambio.

Los municipios en la actualidad actúan de acuerdo a la ley respectiva que los rige, siendo diferente de una parte del país a otra, sin olvidar su objetivo primordial, "buscar el bien común". Esta institución se desarrolla bajo unas facultades y obligaciones perfectamente delimitadas desde una Constitución Federal, hasta una Ley municipal pasando por un marco estatal. Al estatuir las facultades y obligaciones de cada municipio se crean también autoridades y órganos municipales, cada uno con atribuciones específicas dentro de la administración interna municipal, pues cada municipio tiene su propia administración pública, que va de acuerdo a las necesidades del

municipio, magnitud y economía del mismo.

El municipio al ser un conglomerado social tiene grandes necesidades, las cuales tienen que ser satisfechas por el Municipio con ayuda de un Ayuntamiento.

El Ayuntamiento cuenta a su vez con órganos especializados en la satisfacción de estas necesidades y que son los órganos encargados de la prestación de los servicios públicos las necesidades se satisfacen entonces por medio de los servicios que presta el Municipio.

Existe diversidad de servicios públicos entre los que se encuentran los de agua potable, alcantarillado, limpia, electricidad, centrales de abasto, panteones, salud y seguridad pública todos ellos de necesidad máxima de todo municipio. Más sin embargo, existen otros servicios públicos con que debe contar un municipio en razón de su magnitud y economía propias.

Los servicios municipales y su aplicación a nivel municipal es la inquietud del presente trabajo, ya que el nivel de satisfacción de necesidades de nuestro municipio actual es reflejo del avance e interés de un gobierno por su pueblo.

CAPITULO I

ANTECEDENTES

1.1. ORIGEN DEL MUNICIPIO.

Existen dos hipótesis fundamentales sobre el devenir histórico de la institución que nos ocupa, es decir, el Municipio.

Dentro de las teorías que tratan de fundar el origen del municipio se observa a la jurnaturalista o sociológica, la cual afirma que el municipio se deriva del derecho natural, o sea, de las propias necesidades del grupo humano; la segunda; la positivista para la cual el municipio es un producto directo de la Ley y el cual tiene poco que ver con las necesidades de un grupo social.

Pasando a la historia y dejando atrás las teorías explicativas del origen del municipio; la administración municipal surge a la par de las ciudades que nacieron antes que las naciones y los estados; no se puede indicar que las primeras ciudades hayan sido municipios, sin embargo, es importante advertir que el municipio no siempre ha estado ligado a la administración de las ciudades antiguas, sino que de acuerdo con la historia existió el municipio primitivo de carácter agrario.

En lo que se refiere al nacimiento de los centros urbanos, se pueden encontrar varias teorías. Una de las más aceptadas, señala que algunas ciudades primitivas necesitaban un sistema de gobierno y una

serie de Leyes para administrar los bienes y servicios que ofrecían a sus habitantes, así como también para regular la vida social de los mismos; fue en esas ciudades en las que se sembró y germinó la semilla de diversos sistemas municipales, entre los que encontramos el sistema Griego y Romano; que tanta importancia tienen en los regímenes occidentales modernos, entre los que se encuentra el de nuestro país.

A partir del surgimiento de estos sistemas de gobierno, las ciudades evolucionaron notoriamente y sus habitantes gozaron de todos los servicios que carecían cuando vivían aislados; de esta manera es importante realizar una remembranza del alcance político de estos pueblos.

EL PUEBLO GRIEGO es uno de los más importantes de la antigüedad, porque de él surgen los aspectos esenciales de la "Polis" o ciudad. Este pueblo se preocupaba en atender la autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes, así como la existencia de funcionarios de la administración de los servicios y la proporción de la seguridad.

"En un principio la antigua Grecia era regida por un sistema patriarcal que poco a poco fué cediendo el paso al sistema de gobierno de la ciudad, y hoy en día se sabe que la civilización griega no hubiera sido posible sin el desarrollo de este sistema de gobierno, el cual permitió el crecimiento de las grandes ciudades griegas y el florecimiento de las ciencias y las artes; con posterioridad se dictaron

leyes que estaban por encima de la voluntad o capricho de los gobernantes. Todos los atenienses tenían voz y voto en las asambleas, pues en la ciudad de Atenas los asuntos de interés público había que consultarse a los ciudadanos y existían pocas posibilidades de tomar decisiones a sus espaldas.¹

Asimismo, la población se dividía en tribus y estas a su vez en demos, las cuales eran una especie de barriadas con un gobierno propio, los demos eran comunidades con un gobierno de asociación y división administrativa, en las que los ciudadanos se organizaban para ejercer sus derechos cuyo dirigente era el demarca, elegido por el pueblo.

La administración municipal actual guarda algunas bases griegas, pues en las ciudades helénicas había funcionarios encargados del orden, regulación de mercados, vigilancia de pesas y medidas, receptoría de cuentas, tal y como acontece en nuestra actualidad.

El municipio romano se caracterizó por contar con un cuerpo de ediles que mejoraron la organización municipal, ya que al otorgar al edil responsabilidades para gobernar la ciudad, también tenía el poder para juzgar administrativamente las acciones de su jurisdicción.

¹ El Municipio Mexicano, C.N.E.M., México D.F., 1990, p.81.

Los municipios griegos al igual que los romanos administraban los servicios públicos, tales como el suministro de agua, servicio de bomberos, drenaje, construcción y mantenimiento de caminos y puentes, limpieza de las calles y vigilancia de mercados, entre otros.

"El pueblo romano debió mucho a este antecedente griego para la constitución y el perfeccionamiento de sus servicios municipales. Posiblemente la institución de los ediles, cuyas atribuciones tanto se asemejan a las "astynomos" y "agoranomos" griegos, se hayan inspirados directamente en un antecedente helénico. En cualquier caso hay dos hechos seguros: la esfera de atribuciones y la reglamentación de la actividad del colegio edilicio son en ideas generales análogas, y por otra parte, no hay duda de que la Ley Pergamo (de nacionalidad romana) influyó directamente en la redacción de la Ley "Julio Municipalis".²

Los romanos hicieron posible la existencia de un estado que aglutinara en su seno varios municipios, cada uno de estos con una autonomía relativa y con sus gobernantes, entre ellos los ya mencionados ediles, los cuales vigilaban el buen funcionamiento de los servidores y servicios urbanos.

² LEON HOMO, La reforma imperial y el Urbanismo en la antigüedad, México D.F., U.T.E.H.A., 1956, p.16

Por todo lo anterior, se considera al demos griego como el primer antecedente histórico del origen del municipio.

EL PUEBLO ROMANO en muchos aspectos sociopolíticos era bastante semejante al pueblo griego, de ahí que también se tome como antecedente del origen municipal.

Entre el pueblo romano existía el sistema patriarcal. El municipio estaba formado por un territorio, una asamblea general formada por todo el pueblo y un cuerpo deliberante denominado curia.

Entre los romanos se clasificaban a los municipios:

- Municipios con derecho completo.
- Municipios con sólo parte del derecho.
- Municipios con derecho a conservar su legislación.
- Municipios que adoptaron la legislación de Roma.

Dentro del pueblo romano al existir objetivamente el municipio, se encontraban perfectamente delimitados los funcionarios municipales y entre los cuales se encuentran:

A) Los diunviro, órgano ejecutivo colegiado, con facultades legislativas y judiciales.

B) Los ediles, con funciones de policía en general para cuidar la seguridad, higiene y costumbres.

C) El curator, encargado de velar por los intereses fiscales y lo relativo a la hacienda municipal.

D) El defensor civitatis, con funciones de supervisión de la

Inversión de rentas y defensor de los contribuyentes.*3

En Roma existieron dos tipos de municipio: los llamados municipio foederata que gozaban de los derechos de la ciudadanía romana y disfrutaban de la independencia administrativa; y los municipia cerita que no tenían derecho a la completa ciudadanía romana, pero que se les respetaba su organización local.

Con el tiempo, La República romana moría y con Julio César aparece el llamado Imperio Romano. En esta época se centralizó en la persona del César. Hay que destacar que aquí no se trata de la unidad del estado, sino del estrangulamiento del gobierno municipal y, por consiguiente de la vida ciudadana.

En el año 131 de nuestra era, bajo el gobierno de Adriano, desaparece la desigualdad jurídica entre los municipios romanos. Los romanos dominaron casi toda Europa, gran parte del Asia menor y el norte de Africa; entre sus dominios se encontraba España, donde implantaron su régimen municipal, mismo que adoptaron los españoles con algunas variantes, y del municipio romano derivaron algunas características a todos los países de habla hispana, incluyendo lo que más adelante sería el nuestro; de lo anterior, los pueblos romano y griego de la antigüedad se han considerado cuna de grandes

3 OCHOA CAMPOS, Miguel, El municipio su evolución institucional, México, Publicaciones del Instituto de Asesoría y capacitación financiera de BANOBRAS, 1981, p.12

surgimientos de variadas instituciones tanto sociales, políticas y jurídicas, como lo es en este caso el municipio.

EL MUNICIPIO EN LA COMUNIDAD INDIGENA

Es el municipio quien como otras instituciones jurídicas tienen sus albores dentro de su sistema jurídico indígena, en donde va partiendo el nacimiento de la nación; es así que de esta manera a la llegada de los españoles al territorio que hoy ocupa México existían diversos grupos étnicos de diversos niveles culturales, de los cuales, dos habían alcanzado su mayor desarrollo: Los mayas en el sur y los mexicas en el centro.

En la región sureste del país, aproximadamente en el siglo IV después de Cristo, se desarrolló la civilización maya que ocupó la península de Yucatán, los actuales estados de Tabasco y Chiapas, así como el territorio de lo que hoy es Guatemala, Honduras y El Salvador en centroamérica.

"La grandeza y complejidad de los magníficos centros ceremoniales mayas, junto con sus conocimientos, hacen suponer que las obras y la prestación de sus servicios en sus centros poblados, debieron haber contado con sistemas de administración de gobierno, de participación de la población y de tributación, bastante avanzados, incluye la organización política y jurídica de esta cultura."⁴

⁴ El municipio Mexicano, op cit. p.86.

Se sabe que cada centro de población era dominado por un cacique llamado "Batab" y que entre los centros poblados se daba el caso que los más poderosos dominaran a los débiles, la población de estos últimos, tenía que rendir tributo a los gobernantes de los centros más grandes.

No obstante lo apuntado existe muy poca información de la cultura maya, pues ésta se destruyó durante la época de La Colonia.

Pasando al otro pueblo de gran desarrollo cultural. Los aztecas, los cuales organizaban su organización social y política en el clan y la tribu como atinadamente señala el maestro Gonzalo Aguirre Beltrán "El llamado, y mal llamado por cierto, Imperio azteca, no era sino una confederación de tribus cuyos patrones típicamente americanos todavía se hallaban presentes a fines del siglo pasado en ciertas tribus norteamericanas. México, Texcoco y Tlacopan, no eran las ciudades capitales de tres reinos, sino sencillamente, el asiento de tres tribus cuyos "tecuhtlis" no eran monarcas sino, simplemente jefes militares electos por un consejo de jefes".⁵

Aún cuando no a sido precisado el origen de los aztecas, los estudiosos coinciden en señalar que provinieron del noroeste de México, siendo en su etapa primaria un grupo nomada con un índice cultural poco desarrollado, formando parte de una serie de pueblos

⁵ Cit. por OCHOA CAMPOS, moises, La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, México, 1979, 3a edición, p.19

establecidos en las ruinas de lo que fue el imperio tolteca.

A principios del siglo XIV, los renombrados Mexicas o también conocidos como Aztecas, no eran un grupo errante, de filiación nahuatl, que aspiraba tanto a la obtención de un territorio de la zona lacustre del centro de México, cuanto a las participaciones en las relaciones económicas y sociales de los conglomerados ya asentados en el lugar; sino que debieron aparecer más que nada como gente intrusa en territorios ya delimitados.

Los mexicas por tanto peregrinaban en busca de un lugar donde poder asentarse, así llegaron a la región de Cuahuacan, en donde les señalaron los gobernantes de este centro una región para aposentarse, quedando los mexicas en una región poco atractiva y además pedregosa e infestada de animales, repercutiendo así en su lucha por sobrevivir.

Es de hacerse notar que debido a su indomable espíritu, en pocos años la región quedó convertida sino en un vergel, al menos en una tierra capaz de proporcionarles lo indispensable. Habían construido sus jacales y el imprescindible templo de su dios además de practicarse asiduamente la agricultura.

Por índole del presente trabajo se hará referencia a la organización política, económica y social de los mexicas, a partir de su apogeo, debido a que en esta época se presentan con más claridad las similitudes entre la base de su organización que fue el "Calpulli", y los

alberes del municipio que se vive en la actualidad.

Una vez instalados y vencidas las adversidades, los mexicas dieron pie a la formación de un verdadero Estado. Con los aztecas existía una verdadera división de clases sociales, cosa lógica si se considera como pueblo guerrero necesariamente debió darse una división en dos clases: los vencedores y los vencidos, los primeros se subdividían en tres clases: la militar, sacerdotal y la comerciante, teniendo cada una de ellas diferente trato social con marcados privilegios.

Pasando a su esfera económica de este pueblo, se tiene que la economía del imperio se sustentaba en la obligación tributaria que imponían a los pueblos conquistados y, en menor forma en la agricultura y comercio.

"A la metrópoli azteca aflúan toda clase de productos procedentes de regiones a veces apartadas y obtenidas gracias a las negociaciones de los mercaderes o como consecuencia de las cargas tributarias que se imponían a los pueblos sojuzgados, integrando imperativamente sus ingresos económicos del imperio; llenando no preferentemente las arcas del propio pueblo, sino las necesidades de las clases privilegiadas."⁶

Pasando al marco de la organización política de los aztecas, se

⁶ VIRGILIO MUÑOZ Y RUIZ MASSIEU. Elementos Jurídico históricos del municipio en México, UNAM, 1989, p.30

tiene como base fundamental a el "calpulli" el cual a la luz del maestro Moises Ochoa Campos "Era un clan Totémico con sus instituciones emanadas de su propia naturaleza".⁷

Tomando en consideración lo citado del anterior maestro, se puede estatuir que el municipio azteca o calpulli era un sitio ocupado por familias con lazos de consanguinidad, con un mismo tronco común; y el cual tenía un dios particular, un nombre y una insignia particular y, lo que para nuestro objeto tiene importancia relevante es el hecho que poseían también un gobierno particular.

El calpulli, constituyó sociológicamente el foco de convivencia; administrativamente la célula de organización y económicamente la base de la propiedad del trabajo y en general de la producción. El calpulli es el clan elevado por obra de la vida sedentaria a la categoría de municipio rural primitivo.

Sería erróneo identificar al calpulli azteca con la gens griega, puesto que esta se consideraba una sola y gran familia jefaturada por una sola persona, el calpulli en cambio era una alianza de familias.

En la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos siempre estuvieron formulados através de alianzas, ligas, uniones, federaciones o como quisiera llamárseles era natural que su forma típica de gobierno

⁷ La Reforma Municipal, op cit. p.3

las constituyeran los consejos. en el calpulli la alianza de familias determinó exclusivamente una forma de gobierno: la de consejo.

Esta forma de gobierno era la expresión del poder social, a la manera de los consejos municipales pero emanando de alianza de familias emparentadas el consejo era integrado por los jefes de dichas familias que naturalmente eran ancianos; "en la época colonial estos ancianos fueron llamados indios cabezas e intervenían en todos aquellos asuntos que demandaban una decisión trascendente."⁸

Como todo consejo municipal, el consejo del calpulli designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas; dentro de este grupo se encuentran los siguientes con sus respectivas funciones:

A) El techau o pariente mayor, era el de más significativo rango como todos los demás funcionarios públicos debería ser miembro del calpulli, persona prominente y hábil para amparar y defender eran las cualidades que debía observar y contener este funcionario. Su elección era de por vida y en el recaía la función administrativa encaminada a administrar el régimen agrario; el trabajo de los miembros del calpulli; el producto de sus tierras la conservación del orden e impartición de la justicia; así como el culto a los dioses y antepasados.

En esencia era el procurador y representante del linaje ante el

⁸ OCHOA CAMPOS, La Reforma Municipal, op. cit. p.33

gobierno de la tribu y como tal formaba parte del consejo tribal. De acuerdo con lo anterior el *teachau*, es lo que en la actualidad se lo conoce como el regidor o síndico, es decir el funcionario con uno de los más altos rangos.

B) Otro funcionario de no mucho menor importancia era el *tecutli*, el señor, según traducen los cronistas de nuestra historia, el cual desempeñaba su cargo por elección, en mérito a hechos de guerra más sin heredar su investidura. Este ministrante tenía a su cargo la milicia del *calpulli* y entre sus funciones se hallan las siguientes: cuidar el adiestramiento de los jóvenes en el *telpochcalli*; capitanear a sus tropas en las batallas y llevar en las acciones de guerra la sagrada insignia del linaje.

Dentro del *calpulli* se encuentran otros funcionarios quizás con menor importancia que los anteriores, pero que también forman parte de la organización política y administrativa del pueblo azteca, así se encuentra a los *tequitlats*, encargados concretamente de dirigir el trabajo comunal.

Los *calpizques*, servidores titulares de la recaudación del tributo.

Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuya encomienda se encontraba la conservación de la seguridad psicológica del grupo.

Al mismo tiempo existían otros funcionarios con menor jerarquía y, entre los que se destacan a "los *tlacuilos*, *escribanos* o *pintores de jeroglíficos*, que llevaban la cuenta de los hechos del *calpulli*, incluyendo sus acontecimientos legendarios e históricos así como la

propiedad de las tierras.

Los topiles, los cuales se encargaban de los oficios de vigilancia o gendarmería.⁹

Los funcionarios del calpulli como los más altos personajes de este, poseían características afines a su investidura por tal motivo estos personajes duraban en su cargo toda la vida y sólo se les retiraba por designio del consejo.

Se dice que en cada uno de los diversos calpulli de la ciudad tenochtitlan, existían unos funcionarios cuya competencia estaba limitada a los asuntos de importancia mínima. Sus atribuciones participaban a la vez de una naturaleza judicial, administrativa y policiaca, dando una delimitación completa de las atribuciones de este funcionario del calpulli.¹⁰

Los calpullis estaban formados como se mencionó anteriormente por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, pero además entre los rasgos anteriores se contaba con la participación de un mismo lenguaje dialectal, ligados entre sí a través de sus clanes que formaban las tribus.

La tribu era una liga de calpullis en la cual, el tribal por los

⁹ MUÑOZ Virgilio y RUIZ MASSIEU, op cit. p.32

¹⁰ Ibidem p.33

parientes mayores y los jefes militares de cada calpulli, eligiendo entre todos al gobernador de la tribu o tlatoani y al jefe militar o tlacatecuhtli; de esta manera es que el calpulli azteca surge y funciona, quedando así los perfiles del municipio en su origen.

1.2. ETAPA COLONIAL

En la historia de la Nueva España, después de la llegada de Cortés a las costas de Chalchihuacon, actual estado de Veracruz, un grupo de amigos y parientes de Diego de Velázquez, gobernador de Cuba y en aquel entonces comandante en jefe de Cortés, se empeñaban en que todos los que habían llegado a las costas de México, se volvieran a la costa de la isla, una vez justificados los hechos de su ventura.

En realidad la aventura que los movía era el oro, sobre el todo el que ya habían acumulado y no el deseo de poblar como se pensaba, es así, como Cortés no deseaba realizar poblamientos, pues aludía a no tener autorización para este efecto; más sin embargo, los conquistadores españoles capitaneados por Hernán Cortés, fundan el primer Municipio y cabildo formados en México a la usanza del derecho municipal español de la edad media, en la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519.

Esta fundación no obedeció al deseo de fincar una estructura jurídico-política del territorio por conquistar, sino para investir a Cortés de autoridad para poder así la conquista de México. Al respecto comenta el maestro Bernal Díaz del Castillo "Se mando a hacer, fundar

y poblar una villa que se nombró Villa Rica de la Vera Cruz, fundada la villa hicieron regidores y alcaldes."¹¹

Así nació de manera formal el primer Ayuntamiento de la América Continental, en un acto legalista y solemne de Cortés. Los fundadores de la Villa Rica acordaron poblar y trazaron el Ayuntamiento con la Iglesia, la plaza, las calles y una fortaleza.

"El municipio de la Nueva España tuvo funciones judiciales, administrativas y legislativas. Las primeras se daban no de manera orgánica, sino de función de dar a la comunidad las garantías de seguridad y bienestar; dentro del marco administrativo, las funciones a desarrollar eran las siguientes:

- el cuidado de las obras públicas.
- cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, con atribuciones sobre pesas y medidas, así como la policía y el orden de los mercados.
- el cuidado del disfrute común de pastos y montes.
- el corte y plantación de árboles.
- el remonte de derechos por la venta de pan y,
- el repartimiento de tierras, aguas, abrevaderos y pastos, así como de otros de singular jurisdicción.

Pasando al plano de las funciones legislativas, basta indicar que las ciudades tenían la facultad de expedir ordenanzas para su gobierno

¹¹ historia verdadera de la conquista de la nueva España, Pomúa, México, 1980, p.72

Interior.

En cuanto a las ordenanzas de carácter judicial, se distinguían de las administrativas por una cédula del año 1535, y entre otras tenemos, los alcaldes ordinarios, que en ausencia del gobernador o lugarteniente se le daban atribuciones de atender en primera instancia, negocios de justicia civil y criminal, así como pleitos de indios con españoles, en cuyo caso podían determinarlos definitivamente.

Lo mismo se hacía con los alguaciles, brazos de la justicia de los alcaldes ordinarios a los cuales podían nombrar al faltar estos. Pasando al ámbito material y territorial del municipio en la colonia, se tiene a los denominados comunes y propios, los cuales eran de disfrute común y los ayuntamientos poseían la atribución de cuidar que este disfrute fuera equitativo y con la debida conservación. Dentro de los bienes comunes se excluían los que de alguna manera fueran de uso exclusivo, como las casas de cabildo, escuelas y hospitales. Los bienes propios por el contrario eran aquellos que no se disfrutaban en común, se administraban directamente por el ayuntamiento o se daban en arrendamiento.¹²

Los propios eran bienes rústicos o urbanos; en el caso de los segundos en todo trazo de nueva población se dejaban en la plaza en lugar donde el municipio pudiera construir tiendas para arrendamiento

12 Cfr. MARTINEZ CABAÑAS. Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México., I.N.A.P., ed. 2a, México, 1992, p.81

y, en el de los rústicos se dejaban tierras o solares para tal usufructo, siempre sin perjuicio de terceros.

Otra institución territorial inherente al municipio, lo fue elposito, el cual era una especie de seguro agrícola para prevenir los danos ocasionados por la pérdida de las cosechas u otra calamidad pública. Constituía elposito un fondo destinado a comprar granos durante la época del año en que eran más abundantes y venderlos en tiempos que pudiera obtenerse mayor beneficio, para dar así una ganancia que satisficiera una necesidad pública en caso de emergencia.

Dentro de estas instituciones municipales, se tiene también a la alhóndiga, que fueron almacenes para guardar granos y mercancías diversas para el comercio directo de productor a consumidor. El origen de la alhóndiga es netamente virreynal, es decir colonial mexicano, y se dió como respuesta a la frecuente escasez de viveres en la capital.

Existieron más instituciones de Ingresos del régimen económico y financiero del municipio colonial, y entre las que se encuentra:

Los Arbitrios. en caso de que lo municipios no tuvieran recursos suficientes para cubrir los gastos o costos de los servicios públicos, el ayuntamiento podria recurrir a esta institución, que eran impuestos cobrados sobre los comestibles, y dirigirlos en atender las necesidades de su población.

El municipio en la colonia y por tanto el ayuntamiento en la Nueva España fueron creados a semejanza del español y, su función fué la de

administrar las ciudades en donde era instituido, así como impartir justicia en primera instancia. Para ello se requería de una serie de cargos que le permitieran llevar a cabo estas funciones.

En un principio los cargos municipales eran adquiridos por elección popular, lamentablemente la adjudicación de los oficios conseguidos se efectuó mediante subasta pública, haciéndose en forma perpetua y renunciante, motivando con lo anterior su decadencia.

*Los municipios contaban con dos alcaldes quienes tenían fundamentalmente funciones judiciales, ya que conocían en primera instancia de los asuntos civiles y penales del municipio; asimismo le correspondían funciones administrativas, tales como intervenir en la política de abastos; hacer labores de recaudación de tributos y en ausencia del gobernador o del asesor jurídico, se ocupaban de presidir las sesiones del ayuntamiento".¹³

Los regidores otros funcionarios de la administración pública encargados de la organización de la ciudad se dividían para su mejor desarrollo del cargo, en alferes reales, el cual portaba el pendón real en casos de festividades, ocupaban un lugar privilegiado después del presidente, proponía en el caso de elecciones a 6 candidatos y en caso de ausencia de los alcaldes ordinarios los suplía interinamente.

13 MUÑOZ. Virgilio, op cit. p.35

El alguacil mayor, tenía a su cargo la ejecución de los mandatos de los gobernadores y alcaldes ordinarios. Debían mantener la paz pública y la seguridad del municipio, además de que tenía que visitar las cárceles y mantener el buen estado de la prisión municipal.

El depositario general, era el administrador del dinero, los edificios públicos, bienes raíces o cualquier otro bien que se encontrara en litigio. La administración la realizaba por encargo de los tribunales y, generalmente los regidores eran personas de sobrados recursos.

Y, el contador mayor de menores al cual le incumbía la tarea de fijar y asegurar la parte de las herencias que le correspondía en las sucesiones a los ciudadanos.

Además de los cargos de los regidores, los ayuntamientos de mayor importancia contaban con la existencia de departamentos administrativos que coadyubaban a desempeñar las labores inherentes al municipio, así entre estos se figura:

El Procurador general, cuya función consistió en cuidar los intereses del municipio, para lo cual vigilaba que los ingresos fueran los adecuados, controlando también los egresos y en general estudiaba en primera instancia los asuntos relacionados con el ayuntamiento.

Procurador mayor de pobres, este funcionario se encargaba de defender las causas de los estratos más débiles de la población, básicamente defendía a los presos con la ayuda de un abogado.

Obrero mayor, el departamento a cargo de este ministrante de la administración municipal se ocupaba del buen estado de las

propiedades e instalaciones de ayuntamiento, así como también el hacer velar por el cumplimiento de los reglamentos de construcción.

Juez de Carros, para el cual su labor principal era la de controlar que los carros de basura y sus caballos se encontraran en buen estado, y vigilar el pago oportuno a los basureros.

El diputado de fiestas, el cual se encargaba de preparar las festividades civiles y religiosas del ayuntamiento.

Juez del Coliseo, encargado del buen estado del teatro municipal.

Diputado de alhóndiga, teniendo como misión el control y vigilancia del posito y la alhóndiga.¹⁴

Miembros del tribunal de fiel ejecutoria y Real Junta Municipal, organizada por dos regidores cada una y en las que se administraban las finanzas y la justicia municipales.

Durante esta época, la constitución de Cádiz provoca cambios muy importantes durante la colonia; y por lo tanto también para alguna de las características del municipio mexicano de estos tiempos y es así, que a través de esta Constitución y otros acontecimientos históricos se llega el final de la colonia española, sufriendo grandes cambios y adelantos municipales en el siglo XIX.

1.3. SIGLO XIX.

Posteriormente a la consumación de la Independencia, el 27 de

¹⁴ Cfr. MARTINEZ CABAÑAS. Gustavo, op cit. p.83

septiembre de 1821, la organización municipal permaneció intacta hasta el día 8 de diciembre, fecha en que se promulgó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en la ciudad de México.

A pesar de lo anterior, no hubo cambios sustanciales, sino hasta el 16 de mayo de 1823, cuando aparece el Plan de Constitución Política de la nación Mexicana. Posteriormente se promulga el acta constitutiva de la Federación Mexicana en la ciudad de México el 31 de enero de 1824.

Bases constitucionales que sirvieron de preámbulo a las leyes magnas de la República Mexicana, promulgadas el 29 de diciembre de 1838 en esta ciudad capital. Leyes Constitucionales que se denominaron "siete leyes", dentro de las cuales se encuentra la sexta ley de gran importancia al campo del municipio y ayuntamiento; la cual se titula "división del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos". Dentro del cuerpo formal de esta sexta ley se encuentran algunos de significativa importancia al ayuntamiento, entre los que se encuentran:

"Artículo 1. La república se dividirá en departamentos conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y estos en partidos".

"Fracción 16. En cada cabecera de distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general: Jurará cuatro años y podrá ser reelecto."

"Fracción 17. Para ser prefecto se necesita:

- I. Natural o vecino del departamento
- II. Mayor de treinta años
- III. Poseer un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos mil pesos anuales.
- IV. Ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos."

"Fracción 18. Toca a los prefectos:

- I. Cuidar en su distrito del orden y tranquilidad pública, con entera sujeción al gobernador.
- II. Cumplir y hacer cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento.
- III. Velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos y en general sobre todo lo concerniente al ramo de policía."

"Fracción 19. En cada cabecera de partido habrá un subprefecto nombrado por el prefecto y aprobado por el gobernador. durará dos años y podrá ser prefecto."

"Fracción 21. Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que había en 1801, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil."

"Fracción 22. Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una Ley. El número de Alcaldes, Regidores y

Síndicos se fijará por las juntas departamentales respectivas de acuerdo con el gobernador, y sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos."

De acuerdo con esta ley, a los funcionarios del Ayuntamiento se les encomiendan las obras de infraestructura, la promoción económica del Ayuntamiento y en general de los servicios públicos urbanos.

Un aspecto importante de esta ley es el hecho de que no se considera aún la autonomía del Ayuntamiento, pues todos los funcionarios estaban sujetos a la autoridad del prefecto y subprefecto.

"No obstante el 20 de marzo de 1837 se suprime a los Ayuntamientos, reemplazando a los alcaldes por jueces de paz, subordinados a los prefectos; apareciendo a su vez los apoderados de los pueblos".¹⁵

Pasando ya a la época denominada de Reforma, el 25 de junio de 1856 se expidió la Ley sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas, en virtud de la cual las fincas que tuvieran o administrarán las corporaciones civiles, entre estas los ayuntamientos, se adjudican en propiedad por el valor correspondiente a la renta en que en esa fecha pagaran.

¹⁵ C.N.E.M. op. cit. p.111

Con este motivo, los ayuntamientos se vieron privados de los bienes propios, obteniendo a cambio capitales, impuestos sobre las fincas que no tardaron en irse gastando o dilapidando. Es pues en esta forma, que los municipios se vieron privados de estos ingresos que disfrutaban desde la colonia; dicho estatuto estuvo en vigor hasta el 15 de septiembre de 1857, año en que se puso en vigencia la Constitución Federal del 5 de febrero.

Dentro del proyecto de esta Constitución de 1857, figuraba el artículo 120, que limitaba a los estados y municipios para formar su hacienda, o decretar contribuciones directas.

*En la Constitución de 1857 ya aprobada, no figuraron estos proyectos, ni se estableció reglamentación alguna respecto de los Municipios, a excepción de que el artículo 72 le daba facultad al congreso para el arreglo interior del distrito y los territorios, teniendo como base el que los ciudadanos eligieran popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales. sin embargo en el artículo 31, fracción XX se estableció la obligación de todo mexicano de contribuir a los gastos públicos de la Federación, los Estados y los municipios en que residía, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Lo anterior significaba que los Municipios podían exigir impuestos para su funcionamiento y de esa forma, tener su propia hacienda e independencia económica.*¹⁶

Dentro de esta cadena de leyes respectivas al Municipio se pueden apreciar las características municipales de estos tiempos, como lo era los aspectos relacionados con la hacienda e impuestos municipales.

Ya el municipio dentro del Imperio, con la intervención francesa en 1862, dió origen al establecimiento de una monarquía hereditaria moderada. No obstante de existir un régimen de Ley encabezado por don Benito Juárez, Maximiliano de Habsburgo aceptaba la corona de México, ofreciendo establecer instituciones liberales y otorgar un régimen Constitucional, dentro de estas circunstancias se expide "El estatuto provisional del Imperio mexicano".

Durante el estatuto del Imperio mexicano, el país queda dividido en departamentos, cada departamento en distritos y cada distrito en municipios.

"Los distritos eran administrados por subprefectos y los Ayuntamientos presididos por alcaldes, estos funcionarios municipales eran nombrados y removidos por el emperador. Dentro del título IX del artículo 36 al 44 del estatuto del Imperio, se habla de las funciones encomendadas a los alcaldes, entre las que se encuentran: la de presidir los ayuntamientos, la de publicar y ejecutar leyes y reglamentos; la de desempeñar sus propias funciones edilicias y la de representar judicial y extrajudicialmente a sus municipalidades."¹⁷

¹⁷ Ibidem, p.30

Respecto a la esfera de acción del ayuntamiento, los subprefectos invadían esta esfera con el pretexto de supervigilar la administración municipal, ocasionando con esto una asfixia política del ayuntamiento. En estas circunstancias los ayuntamientos, a pesar de ser de elección popular, sólo disfrutaban de facultades deliberativas.

Dentro de las facultades ejecutivas, abarcando las ramas de policía local, de registro civil, de control de pesas y medidas, de obras públicas, de atender a la instancia primaria, de alumbrado, agua y limpieza públicas, quedaron a cargo de los alcaldes y comisarios municipales.

Cerca del fin del Imperio, el 1 de noviembre de 1865, se dicta la Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, en la cual se establecía primordialmente los bienes propios del ayuntamiento así como rentas y pensiones de agua, como todo lo referente a los bienes pertenecientes al municipio y que por tanto eran susceptibles de generar tributo hacendario.

Posteriormente se restablece la República con Benito Juárez, y con ello cobra plena vigencia la Constitución de 1857, con lo que los municipios vuelven al régimen republicano dejando al Imperio en el pasado.

Para el año de 1869 se reconocen los bienes del ayuntamiento para efectos hacendarios, en propios y arbitrios, "Ambos son aquellos bienes que sirven a los municipios subvenir a sus necesidades,

considerándose como propios los bienes que son una propiedad de los ayuntamientos, como las casas del cabildo, las fincas rústicas y urbanas, y por arbitrios bienes que en determinadas circunstancias se arbitra el común.¹⁸

Durante el gobierno del General Porfirio Díaz, los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores, que recibieron los nombres de partidos, distritos, prefecturas o jefes políticos, en calidad de delegados del gobierno central y encargados de hacer cumplir las instrucciones y órdenes del gobernador.

Sobre esta columna, en 1883 se inicia la campaña del gobierno Porfirista para suprimir las alcabalas en las que tenía participación el municipio, sea en forma de impuestos, decretos o adicionales. En 1897 se decreta la Ley General de Ingresos de la Municipalidad de la República Mexicana, en la que se establecía que los Municipios podían obtener ingresos de sus rentas, de los impuestos asignados por los propios municipios de los impuestos federales, así como de accidentes del mismo gobierno federal.

El siglo XX sorprende al país bajo la dictadura de Porfirio Díaz, en la cual los municipios sólo existieron de nombre, pues los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y jefes políticos, mientras que los presidentes municipales carecían de autoridad siendo

18 *ibidem*, p.31

por lo tanto, un objeto ornamental. Lo anterior se reflejó contundentemente en el atraso municipal y en el interés plenamente hacendario del gobierno federal hacia los municipios.

Por último, dentro de este tiempo histórico se promulga la Ley de 1903, por el presidente Díaz, y dentro de esta se destaca en materia municipal los siguientes aspectos:

"Artículo 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus propias municipalidades."

"Artículo 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado."

Con lo anterior se da por terminado el municipio del siglo XX el cual queda desquebrajado en sus bases por la falta de interés, gubernamental y por el hecho de ver en el Municipio un objeto para allegarse de bienes financieros del gobierno federal, característica esta, del municipio de este siglo; dando pauta así a un municipio no menos tiroteado por el movimiento revolucionario mexicano.

1.4. ETAPA REVOLUCIONARIA.

Dentro de las causas principales que dieron origen al movimiento revolucionario de 1910, fue el hecho de que durante la época Porfirista, la Constitución Política de 1857 no era respetada íntegramente, no obstante ser la base jurídica utilizada como fundamento del gobierno

dictatorial del General Díaz.

"Es así como la lucha contra la dictadura había de ser sólo el principio de la revolución que llevaba por meta alcanzar postulados de justicia social imposibles de realizar sino, através de una nueva organización política."¹⁹

Al respecto, es importante señalar que el artículo 109 de la Constitución de 1857 ya establecía que la base de la división territorial y de la organización política de los estados, debería ser el municipio libre, aunque durante el gobierno porfirista el municipio casi desapareció de la organización política mexicana, debido a lo anterior, se propició que los grupos opositores al gobierno de Díaz incluyeran dentro de sus postulados políticos la exigencia de la libertad municipal.

La autonomía municipal fue sostenida intensamente por estos grupos opositores, por ello en sus programas y planes revolucionarios fueron instituidos como pilares del movimiento revolucionario mexicano.

Dentro de estos programas políticos, sobresale el Partido Liberal Mexicano, presidido por los hermanos Flores Magón, que en su reclamo político del 1 de julio de 1906, consagran la libertad municipal. Entre los puntos del programa del partido liberal se exponían las siguientes consideraciones:

"Los demás puntos generales se imponen por sí mismos. La

¹⁹ OCHOA CAMPOS, La Reforma Municipal, op. cit. p.310

supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema de opresión reinante es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento.²⁰ En consecuencia, en los puntos del programa se establecía esencialmente:

Artículo 42. Restitución de la zona libre...

Artículo 45. Supresión de los jefes políticos...

Artículo 46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal...

Dando así un mayor desenvolvimiento municipal, para permitir el buen desarrollo económico-político del mismo, aunado al posible auge nacional dependiente de su célula municipal.

La Revolución habría de propagarse por todo el país atendiendo el llamado del Plan de San Luis, proclamado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910 y, que en sus apartados de consideraciones expresaba: "la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen en nuestra carta magna", añadiendo, "las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los Gobernadores de los estados son designados por el y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.

El propio Plan de San Luis exhortaba al pueblo en general las armas el 20 de noviembre del mismo año, para liberar la nación de la

²⁰ Manuel González Ramírez, cit. por Ochoa Campos *ibidem*. p.311

dictadura del General Díaz.

La Revolución Mexicana inicia formalmente ese 20 de noviembre y triunfa con la renuncia del General Díaz y de Ramón Corral en mayo de 1911.

Al triunfo de la revolución, llega al liderazgo del poder el Lic. Francisco León de la Barra, quien convocó a elecciones presidenciales, y en las que resultó electo Francisco I. Madero, quien tuvo que luchar en contra de un México con características post-revolucionarias. Estas condiciones propiciaron que durante su corto período de gobierno diversos grupos se manifestaran en su contra, retomando los asuntos del Municipio; como el grupo del pacto de la Empacadora, comandado por Pascual Orozco, quien el 25 de marzo de 1912 proclamara tal pacto; dentro de sus puntos concretos sobre el régimen del municipio se encuentran estos dos más relevantes:

"Artículo 28. La Revolución hará efectiva la independencia y la autonomía de los ayuntamientos para legislar sus arbitrios y fondos."

"Artículo 29. Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales."

En 1911 Don Luis Cabrera escribe documentos relativos al municipio, en los cuales estimaba la necesidad de cambiar el sistema que prevalecía durante la dictadura Díaz, ya que para él, esto no era otra cosa más que hacer que los poderes gozaran de independencia,

entre estos el municipio, pues consideraba que ya se había vuelto un vicio el extirpar la independencia del municipio por el poder ejecutivo, señalando además, que si el municipio no cuenta con autonomía económica, será muy difícil que logre su independencia política. 21

De similar forma, los grupos Zapatistas proclaman el 2 de febrero de 1912 el Plan de Santa Rosa en que se hacen referencias al municipio en materia electoral; así el artículo 4 de este plan nos dice:

"La ley electoral penara con prisión y multa a los ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algun modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que con artimañas burlen el voto."

Se puede apreciar en las líneas anteriores, que también los grupos zapatistas daban relevancia al municipio como parte de la organización del gobierno mexicano.

Culmina el gobierno de Francisco I. Madero, llegando a este Victoriano Huerta, este nuevo acontecimiento origina que numerosos grupos se declaren contra el huertismo, y es Venustiano Carranza, entonces gobernador de Coahuila, quien con su Plan de Guadalupe desconoce el gobierno en el poder, dando así el surgimiento de otro periodo de lucha y con el quedando victorioso por esta coasión Don Venustiano Carranza.

21 Cfr. C.N.E.M. op. cit. p.117.

Es entonces, que el 26 de diciembre de 1914, Venustiano Carranza pública en Veracruz un decreto através del cual se constituye uno de los antecedentes más importantes del artículo 115 de la constitución de 1917; el texto del decreto es el siguiente:

"Artículo Unico. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, Representativo Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del estado."22

En relación al municipio, Carranza afirma afirma lo siguiente en un debate en 1914: **"El municipio independiente que es sin disputa una de las más grandes conquistas que no sólo dara libertad política a la vida municipal, sino que también le dara independendencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, substituyendo así a la veracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores."**23

Con las anteriores palabras de este personaje, se observa una vez más el claro objetivo de su Plan y en general de todo el México de la

22 *Ibidem.* p. 119

23 *Ibidem.* p. 120

Revolución, como lo era el conseguir un municipio libre e independiente.

Por otra parte, Don Eulalio Gutierrez presidente provisional de los Convencionistas, el 29 de diciembre de 1914 expide un Decreto publicado en el Diario Oficial del 11 de enero de 1915, que a la letra dice: "La libertad municipal es la base de la democracia, y uno de los ideales, quizás el primero de la Revolución triunfante, ha sido la restitucion de la libertad de los municipios y con ello de los bienes y rentas propios de las mismas corporaciones, por lo que se deroga la Ley del 26 de marzo de 1903 y se restituyen a los ayuntamientos del valle de México los bienes propios, impuestos y rentas de que disfrutaban antes de la vigencia de la Ley referida."²⁴

La lucha armada continua hasta el año de 1916, en que triunfa finalmente Venustiano Carranza, quien ya en el poder como primer jefe del ejército constitucionalista, convoca ese mismo año al congreso constituyente de Querétaro para los proyectos de la nueva Constitución; dando conclusión al período caracterizado por la lucha de la Independencia municipal.

²⁴ OCHOA CAMPOS, La Reforma Municipal. op. cit. p.321.

1.5. EL MEXICO CONTEMPORANEO

Una vez concluida la lucha armada de la Revolución, viene el debate del Congreso Constituyente, en donde se discutieron varias concepciones del municipio, para plasmarlas de manera constitucional y así establecer la libertad municipal de que tanto se hablo en la Revolución mexicana.

El proyecto presentado por Venustiano Carranza, era el mismo que años atras habia promulgado como reforma al artículo 109 de la Constitución de 1857, habiendo quedado de la siguiente manera:

"Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre este y el gobierno del estado..."²⁵

En esta primera fracción aprobada por el constituyente de 1917, se consagraba ya, la libertad municipal.

La fracción II del proyecto del artículo 115 constitucional, originalmente propuesta por la comisión del Constituyente establecía:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda y recaudaran todos los impuestos y contribuirán a los gastos

²⁵ C.N.E.M. op. cit. p.121.

públicos del Estado en la proporción y termino que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponde al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley."

Dentro de esta fracción se estaba considerando ya la libertad del municipio de administrar su hacienda pública, estableciendo además reglas para futuros conflictos entre municipio y estado.

Una vez discutido el proyecto del artículo 115 constitucional presentado por Venustiano Carranza al Constituyente, fue aprobado de la siguiente manera:

TITULO QUINTO
DE LOS ESTADOS DE
LA FEDERACION.

"Artículo 115. Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del estado.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de

los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.

III. Los Municipios serán Investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos o interinos prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y uno suplente.

Sólo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.²⁶

El texto anterior del artículo 115 aprobado por el Constituyente, ha sido adicionado y reformado en muy diversas ocasiones.

²⁶ MARTINEZ CABAÑAS, op. cit. p.90

De tal manera que el 20 de agosto de 1928 fue aprobada la modificación constitucional propuesta por el General Alvaro Obregón el 16 de mayo del mismo año, quedando este artículo en su fracción tercera en los términos siguientes:

*...Los municipios serán investidos.....

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores.....

Son aplicables.....

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los estados cuya población sea superior a esta cifra...*

A iniciativa del Partido Nacional Revolucionario, el 16 de noviembre de 1932 se presenta una iniciativa de reforma constitucional al artículo 115. Esta modificación fué aprobada por unanimidad, y publicada en el diario oficial del 29 de abril de 1933 para quedar de la manera siguiente:

*...Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

1.Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el cargo de suplentes sí podrán ser electos para el período en ejercicio.

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

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

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

Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de cuatro años.

La elección de los gobernadores de los estados y los legislativos locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los estados cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún

motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutes o encargados del despacho.

Nunca podrán ser reelectos para el período inmediato:

a) El gobernador substitute constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes a las legislaturas de los estados será proporcional al número de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ocho cientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última.

Los diputados de las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiere estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período

Inmediato con el carácter de suplentes..."

A finales del año de 1942, y a iniciativa del presidente de la República, se promueve otra reforma al artículo en estudio, misma que fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1943. El párrafo tercero de la fracción III se modificó en los siguientes aspectos:

"...Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de seis años..."

Para asegurar la participación política de la mujer en las elecciones municipales, se reforma el 31 de diciembre de 1946 este artículo, dando participación a la mujer de la siguiente forma:

I. Cada municipio será administrado.....

En las elecciones municipales participaran las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas..."

Con posterioridad, a iniciativa del presidente de la República y una vez que el Congreso de la Unión aprobo el decreto que otorga el derecho de voto a la mujer, el 17 de octubre del mismo año se modifica nuevamente la fracción I del artículo 115 para suprimir el párrafo II incluido en la reforma anterior.

Es así que después de varios intentos de reforma del artículo 115 Constitucional, las cuales no prosperan, es hasta el año de 1976 en el mes de febrero que nuestra constitución sufre importantes reformas en

lo referente a los asentamientos humanos y la participación del municipio libre en esta área.

De esta manera el párrafo tercero del artículo 27, entre otras cosas se anota lo siguiente:

"...Se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y en establecer adecuadas provisiones, usos, reservas destinos de tierra, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población..."

El párrafo anterior, establece primordialmente las bases para el desarrollo urbano atribuido al poder público del estado.

Otra forma que dió base para establecer el punto de base a los asentamientos humanos, es la referente al artículo 73 también de la Constitución, relacionada con la hecha al artículo 27, cuya fracción XXIX-C faculta al poder público "para expandir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los Estados y Municipios, en ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución."27

Regresando al marco del artículo 115, se le adicionaron dos fracciones, para dar forma a las fracciones IV y V que a la letra

27 C.N.E.M. op. cit. p.128

Indican:

"...IV Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en los que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley Federal de la materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan formar una continuidad geográfica la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley federal de la materia."

Se puede apreciar en la reforma anterior, refiriéndose al primer párrafo, se faculta ya al municipio a proponer ordenamientos en lo referente a problemas de administración urbano y asentamientos. En el segundo párrafo, se habla de la unión de participación de la federación, los Estados y el Municipio referente a la regulación de los centros de población que rebasen los límites de las entidades.

Posteriormente a las anteriores reformas constitucionales de gran relevancia al campo del Municipio; es el año de 1983 bajo el régimen presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado quien hizo llegar al senado de la República una iniciativa de ley sobre reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución; se presenta ante esta iniciativa de

ley ante el H. congreso aprobando el paquete de reformas y adiciones, dando un artículo 115 con diez fracciones, de las cuales siete son relativas a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y una más corresponde a los estados de la federación.²⁸

De esta manera se da forma al texto original del artículo 115 del año de 1983, el cual queda de la siguiente forma:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

1. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato; las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de

28 cfr. *Ibidem.* p.130

propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las cosas graves que la Ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procedería que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluyan los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III. Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo las siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones
- f) Rastro;
- g) Calles, Parques y Jardines, y
- h) Seguridad Pública y Tránsito.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según la condiciones territoriales y socioeconómicas de dos Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

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

B) Las participantes federales que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazas que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A) y C), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas.

Los presupuestos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes Federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en las regularización

de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

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

VIII. Los gobernadores de los Estados en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

A) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.

B) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del período.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al número de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea superior a esta última.

Los diputados de las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiera estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio

de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

IX. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observaran estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Como toda nación en constante cambio político y social, su legislación se hace inaplicable en algunos aspectos, por lo tanto se tiene que adecuar a la realidad de su sociedad, es así como, con posterioridad a estas reformas y adiciones anteriores, que el artículo 115 de la Constitución sufre otro período de reformas para corroborarlo con la actualidad; quedando derogadas las fracciones IX y X en marzo y febrero de 1987 respectivamente, y reformada la fracción VIII, quedando de la siguiente manera, dando así forma al actual artículo 115 Constitucional:

"..VIII Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional de los ayuntamientos de todos los municipios. Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

Conjuntamente con las reformas de 1983 y las anteriores de 1987, es como se da la forma actual del artículo 115, totalmente adicionado o reformado desde 1917, año en que se comienza con la lucha por la libertad del Municipio libre.

CAPITULO II

EL MUNICIPIO Y SUS ELEMENTOS

2.1. DEFINICION

La doctrina acerca del municipio es abundante y sugestiva, razón por la cual existen variedad de definiciones respecto del Municipio, según sea el punto de vista del estudioso, es por ello que dada la amplitud de ideas es necesario internarse de primera instancia en la etimología del municipio, es así que la palabra municipio es de origen romano, del latín municipium, con raíces de mun que significa carga, y de civitas que conjuntamente quiere decir el trabajo de la ciudad.

Para otros estudiosos como el maestro Gamiz Parral, las raíces son munia, carga, capere y tomar, que significa: tomar los oficios o cargos.²⁹

Una vez obtenida la etimología, es conveniente conocer lo que nos indica la Enciclopedia Jurídica Omeba, respecto a como se considera al Municipio, de esta forma se ha considerado al municipio como una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el gobierno.

²⁹ Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, México, U.N.A.M. 1990, p.317

Dentro del plano de los estudiosos del Derecho, el jurista Juan Palomar de Miguel ha estatuido que el Municipio "es un conjunto de personas asentadas en un mismo termino jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento."30

Para otro criterio, "el municipio es la entidad político jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines."31

Una vez plasmadas las anteriores definiciones, se estima que el municipio es una Institución de Derecho Público integrada por una población asentada en un territorio determinado legalmente, la cual se rige por una unidad de gobierno para la cumplimentación de sus propios fines.

Se dice que es una Institución de Derecho Público pues esta dentro de la rama de la organización política de nuestro país, pasando a ser un fenómeno de índole público en el cual interviene la comunidad y el Estado para la mejor satisfacción de sus necesidades.

De lo que se entiende por Municipio, se desprenden elementos del mismo y de los cuales esta integrado y que condicionan su existencia. Tales elementos y que se llamaran constitutivos son: Población,

30 *Diccionario Jurídico mexicano*, México, 1989. Porrúa, p.287

31 RENDON HUERTA. Teresita, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1985. p.13

Territorio y Gobierno.

"Se entiende que la población constituye un elemento esencial del Municipio. Según nuestra constitución, la población juega un papel esencial en la configuración del municipio mexicano."32

Dentro del elemento población, también llamado elemento humano, se entiende como un conglomerado de individuos que tienen su base de administración política grupal en la familia; individuos que se organizan para poder de esta manera alcanzar la satisfacción colectiva de cada uno de sus integrantes.

La población en nuestro nivel de vida del país, se puede encontrar en forma de población rural, autóctona o urbana, casos en los que no importando el tipo de población de que se trate forman la base de vida de los municipios mexicanos.

Al hacer referencia al territorio del municipio, es referirse al elemento material, es decir, aquel sobre el que se va a establecer.

El territorio "es aquel espacio físico determinado por límites determinados jurídicamente por límites geográficos, demarcaciones y colindancias, en el cual se dan las acciones y transformaciones originadas por la actividad de población y gobierno."33

32 UGARTE CORTÉS. Juan. La Reforma Municipal, México, Porrúa, 1965, p.182
33 C.N.E.M. op. cit. p.211

De esta manera, el territorio es el espacio geográfico o terrestre, pues éste sirve de asiento a la población por ser el lugar en donde se desarrollan las actividades y relaciones del municipio. Más que un elemento. Es una condición de existencia, un medio o instrumento al servicio de los fines del propio municipio.

El área territorial del municipio puede encontrarse de forma urbana, rural o autóctono, al igual que la población de éste como se refirió anteriormente. El territorio, viene a ser el espacio terrestre sobre el cual se va a tener dominio, o sea, el límite de alcanzar de un determinado municipio y su jurisdicción.

Existe otro elemento esencial del municipio, el formal, consistente en lo que se conoce como gobierno, autoridad, imperio.

El gobierno es el responsable de administrar los bienes y los recursos de la hacienda del municipio, representando por un ayuntamiento y servidores públicos encabezados por un presidente municipal.

Este elemento es fundamental para lograr la salvaguarda del orden, unidad y equilibrio social, en el seno de la comunidad grupal.

Una vez que el municipio esta debidamente integrado por estos tres elementos esenciales, es importante que dichos elementos se conjuguen homológicamente para la completa satisfacción del bien común del municipio, el cual es la perfecta armonía de su población

conjuntamente con el gobierno y así mantener el orden social dentro de esa armonía.

2.2. REGULACION JURIDICA.

Como todo organismo del Estado, no puede dejar de estar inmerso en la esfera legal del país, es por ello que el municipio tiene como pilar del nacimiento y regulación jurídica principal a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En términos generales el artículo 115 constitucional sentó las bases de nuestro municipio mexicano al establecer ... que los estados adoptaren para su forma de gobierno el municipio. En este numeral de la Constitución es en el que se dan las pautas orgánicas para la perfecta administración por el ayuntamiento; la forma de autoridad y la elección de la representatividad del municipio.

El artículo en cuestión marca también los aspectos relativos a la personalidad jurídica del municipio. Otro aspecto regulador, es el referente a los servicios públicos encomendados a este, así como la regulación de la administración de su hacienda en relación con su autonomía financiera.

Es de esta manera que el artículo 115 marca la fuente primordial de la constitución que da origen al nacimiento del actual municipio libre.

También dentro de la Constitución, se tiene al artículo 123 como

regulador de éste, en lo relativo a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.

El artículo 27 en su párrafo tercero hace mención al municipio, refiriéndose a la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales así como el desarrollo urbano propio del municipio, siempre y cuando se realiza de acuerdo con lo establecido en este artículo.

Dentro de los servidores públicos municipales es el artículo 108 en su párrafo IV, quien regula claramente que personas tendrán este carácter de acuerdo con las constituciones locales.

"El artículo 3o de la carta magna regula los aspectos educacionales del municipio, al autorizar que la educación que impartan la Federación, los Estados y los Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano.

El artículo 5o establece la obligatoriedad para el desempeño de los cargos concejiles, que a su vez engloba el desempeño de los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores."³⁴

El artículo 21 de la Constitución asigna competencia a la autoridad administrativa para la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía, limitándolas a que sólo podrán consistir en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; lo que

34 ARTEAGA NAVA. Ellisur, Derecho Constitucional estatal, México, Porrúa, 1988, p.438

lógicamente recae en el ámbito municipal.

"Para los efectos de la propiedad y posesión de los bienes muebles municipales, la fracción IV del artículo 27 constitucional confiere a los municipios la capacidad jurídica de adquirirlos.

Estamos acostumbrados a que la institución militar de nuestro país a los jóvenes les sea impartida por las autoridades militares al cumplir con su servicio militar, pero el ayuntamiento tiene también atribución para impartir tal institución, así como instrucción de carácter cívico."35

El artículo 31 de la carta magna regula la obligación del pago de contribuciones por parte de los mexicanos, más sin embargo, es obvio que al referirse al Estado como término genérico, se refiere también al municipio en su aceptación específica.

Asimismo, el artículo 36 rige la obligación de los ciudadanos mexicanos de inscribirse en el catastro de la municipalidad y manifestar sus propiedades.

En el ámbito de acción de los partidos políticos a la esfera municipal y así a la parte de las elecciones municipales, se encuentra regulada en el artículo 41 constitucional.

El artículo 73 en su fracción XXIX determina que las legislaturas

35 GAMIZ PARRAL, op. cit. p.325

estatales sean las que fijen el correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuesto sobre energía eléctrica.

"La fracción VIII del artículo 117 prohíbe a los ayuntamientos contraer obligaciones o empréstitos, con la salvedad de aquellos destinados a inversiones públicas productivas siempre y cuando se este dentro de los que determine la legislatura respectiva."³⁶

Por último, en lo que se refiere a la regulación Constitucional del municipio, el artículo 130 hace alusión a la responsabilidad e intervención de los ayuntamientos en relación con el culto religioso.

Después de observar la regulación del municipio en la carta magna, se tiene además a la Ley General de Asentamientos Humanos, como ley federal de regulación municipal.

Esta Ley contiene los principios básicos reguladores de la actividad concurrente y coordinada de los gobiernos federal, estatal y municipal para ordenar y regular la fundación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; así como determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios.

La anterior ley reglamenta las disposiciones que en la materia establece el artículo 27 en su párrafo III de la Constitución.

³⁶ Ibidem. p. 326

Dentro de la regulación jurídica municipal, se encuentra también la Ley de Vivienda; esta ley federal de reciente creación define la forma y alcances de las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipales en materia de obtención de tierra para la vivienda, financiamientos, programas de construcción y demás aspectos relativos al problema de la vivienda.

Es así, como a través de estas leyes federales, la constitución y en concreto el artículo 115 dan las bases para que el municipio sirva y crezca en función de su existir y actuar que debe de realizar dentro de su esfera legal.

Al no fijar la Constitución Federal los requisitos para la creación de municipios, dejó amplio margen a las Constitucionales de los Estados para que se ocuparan del problema, de acuerdo con sus propias necesidades internas.

Por regla general, las Constituciones estatales fijan los principios básicos de su división territorial identificando los municipios mediante nombres y estableciendo sus límites geográficos.

Otra legislación medio para la regulación del municipio se encuentra en la Ley Orgánica de cada municipio, en las que principalmente se organiza al detalle las corporaciones locales.³⁷

³⁷ dr. JIMENEZ OTTALENGO y MORENO COLLADO. Los Municipios de México, U.N.A.M. 1978. p.99

2.3. FACULTADES Y ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO

Por razones de supremacía jurídica, las facultades y atribuciones del municipio, se encuentran perfectamente descritas en el propio cuerpo de la Constitución.

Más sin embargo, también se encuentran atribuciones y facultades dentro de las legislaciones locales y municipales que son ya cuestiones más en particular de cada Estado y Municipio.

Dentro de estas atribuciones y facultades se encuentra la esfera de competencia del Municipio, de esta manera se puede hablar de un plano de competencia local y un federal, pues, dentro de las facultades y atribuciones municipales en materia local se rige de acuerdo a cada entidad federativa por su respectiva Constitución Política, en la que se determina el número de municipios que integran el estado, lo relativo al gobierno municipal y así como las materias y funciones que les corresponde desarrollar. También en la esfera local se encuentra la Ley Orgánica Municipal y demás reglamentos gubernativos que dan la pauta para la perfecta administración del municipio.

Ya en el plano de las atribuciones federales, las facultades son mucho más amplias y de una jerarquía mayor ya que de cierta manera las atribuciones locales se encuentran implícitas en las federales.

Las atribuciones y facultades constitucionales del municipio están determinadas en varios artículos de nuestra ley fundamental, tanto en

su parte dogmática como en la parte orgánica.

De esta manera en materia de educación, el artículo tercero señala lo siguiente: "...La educación que imparte el Estado, Federación, Estados y Municipios tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y la justicia..."

De acuerdo con la Fracción I del artículo 36 también de la Constitución, se establece la obligación del municipio libre de llevar un catastro municipal.

En materia de hacienda pública, tiene derecho a percibir un porcentaje de las contribuciones especiales que les corresponde a los estados y que fije la legislatura local, tal y como lo estipula el artículo 73 fracción XXIX, inciso C.

Dentro de las facultades y atribuciones del municipio también se encuentra el celebrar convenios con el Estado a efecto de que los Municipios asuman la prestación de los servicios o la atención de diferentes funciones, así lo establece el artículo 116, en su fracción V párrafo segundo.

El impartir instrucción cívica también es obligación de los municipios y así lo indica el artículo 31 fracción II; así como el respetar las sentencias de amparo cuando sean señaladas como autoridades

responsables de acuerdo con lo estipulado por el artículo 107 fracción IV.

Dentro de las facultades y atribuciones contenidas en la Constitución se tienen también a las siguientes:

- Dar entera fé y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de otros estados, artículo 121 f.i.
- Dar validez a los actos del registro civil realizados en otros estados, además de dar validez a los títulos profesionales expedidos en diversos estados, artículo 121 fracción IV y V.
- Los funcionarios municipales estan facultados a protestar guardar la Constitución de otros estados, artículo 121.
- Tener ingerencia en materia de cultos tal y como lo establece el artículo 130 in fine.³⁸

Además de las anteriores facultades y atribuciones, quedan las encomendadas al municipio dentro del cuerpo del artículo 115 de la constitución, las cuales se pueden englobar de la siguiente manera:

- . Administrarse por un ayuntamiento y elegir a sus autoridades bajo el voto popular de acuerdo con la ley respectiva.
- . Estar investidos de personalidad jurídica propia y manejar su patrimonio conforme a la ley.
- . Expedir los reglamentos gubernativos y de buen gobierno de observancia dentro de su jurisdicción.

- .Proporcionar los servicios públicos locales.
- .Facultad para administrar libremente su hacienda.
- .Formular y aprobar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción.
- .Tener el mando de la fuerza pública.
- .Facultades en materia de relaciones laborales municipio-trabajadores.

El Municipio junto con los Estados de la Federación, es parte integrante de esta y en esta medida le corresponde en su respectivo territorio ejercer la rectoría del Estado, es decir, conducir el desarrollo integral de la población sobre la cual gobierna; de esta forma el municipio intervendrá dentro del marco estatal en:

- El sistema de planeación y desarrollo municipal.
- La democratización social.
- Procesos electorales.
- Planeación del desarrollo urbano.
- Administración de la economía y su hacienda pública.
- Observancia de los derechos humanos del pueblo.
- En la realización de obras que se refieran a la infraestructura y al equipamiento que demanda la población.
- En la prestación de los servicios públicos.
- En la participación de gestoría en programas del gobierno municipal en coordinación con la comunidad; en materia de

Inversiones y crédito para el desarrollo municipal.³⁹

El municipio al ser parte de la federación a través de un Estado, forma parte de las obligaciones de éste, teniendo facultades y obligaciones conjuntas como las antes citadas.

2.4. REGLAMENTACION MUNICIPAL.

En el plano de la reglamentación del municipio el artículo 115 de la Constitución prevé "...Que los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre..."

A raíz de estos principios básicos, cada estado define su régimen interior mediante la implantación de su propia constitución política en la cual se consignan las normas y disposiciones fundamentales del gobierno estatal y municipal de la entidad.

A la legislación municipal corresponde expedirla a los congresos locales como legislación complementaria del artículo 115 constitucional; esto es lo que se conoce como facultad reglamentaria; al respecto, la fracción II del anterior artículo señala: ..."Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las

39 cfr. C.N.E.M. op. cit. p. 212-214

bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones..."

Lo anterior significa que cada ayuntamiento debe elaborar y expedir las citadas normas de observancia general en el municipio, es así, que además de la Constitución Federal se tiene a las locales, dentro de las que se tiene los requisitos para la creación de los municipios; fijando los principios básicos de su división territorial, identificando claramente a los municipios por nombre y límites geográficos.

Complementariamente a lo preceptuado por las constituciones Federal y Local, los municipios se sujetan a lo establecido por las leyes estatales de las que resultan obligaciones y derechos al municipio.

Atendiendo a la supremacía de la legislación municipal, se tiene en primer lugar a la Ley Orgánica Municipal, que estructuralmente comprende:

- a) La mención de cada municipio conservará su extensión y los límites asignados en la Ley de división territorial del Estado.
- b) Los nombres de los municipios y de las cabeceras municipales.
- c) Los requisitos y procedimientos para la supresión y creación de nuevos municipios, como atribución del congreso del estado.
- d) La mención del número de integrantes de los ayuntamientos así como el número de los funcionarios de los mismos.
- e) La forma y tiempos para celebrar las sesiones de los cabildos.

- f) La manera de instalar los ayuntamientos.
- g) Las facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento e inclusive también las de los más altos funcionarios municipales.
- h) La obligatoriedad para que se expida el Bando de Policía y Buen Gobierno y en algunos casos lo que debe contener tal reglamentación.
- i) Los servicios públicos municipales.
- j) Lo relativo a las autoridades y facultades dentro de las circunscripciones en que se divida el territorio del municipio y
- k) Disposiciones generales.⁴⁰

De esta forma la Ley Orgánica municipal contiene el conjunto de normas que sirven de apoyo legal para el buen funcionamiento del municipio.

Otra ley estatal de enorme trascendencia para los municipios, que expide el cabildo, es el denominado Bando de Policía y Buen Gobierno. Esta reglamentación, "Es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad."⁴¹

Este reglamento municipal debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas

40 GAMIZ PARRAL, op. cit. p.327

41 Guía Técnica # 2, La Reglamentación Municipal, 2a edición, México, I.N.A.P. 1992, p.4

que garanticen la tranquilidad y seguridad dentro del municipio.

De manera general, los aspectos mínimos que debe contener un Bando de Policía y Buen Gobierno son los que a continuación citan:

- *I) Disposiciones generales relativas a objetivos y fines del municipio;
- II) Integración del territorio municipal en cuanto a su disposición política y autoridades auxiliares;
- III) Población municipal, es decir, habitantes y vecinos así como sus derechos y obligaciones, además de causas de pérdida de vecindad;
- IV) El gobierno y Administración municipal;
- V) La hacienda municipal;
- VI) El desarrollo urbano y obras públicas;
- VII) Servicios públicos, disposiciones generales;
- VIII) Protección ecológica, así como actividades especiales de los particulares relativas al establecimiento de actividades económicas.
- IX) Acciones para garantizar el bienestar social;
- X) Determinación de infracciones y faltas al Bando de Policía y Buen Gobierno, como también las sanciones y las normas de aplicación.*42

De enorme trascendencia para los municipios, lo es la ley de Ingresos municipales o ley de hacienda, Que determina los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que constituye los ingresos de los ayuntamientos, así como el conjunto de normas para identificarlos, recaudarlos y los procedimientos para tramitar las inconformidades y oposiciones de los contribuyentes.

42 Ibidem p.5

Los municipios por medio de los ayuntamientos están facultados para expedir determinadas normas reglamentarias cuyo cumplimiento incide en las materias y asuntos de su competencia; dentro de los cuales se observa el Reglamento Interior del Municipio.

A manera de esquema de contenido de lo anterior reglamento del Municipio y de acuerdo con el Instituto Nacional de la Administración Pública todo reglamento interior del municipio debe contener los siguientes aspectos:

1) Estructura Municipal.

Disposiciones generales de organización; facultades y obligaciones generales de miembros del ayuntamiento.

2) Facultades y Obligaciones Específicas.

Del funcionamiento del H. Ayuntamiento y sus funcionarios.

3) La Organización Administrativa del H. Ayuntamiento.

-Presidencia Municipal.

-Secretaría.

-Tesorería.

-Oficialía Mayor.

-Departamento de Difusión y Relaciones Públicas.

-Departamento de Desarrollo Urbano.

-Departamento de Servicios Públicos.

-Departamento de Acción Social y Cultural.

-Departamento de Seguridad Pública.

-Departamento Jurídico Consultivo.

-Departamento del Registro Civil.

4) Las Autoridades y Organismos Auxiliares del H. Ayuntamiento.

-Comisiones Municipales.

-Procuraduría del Menor.

-Juzgados Menores y Calificadores.

-Junta de Conciliación.

-Delegaciones y Subdelegaciones.

-Jefaturas de Sector, Colonias y Manzanas. 43

Dentro de la estructura de la reglamentación municipal se encuentran diversos Reglamentos de menor jerarquía a los anteriores estudiados, entre los que se encuentran:

A) Los que regulan la estructura y funcionamiento de los servicios públicos, entre los que se encuentran:

-Reglamento de servicio de agua potable y alcantarillado.

-Reglamento de limpia.

-Reglamento de seguridad pública y tránsito.

B) Los que regulan la organización y funcionamiento de la administración pública municipal. Estos reglamentos los encontramos en el Reglamento Interior de administración y Reglamento Interno de trabajo.

C) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria. Entre estos se consideran los reglamentos de :

- Fraccionamientos y construcciones.
- Establecimientos Industriales.
- Expedición de licencias.
- Comercio en la vía pública.
- Diversiones y espectáculos.⁴⁴

En estos reglamentos se establecen los derechos y obligaciones para las personas que desempeñan alguna actividad que tenga relación con la vida comunitaria. También se determinan las prohibiciones que debe respetar el particular; así como la determinación.

A manera de reflexión, es de observarse que de un gran número de los 2387 municipios que existen en el país no cuentan con el Bando de Policía y Buen Gobierno ni con los demás Reglamentos municipales, realidad que es bastante grave y refleja el gran camino que falta por recorrer al municipio actual.

La reglamentación municipal juega un papel muy importante dentro de la vida del Municipio, pues en la medida de existencia de los diferentes Reglamentos Municipales es como se va a regir y ordenar la conducta del individuo en su comunidad, siendo en este caso el

44 cfr. Guía Técnica # 2 op. cit. p.7-15

Municipio. La reglamentación del Municipio permite llevar a cabo la labor más esencial del Derecho como lo es el regular la vida del ser humano en sociedad, regulación que va de la mano no solamente de la reglamentación municipal, sino de toda la reglamentación en donde se halle un conglomerado de individuos sujetos a un mismo fin, habiéndose así de un ámbito estatal y federal de reglamentación; aunque en estos momentos interesa lo relativo al ámbito municipal.

El Municipio en su totalidad, es decir, todos los municipios del país no cuentan con la debida reglamentación para su correcta administración y organización grupal y de sus organismos gubernamentales como se señaló anteriormente, más sin embargo, los ayuntamientos de escasa reglamentación son ayudados por la reglamentación de los ayuntamientos más cercanos o de la legislación estatal permitiendo con esto la no existencia de un núcleo de población sin leyes.

2.5. ORGANOS MUNICIPALES Y SUS FUNCIONES

Al referirse a los órganos municipales, se habla de manera igualitaria de los órganos de la administración municipal, siendo estas instituciones públicas de administración encargados de realizar y ayudar a la buena administración pública del municipio. Dentro de estos órganos municipales se encuentra en primer plano y en una mayor importancia jerárquica, el Ayuntamiento.

"Al ayuntamiento se entiende como un órgano colegiado y

deliberante de elección popular, encargado de la administración del municipio y que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la Ley Orgánica municipal.⁴⁵

El municipio es una institución jurídica, por ser una persona moral, y como se sabe las personas morales son creaciones del Derecho ya que no existen en el mundo material sino solamente como figura jurídica; de esta manera el ayuntamiento es la parte material del municipio, pues representa todos y cada uno de los fines que tiene este.

De los municipios existentes en la Nación Mexicana, todos ellos tienen una gran variedad de características diferentes entre sí; esta diversidad se presenta además a lo que respecta a su estructura política y organización administrativa. Cada legislatura a establecido en la respectiva Ley Orgánica Municipal cuantos miembros deben integrar un ayuntamiento, tomando en cuenta o no el número de habitantes del municipio, o sea en algunos estados se indica el número de funcionarios municipales de acuerdo con la cantidad de habitantes; más sin embargo, en otras entidades municipales no se toma en cuenta el múltiplo de la población municipal.

Es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de Cabildo

45 NICOLAS LOPEZ, Jaime, Derecho Fiscal Municipal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.A.S.I.P., 1990 p. 127

esto responde al hecho de que el gobierno municipal es un cuerpo colegiado, para emitir decisiones es necesario deliberar y discutir los distintos aspectos de la vida local a los que se enfrenta. De esta forma tales discusiones se llevan a cabo en reuniones llamadas sesiones de Cabildo, por este motivo es que se le conoce de esa manera indistinta como ayuntamiento o cabildo.

Las sesiones de cabildo pueden ser públicas o privadas, atendiendo a la naturaleza de las mismas. Además pueden ser ordinarias o extraordinarias; son ordinarias cuando se realizan de manera periódica, tal y como este establecido en el Bando de Policía y Buen Gobierno; y serán extraordinarias cuando la urgencia del caso lo amerite. El presidente municipal es quien convoca y preside las sesiones de cabildo en compañía del secretario del ayuntamiento.

Sobre este particular es de importancia destacar que en la actualidad son más los ayuntamientos en los que no se realizan las sesiones ordinarias, sino que son generalmente de manera extraordinaria. Son muy pocos los ayuntamientos en los que se cumple con esta obligación y son muchos más en los que se omite reglamentariamente, así como también en los municipios que carecen de reglamentación para incorporar tal señalamiento.

El ayuntamiento reside en la cabecera municipal y esta se considera la principal localidad del territorio del municipio y en muchas ocasiones es calificada de manera social como capital del municipio, básicamente por que en ella se asienta el órgano superior del gobierno. El

Ayuntamiento.

Los municipios se pueden dividir políticamente en delegaciones, agencias, comisarías y cabeceras municipales. Es importante remarcar que en la mayoría de los casos, un municipio abarca varios pueblos pequeños, siendo estos parte del municipio por estar dentro de la jurisdicción de este, encontrándose las divisiones de que antes se hablaba.

Debajo del panorama del ayuntamiento, las más y comunes facultades y obligaciones de estos, son las siguientes:

- Ejecutar el plan municipal de desarrollo.
- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.
- Apoyar las tareas de asistencia social que se efectuen en el municipio.
- Expedir y publicar su reglamento interior y el Bando de Policía y Buen Gobierno y en general todos aquellos reglamentos y afines que ayuden al municipio para el cumplimiento de sus fines.
- Iniciar leyes o decretos ante la legislatura local.
- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
- Prevenir y combatir con ayuda de las autoridades competentes el alcoholismo y toda actividad que implique una decadencia de la sociedad.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Vigilar que los manejadores de los valores municipales caucionen su manejo.

- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.
- Designar la oficialidad o gendarmería de policía preventiva y los empleados de esta.
- Dictar resolución sobre los actos administrativos de los presidentes municipales que se impugnen.
- Crear los órganos administrativos necesarios para las obras de crecimiento municipal.
- Administrar la hacienda municipal y llevar los registros necesarios para enviar la cuenta pública anualmente a la legislatura local para su aprobación.
- Elaborar, aprobar y difundir los programas de desarrollo urbano del municipio.
- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.
- Nombrar a los representantes del ayuntamiento en las divisiones territoriales.
- Solicitar a los poderes del estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal y removerlos por causa justificada.
- Rendir al consejo del estado la cuenta pública del año anterior.
- Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la ley.
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas.
- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las

disposiciones relativas.

- Concesionar la prestación de los servicios públicos, con la autorización del poder estatal.
- Formular la estadística municipal.
- Auxiliar a la autoridad federal y estatal cuando así lo soliciten.
- Conceder licencias hasta por treinta días a sus miembros.
- Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidad provenientes de faltas o delitos oficiales.
- Participar en los términos de la legislación correspondiente en la planeación y procesos de urbanización.
- Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración, aprobación y publicación del plan nacional del desarrollo urbano y a la expedición de declaratorias de usos, reservas y destinos de áreas y predios rústicos.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o prestación de servicios.
- Rendir a la población un informe anual del estado que guarden los negocios municipales.
- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones en materia de elecciones y cultos.
- Cuidar el crecimiento ordenado y embellecimiento de los centros de población.
- Organizar e impartir la justicia, conjuntamente con las autoridades estatales y federales.
- Coadyuvar en la protección ecológica del municipio y su educación.

- Enviar al congreso local para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos que afecten los ingresos posteriores a su administración municipal.
- Así como todos aquellos que le confiere la autoridad municipal, local y federal en sus casos específicos."46

Como se puede apreciar con anterioridad, el ayuntamiento posee un verdadero cúmulo de obligaciones y facultades, mismas que van acorde con el propio desarrollo municipal, más sin embargo, tales facultades y obligaciones no serían factibles de realización sin otros órganos municipales auxiliares, de esta forma cada municipio cuenta con su propio cuerpo de órganos auxiliares, entre los que se encuentran:

- A) Secretaría del Ayuntamiento.
- B) Tesorería Municipal.
- C) Oficialía Mayor.
- D) Desarrollo Urbano y Ecología.
- E) Departamento de Seguridad Pública.
- F) Departamento de Obras Públicas.
- G) Programación y Presupuesto.
- H) Comité de Planeación.
- I) Presidencia Municipal. y
- J) Consejo de Colaboración y Consulta.

Dentro de estos organismos auxiliares del ayuntamiento, se

46 MARTINEZ CABAÑAS, op. cit. p.p. 11-113
 C.N.E.M. op. cit. p.p. 217-218
 MUÑOZ VIRGILIO, op. cit. p. 112

ESTA TESIS NO DEBE
 SALIR DE LA BIBLIOTECA

mencionarán explicativamente los de mayor importancia y existencia dentro de la vida municipal y atendiendo a sus encargos administrativos.

En primer plano hablése de la Secretaría del Ayuntamiento, la cual se debe de encargar de atender y resolver los asuntos administrativos que le recomende el ayuntamiento; el registro y control del personal; las adquisiciones de recursos materiales y el control de activos del municipio. 47

Toma el turno a la Tesorería Municipal, que tiene a su encargo la recaudación de los ingresos que corresponden al municipio de acuerdo con lo establecido en la Ley de hacienda y la Ley de ingresos municipales; el manejo de los fondos y valores, así como programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación contabilidad y gastos del ayuntamiento.48

La Comandancia de Policía es otro órgano auxiliar del ayuntamiento, que se encarga de vigilar y conservar el orden y tranquilidad pública y, servir y auxiliar a la comunidad.

La Oficina de Obras y Servicios Públicos como órgano auxiliar del ayuntamiento es muy importante en la estructura orgánica de la administración pública municipal, pues se considera que la creación de

47 Guía Técnica #1. Administración Pública Municipal, México, I.N.A.P., 1985, p.17
48 ibidem, p. 19

un órgano encargado específicamente de la construcción de obras y los servicios públicos es muy importante y debe de estar encargada de las obras de infraestructura para el buen desarrollo del municipio, además de la prestación de los servicios públicos como el agua potable, mercados, rastros, parques y jardines, alumbrado público, alcantarillado y limpia entre otros.

Los anteriores órganos auxiliares del Ayuntamiento no son todos los existentes, pero sí los más importantes y más usados por los Municipios del país; lo que hace caer en la relevancia de que en la mayoría de los municipios apenas si se cuenta con una presidencia municipal y una Secretaría encargados de todas las funciones del ayuntamiento no permitiendo la existencia de más órganos auxiliares del mismo; más sin embargo no todos los municipios se encuentran en este estado pues los ayuntamientos industrializados y urbanos cuentan en su mayoría con estos organismos auxiliares.

A manera de ilustración se muestra en el anexo #1 un cuadro que permite observar la estructura básica del municipio y estos órganos y, la estructura tipo o ideal del ayuntamiento.

2.6. AUTORIDADES DEL MUNICIPIO Y SUS ATRIBUCIONES.

El municipio libre, es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, por lo tanto está integrado por elementos jurídicos territoriales, gubernamentales y de

población aunados al ayuntamiento como el gobierno de este, que a su vez está integrado por elementos personales sobre los que recae directamente la función gubernativa del Municipio actual.

Al hablarse de elementos personales del ayuntamiento, refierase a las Autoridades, Funcionarios y Servidores públicos del municipio, atendiendo a la categoría y responsabilidades dentro de la administración municipal.

En el marco de las Autoridades del municipio, se tiene que está integrado por el Presidente Municipal, el Síndico y el Regidor, cada uno de estos funcionarios municipales, es sujeto de obligaciones y cuenta con sus propias facultades.

De esta forma "El Presidente Municipal es el miembro del ayuntamiento encargado de ejecutar los acuerdos del mismo y de realizar la administración del municipio, con base a los criterios y políticas establecidos por el ayuntamiento."⁴⁹

Esta autoridad municipal tiene como característica el ser elegido para su desempeño mediante votación popular directa.

Para cumplir con dichas responsabilidades, las Constituciones locales y las Leyes Orgánicas de los Estados señalan en común las

⁴⁹ GAMIZ PARRAL, op. cit. p. 335

siguientes facultades y obligaciones para esta autoridad;

- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica municipal, reglamentos y resoluciones del ayuntamiento.
 - Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.
 - Convocar a presidir las reuniones del cabildo, y teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad solamente en caso de empate.
 - Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias.
 - Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de este todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
 - Ordenar la publicación de leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general, o concernientes al municipio, ya sean Federales, Estatales o Municipales.
 - Proponer al ayuntamiento los nombramientos de los servidores públicos superiores y representantes del ayuntamiento en las divisiones del territorio municipal.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Cuidar que los órganos administrativos se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
 - Inspeccionar a las dependencias municipales para cerciorarse de su buen funcionamiento.
 - Dirigir el funcionamiento y aplicación de los servicios públicos municipales, así como los reglamentos respectivos.
 - Vigilar el cumplimiento de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano.

- Visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año.
- Someter al ejecutivo estatal a nombre del ayuntamiento la aprobación del plan municipal del desarrollo urbano y la declaración de provisiones, usos, reservas y destinos áreas y predios.
- Dirigir y supervisar el cumplimiento del plan municipal de desarrollo.
- Disponer de la fuerza pública para garantizar la conservación del orden y tranquilidad pública.
- Vigilar la recaudación de la hacienda pública municipal que la inversión se haga con estricto apego al presupuesto.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas.
- Ejercer la vigilancia sobre templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 constitucional.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de 15 días.
- Informar al ayuntamiento una vez al año, del estado que guardan los negocios municipales; así como todas las demás facultades que otorgan las leyes y reglamentos estatales.50

La segunda autoridad del ayuntamiento en orden de importancia, es el Síndico Procurador Municipal. Son los encargados de defender los intereses municipales y de representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios de que éste fuere parte. También son los responsables de supervisar la gestión de la hacienda pública municipal.

El Síndico además forma parte de la comisión encargada de la Tesorería municipal y por tanto debe participar en la formulación del presupuesto de egresos municipales.

Esta autoridad municipal tiene sus facultades y obligaciones propias entre las que destacan:

- La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios.
- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería.
- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la Tesorería y hacer que se presenten con oportunidad al Congreso local la cuenta pública.
- Legalizar la propiedad de los bienes patrimoniales municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.
- Fungir como agente del ministerio público en los municipios donde no exista éste o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista; así como también las demás que le otorguen las leyes y

reglamentos del estado."51

Este miembro del ayuntamiento también es electo por votación y puede ser más de un síndico, según el presupuesto de actividades del municipio que se trate.

Finalmente en el plano de las autoridades, también se encuentra a los Regidores, quienes asumen un doble papel en su calidad de autoridades municipales. El primero al formar parte del ayuntamiento y participar en las decisiones que éste toma en pleno y, el segundo, como titular responsable de las comisiones formadas para atender las distintas ramas de la actividad pública municipal; lo anterior significa que el Regidor además de tener sus funciones individuales como autoridad municipal, puede integrar algun(os) órgano(s) auxiliar(es) del ayuntamiento en la Administración Pública, órganos auxiliares ya tratados en el apartado anterior.

Dentro de las principales funciones del Regidor en su carácter de autoridad del municipio, sobresalen las siguientes:

- Asistir y proponer en las sesiones de cabildo las medidas que estime más convenientes para atender los asuntos municipales.
- Asistir a los actos oficiales y atender las comisiones municipales.
- Presidir y desempeñar las comisiones que le encomiende el ayuntamiento.

- Proponer al ayuntamiento acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de las diversas ramas de la administración.
- Vigilar el funcionamiento de las dependencias administrativas y la atención de los asuntos de su responsabilidad.
- Presentar su programa anual de trabajo e informar al ayuntamiento el cumplimiento de sus tareas.
- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, cuando sean menor de 30 días.
- Citar a sesiones extraordinarias del ayuntamiento si no lo hiciere el presidente municipal.*52

El número de regidores por cada municipio dependerá del tamaño del territorio municipal, población y del presupuesto del municipio en todo caso se nombraran a los regidores existentes como primer Regidor, segundo regidor, tercer regidor; según el cúmulo de responsabilidades y el número de éstos. Al igual que los anteriores.

Una vez terminado de estudiar lo más significativo de las autoridades del municipio, toca el turno a los funcionarios municipales también llamados servidores públicos superiores, entendiéndose por estos las personas designadas por el ayuntamiento y a propuesta del presidente municipal que ocupan cargos de primer nivel en la organización municipal y que dependen directamente del presidente municipal; y como lo son entre otros:

52 MARTINEZ CABAÑAS. op. cit. p.115

A) EL SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO

Titular de la Secretaría del mismo nombre, con las funciones siguientes:

- . Atender las actividades que le encomiende el presidente municipal.
- . Citar por escrito a las sesiones de cabildo, y estar presente con voz informativa así como levantar las actas correspondientes.
- . Refrendar con su familia los actos y documentos expedidos por el ayuntamiento.
- . Vigilar y controlar los asuntos relacionados con el Registro Civil.
- . Formular los proyectos de reglamentos municipales.
- . Elaborar el programa de necesidades que requieran las dependencias administrativas.
- . Recopilar las disposiciones legales vigentes y hacerlas cumplir.
- . Reclutar, seleccionar, contratar, capacitar al personal que requieran los diversos órganos municipales.
- . Llevar los libros necesarios para el trámite y despacho de los asuntos municipales.
- . Registrar, controlar e informar de la correspondencia oficial al presidente municipal.*53

B) EL TESORERO MUNICIPAL.

Es el encargado de la recaudación de los impuestos y todo lo relacionado con las contribuciones fiscales. Dentro de sus funciones se

localizan las enumeradas a continuación.

- 1) Coordinar y programar las actividades correspondientes a la recaudación, contabilidad y los gastos municipales.
- 2) Establecer un sistema de inspección y ejecución fiscal.
- 3) Elaborar y presentar los Informes del ayuntamiento.
- 4) Promover y mantener los mecanismos de coordinación fiscal necesarios con las autoridades Federales y Estatales.
- 5) Mantener actuales los sistemas contables y financieros.
- 6) Elaborar y actualizar los padrones de causantes.
- 7) Elaborar el proyecto de ley de Ingresos.
- 8) Planear y programar los gastos del ayuntamiento.
- 9) Determinar las contribuciones sujetas a convenios con el gobierno estatal.
- 10) Establecer un mecanismo de pago para empleados, así como las demás que le encomiende el ayuntamiento.

C) ENCARGADO DE LA OFICIALIA MAYOR

Este funcionario municipal tiene encomendadas las funciones siguientes:

- . Establecer normas políticas y procedimientos para ofrecer un mejor servicio en las áreas de su responsabilidad.
- . Elaborar y mantener actualizada la información estadística municipal.
- . Controlar el archivo general del ayuntamiento.
- . Auxillar en la elaboración del presupuesto de egresos del municipio.
- . Elaborar el programa anual de trabajo.

- . Supervisar el mantenimiento y limpieza de instalaciones y edificaciones municipales.
- . Mantener actualizado el sistema de escalafon de los servidores públicos.
- . Vigilar el buen orden, adiestramiento y relaciones del personal del municipio.⁵⁴

D) ENCARGADO DEL DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA.

Este servidor tiene encomendadas entre otras funciones las siguientes:

- * . Promover la participación social de la población en la formulación, ejecución y desarrollo de los programas de desarrollo urbano y ecología.
- . Establecer las disposiciones administrativas necesarias para que las tierras sean utilizadas conforme a las funciones señaladas en los programas de desarrollo urbano.
- . Intervenir en la realización y ejecución de los programas relacionados con los procesos de conurbanización de los centros de población municipal.
- . Vigilar y sancionar a los infractores de los programas de desarrollo urbano y ecología, ya sea nacional o estatal en lo que al ayuntamiento compete.
- . Realizar las obras públicas y proporcionar los servicios necesarios requeridos en el ámbito municipal.

⁵⁴ cfr. C.N.E.M. op. cit. p.p. 226-227

- . Intervenir en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana y rustica.
- . Encargarse de velar por el buen desarrollo y protección de la flora y fauna nacional, estatal y municipal; así como el buen desarrollo urbano⁵⁵.

E) ENCARGADO DE LA SEGURIDAD PUBLICA.

Este servidor se encargará genéricamente de vigilar y conservar el orden y tranquilidad pública, además de servir y auxiliar a la comunidad.

El titular debe ser un comandante de policía, que tendrá entre sus funciones específicas las de :

- Rendir diariamente, un informe de los acontecimientos en el municipio, al presidente municipal.
- Llevar un registro de los infractores, de los reglamentos municipales, las faltas administrativas y los hechos delictivos.
- Detener a los infractores de los reglamentos del municipio.
- Organizar y coordinar ;las actividades de seguridad pública.
- Auxiliar en los casos de siniestro y desastre.
- Elaborar el anteproyecto de presupuesto del cuerpo de seguridad pública.
- Contribuir para que se cumplan las disposiciones vigentes contra el ruido y contaminación.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones de tránsito.

⁵⁵ Ibidem. p.p. 227-228

- Auxiliar a la policía judicial y turnar al ministerio público los casos que amerite."56

F) ENCARGADOS DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS.

En este renglón existirá un encargado de cada servicio y obra de que se trate, más sin embargo, de manera general, estos servidores se encargaran de:

- . Planear y realizar la construcción de obras de beneficio colectivo que autorice el ayuntamiento.
- . Vigilar el mantenimiento y conservación de los edificios y equipo destinados a la prestación de un servicio.
- . Organizar la prestación y administración de diversos servicios públicos.
- . Supervisar la prestación de los servicios y que estos se lleven a cabo con estricto apego a su reglamentación.57

Es necesario aclarar que los ayuntamientos tendrán la libertad de determinar el número de servidores públicos superiores que se requieran, dependiendo del tipo de organización que adopten, los recursos económicos con que se cuentan y el grado de satisfactores de bienestar social requeridos por la población del Municipio.

Por último, en el aspecto referente a los servidores públicos, se mencionarán los empleados gubernamentales y que son aquellos que no

56 cfr Guía Técnica #1 op. cit. p.19 y
C.N.E.M. op. cit. p.p. 225-226
57 cfr Guía Técnica #1 op. cit. p.26

son ni autoridad ni funcionarios del ayuntamiento, pudiendo ser desde un barrendero hasta un director de departamento o coordinador de área.

Son todas aquellas personas que ocupan los puestos administrativos y técnicos; su función es de carácter operativo y tienen a su cargo la ejecución de trabajos concretos de la administración. En este nivel se encuentra a los Profesionistas, Técnicos de diversas especialidades, Secretarías y demás trabajadores del municipio.

Con lo anterior se da por concluido el apartado relativo a los funcionarios municipales, no sin antes aclarar que los estudiados en esta investigación no son los que se encuentran en la totalidad de los municipios, ya que en algunos casos sólo se integran los funcionarios municipales por el Presidente municipal, el Tesorero y el secretario; y en algunos otros ni siquiera por estos, permitiendo las fallas del sistema municipal; sin embargo, en los Municipios más importantes del país sí se cuenta con la mayoría de estos funcionarios municipales que hacen de la vida municipal un perfecto desarrollo de la comunidad que los habita.

CAPITULO III

EL SERVICIO PUBLICO.

3.1. DEFINICION.

La Administración Pública es una Organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios.

Para tener una noción más clara y veráz de la definición de Servicio Público, se iniciará por establecer las diferencias entre los conceptos de función pública y de servicio público, que aunque guardan estrecha relación deben de diferenciarse.

El estado tiene fines primordiales que realizar; los medios a través de los cuales realiza estos fines, son las funciones del Estado, estas funciones del estado pueden ser:

- La función Legislativa, la cual es la función creadora del orden jurídico, manifestandose en el acto regla.
- La función Jurisdiccional, para la cual el estado declara el derecho, y que se plasma en la declaración de una sentencia.
- La función Administrativa, que es la función por medio de la cual el estado realiza actos jurídicos concretos o particulares, y dicha función se refleja en el propio acto administrativo.

Mientras en la actividad del estado, la legislación y la justicia se

caracterizan siempre por ser el ejercicio de una función pública; la actividad administrativa comprende además de este servicio el de los servicios públicos.

El maestro Manuel María Díez afirma que "es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a aspectos de la actividad administrativa y contra ponerle el concepto de función pública como forma superior de manifestación de la misma actividad."⁵⁸

En resumen se puede indicar que la función administrativa es un concepto institucional, mientras que el servicio público actualiza y materializa la función pública. De esta manera la función administrativa es la facultad del estado y el servicio es la exteriorización del mismo.

Dentro de la legislación mexicana no se encuentra un criterio único para definir al servicio público, pues mientras en algunos preceptos, como lo es el caso de los artículos tercero, 73 fracción XXV y 123 fracción XVIII XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se habla de la educación como un servicio público, de las huelgas de los servicios públicos y, de los servicios explotados o concesionados por la Federación; en los artículos quinto y 13 también de la constitución, los servicios públicos se equiparan a los empleos públicos; mientras que en los artículos 27 fracción V y 132 de la constitución y segundo y 23 de la ley de Bienes Nacionales, la

⁵⁸ Derecho Administrativo, tomo III, 6a edición, edit. OMEBA Argentina, 1989, p.187

expresión de servicio público se encuentra usada en el sentido de organismo u Oficina Pública.

"La constitución federal utiliza las expresiones de servicio público para hacer referencia a la noción de servicio público en el concepto de institución encaminada a satisfacer necesidades básicas de la sociedad."⁵⁹

Sin embargo, en otras leyes como la ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal del 29 de diciembre de 1970, actualmente derogada, ya se precisaba y se definía al servicio público en su artículo 65 al indicar: "...La actividad organizada que se realiza conforme a las disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular las necesidades de carácter colectivo."

Dada la finalidad que se persigue con la creación del servicio público y siguiendo el mismo criterio de la anterior ley, la doctrina ha considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios, el de continuidad, en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de adaptación, que es la posibilidad de modificarlo a medida que vaya variando dicha necesidad y el de igualdad, que significa que no debe discriminarse el goce del servicio a ningún particular que llene las condiciones y requisitos legales para su

⁵⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 9a edición, México, Porrúa, 1990, p. 742

prestación.

Dentro de este orden de ideas para Jorge Olivera Toro, el servicio público "es la actividad de la que es titular el estado y que en forma directa e indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, continua y uniforme."60

Para Andres Serra Rojas, "El servicio público es la actividad técnica o indirecta de la Administración Pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de Derecho Público."61

Miguel Acosta Romero considera que el servicio público "es la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, consideradas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individuales sujetas a un régimen de derecho público, que determine los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad", añadiendo, "esta actividad puede ser prestada por el estado o por los particulares mediante concesión."62

Asimismo, ;la vigente Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal define al servicio público de la manera siguiente:

60 cit. por. Acosta Romero, op. cit. p. 736

61 Derecho Administrativo, tomo I, 14va edición, México, Porrúa, 1988, p.102

62 op. cit. p. 737

°. Artículo 23 Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo."

Deduciendo de las ideas anteriores, por nuestra parte se estima que el servicio público es la actividad técnica de la que es titular el estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas de una manera regular, continua, uniforme y permanente, sujeta a un régimen de Derecho Público.

3.2. CLASIFICACION Y PROGRAMACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Uno de los objetivos principales de la administración pública municipal es la administración de los servicios públicos; servicios que son tomados bajo varios criterios para su clasificación, clasificación que sirve para conocer perfectamente las necesidades y el tipo de servicio requerido para satisfacerla.

Dentro de los criterios más aceptados para dar clasificación aceptable de los servicios públicos, es la que los maestros García Oviedo y Agustín Montaña; de las clasificaciones anteriores se puede realizar un collage y así dar una sola clasificación y más amplia de los servicios públicos.

De esta manera, se tiene a los servicios públicos de la siguiente forma:

- a) Por razón de su importancia, en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio estado, como el servicio de defensa nacional.
- b) Necesarios y voluntarios, según que las entidades públicas estén o no obligadas a prestarlos.
- c) Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos; los primeros se impone a los particulares por motivos de interés general, como alcantarillado y agua potable, los segundos, su uso queda a libre voluntad del usuario como es el caso de correos, telegrafo o ferrocarril.
- d) Por razón de competencia, exclusivos y concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de estas y las concurrentes, se refieren a necesidades que también satisfacen satisfactores de esfuerzo particular. (beneficencia y asistencia social).
- e) Por la persona administrativa de quien dependen. Federales Estatales y Municipales.
- f) Por la razón de los usuarios, en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, es decir, todos pueden hacer uso de ellos; los segundos, sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias específicas.
- g) Por la forma de aprovechamiento, hay servicios de que se benefician particulares mediante prestaciones concretas y determinadas y otros que se aprovechan de una manera general e

- Impersonal; por ejemplo el servicio de alumbrado público.
- h) Por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas pueden ser directos o indirectos.
 - i) De acuerdo a las necesidades básicas que satisfagan, agua, vivienda, educación,....
 - j) En razón de las necesidades habitacionales, alcantarillado, alineamiento, alumbrado, banquetas....
 - k) Por las necesidades educativas, construcción y mantenimiento de escuelas, censos escolares....
 - l) Por las necesidades sanitarias que satisfagan, limpia, panteones, lavaderos públicos....
 - m) De acuerdo con las necesidades de seguridad, vigilancia policiaca, bomberos, centros de rehabilitación....
 - n) En función de las necesidades económicas, bolsa de trabajo, licencias de funcionamiento comercial...
 - o) En razón de las necesidades sociales, culturales y deportivas, obras públicas, campos deportivos....63

De acuerdo con las clasificaciones obtenidas anteriormente, se observa que existen variados tipos de servicios públicos y que pueda darse el caso de que un servicio determinado encaje en dos o más clasificaciones en razón de la amplitud de acción y satisfacción de los propios servicios.

63 cfr. GARCIA OVIEDO. Carlos, Derecho Administrativo, tomo I, México, Porrúa, 1977. p.337 y MONTAÑO Agustín, op. cit. p.p. 38-39

El municipio por sencillo o modesto que sea, la realización productiva de sus objetivos necesita de la preparación de un programa en el que se muestre la cantidad de recursos, ya sean físicos, económicos o humanos, los cuales requerirán el tiempo asignado o programado de acuerdo a cada servicio que se estime pertinente realizar en base a las necesidades colectivas solicitadas.

Para poder preparar el programa del servicio municipal se requiere partir de la información que proporcionan los análisis de las peticiones del municipio en general, así como de los análisis que se hagan de las quejas provenientes de dichos habitantes, de los funcionarios y de los empleados de gobierno.

Es de la forma anterior que se da inicio al proceso de programación de los servicios públicos municipales, programación que se puede dividir en tres pasos fundamentales.

- . El sondeo de necesidades colectivas.
- . Realización de un proyecto de trabajo.
- . Realización del plan de trabajo.

El primer paso en la programación de los servicios es como ya quedó establecido anteriormente, y que consiste en la busque de las necesidades colectivas, mediante el cual el gobierno municipal se da cuenta de lo que esta haciendo falta en su colectividad.

El segundo paso, la realización del proyecto comprende la observacion de qué servicios públicos son de primera necesidad, de

cuales si se puede prescindir y de cuales no; del tipo de recursos con que cuenta el municipio y del tiempo con que se cuenta en el actual gobierno, para así estimar gastos y tiempos de realización de los determinados servicios. A todo lo anterior se le llama proyecto de trabajo.

En última instancia se habla ya de la realización material de la obra o infraestructura final que de pauta a la correcta satisfacción de una necesidad mediante la aplicación de un servicio público municipal.

De esta manera, es como el Municipio debe programar la presentación de sus servicios para dar a la comunidad la gran mayoría de los servicios solicitados a fin de garantizar el cumplimiento de los satisfactores de la comunidad; importantes para todo equilibrio del gobierno y su sociedad.

La programación de los servicios públicos debe ser una forma de allegarse de las fallas del municipio en materia de servicios para poder conocer más a fondo a su propia colectividad, que en todo caso siempre estará inmersa en un mundo de necesidades. Es importante señalar que no siempre se realiza este sistema de programación de los servicios, sino que sólo basta tener los servicios básicos en su correcta aplicación y distribución para la satisfacción del pueblo, o en todo caso realizar aquellos servicios que el propio gobierno considere necesario realizar y mantener.

3.3. REGLAMENTACION MUNICIPAL.

Una vez obtenida la definición, así como la clasificación y forma en que se deben programar los servicios públicos, es conveniente especificar el servicio público dentro del Municipio, por tanto El Servicio Público Municipal se entiende como la actividad organizada que efectúan los ayuntamientos para satisfacer en forma continua uniforme, regular y permanente las necesidades colectivas de la población del municipio, fundamentando esta actividad en leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulan su prestación.

Estableciendo que estos servicios son una actividad regida por leyes, reglamentos y disposiciones administrativas; es necesario entrar en el conjunto de normas que regulan el desempeño de los servicios públicos dentro del municipio.

De esta manera y en primer lugar toca a la constitución como máximo ordenamiento de la Nación, en donde se da la pauta para el establecimiento del municipio y por lo tanto, de sus servicios públicos.

Así la fracción III del artículo 115 constitucional al establecer: "...Los Municipios, en el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y Alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia

d) Mercados y Centrales de Abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, Parques y Jardines

h) Seguridad Pública

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativas y financieras..."

En este texto del anterior artículo constitucional, se prevé la transferencia de atribuciones del Gobierno Federal y Estatal hacia el ámbito del municipio y determinan de manera enunciativa los servicios públicos que estarán a cargo del gobierno municipal. Por otra parte, se precisa la participación de las Legislaturas locales para estudiar las reformas correspondientes a las constituciones locales y leyes orgánicas municipales para el fortalecimiento administrativo municipal.

Así mismo determina en los ordenamientos jurídicos anteriores, los servicios públicos que correspondiera proporcionar a los Ayuntamientos, dependiendo de características financieras, técnicas y administrativas prevalentes en cada Municipio.

Es conveniente realizar la aclaración de que los servicios públicos municipales contenidos en el texto constitucional, es de una manera enunciativa y no limitativa, correspondiendo por tanto a las legislaturas locales agregar otros servicios, con base en las condiciones que imperen en los Municipios de cada Estado de la Federación.

De manera complementaria a lo preceptuado por la Constitución Federal, se tienen las constituciones locales y lo establecido en estas sobre los servicios públicos del municipio.

En la parte dedicada al Municipio libre, la Constitución Política del Estado de México establece que las leyes orgánicas municipales determinaran los servicios públicos que serán competencia de la administración pública municipal, siendo estos los mismos que establece la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal.

Lo anterior no significa que sean los únicos servicios que el Ayuntamiento deba tener a su cargo, pero sí son los que deben atender prioritariamente en un centro de población.

Las Constituciones locales consideran la facultad de los estados para celebrar convenios con los Municipios, para asumir la prestación de los servicios públicos y señalar las bases que deberán ser observadas y atendidas en cada caso.

Para dar mayor abundamiento y claridad a lo conceptualizado anteriormente se presentaron varios ordenamientos de Estados de la República, que tratan aspectos relativos a los servicios públicos municipales.

De esta manera, la Constitución del Estado de Durango en su artículo 109 referente al municipio establece lo siguiente:

*Artículo 109. Los Municipios con el concurso del Estado, cuando así

fuere necesario y lo determinen las leyes tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) agua potable y alcantarillado
- b) alumbrado público
- c) limpia
- d) mercados y centrales de abasto
- e) panteones
- f) rastro
- g) calles, pavimento, repavimentación, parque y jardines
- h) seguridad pública y tránsito
- i) estacionamientos públicos, entendiéndose como tales aquellos que se establezcan en vías públicas de circulación, y
- j) Los demás que la legislatura del Estado determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

De similar forma la Constitución del Estado de Michoacán, estipula en su capítulo "Del Municipio Libre" y más en concreto en el artículo 123 fracción V lo siguiente:

"Artículo 123. Son facultades y obligaciones de los ayuntamientos:

....V. Proporcionar en sus jurisdicciones los servicios de:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público

- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- g) Calles, parques y jardines
- h) Policía y tránsito, e
- i) Los demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera..."

Por último; Legislación Constitucional del Estado de Chiapas, establece en su artículo 60 párrafo VI de su capítulo del "Municipio Libre" los aspectos siguientes:

"Artículo 60. Los Municipios de la entidad con el concurso del ejecutivo del estado, cuando así sea necesario y lo establezcan las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos.

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abastos
- e) Panteones
- f) Calles, parques y jardines
- g) Rastro
- h) Seguridad pública
- i) Los demás que determine el congreso del Estado, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de cada municipio.."

Concluyendo el aspecto anterior, se desprende que los miembros de la Federación, es decir, los Estados, estatuyen en su legislación Constitucional los servicios públicos que les corresponde brindar, de acuerdo con las bases para su organización que se estipulan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Otra reglamentación local referente a los servicios públicos municipales lo es, la Ley Orgánica de cada municipio. En esta ley se enumeran aquellos servicios de carácter público, determinados en la fracción III del artículo 115 Constitucional y, se establecen las bases para su organización y funcionamiento.

"En algunos estados, las leyes orgánicas municipales, además de contemplar los servicios públicos señalados en el artículo 115 de la Constitución incluyen los siguientes:

- A) Estacionamientos
- B) Centros deportivos
- C) Transportes
- D) Servicio médico de urgencias
- E) Registro civil
- F) Obras de ornato
- G) Asistencia social
- H) Conservación de poblados

Así como aquellos otros que el congreso del Estado determine de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y territoriales de los

municipios y con su capacidad administrativa y financiera."64

Además de las Leyes orgánicas de los Estados de la República existen Reglamentos Municipales de Servicios Públicos. En estos se declaran de utilidad pública e interés social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento; motivo por el cual, las autoridades municipales y la comunidad deben procurar el funcionamiento adecuado de los servicios, al igual que un mantenimiento constante de estos.

Dentro de estos reglamentos se encuentran: El Reglamento de servicio de Agua Potable, Reglamento de Mercados, Reglamento de Alumbrado Público, Reglamento de Seguridad Pública y Tránsito entre otros; todos ellos reguladores de cada servicio público en específico y dando sus generalidades a cada uno en particular, así como estableciendo las facultades de cada organismo y funcionarios de cada servicio municipal.

Estos reglamentos, como se acaba de indicar tienen características particulares, sin embargo, en la generalidad de facultades se observan las siguientes comunes a todos.

- La determinación de la dependencia u órgano responsable de proporcionar los servicios públicos.
- Los derechos, obligaciones responsabilidades de los usuarios.

64 Guía Técnica #9, La Administración de los Servicios Públicos Municipales, México, I.N.A.P. 1985 p.8

- Los términos y condiciones en que se proporcionara el servicio y por la que puede ser interrumpido.
- Las causas que provocan las infracciones y sanciones para aquellos que no observen estos reglamentos.
- Las tarifas, así como las reglas para el pago del servicio.

De esta forma es como se rigen los servicios públicos del Municipio en la Constitución federal, las Constituciones locales y en la legislación municipal respectiva.

3.4. ORGANOS Y AUTORIDADES ENCARGADOS DEL SERVICIO PUBLICO.

La prestación de los servicios públicos significa un ardua tarea de los Municipios a través del Ayuntamiento, cuya realización va estar en función de los elementos y recursos con los que se cuenta.

El Ayuntamiento necesita de ayuda institucional y personal para la perfecta realización de los servicios públicos, y es así que se ayuda sustancialmente de un órgano(s) administrativo(s) encargado(s) de cada servicio público, así como del personal competente para la realización de estos; sin olvidar la serie de factores materiales posibles que en conjunto sirven para la realización de todos y cada uno de los servicios públicos que debe prestar el ayuntamiento.

Hablese primero del Organó responsable de los servicios, que tomando en cuenta la forma de administración y financiamiento de los

servicios públicos, el Ayuntamiento deberá crear un órgano de la administración municipal que sea responsable de la prestación de los servicios públicos y que podrá denominarse Dirección, Departamento u Oficina de Servicios Públicos.

Estos Departamentos o Direcciones podrán tener a su cargo la totalidad o parcialidad de servicios públicos, según como se les haya establecido en la Ley Orgánica y Reglamento respectivos, de esta manera podrán existir variados órganos responsables de los servicios públicos municipales; así se estaría hablando de un Departamento de aguas y alcantarillado; Dirección General de mercados y centrales de abasto; Dirección General de seguridad pública y tránsito; Departamento de limpia; entre otros. Todos ellos de diferente denominación en cada Municipio, pero todos encargados de la administración de los servicios públicos municipales y con las funciones específicas correspondientes, destacando en la generalidad las siguientes:

- Planear y organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.
- Efectuar la prestación de servicios, tratando de cubrir las necesidades de la comunidad.
- Procurar que la prestación de servicios, se realice conforme a los programas del gobierno municipal y los reglamentos respectivos.
- Vigilar que los pagos de los particulares por el disfrute de un servicio público se cumplan en los montos y plazos señalados en la Ley de Ingresos Municipales.
- Vigilar el uso adecuado de inmuebles y equipo destinado a la

prestación del servicio.

- Realizar el mantenimiento y conservación de los edificios y equipos destinados a la prestación de algún servicio público.
- Realizar campañas de concientización a efecto de que la población colabore con la conservación y mantenimiento de los servicios."65

Ahora bien, pasando al marco de la autoridad o personal competente encargado de la administración y prestación de los servicios públicos municipales, es en primer plano que através de los directores o encargados de cada departamento administrativo como titulares de estas oficinas encargadas de la prestación de cada uno de los servicios públicos del Municipio.

"En la prestación de un servicio público se cuenta también con una gran variedad de personal, el cual debe de estar aptamente calificado, y cuyos conocimientos y aptitudes le permiten superar las dificultades y obstáculos derivados del cumplimiento de su trabajo."66

La relación permanente que estos servidores públicos deben tener con la comunidad, hace necesario que su trabajo tenga que ser lo más eficiente posible; para ello deben cumplir satisfactoriamente con todas sus obligaciones y facultades respectivas y, que se encuentren englobadas en las referidas al encargado de Obras y Servicios Públicos Municipales estudiadas en el capítulo anterior; y que en resumen es lo

65 *ibidem*. p. 16

66 *ibidem*. p. 18

siguiente: planear y realizar las obras de beneficio comunal; y organizar y prestar los diversos servicios públicos de acuerdo a la propia reglamentación administrativa de cada municipio.

Bajo este rubro, el ayuntamiento debe vigilar y proporcionar capacitación a todo su personal encargado de los diferentes servicios, para que se refleje en la correcta impartición de los mismos.

Para la correcta prestación de los servicios públicos se requiere necesariamente de ciertos instrumentos mínimos, como lo son los factores materiales (equipo, maquinaria y herramientas). El número y calidad de estos dependerá en proporción a las condiciones y necesidades del Municipio.

El municipio no siempre cuenta con los recursos necesarios para la correcta aplicación de los servicios públicos municipales, sin embargo, no se deja de llevar a cabo por falta de recursos financieros y es entonces que se pueden llevar a cabo mediante la figura de la Concesión; entendiéndose por esta el acto por el cual se concede a un particular el manejo y explotación de un servicio público.

Es así como se programan, organizan, administran y prestan los servicios del Municipio, a través de su administración pública y pasando por los factores institucionales y humanos necesarios para su realización.

CAPITULO IV

LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL MUNICIPIO.

4.1. ALCANTARILLADO Y AGUA POTABLE.

¿Que es el servicio de agua potable y alcantarillado?, por estos se debe entender "el conjunto de elementos que tiene por fin el ofrecer a una comunidad el agua potable que requiera de acuerdo con sus necesidades sociales, productivas e individuales, así como llevar a otro lugar las aguas utilizadas, pluviales y desechos humanos e industriales para que puedan ser tratados y posteriormente, se les asigne su reuso o verterlas en cauces naturales".⁶⁷

Dicho de otra manera, se tiene que agua potable es toda aquella que es utilizada por la población para satisfacer sus necesidades de consumo y todo lo que se refiere a la higiene personal de la familia; y el alcantarillado, es lo referente a la eliminación de el agua sucia por medio de una red de tuberías que la conducen a un canal de desague o a depósitos para su tratamiento.

El servicio de agua potable y alcantarillado debe englobar los siguientes servicios auxiliares o accesorios:

⁶⁷ Guía Técnica #22, La Administración del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado, México, I.N.A.P. 1988 p. 8

En cuanto al agua potable:

- 1) Baños
- 2) Fabricas o industrias
- 3) Tratamiento de aguas
- 4) Distribución de agua potable
- 5) Perforación de pozos
- 6) Albercas
- 7) Tanques subterráneos

Respecto al alcantarillado:

- 1) Establecimiento de drenaje
- 2) Tratamiento de aguas servidas
- 3) Construcción y mantenimiento de la red de alcantarillado. 68

Estos servicios accesorios son todos aquellos que se derivan de los principales, en este caso el agua y el alcantarillado, para la perfecta prestación de los mismos.68

Como todo acto administrativo municipal, este servicio público esta reglamentado, y es así que la Ley Orgánica Municipal, es la disposición jurídica más importante en este aspecto, después de la Constitución en su artículo 115 fracción III.

Otro aspecto reglamentario de estos servicios lo es el bando de

68 *cf. Acosta Romero, op. cit. p.588*

policia y Buen Gobierno, que define en lo particular, facultades al municipio para prestar debidamente este servicio; También el Reglamento De Agua Potable y alcantarillado, que debe existir en todo municipio, regula este servicio, al disponer dentro de sus generalidades el objeto del servicio, las funciones del órgano encargado, formas de administración, derechos y obligaciones de los usuarios, cuotas e infracciones. De esta manera el servicio en estudio es reglamentado y regido dentro de la esfera municipal.

El sistema de agua potable y alcantarillado para su perfecto desarrollo debe tener en cuenta los aspectos siguientes:

- Fuentes de abastecimiento
- Necesidades de agua potable
- Necesidades sanitarias, condiciones topográficas, hidrológicas y económico-financieras

Respecto al primer inciso, todo sistema para la prestación de este servicio debe contar con las fuentes que van a servir para abastecer de agua a la población. Las fuentes de abastecimiento son todos aquellos medios por los cuales se obtiene el agua para satisfacer las necesidades de la colectividad, ya sea manantiales, rios lagos, presas, rios y corrientes subterranas.

Una vez que se detectan las fuentes de abastecimiento, se deberá planear la serie de técnicas para poder explotar la fuente determinada, así como organizar y principiar los trámites y actos administrativos necesarios para disponer del preciado liquido.

En el abastecimiento de agua, debe tenerse en cuenta las redes y canales de distribución, mismas que están planeadas adecuadamente con el objetivo de que los usuarios tengan un acceso fácil. A esta red de canales de distribución pueden conectarse y abastecerse tanto predios edificados, predios de giros mercantiles e industriales, predios no edificados o rurales y predios de la Federación, Estado o Municipio.

Refiriéndose al segundo inciso de las fuentes de abastecimiento y sus bases de funcionamiento del agua potable, las necesidades de agua potable en este aspecto es relevante considerar el volumen de la demanda a satisfacer de acuerdo con el grado o capacidad de respuesta por parte del municipio en lo referente a sus recursos.

En este renglón, el Ayuntamiento debe analizar las necesidades básicas de agua, así como sus prioridades de abastecimiento y la forma de suministro, ya sea por recursos propios o por ayuda de otros Municipios.

En el tercer y último inciso de las bases de funcionamiento del servicio de agua potable, otros elementos a considerar son los aspectos sanitarios, así como las situaciones que se derivan de la precipitación pluvial y para lo cual se realiza la construcción de alcantarillado, que tiene por finalidad la recolección y conducción de aguas usadas, aguas negras o aguas de lluvia hacia lugares especiales donde no provoquen efectos peligrosos para la comunidad, el medio ambiente y los recursos materiales, el drenaje pluvial tiene como

finalidad principal el prever y evitar los daños de una inundación.⁶⁹

Más sin embargo, en la gran mayoría de los municipios rurales y no en menos urbanos, la red de drenaje pluvial y el alcantarillado reúne características paupérrimas, pues no existe tal red de alcantarillado y los desechos así como la precipitación pluvial tienen que buscar la salida a través de zanjas o de la propia calle, en donde afectan a la población misma, así como al medio ambiente y medio natural, ocasionando con esto entre otras cosas, inundaciones y encharcamientos de gran magnitud, como lo es el caso de Conkal en Mérida Yucatán, por citar sólo uno de los municipios del país que se encuentran en esta calamidad.

La cuestión de los servicios públicos es muy importante, sin embargo, algunos servicios básicos todavía no llegan a muchos municipios, incluyendo el de agua potable y alcantarillado.

El problema radica en que los municipios fundamentalmente no tienen autonomía financiera y otros no están preparados para prestarlos debidamente; estando sometidos aún en una dependencia Estatal y Federal que no permite el verdadero auge al Municipio.

En este sentido, los Municipios deberían considerar los elementos financieros con los que cuentan y estudiar las posibilidades de ampliar y reconstruir la cobertura del servicio, tanto en el abastecimiento de

⁶⁹ cfr. C.N.E.M. op. cit. p.344

agua como en su desalojo (alcantarillado).

El servicio de agua potable y alcantarillado tiene como usuarios, tanto personas físicas como morales, y dentro de estos se tienen a los que utilizan este servicio como doméstico, uso industrial y uso social.

El uso doméstico se utiliza para un grupo de personas a fin de satisfacer sus necesidades de subsistencia, se localiza fundamentalmente en el consumo de casas-habitación.

Es importante resaltar que los municipios de tipo rural, son, sino los únicos los predominantes, aunados al riego.

El uso productivo o industrial, es aquel que se utiliza para actividades agrícolas, industriales o de comercio.

El uso social es aquel que se utiliza en instituciones que se dedican a la prestación de un servicio a la comunidad, tales como hospitales y escuelas que utilizan el agua para la satisfacción de las necesidades comunales.⁷⁰

El abastecimiento de agua potable tiene su propia administración, la cual se integra de una contratación, una medición y un cobro.

El abastecimiento del agua potable se debe de realizar de acuerdo a las necesidades para las cuales es distribuida, así el agua para las casas debe ser potable y para los riegos tratada o almacenada de la

⁷⁰ *cf.* Guía Técnica #22 *op. cit.* pp. 20-23

lluvia.

Refiriéndose a la administración del agua potable, la contratación en el acto por medio del cual un supuesto usuario se da de alta en el padrón de usuarios para que le sea proporcionada el agua, quedando obligada a pagar este servicio. La medición, es el acto en el cual se registra y mide la cantidad de agua gastada en un tiempo determinado para proceder a su cobro proporcional. Y la cobranza es la etapa en la que se fija la cuota y la fecha de pago por el usuario del servicio; las cuotas pueden ser de una manera fija o proporcionales al gasto de agua en la cobranza también se incluye los gastos de mantenimiento del servicio. De la manera anterior es como se entra a la administración del servicio del agua potable de cualquier municipio, salvo el caso que se carezca de este y por lo tanto no se tenga que en tal administración.

El usuario al entrar en la administración de agua potable, automáticamente entra en la red de alcantarillado, pues el usuario usa y desecha el agua, momento en el cual entra en acción el sistema de alcantarillado.

El sistema de alcantarillado es una parte esencial del suministro de agua potable, pues se encarga como se mencionó anteriormente de desalojar el agua usada y someterla a un tratamiento para su reuso.

El tratamiento de aguas consiste en cierto proceso por medio del cual se eliminan impurezas permitiendo ser ingerida por el ser humano

o empleada para usos productivos y sociales".71

El sistema de agua potable y alcantarillado depende sólo de la calidad del agua que se distribuyan y desalojen de las aguas residuales y pluviales, sino además, debe considerarse el mantenimiento del sistema.

El servicio de agua potable y alcantarillado puede prestarse mediante una administración directa, por medio de organismo descentralizado o un fideicomiso.

"En la Administración Directa, el Municipio considera dentro de su bando de Policía y Buen Gobierno respaldado en su reglamento interior, la creación de un órgano específico para proporcionar el servicio en cuestión. Otra opción, es mediante el establecimiento de una Comisión Municipal de este servicio donde se reúnan varios servidores municipales para la administración de este.

Por medio de un organismo descentralizado, el municipio puede decidir descentralizar el servicio una figura jurídica con personalidad y patrimonios propios. El organismo descentralizado podrá tomar la forma jurídica de Junta, Comité o comisión de agua potable y alcantarillado. El Municipio tendrá ingerencia en el organismo por medio de representación en el consejo directivo del mismo organismo".72

71 Gamiz Peral. op. cit. p.330

72 Guía Técnica #22, op. cit. p.28

El Fideicomiso para la administración de este servicio, podrá también establecerse en el municipio, entendiéndose por fideicomiso "El acto jurídico por medio del cual el fideicomitente constituye un patrimonio con bienes y derechos, cuya titularidad se atribuye a una institución fiduciaria expresamente autorizada para la realización de un fin lícito determinado".73

Debe entenderse en relación con el fideicomiso que "el fideicomitente es la persona o institución que constituye el fideicomiso; el fideicomitado es la persona o institución beneficiada con la creación del fideicomiso; y la institución fiduciaria es una institución de crédito debidamente autorizada".74

De esta manera el servicio público de agua potable y alcantarillado puede prestarse por medio de un fideicomiso, constituido por el Ayuntamiento y otros fideicomitentes con la portación de bienes para la realización de un interés social.

Cabe mencionar que estos tres tipos de administración municipal del servicio de agua potable y alcantarillado, también son susceptibles a los demás servicios públicos municipales. Además de poder ser objeto en su mayoría de concesión.

Este servicio público al igual que los demás tiene objetivos, siendo del agua potable y alcantarillado:

73 SERRA ROJAS. Andrés, *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2a edición, tomo I, 1979, p. 632

74 Acosta Romero, *op. cit.* p.429

- a) Abastecer de agua potable a la comunidad para distintos usos.
- b) Desalojar las aguas pluviales y residuales que se generan.
- c) Mantener el servicio en condiciones adecuadas y satisfactorias.
- d) Garantizar la cantidad y calidad del agua potable.

"La administración del servicio de agua potable y alcantarillado, a nivel municipal suele contar con Area Operativa, la que tiene por objeto prever los medios para prestar el servicio; Area Administrativa, en la cual el objetivo es prestar ayuda al área operativa en lo referente a recursos humanos, financieros, materiales y servicios de transporte y generales; y un Area Comercial, que tiene por objeto el promover la contratación del servicio y detectar necesidades de expansión del servicio.

El sistema de agua potable y alcantarillado puede financiarse bien por recursos propios, recursos Estatales y Federales o por otros recursos; entre los que se encuentran la participación de la comunidad".75

"La mayoría de las obras de este servicio se ha construido en las últimas décadas a base de créditos y, en tanto se paga el empréstito que fue necesario utilizar para la construcción de la obra, el sistema se administra por Juntas de agua potable; al terminar de pagar debe quedar a cargo del Ayuntamiento respectivo".76

En virtud de que este servicio público tiene resultados financieros deficiente, puesto que las tarifas para el pago del servicio no son suficientes para que se recaude por lo menos las cantidades que es necesario erogar en su mantenimiento y operación, da como resultado que la atribución municipal de ese sistema cause problemas de consideración al Municipio.

Actualmente, el agua es insuficiente para la agricultura y el uso doméstico. Las cabeceras municipales y algunas de las principales ciudades son las que cuentan con el servicio, pero ni siquiera en ellas se surte de líquido a la totalidad de la población.

4.2. LIMPIA

De manera genérica es muy difícil encontrar una ciudad limpia en cualquier lugar del mundo, por lo tanto el ser este un problema y una necesidad mayoritaria de la sociedad, lo es también del Municipio, y por consiguiente debe ser un servicio público municipal de primera necesidad.

El servicio de limpia, "Es el servicio público que se traduce en el aseo de la vía pública y demás lugares en que se desarrollan actividades comunitarias con el fin de evitar la proliferación de focos infecciosos y el mal aspecto que causa la basura".⁷⁷

77 RENDON HUERTA BARRERA, Teresa, Derecho Municipal, México, Porrúa, 1985, p.238

Que se entiende por limpieza?. En primer plano se tiene que la limpieza es sinonimo de higiene, así pues, la limpieza es el carecer de todo signo de suciedad y basura; pasando al marco del municipio, la limpia como servicio público municipal es aquel en que el organismo encargado realiza las labores de higiene y aseo del municipio.

"Este servicio consiste en barrer calles, avenidas, parques, plazas públicas, mercados y vías de acceso; recolectar basura de las casas y de las instituciones públicas para darle una disposición final a la basura de acuerdo a las posibilidades de cada municipio".78

Debe observarse que al referirse al servicio de limpia no sólo se esta en la presencia de la recolección de la basura, sino, además, se tiene que "tirar" esta en lugares predestinados al respecto, ya sea para reciclar la basura o bien esperar su degradación biológica, atendiendo al propio presupuesto municipal, pues mientras en algunos municipios económicamente activos se cuenta con una flota especial para recolectar y transportar la basura, en otros de menor fuerza económica, ni siquiera se cuenta con un equipo de recolección y lugares apropiados para su colocación y/o tratamiento.

Dentro de este contexto, se puede hablar de un proceso material de limpia, consistente en:

- 1- Barrido.
-

- 2- Almacenamiento.
- 3- Recolección.
- 4- Transporte.
- 5- Tratamiento.
- 6- Disposición final.

En el renglón del tratamiento de la basura, este se puede llevar a cabo mediante 4 procesos de degradación de la basura, y son los siguientes:

a) Incineración. Es una técnica de tratamiento que consiste en eliminar la mayor parte del volumen de residuos mediante su combustión o quemado y a través del cual se facilita su transformación en gases y cenizas.

b) Composta. Es la fermentación de las materias orgánicas contenidas en los residuos sólidos; se produce en presencia de aire por la acción de gran cantidad de bacterias y se utiliza para la agricultura.

c) Pirólisis. Es la descomposición de los elementos orgánicos contenidos en los residuos sólidos, realizada a altas temperaturas y en presencia de oxígeno. Durante este proceso, la materia orgánica se convierte en gases, líquidos y demás residuos que representan la mitad del volumen inicial.

d) Reciclaje. Se define como todo proceso industrial cuyo objeto sea la recuperación o transformación de los recursos contenidos en los

residuos como bienes de consumo. En este proceso se reutilizan todos aquellos objetos susceptibles de un uso posterior y aquellos que se pueden transformar en otros de uso secundario o posterior.⁷⁹

En el apartado de la disposición final de la basura, se puede realizar mediante los siguientes procesos:

I. Relleno sanitario mecánico. Es una técnica que se emplea para la disposición final de la basura de los residuos en el suelo, sin ocasionar problemas en el medio ambiente, por este medio se deposita la basura en un área más pequeña, reduciendo su volumen y se cubre con capas de tierra al terminar la jornada mecánica, la cual se realiza por medio de maquinaria especializada para el apilamiento y trituración de basura.

II. Relleno sanitario rústico. El cual es el acomodamiento de la basura determinado a base de paladas o tractor pequeño, cubriendo los residuos con tierra.⁸⁰

Por lo tanto, sin este servicio, el riesgo de epidemia es muy grande, ya que la basura propicia la proliferación de roedores e insectos que contaminan aire y agua que tocan al ser humano.

Este servicio público al igual que los demás se rige por leyes o

79 *cf.* Guía Técnica #19, Administración de los Residuos Sólidos en el Municipio, México, I.N.A.P. 1988, p.p. 35-38
80 *Ibidem.* p.p. 41-42

reglamentos, así la limpia en primer lugar se estipula en la Constitución Federal en su fracción III del artículo 115; además se rige por el reglamento de la administración pública municipal de cada Municipio y en otros casos por el reglamento de la administración pública estatal; cuando no existe reglamentación municipal.

Al respecto, los diferentes reglamentos municipales y estatales concuerdan en que el servicio de limpia tiene como obligación:

- A) Prestar el servicio de recolección y transporte de basura, así como organizar acciones para el tratamiento y relleno sanitario de la misma.
- B) Mantener limpias y en condiciones de higiene las calles, andadores, plazas, mercados y demás lugares públicos del Municipio.

Analizando las anteriores obligaciones inherentes al servicio de limpia, esencialmente se encarga de la recolección y tratamiento de la basura. Es pues, el servicio de limpia una manera de ayudar a cuidar la imagen del municipio, y así dar una visión de pulcritud municipal, pues "La limpieza de un Municipio refleja el avance del mismo".⁸¹

Refiriéndose al aspecto económico, en la mayoría de las Leyes de Ingresos Municipales se incluye un derecho de limpia y además continuamente la autoridad municipal trata de orientar a la ciudadanía para que la responsabilidad de barrido de banquetas y de calles sea

⁸¹ tomado del plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos, 1981-1983, edic. del ayuntamiento, p.109

asumida por ésta para que en todo caso el municipio sólo se encargue de la recolección y el barrido de los lugares públicos y el tratamiento de la misma en los tiraderos.

Es importante señalar que el servicio de limpia varía considerablemente de un municipio urbano a un rural, pues mientras en un municipio de tipo rural las necesidades y condiciones de limpia son mínimas, ya que en estos municipios por lo general cada familia se encarga de la recolección y tratamiento de su basura, como es la quema de basura, más sin embargo en un municipio urbano este servicio se agudiza, pues es necesaria la creación de un departamento de limpia que contenga elementos humanos y materiales para la correcta prestación del servicio e en su defecto se ve en la necesidad de concesionar el servicio a un particular para que este sea el encargado de realizar la limpia de una o varias zonas del municipio.

Este servicio es muy costoso, pues para su adecuada prestación se requiere de personal, transporte, equipo, instalación de depósitos, botes receptores, tolvas, crematorios de cadáveres de animales entre otros recursos además de los monetarios; por esta razón las autoridades municipales deben buscar el apoyo de las autoridades estatales y del gobierno federal y sobre todo de los particulares que tiene la obligación de ayudar al ayuntamiento a limpiar sus casas y de evitar que los desechos por ellos generados queden en la vía pública o en cualquier otro lugar inapropiado causando males secundarios.

Los problemas del servicio de limpia se extreman en los municipios

preponderantemente industriales y comerciales, dado que en las industrias y comercios se producen altísimos incrementos de desperdicios.

El objetivo del servicio de limpia es el mantener la limpieza del municipio, mismo que realiza através de diversas funciones, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Establecer programas establecidos a la ciudadanía a efecto de crear conciencia sobre la importancia de su colaboración en la limpieza de las calles y aceras.
- b) Mejoramiento de la prestación del servicio de limpia, así como elaborar estudios para analizar la factibilidad de concesionar el servicio.
- c) Empezar campañas contingentes de limpieza ciudadana.
- d) Realización material de la limpieza municipal y su tratamiento.⁸²

Otro factor importante en la esfera de la limpieza, es el referente a la magnitud del Municipio, es decir, un municipio con una población cuantiosa requiere de una mayor infraestructura de limpia; a contrario de uno con población minoritaria; sin embargo en la actualidad tanto uno como el otro requieren de un mayor apoyo para el servicio público de limpia pues existe una mayoría municipal que carece de todo sistema de limpieza, propiciando con esto el deterioro municipal y humano através de infecciones que se reflejan en el subdesarrollo de la

82 Guía Técnica #19, op. cit. p.7

comunidad como integrantes de un municipio y un Estado de la Federación.

Por último el servicio de limpia se realiza de manera directa por el ayuntamiento o de forma indirecta por concesión a los particulares, permitiendo con esto la satisfacción de las necesidades satisfechas con la prestación del mismo.

4.3. ALUMBRADO

Desde tiempos pasados, el hombre siempre quiso iluminar su habitat, con el fin de realizar las actividades cotidianas sin depender de la luz del sol.

Así en la Grecia clásica el alumbrado se efectuaba por antorchas. Con el tiempo se fue perfeccionando este método, aunque sin salir de su estado de rusticidad. Entre los pueblos antiguos, el alumbrado público estuvo muy descuidado y solamente en las calles donde se hallaban los burdeles de Atenas lucía en sus puertas una débil linterna; ya en la edad media se seguía prescindiendo del alumbrado público y sólo en casos que urgía el alumbrado en motivos de orden público, se recurría aún al uso de lamparas colocadas en las esquinas.

En 1665 se usó en paris un sistema de alumbrado público consistente en una compañía de portallinternas que suministraba luz a un precio convenido. Posteriormente se siguieron varias técnicas de

alumbrado hasta llegar al eléctrico.

"En México fue hasta 1881, cuando en la capital, se creó la primera empresa dedicada a producir y vender energía eléctrica empleada en forma preferente al uso doméstico, a los transportes urbanos y el alumbrado público."⁸³

Una vez instaurados brevemente los antecedentes del alumbrado se puede observar a este como el servicio de luz eléctrica instalado en calles, plazas, parques, jardines y en todo lugar público que permite a los pobladores de un municipio la visibilidad nocturna, y la realización de sus actividades cotidianas diarias con la utilización de la electricidad.

Es importante remarcar que en un municipio rural, la vida nocturna no es sumamente importante, sino que el alumbrado en este aspecto se refleja para la satisfacción de las necesidades para las labores propias del campo y la agricultura.

De manera general, se acentúa que el alumbrado público es "El conjunto de elementos materiales y humanos encaminados a la prestación de luz eléctrica en lugares públicos y privados para la realización de la vida diaria de la comunidad municipal."⁸⁴

83 RENDON HUERTA BARRERA, Teresita, op. cit p.p. 237-238
84 C.N.E.M. op. cit. p.346

El conjunto de elementos materiales esta integrado por todo aquello necesario para la prestación del servicio, como puede ser lamparas, portafocos, postes, cables, herramientas entre otros, y en los elementos humanos todos aquellos individuos debidamente capacitados y pertenecientes a un organismo encargados del presente servicio público.

El alumbrado público como servicio público municipal de primera instancia debe prestar de manera mínima los siguientes servicios:

- a) Alumbrado oficial
- b) Alumbrado de zonas públicas
- c) Alumbrado de vivienda
- d) Alumbrado de industria y comercio

En el alumbrado oficial se comprende aquel necesario para las oficinas gubernamentales, tales como el palacio municipal, cárcel municipal y en lo referente a las ocasiones especiales como en el caso de fiestas patrias o decembrinas.

El alumbrado de zonas públicas, corresponde a todos aquellos centros de desarrollo colectivo, como los mercados, escuelas, calles, parques, jardines, panteones, avenidas, entre otros, es decir, es el encargado del alumbrado de las zonas de uso común.

El alumbrado de viviendas es el referente al de la electrificación de las casas, permitiendo con esto la vida familiar del pueblo.

El alumbrado industrial y comercial, permite el desarrollo de las actividades económicas del municipio; en este renglón se tendría el alumbrado de la zona comercial o industrial de cada municipio en particular.⁸⁵

El alumbrado público al pertenecer a los servicios públicos debe estar reglamentado por cada municipio o por cada estado dentro de su reglamento estatal o municipal de la administración pública y que a su vez consignan como obligación principal del alumbrado público el ejecutar las obras de mantenimiento, conservación y ampliación del servicio de alumbrado.

A diferencia de los demás servicios públicos del municipio, éste se administra por medio de un organismo descentralizado como lo es la Comisión federal de Electricidad, la cual opera con estrecha relación del gobierno municipal; ya que el alumbrado es también un servicio administrativo inherente al gobierno municipal tal como lo estipula el artículo 115 fracción III de la Constitución Federal.

En México la Comisión Federal de Electricidad comenzó a laborar en el año de 1937, al poner en funcionamiento las plantas de Ixtapatongo, Santa Barbara y la de Berros. La Comisión Federal produce la energía necesaria para el alumbrado a través de plantas hidroeléctricas, termoelectricas y nucleares, con las cuales se da por

85 ibidem p.347

abastecida la comunidad de las colectividades municipales. Este servicio se presta a cambio del cobro por la distribución y consumo de la luz eléctrica.

"El alumbrado público da seguridad y comodidad a la comunidad, brinda una buena imagen al público y genera ingresos al estado por el cobro de derechos de alumbrado público, que tiene que ser pagado por los habitantes de las comunidades para ayudar a las autoridades municipales a pagar el consumo de energía eléctrica que es bastante elevado; pero no obstante el derecho aludido, una gran parte de los Ayuntamientos del país tienen adeudos cuantiosos y atrasados con la Comisión Federal de Electricidad."⁸⁶

Es importante señalar que además de la Comisión Federal de Electricidad, también se presta este servicio a través de otras comisiones locales de electricidad como la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, en el caso de los municipios del centro de la República.

"La instalación del alumbrado público se consigue por negociaciones del Ayuntamiento ante la oficina de la Comisión federal de Electricidad correspondiente en el Estado, haciendo pagos para que el sistema sea instalado."⁸⁷

"El mantenimiento menor, consistente en cambio de lámparas,

⁸⁶ GAMIZ PARRAL, op. cit. p.331

⁸⁷ C.N.E.M. op. cit. p.347

focos, pintar postes y vigilar su conservación y uso adecuado le corresponde al ayuntamiento. El mantenimiento de la infraestructura mayor, como serían postes, cables, torres, transformadores, generadores corresponde a la Comisión Federal de Electricidad.⁸⁸

Este servicio público al igual que los demás tiene objetivos, siendo el del alumbrado el de proveer de energía eléctrica e introducir alumbrado a las comunidades más necesitadas, beneficiando con ello la colectividad de cada municipio. Objetivo primordial del servicio de alumbrado, el cual puede llevar a cabo mediante la implantación de acciones que tengan como objetivo la instalación, adquisición de equipo y reparación del sistema de iluminación y, por la adquisición de elementos materiales necesarios para la implantación de la energía eléctrica, aunado a la concientización de la comunidad de la importancia del pago oportuno del servicio.

En la actualidad el servicio de alumbrado, aún a pesar de los esfuerzos federales, estatales y locales se encuentra bastante debajo de las necesidades totales del país, por lo cual existen comunidades en las que la energía eléctrica y el alumbrado son mínimos o en su defecto nulos, lo que permite pedir un mayor apoyo municipal en relación al gobierno estatal para fincar un mejor servicio de alumbrado público del Municipio, pues la disponibilidad de electricidad es en sí un índice de progreso; además de ser un elemento para el acceso de otros servicios

⁸⁸ Idem

públicos.

4.4. RASTRO Y PANTEONES

Como toda comunidad, existen necesidades, dentro de estas se encuentran las de tipo alimenticio y, el Municipio no es la excepción; por esto es necesario que cada Municipio cuente con un rastro o lugar autorizado para la transformación de los animales en signos de alimentación.

Ahora bien, todos los municipios del país cuentan con rastro o lugar autorizado al respecto? No, más sin embargo, en las cabeceras municipales si se cuenta con un lugar al respecto, aunque no necesariamente sea considerado como rastro; pues bien puede ser el lugar destinado para el sacrificio de los animales o el mismo lugar donde se expende la carne es el mismo de sacrificio para los animales. Lo anterior permite establecer la verdadera carencia de este servicio a nivel municipal.

Una vez apreciada grandes rasgos la virtualidad de los rastros, por estos se puede entender como "el servicio sanitario por el cual se controla la introducción de aves y ganado, la matanza y distribución de las carnes y sus derivados destinados al consumo de la población."89

89 C.N.E.M. op. cit. p. 353

Para el perfecto funcionamiento de un rastro se observan elementos esenciales, dentro de los cuales se localizan los siguientes:

- I. Introducción de las aves y ganado.
- II. Matanza de los animales y,
- III. La distribución de la carne y sus derivados.

Dentro de la introducción de los animales, el ayuntamiento debe observar y vigilar que la clase de animales que entran a su rastro sean de buena calidad para el consumo humano y que esta se encuentre en buenas condiciones físicas.

En la matanza del animal se deben de respetar las normas sanitarias al respecto expedidas por el municipio o por el propio Estado y ya en la distribución de la carne, se debe vigilar el buen pesaje y medidas, así como el perfecto estado sanitario de manejo de las carnes.

El servicio de rastros cuenta con varios servicios auxiliares necesarios para su correcto desarrollo, como lo es:

1. Almacenamiento del animal vivo en corrales.
2. Sacrificio del animal por métodos autorizados.
3. Desprendido de la piel o plumas.
4. Lavado de vísceras.
5. Refrigeración.
6. Enmantado.
7. Tirado de desperdicios no utilizables.
8. Apartado de desperdicios utilizables.

9. Distribución de las carnes a los locales expendedores.90

El servicio de rastro debe estar regulado por normas sanitarias, ya sean de tipo municipal o estatal, y por medio de las cuales el ayuntamiento realiza la verificación de estos centros de servicio; además de estar contemplado en la Constitución Federal como un servicio público municipal.

El rastro es administrado directamente por el ayuntamiento a manera de evitar la clandestinidad y la perfecta observancia de las leyes respectivas; aunque sin descartar la administración indirecta o por concesión a los particulares, al respecto, en la mayoría de los municipios al no poseer recursos para el establecimiento de un rastro o un lugar parecido, el Ayuntamiento permite al particular el establecimiento del mismo, claro esta, bajo el acatamiento de sus disposiciones respectivas a este servicio.

El servicio que presta el Ayuntamiento al rastro consiste en inspeccionar tanto las aves como el ganado que es introducido al rastro a efecto de verificar que no contengan enfermedades y que la carne en canal se maneje con las condiciones necesarias de higiene; realizar la matanza de manera no cruel o inhumana e incinerar a los animales enfermos para evitar que contagien o contaminen a los demás o a la carne en canal; mantener los corrales en buenas condiciones para los

animales vivos; observar la perfecta distribución de la carne y sus derivados a los comerciantes y público que acuden al rastro; vigilar el refrigeramiento de la carne en canal; cobrar los derechos de corral, almacenamiento y el mantener en buenas condiciones las instalaciones. Lo anterior refleja la importancia y la función del Ayuntamiento en la vida de un rastro municipal.⁹¹

El rastro como una obra pública debe contar con lugares idóneos para la realización de cada momento; en el proceso de inspección, sacrificio, control y distribución de la carne, tales como un corral, instalaciones para pesar, marcar y lavar la carne, así como crematorios y cámaras de refrigeración entre otros.

Apoyándose en lo establecido por la maestra Teresita Rendon Huerta, en los rastros se debería de contar mínimamente con las siguientes instalaciones:

***A) Area pública y Administración**

- plaza de acceso
- estacionamiento público
- espera de información
- contabilidad
- oficina del administrador
- sala de juntas
- oficina medico-veterinaria

⁹¹ cfr. C.N.E.M. op. cit. p. 353 y
Guía Técnica #21, op. cit. p. 12

B) Recepción y Registro

- caseta de control
- báscula
- oficina de registro
- patio de maniobras

C) Area de Corrales

- corrales de observación
- corrales de dieta
- corrales de capilla
- sacrificio urgente
- baños y bodegas

D) Zona de Trabajo o Area de Procesos

- departamento de matanza
- tratamiento
- sanidad
- otros servicios⁹²

Instalaciones por demás completas y perfectamente funcionales más sin embargo, inalcanzables para la gran mayoría de rastros del país, pues los ingresos y presupuestos obtenidos con que se cuenta no son lo suficiente para la realización de esta infraestructura de un rastro, aunque no deja de ser una ideal estructura de un buen rastro.

Por último, como todo servicio público municipal debe tener un objetivo, su funcionamiento, es decir, la razón de la prestación de un

92 op. cit p.243

servicio, siendo del rastro el garantizar condiciones aceptables de higiene y que los animales sacrificados estén sanos para un consumo humano.

Toda sociedad esta compuesta por individuos que nacen, se desarrollan y mueren, por lo tanto, una necesidad que se transforma en un servicio es el hecho de contar con un panteón, también llamado cementerio.

"La palabra panteón proviene del griego pan (todo) y de theos (dios) y que significa lugar de todo dios."93

Puede entenderse como panteón como aquel lugar donde se presta a la comunidad todos aquellos servicios funerarios, ya sea mediante administración directa del estado, o por medio de concesión.

Cabe mencionar que al respecto, la mayoría de las legislaciones municipales como el caso de Ecatepec en el estado de México entre otros, consideran al panteón como el lugar destinado a la inhumación e incineración de los restos humanos.

Los panteones municipales son muy necesarios para que la población tenga un sitio donde obtener servicios funerarios en forma económica e inmediata. Si un poblado no tiene servicio de panteón, sus

93 *ibidem* p.242

habitantes corren el peligro de contraer infecciones y/o epidemias; además de que el control de las defunciones por medio de los panteones ayuda a evitar los entierros ilegales o clandestinos debido a los hechos delictuosos. sin embargo, no todos los poblados de los municipios cuentan con un panteón, más en la gran mayoría si se cuenta con un panteón municipal para varios poblados de cada municipio.

De acuerdo con la reglamentación de los municipios al respecto, para el establecimiento de un panteón municipal, el ayuntamiento debe disponer de terreno suficiente destinado a proporcionar a la población el conjunto de servicios funerarios inherentes al mismo. En todo panteón deben prestarse tres servicios fundamentales y que son:

a) Inhumación, o sea el servicio de entierro del cuerpo.

b) Exhumación, que es el hecho de sacar los restos mortales, principalmente para su traslado a otro sitio.

c) Cremación, es decir, incinerar cadáveres, ya sea por voluntad o no de los familiares y por motivos de salud pública.⁹⁴

Además de estos servicios fundamentales, el servicio público municipal de panteones que proporcione el ayuntamiento, deberá contener para su mejor desarrollo y apoyo de las funciones encomendadas de velatorios, servicio de traslado, servicios de anfiteatro, oficinas de administración y un servicio de limpia.

⁹⁴ cfr. C.N.E.M., op. cit, p.357

Servicios anteriores que en la realidad no se ven exteriorizados en su totalidad, pues no se cuenta con presupuesto suficiente ni con autonomía financiera necesarios para sacar adelante este servicio y poder así ser un servicio público municipal en condiciones mínimas de funcionamiento.

El servicio de panteones en el municipio se rige por lo dispuesto en la Ley General de Salud, en los reglamentos que de ella se derivan, así como en lo establecido en la Ley de salud estatal y en su caso en el Reglamento de Panteones de cada municipio; tal y como lo establecen las legislaciones estatales y municipales.

"De acuerdo con el estudio de varias leyes orgánicas municipales del país, el servicio de panteones es de competencia exclusiva del H. Ayuntamiento en cuanto a su operatividad y propiedad; y podrá ser objeto de concesiones a los particulares de acuerdo a lo dispuesto a la Ley Orgánica Municipal del estado. En la actualidad, entonces, se cuenta con panteones municipales y panteones particulares".⁹⁵

Lo anterior deja de manifiesto la existencia de los panteones particulares y que son establecidos mediante la concesión; más sin embargo también se cuenta en la actualidad con agencias funerarias, las cuales prestan sus servicios de manera particular y que son una especie de servicios prefunerarios, pues preparan los cadáveres para

95 GAMIZ PARRAL, op. cit. p.332

su entierro e incluso prestan el servicio de transporte del cadáver a el panteón, ya sea municipal o particular.

El servicio de panteón tiene su objetivo principal en el hecho de proporcionar a la comunidad municipal el mínimo de servicios funerarios para satisfacer esta necesidad funebre.

Los panteones en la actualidad presentan una problemática para el municipio debido a la escasez de recursos monetarios y territoriales, ya que por un lado escasea el dinero para su perfecta prestación a la comunidad, y por el otro se deja ver cada día el problema de donde enterrar a las personas fallecidas, pues ya casi no hay cupo al respecto. Debido a lo anterior, el gobierno municipal y estatal proyectan soluciones al problema abriendo la prestación del servicio al particular para que este busque alternativas a los panteones.

4.5 MERCADOS Y CENTRAL DE ABASTO

El abasto de productos alimenticios de primera necesidad es cada vez más importante en los municipios, debido al desarrollo de la actividad comercial y al crecimiento de la población que demanda mayores cantidades de productos básicos para su consumo.

Por ello, los centros más importantes de distribución de productos en los municipios son los mercados y centrales de abasto, a ellos concurren productores, comerciantes mayoristas, detallistas y

consumidores a realizar operaciones de compra y venta de productos alimenticios, ya sea de la región o de otros lugares.

Debido al papel relevante que juegan los mercados y las centrales de abasto para la integración de los servicios públicos de primera necesidad, son considerados como sumamente importantes y así se debe observar primeramente que es un central de abasto y un mercado municipal.

En primera instancia el mercado es un sitio o lugar expresamente determinado por el ayuntamiento, destinado a la compra y venta a granel de productos de primera necesidad. El mercado municipal es concebido como una unidad comercial estructurada con base a la organización de pequeños comerciantes, que proporcionan a la población el abastecimiento adecuado de productos básicos de consumo en condiciones higiénicas y sanitarias.⁹⁶

De manera similar la maestra Teresita Rendón Huerta nos indica: "El mercado es el ámbito económico donde se enfrenta la oferta y la demanda para fijar un precio".⁹⁷

Estableciendo una conclusión al respecto, el mercado municipal es el lugar o local sea o no de propiedad municipal, donde concurren diversidad de comerciantes y consumidores en libre competencia, cuya

⁹⁶ Guía Técnica #17, La Administración de Mercados y Centrales de Abasto Municipales, México, I.N.A.P. 1986, p.17

⁹⁷ op. cit. 240

oferta y demanda se refiere a mercancías de diversa naturaleza.

Continuando, a la central de abasto se le puede entender "Como una unidad comercial de distribución de productos alimenticios que proporciona a la población servicios de abastecimiento de productos básicos al mayoreo".⁹⁸

Tanto en el mercado como en la central de abasto, son productos de comercio los de tipo perecedero como carnes, frutas, verduras, y alimentos no elaborados; y no en menor importancia artículos de uso doméstico y de otros destinados a satisfacer cualquier tipo de necesidades de la población municipal. A diferencia de la central de abasto, es más factible encontrar en los mercados locales de servicio a la comunidad como papelerías, zapaterías, plomerías o vidrierías, entre otras y, también como punto de diferencia primordial, es el hecho de que en el mercado se habla de la venta al menudeo y no al mayoreo como ocurre en la central de abasto; es decir, en el mercado se consume por satisfacción personal directa o individual de la familia y en la central, se consume para satisfacción de tipo comercial.

El servicio público de mercados y centrales de abasto, al igual que los servicios antes estudiados tienen la capacidad de poder prestar diversos servicios, entre los que se encuentran los siguientes:

⁹⁸ Guía Técnica #17, op. cit. p. 15

- a) Servicios de seguridad y limpieza
- b) Area de maniobras y estacionamiento de vehiculos de carga y particulares
- c) Andenes para carga y descarga de productos
- d) Bodegas para manejo y almacenamiento de mercancías
- e) Servicios de apoyo como básculas para pesaje y locales frigoríficos
- f) Servicios complementarios como sanitarios, cocinas, guarderías, estancias infantiles, farmacia y oficina de administración y quejas
- g) Areas verdes y de ornato.⁹⁹

Servicios anteriores que sirven para el buen funcionamiento del mercado y central de abasto municipales, permitiendo el buen desarrollo de comerciantes y consumidores de estas unidades comerciales.

Hablando del régimen legal de estos servicios, se remonta a la Constitución Federal en primer plano, al establecer como servicio público municipal en su fracción III del artículo 115 al de mercados y central de abasto; dentro de este nivel jurídico, es decir, el Federal, hablese también de la Ley de Planeación, la cual establece bases para la coordinación de acciones municipales referentes al abasto y al Programa Nacional de Alimentación.

Dentro de este nivel jurídico Estatal, se encuentra también la Constitución local, así como la Ley Estatal de Desarrollo Urbano reguladores de los presentes servicios; ya en un nivel jurídico municipal se observa el Bando de Policía y Buen Gobierno, el cual enuncia los servicios públicos a cargo del Ayuntamiento y asimismo el Reglamento de Mercados y el de centrales de abasto de cada Ayuntamiento en particular. Los cuales dan la perfecta organización de estos servicios.

La administración de los mercados y centrales de abasto se puede realizar bajo tres formas de administración de las mismas entre las que se encuentran:

- I. Administración directa, en esta forma de administración, el ayuntamiento, por conducto del área responsable de los servicios públicos, tiene a su cargo la organización, operación y funcionamiento del mercado y la central de abasto, quien para asegurar la prestación de este servicio nombra un administrador. El Ayuntamiento cubre directamente los gastos de operación.
- II. Administración por colaboración, significa la participación conjunta de las autoridades municipales con los propios usuarios comerciantes. Esta manera de administración se puede desarrollar a través de una empresa paramunicipal en la cual, el socio mayoritario sea el Ayuntamiento y el minoritario los usuarios comerciantes.
- III. Administración por Concesión. La concesión constituye una figura jurídica a través de la cual el ayuntamiento concede a los particulares interesados o en su caso, a los usuarios, la

administración y explotación de este servicio público. La concesión no implica la cesión o traslado de dominio de equipos e instalaciones, pues estas serán siempre del patrimonio municipal.

La concesión se realiza generalmente por la incapacidad financiera del Ayuntamiento en materia de practicar estas administraciones con recursos propios.¹⁰⁰

Es necesario estipular que para poder concesionar un servicio público, el Ayuntamiento debiera elaborar un contrato de concesión, por medio del cual se establezcan los derechos que corresponden legalmente al Ayuntamiento en la atención de los servicios públicos y las facultades que éste otorga al concesionario.

Para poder proporcionar perfectamente el servicio de mercados y centrales de abasto, al ayuntamiento le corresponde "el mantenimiento, control sanitario de las instalaciones;" por ejemplo, hacer que diariamente se barra y aseo toda el área interior y exterior, fumigar periódicamente, cuidar el buen estado de las instalaciones y edificios, mantener la vigilancia que se requiera, etcetera. "También debe controlar que los comerciantes fijos y ambulantes no falten a las condiciones mínimas de higiene, respeten los precios máximos establecidos, conserven en buen estado las instalaciones y guarden el orden debido."¹⁰¹

¹⁰⁰ cfr. *ibidem* p.p. 28-32
¹⁰¹ C.N.E.M. op. cit. p. 350

Para el perfecto cumplimiento de los fines de un mercado y central de abasto, estas deben reunir áreas básicas para su funcionamiento, de esta forma las áreas mínimas de un mercado son:

***A) Area Administrativa.**

- oficina administrativa
- pagaduría y caja
- área de sanidad y control
- sanitarios
- guardarropa
- área de utilería

B) Sección de Ventas

- comercio fresco y seco
- comercio humedo

C) Sección Comercial

- en la que se establecen boneterías, zapaterías, papelerías...

D) Sección de comidas y antojitos

E) Zona de comercio ambulante o temporal*102

Entrando a los servicios básicos de una central de abasto, se tiene
a los siguientes:

A) Estacionamiento para el público

B) Area de servicios generales

- servicio médico
- área de carga y descarga
- locales de bodega
- locales para almacenamiento de basura

C) Area Pública

- estacionamiento, pasillos peatonales
- servicios sanitarios, de cocinas y de paraderos
- locales comerciales

D) Area Comercial

- rampas y andenes para carga y descarga de mercancía
- básculas para pesaje
- locales de maduración y refrigeración de productos
- área de maniobras de vehículos de carga
- área de residuos

E) Area Administrativa

- oficina de administración general
- zona de utilería y limpieza
- zona de control de sanidad. 103

Area básicas de mercados y centrales de abasto municipales que no

son lo suficientemente reales, pues existen municipios en los que no se cuenta con este servicio materialmente hablando, por lo tanto menos se puede contar con esta infraestructura de servicios básicos de estos servicios; más sin embargo, en la gran mayoría de los municipios de la República se cuenta con una zona comercial, la cual hace las veces de mercado y central de abasto municipales. El municipio tal y como esta integrado actualmente carece de normas básicas en la presentación de estos servicios, y más aún, sólo cuentan con mercado y no con central de abasto o en su defecto sin ambos como se estableció anteriormente, sufriendo con ello un alza de precios y una disminución en el poder adquisitivo del habitante del municipio.

Por lo tanto lo anterior, la función reguladora del Estado, en sus tres niveles de gobierno debe precisar la coordinación de acciones que posibiliten el establecimiento de unidades de comercialización más modernas, permitiendo la eficacia en la distribución de los productos básicos y, estableciendo aquellos en los lugares que no existen y se necesitan o ampliando los que son insuficientes.

Finalmente, la creación de una central de abasto y un mercado municipal presenta como objetivo de creación la realización del comercio al menudeo y mayoreo a precios accesibles para toda la colectividad, y hacer llegar los productos de primera necesidad a la mayoría de la población de cada municipio en particular, afianzando con esto la perfecta armonía que debe de existir entre un gobierno y su pueblo.

4.6. OTROS SERVICIOS.

De igual manera a los antes desarrollados, existen servicios públicos municipales no de menor importancia, pero sí de mucho menor instalación en los municipios actuales, más sin embargo igual de necesarios para la vida social del Ayuntamiento.

Por lo cual es necesario citarlos y establecer las bases para su funcionamiento; de esta manera se tiene en primer lugar al servicio público de Educación.

EDUCACION

La Educación es "el sistema administrado por el Estado-Federación, Estados y Municipios conforme al artículo tercero Constitucional, para desarrollar armoniosamente las facultades de los mexicanos, para fomentar en ellos el amor a la patria y la conciencia de solidaridad, independencia y justicia social."104

El servicio de educación consiste en la planeación e impartición del programa nacional de educación y la administración de las instituciones dedicadas a este fin, mediante acciones concretas de docencia, desarrollo del programa, organización escolar, mantenimiento y conservación del mobiliario, equipo y edificios para el buen funcionamiento de las escuelas e instituciones educativas, así como el buen aprendizaje del educado.

104 C.N.E.M. op. cit. p.351

Más por el contrario, el servicio de educación municipal encuentra sus obstáculos, pues existen municipios con el servicio de educación preescolar y primaria para más de cinco poblaciones pequeñas, lo que aunado a la problemática económica no permite estudiar a la mayoría de los pequeños quienes son los directamente afectados.

El sistema educativo municipal debe contener o prestar los servicios de la educación básica, más sin embargo, existen ocasiones en que por situaciones financieras y de olvido gubernamental no se puede realizar esta, creando así municipios con deficiencia educativa.

Hablando de una educación media y superior a nivel municipal es casi nula, salvo en el caso de municipios económicamente activos como lo son las capitales de estados o aquellos industriales, además de los que poseen una superficie amplia para la instauración de estos niveles de educación. Generalmente esta educación se da en los municipios urbanos y no en los rurales ya que estos carecen en ocasiones de la totalidad de educación básica.

Este servicio público debe estar apoyado directamente por la Secretaría de Educación Pública a fin de enviar ayuda educativa a los Ayuntamientos y poblados más alejados, pues la educación básica es un derecho de todo mexicano, hablese a un nivel Federal, Estatal o Municipal. La Educación se encuentra regida básicamente en la Constitución Federal en su artículo tercero; y en forma de servicios se engloba en los establecidos al municipio en el artículo 115 también de la Constitución.

COMUNICACION

La comunicación de un municipio es también aspecto importante en la vida diaria de un ayuntamiento, es por ello que el municipio debe prestar de una manera directa o indirecta a través de la concesión este servicio municipal. La comunicación de los municipios mexicanos generalmente se encuentra concesionada, pues debido al déficit gubernamental que el estado-gobierno no pueden realizar de una manera directa la correcta aplicación de la comunicación del municipio.

Actualmente, el servicio de comunicación se presta mediante órganos paramunicipales y en su minoría por administración directa en contraste con la concesión.

La comunicación de un municipio se realiza básicamente por transporte, teléfono y telégrafo.

En los municipios de más de cien mil habitantes pueden ponerse en práctica sistemas de información por teléfono particular en comunicación con particular, empero en poblaciones pequeñas el teléfono se remonta a uno por comunidad o poblado, permitiendo con esto la comunicación de las poblaciones o municipios más alejados.

El sistema telefónico se realiza primordialmente por concesión mediante la Compañía de Telefonos de México, permitiendo a los particulares la explotación del recurso, en este caso el gobierno municipal tiene la obligación de vigilar el buen funcionamiento así como

el acatamiento de las normas establecidas al respecto."105

"Los municipios con más dificultades de comunicación pueden hacer un contrato para la utilización de equipo telegráfico y obtener una concesión para la transmisión de mensajes en forma directa. Estas se tramitan y otorgan para que se utilice equipo propio o proporcionado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes."106

Al respecto los maestros Jiménez Ottalenco y Jorge Moreno Collado indican lo siguiente: "Dentro de este equipo de servicios"-refiriéndose a la comunicación "el teléfono con red interna abarca a un número reducido de localidades, mientras que el teléfono con red externa, la oficina de telégrafos y correos, son servicios de expansión media. Por otra parte, siempre es posible encontrar entre las localidades mayores todos los servicios de comunicación personal. Entre las localidades medianas el teléfono con red interna tiene un grado de expansión medio, mientras que la oficina de correos, la de telégrafos y el servicio de teléfono con red externa, son servicios de expansión mayor."107

Lo anterior nos indica que en las comunidades mayores, los servicios públicos municipales de comunicación no son un problema, ya que en su mayoría si se cuenta con ellos. Estos servicios públicos se regulan directamente por la Secretaría de Comunicaciones y

105 Ibidem p.363

106 Teresita Rendón Huerta, op. cit. p. 244

107 cit. por Ibidem, p.246

Transportes así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública del estado o municipio de que se trate.

CALLES, PARQUES Y JARDINES

En el plano de servicio de calles, parques y jardines, se entiende por calle "El área dominal que debe tener un nombre, número o cualquier otro indicador que permitan su identificación o localización y que esta determinado al tránsito.

Parque y jardín, es el área destinada a la recreación, en donde la población puede estar en contacto con la naturaleza y realizar actividades de libre esparcimiento."108

Las calles en un municipio van en orden a la planeación y edificación del mismo, así las calles de un municipio permiten la estructuración de lotes destinados al domicilio particular o bien a otra actividad distinta, como puede ser la industria y el comercio.

La calle del municipio urbano o conurbano son de vital importancia, pues en la organización de estas se encuentra la armonía de la edificación.

"La calle es parte de la vía pública y esta es todo espacio de uso común, así como el conjunto de redes de infraestructura, que por su

108 *ibidem* p. 247

propia naturaleza sea destinado a libre tránsito. Toda calle debe contener banquetas o aceras, las calles son para la libre circulación del peatón y una zona para el tránsito de vehículos."109

En el Ayuntamiento de tipo rural, las calles son mínimas, pues sólo es necesaria la planeación de caminos libres y senderos para el libre tránsito de peatones, vehículos y animales de trabajo.

Los parques y jardines con el crecimiento de los núcleos poblacionales se han hecho cada vez más necesarios en los municipios de un tipo urbano, pues en estos el mismo crecimiento demográfico y de desarrollo hacen más necesaria la creación de parques y jardines para el sano esparcimiento de sus habitantes; a diferencia de los municipios rurales o conurbanos en los que aún se cuenta con lugares de áreas verdes y campos libres para el buen desarrollo físico del ser humano, como puede ser a través del deporte o el esparcimiento del individuo en los parques y jardines.

En el establecimiento de un parque y jardín, se deben prestar básicamente los servicios de:

- 1-jardines ornamentales
- 2-instalaciones deportivas
- 3-servicios higiénicos
- 4-instalaciones de refrigerio

5-Juegos metálicos

El servicio de calles, parques y jardines tiene como finalidad principal u objetivo el prestar a la comunidad una estructura de planeación de su localidad a través de las calles y de un sano esparcimiento por medio de los parques y jardines; tal y como se establece en el reglamento interior de cada municipio en particular.

SALUD

Como todo ser, la población de un municipio esta expuesta a tener enfermedades y accidentes, por tal motivo, más que un servicio público de salud, es considerado como una obligación del gobierno Federal que se tiene que hacer llegar tanto a los Estados como a los Municipios.

La salud de los municipios es cuidada por el sector salud, dependiente de la Secretaría de Salud, y se rige por la Ley general de Salud, además por el Reglamento de Salud Estatal y la Ley Estatal de Salud.

Los gobiernos de los Estados y las dependencias federales que integran el sector salud, : Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) deben brindar apoyo y proporcionar asistencia técnica a las autoridades municipales para la ejecución de los programas de salud.

"El servicio público de salud procura que la población tenga acceso a un derecho social que tienda a prevenir y combatir las enfermedades y atender situaciones de medicina de urgencia de los habitantes del municipio para contribuir a su bienestar social y de salud.

El servicio de salud a nivel municipal consiste en la promoción, integración, administración y apoyo económico de las instituciones de beneficencia a las que puede recurrir la población para la prevención de la salud y atención médica a través de dispensarios en lugares apartados de la República, o en clínicas de medicina general en lugares más cercanos a las grandes ciudades."110

En esencia el servicio de salud a nivel municipal es prestado por dispensarios y clínicas rurales de salud las cuales a veces no cuentan con los suficientes recursos materiales y económicos para el buen desarrollo de su objetivo, el cual es proteger la salud física y mental de la población municipal.

SEGURIDAD PUBLICA

Que es la seguridad pública?, "es el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comites de protección civil al conjunto de la comunidad."111

110 Guía Técnica #15, La Asistencia Social Municipal, México, I.N.A.P. 2a reimpresión 1992, p.8

111 Guía Técnica #24, La Seguridad Pública Municipal, México, I.N.A.P. 1988, p.9

La seguridad pública de los municipios debe de contener mínimamente con los servicios de :

- a) policía municipal.
- b) juzgados calificadoros.
- c) cárcel municipal.
- d) bomberos.

Al ser la seguridad pública un acto del gobierno, este debe de estar reglamentado para su buen funcionamiento, de esta forma y atendiendo a los tres niveles de gobierno se encuentra regida a nivel Federal por la Constitución Federal, la cual garantiza la protección a los derechos de los individuos y que otorga al Ayuntamiento facultades para prestar este servicio a la población municipal; a nivel Estatal, regula la seguridad pública la Constitución Estatal, así como la Ley de Seguridad Pública del Estado, la cual establece las bases para la organización, funcionamiento y distribución de la seguridad pública; y, finalmente en un nivel municipal habiéndose de la Ley Orgánica Municipal, el Bando de Policía y Buen Gobierno, Reglamento de Seguridad Pública, Reglamento Interior de Policía Municipal así como la existencia de disposiciones administrativas al respecto.

En material de seguridad pública municipal, el Ayuntamiento es el único con capacidad jurídica de administrar este servicio, en razón de radiar el poder público en el gobierno del Ayuntamiento. A contrario de los demás servicios públicos antes mencionados y estudiados en donde si se da cabida a la concesión. Además de englobar la función pública, la facultad de exclusividad de la impartición de la justicia y la

Implantación de la paz social.

La policía municipal como parte de la seguridad pública es la institución pública encargada de auxiliar y orientar a la población en el cumplimiento de las leyes, reglamentos, disposiciones administrativas, usos y costumbres de la sociedad que tienden a regular el orden y la paz pública, así como el bienestar y tranquilidad de la comunidad.

La policía municipal tiene encaminada la protección de la sociedad, y entre sus funciones más comunes se encuentran:

- a- vigilar el orden público
- b- indagación e investigación preliminar de delitos y del delincuente.
- c- control de conductas delictuosas entre los miembros del Ayuntamiento.
- d- control de conductas atentorias a la tranquilidad pública.
- e- prevención de actos delictivos y violación a la legislación municipal.¹¹²
- f- detención de infractores y delincuentes
- g- protección física de la ciudadanía ante actos violentos.
- h- organización del archivo policiaco.
- i- orientación a la ciudadanía en relación a normas y disposiciones que rigen al municipio
- j- asistencia social a la comunidad.
- k- administración y operación de los centros de readaptación.
- l- vigilancia de lugares e instituciones de uso común.¹¹³

112 cfr. Teresita Rendón Huerta, op. cit. p. 254

113 Guía Técnica #24, op. cit. p.p. 12-13

La policía municipal tiene una comandancia de policía, la cual es la responsable directa de la policía y que a su vez cuenta con órganos de dirección, administración, operativos y órganos auxiliares. Esta institución cuenta en su base funcional con elementos de policía municipal y que son las personas que tienen plaza de policía. En algunos municipios el encargado de estas personas es el denominado Comisario municipal, quien en los municipios rurales es la máxima autoridad en materia de justicia.

En otros municipios, es decir los conurbanos y urbanos se cuenta con el Juez Calificador y tiene como funciones principales las de:

- 1- conocer de aquellos asuntos civiles que tengan que ver con la infracción a los reglamentos municipales y disposiciones administrativas del Ayuntamiento.
- 2- conocer de los delitos que sean del orden administrativo de competencia del municipio, tales como operación de establecimientos y vagancia.
- 3- dictaminar en coordinación con el Presidente Municipal y el Comandante de Policía sobre la movilización de la policía municipal para atender algún caso o situación específica.
- 4- calificar las faltas a los reglamentos municipales y determinar las sanciones correspondientes.
- 5- coordinar la detención y absolución de infractores a los reglamentos municipales.
- 6- Informar al Presidente Municipal de las incidencias ocurridas en

el día.114

Estos juzgados estan a cargo de una autoridad auxiliar del ayuntamiento y que es conocida como juez calificador o juez municipal. Existen asuntos que al no encontrarse dentro de los que son competencia del juez municipal pasan a ser parte del juzgado estatal o federal en su caso.

La cárcel municipal es la institución encargada de la custodia de las personas que hayan sido enjuiciadas por una autoridad competente.

Estas cárceles sólo son de paso, pues se tiene a los detenidos con carácter provisional hasta el traslado del reo al reclusorio o centro de rehabilitación estatal; limitando a la cárcel municipal a la detención y arresto con carácter preventivo. Es de suma importancia aclarar que no en todos los municipios se cuenta con estas cárceles, por lo que sólo se puede acudir a la cárcel estatal o en su defecto a lugares apropiados que no representan en mínimo a la cárcel municipal que debe de contar todo municipio.

Otro aspecto importante dentro de la seguridad municipal lo es el servicio de Bomberos, aunque de manera utópica pues en la actualidad este servicio no es suficiente ni en las grandes ciudades.

114 *ibidem*, p.24

Los bomberos son el servicio de seguridad pública de auxilio que presta el Ayuntamiento en casos de emergencia, como lo son: incendios, derrumbes, terremotos, accidentes vehiculares, inundaciones, ciclones entre otros.

"Este servicio de bomberos se debe proporcionar con la participación permanente del personal encargado de mantener en buen estado el equipo necesario."115

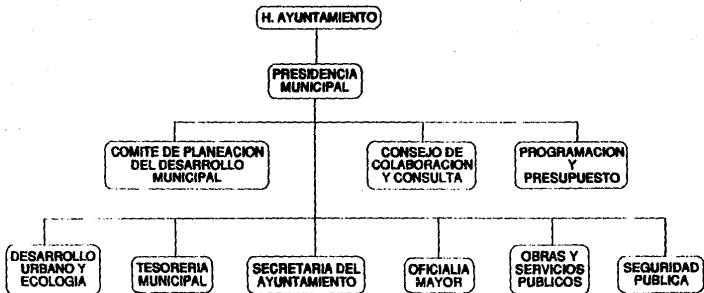
La seguridad pública, recibe sus recursos financieros según el presupuesto de egresos del municipio, por lo que dependen de las estimaciones que se realizan en la partida presupuestal del Ayuntamiento.

La seguridad pública tiene su objetivo primordial basándose en la salvaguarda de la población por alteraciones de la paz, tranquilidad y delitos atentorios contra los intereses individuales y colectivos.

Con lo anterior se da por concluido el capítulo referente a los servicios públicos municipales; aclarando que no todos ellos existen en la mayoría de los municipios de la República. Dando con lo anterior el déficit de servicios públicos en los municipios y que refleja el atraso de una comunidad.

ANEXO 1

ESTRUCTURA DE ORGANIZACION DEL MUNICIPIO



CONCLUSIONES

PRIMERA. Como toda sociedad en constantes cambios ya sean políticos, sociales, económicos o bien de otra índole, es lógico y necesario que sus bases legales o reglas jurídicas vayan evolucionando de manera igualitaria a esta. De esta forma es como el Municipio no es la excepción, pues al ir evolucionando y traer consigo un constante desarrollo, fue necesario que su legislación local y más aún las bases jurídicas federales como lo es en este caso la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fueran creciedo y cambiando junto con el propio municipio, y es así que a través de los períodos históricos de nuestro México pasando desde la época Colonial y hasta llegar al México Contemporáneo, el Municipio y la legislación aplicable fueron luchando por conseguir la armonía necesitada para su correcta unión, dando lugar con lo anterior a un municipio fresco, perfectamente delimitado y con una esfera legal completamente de acuerdo a la sociedad municipal sin estar cerrado al cambio, pues el futuro no se detiene y es necesaria la adecuación legal a cada sociedad y su tiempo.

SEGUNDA. El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de todos los estados de la República Mexicana. Es la célula primaria de vida de nuestra sociedad mexicana, pues es aquí en donde se dan los cambios y necesidades que se reflejan en el avance o retraso del pueblo de México.

El Municipio es una institución administrativa de Derecho Público

con un gobierno propio perfectamente delimitado y con funciones específicas, las cuales se llevan a cabo bajo la dirección, vigilancia y ayuda de un Ayuntamiento.

El Ayuntamiento a su vez cuenta con órganos y autoridades del Municipio que se encargan del perfecto desarrollo municipal, así como de mantener la perfecta relación estado-sociedad alcanzando con esto un viejo objetivo estadual como lo es el bien común, traducido en la perfecta armonía y convivencia de la sociedad y su estado de gobierno.

El municipio esta regido por leyes locales, estatales y federales que le facultan y obligan a desarrollar sus actividades en completo acuerdo con estas, obteniendo así facultades y obligaciones dentro de un ámbito legal que esta adecuado al tiempo que se vive.

TERCERA. El Municipio para llevar a cabo la satisfacción de las necesidades colectivas del mismo, se ve en la necesidad de ayudarse de varios órganos, los cuales se encargan de actividades específicas y que en este caso son los encargados de los servicios públicos. El servicio público es un acto administrativo por el cual se busca la satisfacción de una necesidad general de la sociedad municipal.

El servicio público es una facultad y obligación de todo municipio, consagrada tanto en la constitución Federal como en la legislación municipal respectiva.

Este servicio público puede estar clasificado de acuerdo al tipo de servicio de que se trate, o al tipo de necesidad que satisfaga o bien de acuerdo a quien lo preste, pues el servicio público puede ser objeto de concesión a los particulares o ser prestado directamente por el

gobierno municipal.

Para la correcta aplicación de los servicios necesarios de un municipio se atiende a las propias necesidades solicitadas por el pueblo, más sin embargo, el propio gobierno municipal es quien delimita y ordena que servicio se presta y a que núcleo de la población se va a proporcionar, observando siempre la prioridad de tal o cual servicio o la necesidad del mismo., dando de esta manera, una aplicación de servicios de acuerdo a la necesidad que se tenga del mismo o en función de las prioridades de la comunidad.

Los servicios públicos están delimitados para cada órgano encargado de los mismos, es decir, existe un Departamento o Dirección encargado de uno, varios o la totalidad de la administración, aplicación y distribución de los servicios, permitiendo con ello la perfecta aplicación de los mismos dentro de la vigilancia del propio municipio y, que se llevan a cabo por medio de autoridades municipales y empleados encargados de estas funciones.

CUARTA. La correcta prestación de los servicios públicos municipales esta enmarcada dentro de variados servicios, es así, que existen servicios de agua potable, alcantarillado, calles, mercados, rastros, panteones, salud, seguridad... entre otros. Más sin embargo, se tiene que la mayoría de estos servicios no se prestan en todos los municipios de la República, ya que existen diversidad de factores que hacen imposible la aplicación de los servicios, como lo es el factor económico y el factor de olvido gubernamental. Pues mientras no se tiene el suficiente presupuesto para la totalidad de los recursos,

también se olvidan las carencias de las localidades más apartadas, poniéndolas, en este caso en carencia de servicios; no permitiéndose el desarrollo de una comunidad determinada.

Pero no todo es carencia, en la mayor parte de los municipios se cuenta con el mínimo de servicios necesarios para el buen desarrollo de estos. Hablese de los municipios económicamente hablando en los cuales no hay carencia de servicios, pues estos son a veces más importantes que la propia capital del estado, y que por lo tanto tienen la totalidad de los servicios con que debe contar un municipio.

Los servicios públicos municipales son reflejo del avance de una comunidad, por tanto, es necesario dar más auge e importancia hacia la prestación de estos servicios, tal y como se ha venido dando el desarrollo municipal en búsqueda de la libertad y desahogo de la vida del municipio.

Por último, el Municipio al ser el pilar de la vida nacional necesita de un apoyo mayor tanto del pueblo como del gobierno para seguir creciendo en un ambiente de libertad, democracia y comodidad social, pues estos factores son los objetivos de todo grupo de hombres que viven unidos en sociedad, y que se traduce en una perfecta relación integral de los municipios.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO. Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, 9a edición, México, Porrúa, 1990

ARTEAGA NAVA. Elisur, Derecho Constitucional estatal, México, Porrúa, 1988

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, El Municipio Mexicano. C.N.E.M., México D.F., 1990

DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia verdadera de la conquista de la nueva España, Porrúa, México, 1980

GAMIZ PARRAL, Maximo M., Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas, México, U.N.A.M. 1990

GARCIA OVIEDO. Carlos, Derecho Administrativo, tomo I, México, Porrúa, 1977

JIMENEZ OTTALENGO y MORENO COLLADO. Los Municipios de México, U.N.A.M. 1978

LEON HOMO, La reforma Imperial y el Urbanismo en la antigüedad, México D.F., U.T.E.H.A., 1956

MARIA DIEZ, Manuel, Derecho Administrativo, tomo III, 6a edición, edit. OMEBA Argentina, 1989

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, I.N.A.P., ed. 2a, México, 1992

MONTAÑO, Agustín, Manual de Administración Municipal, 3a reimpresión, México, Porrúa, 1987

MUÑOS VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU, Elementos Jurídico históricos del municipio en México, UNAM, 1989

NICOLAS LOPEZ, Jaime, Derecho Fiscal Municipal, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. U.A.S.L.P., 1990

OCHOA CAMPOS, Moises, La Reforma Municipal, Edit. Porrúa, México, 1979, 3a edición

OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 59a Edición, México, Porrúa, 1988

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, Diccionario Jurídico mexicano, México, 1989. Porrúa

RENDON HUERTA BARRERA, Teresita, Derecho Municipal, México, Porrúa, 1985

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, tomo I, 14va edición, México, Porrúa, 1988

UGARTE CORTES. Juan. La Reforma Municipal, México, Porrúa, 1985

L E G I S L A C I O N

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 93a Edición, México, Porrúa, 1993

Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de México, México, Ediciones Municipales, 1991

Reglamento de Policía y Buen Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, México, Ediciones Municipales 1991

Reglamento de Seguridad Pública Municipal de Ecatepec de Morelos, México, Ediciones Municipales, 1991

Reglamento de Panteones del Municipio de Ecatepec de Morelos, México, Ediciones Municipales, 1991

Decreto de Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de Febrero de 1983, Secretaría de Gobernación

ECONOGRAFIA

Guía Técnica #1, Administración Pública Municipal, México, I.N.A.P., 1985

Guía Técnica # 2, La Reglamentación Municipal, 2a edición, México, I.N.A.P. 1992

Guía Técnica # 7, La Administración del personal municipal, 2a edición, México, I.N.A.P. 1985

Guía Técnica # 8, Administración y Reglamentación del desarrollo urbano municipal, México, I.N.A.P. 1985

Guía Técnica #9, La Administración de los Servicios Públicos Municipales, México, I.N.A.P. 1985

Guía Técnica # 10, La Planeación del desarrollo Municipal, México, I.N.A.P. 1985

Guía Técnica #15, La Asistencia Social Municipal, México, I.N.A.P. 2a reimpresión 1992

Guía Técnica #17, La Administración de Mercados y Centrales de Abasto Municipales, México, I.N.A.P. 1986

Guía Técnica #19, Administración de los Residuos Sólidos en el Municipio, México, I.N.A.P. 1986

Guía Técnica #21, La Administración de los Reseos Municipales, México, I.N.A.P. 1987

Guía Técnica #22, La Administración del Servicio Público de Agua Potable y Alcantarillado, México, I.N.A.P. 1988

Guía Técnica #24, La Seguridad Pública Municipal, México, I.N.A.P. 1988

Enciclopedia Jurídica, OMEBA, Buenos Aires Argentina, 1978

Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec de Morelos, 1991-1993, Ediciones del Ayuntamiento, 1991