



6

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ARAGON

LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS  
PÚBLICOS EN LOS MUNICIPIOS  
URBANOS

290573

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JUAN CARLOS ALCALA AGUILAR

ASESOR:  
LIC. IGNACIO ESPINO FRANCO.

SAN JUAN DE ARAGON ESTADO DE MEXICO MARZO DEL 2001.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

La presente Tesis se elaboró en el Seminario de Derecho Constitucional, Teoría del Estado y Derecho Ecológico de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón, bajo la Asesoría del señor Licenciado Ignacio Espino Franco, Profesor de la materia de Derecho Administrativo.

A la memoria del señor Ingeniero  
Don Francisco Alcalá Orta, y de  
Doña María García Muñoz.

Así como de la de un irreparable  
amigo, el señor Licenciado Faustino  
Pérez González.

**Con especial agradecimiento  
por su valiosa ayuda en la  
elaboración del presente  
trabajo, a mi señora madre,  
Doña Elpidia Aguilar y García.**

**A Maria Reyna, mi esposa, por  
su ayuda y apoyo durante mi  
formación profesional.**

**A mis hijos, Carlos Eduardo,  
Diana y Mónica a quien espero  
sirva el presente esfuerzo.**

**A mis hermanos y hermanas  
con quien he andado ya gran  
parte de esta vida.**

**Yo lo pregunto.**

Yo, Nezahualcóyotl lo pregunto:

¿ Acaso de veras se vive  
con raíz en la tierra ?

No para siempre en la tierra:  
sólo un poco aquí.

Aunque sea de jade se quiebra,  
aunque sea de oro se rompe,  
aunque sea de plumaje de quetzal  
se desgarrá.

No para siempre en la tierra:  
Sólo un poco aquí.

Nezahualcóyotl, Rey Poeta

1402 - 1472

# I N D I C E

## LA DESCENTRALIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS URBANOS

Introducción.	Pág. IX
---------------	------------

### CAPITULO I

#### ORIGEN Y DESARROLLO DE LA INSTITUCION MUNICIPAL EN MEXICO

1.1 Aspectos Históricos del Municipio. . . . .	2
1.2 El Municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. . . . .	17
1.3 El Fortalecimiento Municipal derivado de la Reforma al Artículo 115 Constitucional . . . . .	24

### CAPITULO II

#### EL MUNICIPIO EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

2.1 Definición y Elementos del Estado . . . . .	37
2.2 Los tres niveles de gobierno: Federal, Local y Municipal. . . . .	43
2.3 La Descentralización en el marco del Estado Federal Mexicano. . . . .	48

### CAPITULO III

#### LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

3.1 La Administración Pública Municipal. . . . .	54
3.2 Aspectos Teóricos y Constitucionales de los Servicios Públicos Municipales. . . . .	64
3.3 La Descentralización Administrativa de los Servicios Públicos Municipales como vía de	

modernización de la Administración  
en los Municipios Urbanos. . . . . 70

Conclusiones . . . . . 92

Bibliografía . . . . . 100

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

El Municipio Mexicano enfrenta una grave crisis en materia de prestación de servicios públicos que por mandato constitucional están a su cargo. La reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 3 de febrero de 1983 y su posterior del 22 de diciembre de 1999, establece que los ayuntamientos del país deben de proveer lo necesario para que sus gobernados accedan a los mínimos de bienestar social; es decir, a servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; -- alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; - panteones; rastros; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública; policía preventiva y tránsito; así como los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales, socio económicas y capacidad administrativa y financiera de los municipios.

Tal encomienda a cargo de los ayuntamientos resulta de --- grandes dimensiones y de difícil solución al corto y mediano -- plazos, pues tan sólo tomando como ejemplo el servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos que debe prestar el ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Estado de México - Municipio que se toma como referencia en la presente tesis - es de advertirse el problema que deben resolver, pues datos oficiales de dicho Ayuntamiento indican que: **Anualmente se recolectan quinientas mil toneladas de basura, que se deposi---**tan en un tiradero a cielo abierto y un relleno sanitario pró--ximos a agotarse, información que nos da una clara idea del problema a solucionar en sólo uno de los servicios de un Munici---pio.

A esa problemática, que en forma directa deben resolver -- los ayuntamientos del país, se suman otros factores que la agravan, tales como el crecimiento demográfico y urbano de las grandes ciudades, la contaminación ambiental y la ilegal y desordenada explotación de recursos naturales, por una parte, y por -- otra, aspectos que pueden señalarse como de índole formal y que vienen afectando a la Institución Municipal desde sus orígenes, y que pueden resumirse en el rezago histórico que existe en las legislaciones locales y en la reglamentación municipal, respecto al Municipio como forma de gobierno; a ello, se suma la ausencia de una Teoría del Derecho Municipal, que permita profundizar en el estudio del Municipio Libre, institución que hasta antes de la citada reforma de 1983, prácticamente fue letra --- muerta.

Tal rezago en materia municipal, se refleja en las formas o sistemas de prestación de los servicios públicos municipales cuyas estructuras son rebasadas por la demanda que deben satisfacer, sobre todo en aquellos **municipios urbanos**, en donde su población ha llegado a rebasar en mucho el **millón de habitan---**tes; de ahí, que resulta inaplazable impulsar una legislación -- en los Estados, que reglamente plenamente los principios **consti**tucionales previstos en el 115, y se impulse la modernización -- de los gobiernos municipales; pues si bien, dicho artículo **consti**tucional, ha hecho evolucionar al Municipio Mexicano, **consoli**dándolo como uno de los órdenes de gobierno del Estado, con facultades, competencia y recursos necesarios para atender a sus necesidades, aún falta mucho por legislarse, reglamentarse, **de**batirse y estudiarse, para que esa Institución corresponda al -- proyecto de Nación previsto en nuestra Ley Fundamental.

Por lo anterior, es intención del presente trabajo de **te--**sis, hacer un estudio de los antecedentes históricos del **Munici**pio Mexicano; de analizar las reformas constitucionales que han permitido su evolución; de analizar brevemente los elementos -- del Estado Federal Mexicano, sus órdenes de gobierno y el **proce**

so de descentralización que viene llevando a cabo. Para por último, tomando como referencia la legislación del Estado de México, estudiar la organización político administrativa de sus gobiernos municipales y establecer mediante datos estadísticos -- del Municipio de Nezahualcóyotl, la problemática que enfrentan las grandes ciudades en materia de prestación de servicios públicos, haciendo desde luego, un estudio de cada uno de ellos, -- así como de los elementos y características de la descentralización administrativa.

En suma, es finalidad de la presente tesis, buscar el establecer la importancia que reviste el orientar la actividad de los gobiernos municipales, sobre todo de aquellos de carácter urbano, hacia esquemas de descentralización, con lo que se evitaría una nueva centralización de funciones y recursos, que por el efecto de la ineficiencia e ineptitud, que seguramente resultarían de esa forma de administración, se orientaría la prestación de los servicios municipales hacia esquemas de privatización, contrariando con ello el espíritu de la Reforma Constitucional en materia municipal del 3 de febrero de 1983.

## **C A P I T U L O I**

### **ORIGEN Y DESARROLLO DE LA INSTITUCION MUNICIPAL EN MEXICO**

- 1.1 Aspectos Históricos del Municipio.**
- 1.2 El Municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- 1.3 El Fortalecimiento Municipal derivado de la Reforma al Artículo 115 Constitucional.**

## 1.1 Aspectos Históricos del Municipio.

### Epoca Prehispánica.

La forma de organización social y territorial en México anterior a la colonia se localiza en el Calpulli, forma de gobierno no instaurada por la Cultura Azteca.

El Calpulli era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos cotidianos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo Calpulli y reconocían una autoridad que resolvía problemas del orden comunal. (1)

Sus características, entre otras, eran las siguientes:

- Fue una forma de organización social desarrollada por el Estado Azteca para imponer su forma de gobierno.

- El Estado Azteca solamente se interesaba por la apropiación del producto y trabajo de los pueblos que sometía, ajustando el Calpulli a la organización y distribución de la propiedad conforme al régimen que los pueblos sometidos habían desarrollado.

- La forma de cultivar la tierra era del orden comunal y de sus rendimientos se cubrían las necesidades particulares y el pago de tributos.

- Al existir un régimen de propiedad comunal, la tierra se tenía en usufructo de por vida, con la obligación de cultivarla bajo la pena de perder ese derecho.

1 Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Gobierno y Administración Municipal en México. México. Secretaria de Gobernación, 1989 pág. 20.

- El Estado gozaba de tierras que destinaba, por una parte, al sostenimiento de la vida religiosa y por la otra, al sostenimiento de los señores y su corte, o bien a cubrir los gastos de guerra.

- El Calpulli se organizaba para su funcionamiento y gobierno bajo la siguiente estructura:

Calpuleques, quienes formaban el Consejo de Ancianos encargados de designar a los funcionarios del Calpulli.

El Tlatoani, gobernante de la comuna, encargado de conservar el orden e impartir justicia.

Tecuhtli, responsable de la milicia y encargado de instruir militarmente a los jovenes de la comuna.

Tequitlatos, encargados del régimen agrario.

Calpizques, recaudadores y administradores de tributos.-

Sacerdotes, médicos y hechiceros a cargo del Calpulli. -

### **Epoca Colonial.**

La Institución Municipal implantada en las colonias españolas a raíz de la conquista, estuvo determinada por tres corrientes fundamentales: " La visigótica con el concilium; la romana con el régimen edilicio, y la árabe con la figura del alcalde " (2). El Municipio así concebido, constituyó un instrumento determinante para ejercer y conservar el dominio español sobre tierras y pobladores de lo que serían las colonias españolas.

2 Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. México. Secretaria de Gobernación, 1989 pág. 93.

Ese proceso histórico que fue la conquista española y que involucró a la Institución Municipal para ejercer su dominio, - encuentra su origen en el descubrimiento de la Villa Rica de - la Vera Cruz, realizado en 1519 por la exploración integrada - por Hernán Cortés y su compañía militar, quiénes ante la riqueza de aguas, tierras y bosques hallados, deciden iniciar lo -- que sería la conquista del Imperio Azteca; por lo que buscando dar legitimidad a sus actos, en nombre de los reyes y por tanto de la Corona Española " ... fundan el primer Municipio y Cabildo -- formados en México a la usanza del derecho municipal español de la edad -- media, ... " (3), instaurando un gobierno que legalmente amparaba las acciones que los españoles realizarían para apoderarse de las tierras y riquezas que se mostraban ante sus ojos, " consecuentemente con la idea de que aquel cuerpo político era la junta del poder por todos reconocida, en ausencia del soberano, Hernán Cortés resigno en manos de la nueva corporación sus deficientes títulos emanados de Diego de Velázquez, ... " " ... Cortés Capitán General de las milicias de Veracruz, en aquellos tiempos en que aún tenían las villas y ciudades pendón, milicia y alférez que les permitían empresas guerreras, iba a conquistar el imperio - de Moctezuma, a organizar ejércitos y celebrar alianzas; y el mismo Cortés - como Justicia Mayor de aquella villa, iba a extender su jurisdicción a todo el país, a dar ordenanzas, a fundar poblaciones y a administrar justicia a españoles e indios. " (4)

Al establecer una organización política y administrativa - fundada en las instituciones jurídicas españolas, se inicio en lo que fue la Nueva España, una nueva forma de gobierno, que - ajustada a los requerimientos de las nuevas colonias, normaría la vida de la comunidades españolas e indias, propiciando bases de autonomía y democracia, características propias de la Institución Municipal, la que transformada por la evolución natural de los procesos históricos, esta vigente en nuestro país bajo-

3 Centro Nacional de Estudios Municipales. Ob. Cit. P. 21.

4 Esquivel Obregón, T. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tercera Edición. Editorial Porrúa, 1994 pág. 326.

la figura del Municipio Libre; al respecto el licenciado Esquivel Obregón, señala:

El primer acto político y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación sugerida por Cortés y realizada por él y sus -- compañeros de la Villa Rica de la Vera Cruz. Acto trascendentalísimo en la -- Historia del Derecho en México, no sólo por su prioridad cronológica respecto a todo lo que se hizo después para la creación de una nación nueva, sino por que revela el espíritu jurídico que presidió en los actos de Cortés y -- sus compañeros en el descubrimiento de estas tierras. (5)

Consumada la derrota del Imperio Azteca e instalado en la capital de la ya Nueva España, Cortés inicia diversos actos pretendiendo pacificar y normalizar la vida de las comunidades sometidas y de aquellas formadas por españoles, promulgando de -- 1524 a 1525 varias ordenanzas encaminadas a organizar la vida -- política y social de esas nuevas comunidades.

Siendo de importancia para el presente estudio analizar di versas instituciones o normas que rigieron en las municipalidades de la Nueva España, haremos un extracto de las opiniones de los autores consultados en este punto de estudio, para enfocar una idea que establezca un antecedente histórico de las estructuras de gobierno municipal hoy vigentes.

**Ordenanzas de Cortés de 1524.** Fueron disposiciones que se orientaron a pacificar y normar los inicios de la colonia y que disponían:

- Obligación para los españoles de prestar servicios militares.

- Obligación de sembrar mil sarmientos de la mejor vid, -- por cada cien indios de repartimiento.

- Obligación para los españoles de difundir entre los in--

dios de repartimiento, la religión católica.

- Prohibición a los españoles de exigir a sus indios tributarios, pagar el tributo en oro.

- Obligación para los colonizadores de residir en la Nueva España por ocho años, bajo la pena de perder lo adquirido; quedando obligados a construir y tener casa poblada en el lugar de su vecindad.

- Obligación para los colonizadores de reconocer el derecho de propiedad que tuvieran los indios sobre sus tierras al momento de la colonización, por lo que estaban impedidos de despojar de sus tierras a los naturales.

**Ordenanzas de Cortés de 1525.** Disposiciones que se promulgaron esencialmente para normar la vida social y política de las comunidades y que entre otros aspectos establecían.

- Que en cada villa deberían de existir dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal respectivamente, cuatro procuradores y un escribano.

- Debía haber un fiel para cuidar de los abastecimientos, marcar las pesas y medidas y mirar que se ajustaran a ellas las ventas, señalándose los lugares en donde debía tirarse la basura.

- Se nombró a los rescatadores a quienes se prohibía comprar las mercancías que vinieran a las villas, después de treinta días de haber llegado.

- Se establecieron los días y lugares de matanza de ganado.

- La hortaliza, el pan y el pescado se debían vender precisamente en la plaza pública.

- Los domingos y fiestas de guardar, todos los vecinos de-

bían acudir a misa, y mientras se celebraba no debía haber tienda abierta.

- El consejo era el único facultado para dotar de tierras para labrar ganado o solar.

- Los dueños de ganado debían tener fierro para marcarlos y registrarlos ante el escribano de la villa.

- Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presentes Hernán Cortés o sus lugartenientes.

- El alguacil mayor tenía derecho de asistir al cabildo con voz y voto.

**Estructura territorial, política y administrativa de la Nueva España.** Siguiendo el orden de ideas antes expresado, es importante para el presente estudio, tener una noción sobre la división territorial y la organización político administrativa de la Nueva España y en especial de sus municipalidades y que hasta antes de las ordenanzas de intendencias - leyes que debilitaron la autonomía de los municipios - fue la siguiente:

- El Virreinato, que se constituía territorialmente por el conjunto de los reinos y provincias que conformaban la Nueva España y en donde gobernaba un Virrey en nombre y representación del Rey.

- Gobernaciones, territorio constituido por un conjunto de Alcaldías Mayores que formaban un reino o una provincia a cargo de un gobernador.

- Alcaldías Mayores que territorialmente se formaban por un conjunto de municipios sujetos a encomienda, ejerciendo jurisdicción Alcaldes Mayores y Corregidores, principalmente para proteger a los naturales de sus encomenderos.

- El Municipio, que territorialmente comprendía una ciudad, población o villa y que estaba a cargo de un Ayuntamiento constituído por un cuerpo colegiado de españoles o criollos.

La estructura de los gobiernos municipales se formaba por los siguientes cargos, entre otros.

- Alcalde Ordinario. Persona que tenía dignidad de Juez en uno o varios pueblos y que tenía facultades para intervenir en la política de abastos, recaudación de tributos y en ausencia del gobernador o corregidor, tenía voto en los cabildos.

- Regidores, quienes propiamente se encargaban de la administración del gobierno municipal, haciendo cumplir los acuerdos y ordenanzas locales; las materias más importantes a que atendían eran policía, abastos, reconocimiento de cargos y salud pública.

- Miembros de la Real Junta Municipal. Tenían a su cargo la administración del erario municipal.

- Alférez Real, quien proponía a los seis candidatos para la elección de Regidor Honorario, suplía a los alcaldes y formaba parte del cabildo con voto, además de ser el portador del estandarte en las festividades.

- Escribanos. Encargados de asentar en un libro especial todos los acuerdos y decisiones del cabildo, así como autorizaban las copias de las actas y documentos que solicitaban los jueces y delegados.

- Alguacil Mayor, sus funciones eran vigilar la paz pública así como ejecutar las ordenes de encarcelamiento y cuidar las cárceles y reos.

- Depositario General. Administrador de los dineros y edificios públicos, bienes raíces o cualquier otro bien que se encon-

trara en litigio.

- Procurador. Antecedente del Síndico cuya función era defender los derechos y el interés general de las ciudades y villas.-

- Fiel Ejecutor. Tenía a su cargo la vigilancia y supervisión de las pesas y medidas.

- Procurador Mayor de Pobres. Defendía las causas de los estratos más débiles de la población.

- Obrero Mayor. Se ocupaba de que las instalaciones municipales se encontraran en buen estado.

- Juez de Carros. Controlaba que los carros de basura y sus caballos se encontraran en buen estado.

- Juez de Coliseo. Cuidaba del buen estado del teatro municipal.

- Diputado de Fiestas. Tenía la responsabilidad de la organización de las fiestas cívicas y religiosas.

Las atribuciones de los ayuntamientos de la Nueva España, - eran las siguientes:

- El cuidado de las obras públicas que se decretarán, tales como casas de cabildo, alhóndigas, puentes, caminos y otras que se hacían bajo la superintendencia de los regidores.

- El cuidado y la vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo atribución especial del fiel ejecutor, la de vigilar las pesas y medidas, la policía y el orden de mercados y abastos.

- Cuidar el disfrute común por los vecinos de los pastos y montes en diez leguas a la redonda y aún en tierras de señorías.

y después de levantada la cosecha.

- El corte y plantación de árboles.

- Sacar a remate cada año y cuidar que se adjudicaran al mejor postor los derechos de vender carne y pan.

- La formación de ordenanzas, las que se debían de mandar ante el Virrey para su aprobación, lo que debía acontecer en un término de dos años más, regiendo en el entretanto.

- El reparto de tierras, aguas, abrevaderos y pastos, siendo el cabildo el que resolvía.

- Administración de los bienes comunes y propios. A este -- respecto el Licenciado Esquivel Obregón en su obra ya citada indica:

Todos eran bienes del disfrute común de los vecinos, salvo los que por su naturaleza requerían que los fueran exclusivo, como las casas de cabildo, escuelas, hospitales, etc. (6)

Y más adelante agrega el autor en cita:

... bienes propios se entendían los que no se disfrutaban en común, si no que se arrendaban o se administraban directamente por el Ayuntamiento, dedicando sus productos a los gastos públicos, para que los vecinos no tuvieran gravamen alguno, o que, a lo más necesitaran contribuir para llenar el déficit que quedara. (7)

- Administración de los pósitos que según el autor en consulta era:

... un fondo destinado a comprar maíz, cebada u otros granos durante la época del año en que eran más abundantes, y venderlos en tiempo que pudiera obtenerse mayor beneficio para el fondo, o, en caso de necesidad pública -

6 Ibidem. pág. 345.

7 Ibidem. pág. 346.

cuando fuere más conveniente para socorrerla. (8)

- Administración de las Alhóndigas, a este respecto el autor en mención ilustra con la siguiente cita:

Por cuanto habiendo reconocido el cabildo, justicia y regimiento de la Ciudad de Méjico, que se iban encareciendo con exceso los bastimientos de trigo, harina y cebada, a causa de los muchos regatones y revendedores, que trataban y recontrataban en ellos, considerando que en muchas repúblicas bien gobernadas se han fundado casas de alhóndigas para estar mejor proveídas y abastecidas, estableció y fundó, con acuerdo de Don Martín Enríquez, nuestro Virrey de aquellas provincias, una alhóndiga, señalando casa conveniente para que en ella pudiesen los labradores despachar sus granos, y los panaderos donde proveerse del trigo y harina que hubiesen menester para su avío y abasto de la ciudad, a lo precios más cómodos ... (9)

Concluyendo el autor: Como se ve, era la alhóndiga una bolsa de cereales en donde pasaban a la vista de las autoridades y se evitaba el regatón o intermediario, para que las mercancías pasaran directamente del productor al consumidor, y sin que aquél pudiera indefinidamente guardar sus existencias. (10)

De lo antes expuesto, es de concluir, que la organización social, política y administrativa de los municipios coloniales, hasta antes de las Ordenanzas de Intendentes, fue orientada hacia nuevas formas de vida, que exigían normar la convivencia entre españoles y naturales. De igual forma se estructuraron gobiernos dotados de importantes atribuciones, con lo que los ayuntamientos adquirieron razgos de autonomía e incipiente democracia, sin embargo, esa nueva Institución Municipal se vio limitada por una actitud centralista de la Corona Española, quién buscando disminuir el poder de los ayuntamientos, promulga las Ordenanzas de Intendencias, leyes que modificaron sustancialmente la organización municipal.

Las ordenanzas limitaron la autoridad de los funcionarios-

8 Ibidem. P. 348.

9 Ibidem. P. 352.

10 Ibidem. P. 353.

municipales, pues a partir de su vigencia, el Rey, o el Virrey, en nombre y representación del primero, designaba a quienes serían la suprema autoridad en las ciudades o villas, nombramiento que recaía en la figura del Intendente, quien asumía las atribuciones de los ayuntamientos, quedando en consecuencia a su --mando las funciones de importancia, como las de tipo comercial, mineras, construcción de caminos, conservación de calles, obras públicas, etc., en suma, todos los asuntos que fueran objeto de la administración municipal pasaban a ser competencia de los intendentes; por consiguiente, el poder municipal fue asumido por el Virrey, representante directo del Estado Español.

Al asumir los intendentes el poder y autoridad en las villas o ciudades, la Autonomía Municipal sufrió un grave retroceso; asimismo se originó inconformidad entre sus habitantes, particularmente entre los funcionarios municipales de origen criollo, pues con la centralización del poder municipal se afectaban sus derechos en el ejercicio de los cargos públicos. A esa inconformidad se sumó la serie de acontecimientos externos que afectaban a la Corona Española, así como movimientos independentistas que se generaban en el propio continente, lo que germinó en un ambiente que se encaminó hacia la emancipación de la colonia, es decir, en el movimiento armado de 1810.

### **El Municipio en el México Independiente.**

El 27 de septiembre de 1821 se consuma la Independencia de México, siendo una de sus conquistas la Autonomía Municipal. No obstante de ello, como consecuencia de la inestabilidad social y política, rezago propio de ese movimiento armado, la definición legal del Municipio continuó inamovible e incluso sufrió retrocesos que afectaron su organización política y administrativa, lo que se debió a la necesidad del naciente Estado Federal de asegurar la formación de su territorio y de refrendar el Pacto Federal entre sus Estados miembros, dejándose de lado, la

lucha por el Municipio Libre y quedando en letra muerta las disposiciones legales que señalaban la competencia de los órganos de gobierno municipales, asumiéndola autoridades intermedias como los prefectos o jefes políticos, sumiéndose al Municipio en una etapa en la que se le impidió participar como una estructura de las formas de gobierno del Estado Mexicano.

En ese sentido de 1827 a los años previos al movimiento armado de 1910, el Municipio se vio suprimido como consecuencia de los movimientos sociales, políticos y militares que acontecieron en ese período, pues los gobiernos que se establecieron, pugnaron por su desaparición, ejemplo de ello, fue el régimen de Porfirio Díaz, quién gobernó al país de 1876 a 1911, y que al respecto es interesante una cita que hace el maestro Ignacio Burgoa al señalar.

Bajo el porfiriato, el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal, ya que dichas jefaturas a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos; b) Estaban sujetas a la autoridad de los gobernadores; c) Centralizaban y maniatan toda actividad municipal; y d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido controlando a los ayuntamientos de su circunscripción, concluyendo dicho autor que: Los vicios de esta Institución fueron comunes; suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar en lo criminal. (11)

Tales intentos por suprimir al Municipio como forma de gobierno, causaron diversos movimientos a inicios del siglo, así en 1906 los hermanos Flores Magón forman el Partido liberal Mexicano, manifestándose por la supresión de los jefes políticos, a los que consideraban funestos para la República y útiles al sistema de represión que ahogaba la libertad municipal; de igual forma el 22 de enero de 1909 surge el Partido Democrático, encabezado por Benito Juárez Maza, al tiempo que se constituye el Partido Antirreeleccionista fundado por Emiliano Vázquez Gómez-

11 Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Septima Edición. México. Editorial Porrúa, 1989 pág. 797.

y Francisco I. Madero, organizaciones políticas animadas por - causas comunes, entre las que sobresalía la lucha por la Libertad Municipal.

Esa actividad política logró una aparente apertura en el régimen de Porfirio Díaz, quien se ve obligado a reconocerlos como partidos opositores, por lo que en abril de 1910 se realiza " La Gran Convención Nacional Independiente " cuyas deman-- das fueron: Una reforma electoral, independencia a los poderes legislativo y judicial frente al ejecutivo, así como reconocimiento al poder público municipal.

Francisco I. Madero resulta electo para ser candidato a - la Presidencia de la República en dicha convención, lo que provoca que Díaz revierta su aparente apertura ordenando el encarcelamiento de Madero, al tiempo que realizaba nuevas eleccio-- nes en donde contendió como candidato del Partido Reeleccionista y resultando electo nuevamente Presidente de México. Ante - tal imposición, los grupos liberales se agrupan en torno de la figura de Madero, manifestándose por el derrocamiento de la -- dictadura, lanzando el 5 de octubre de 1910 el Plan de San --- Luis, con el que se declaraban nulas las elecciones y por tanto se desconocía al gobierno porfirista, pronunciándose por la no reelección y por la soberanía de los Estados y Municipios,-- llamando al pueblo de México a tomar las armas, estableciendo en el punto siete de ese Plan:

El día 20 de noviembre desde las seis de la tarde todos los ciudadanos de la República tomarán las armas para arrojar del poder a las autoridades que actualmente gobiernan. Los pueblos que estén retirados de las vías de comunicación lo harán desde la vispera. (12)

El movimiento armado a través de los clubes liberales toma

12 De la Hidalga, Luis. El Equilibrio del Poder en México. Tercera Edición. Editorial UNAM, 1986, pág. 128.

fuerza, por lo que Porfirio Díaz, en un intento de contrarrestarlo, dicta una " Ley de Suspensión de Garantías ", sin embargo, los revolucionarios adquieren mayor fuerza y el 18 de marzo de 1911 promulgan el " Plan Político Social ", oponiéndose a -- ese decreto y pugnando por la renuncia del dictador, así como -- por el reconocimiento del Municipio Libre.

El 17 de marzo, Díaz lanza un " Manifiesto a la Nación " -- buscando justificarse, sin embargo se debilita aún más, con lo -- que las fuerzas maderistas entran a ciudad Juárez, en donde se -- firman los tratados que daban fin a las hostilidades y paso a -- la renuncia de Porfirio Díaz como Presidente de México.

El 26 de mayo de 1911 Don Francisco I. Madero proclama el -- triunfo de la Revolución Mexicana y procede a convocar a nuevas -- elecciones, en las que resulta electo Presidente de la Repúbli -- ca. Sin embargo surgen inconformidades que se tornan en rebelio -- nes de grupos identificados como orozquistas, felicistas y re -- yistas, quienes desconocen su gobierno, fraguando para ello un -- cuartelazo que se concreta en 1913, con el que los generales Fe -- lix Díaz y Bernardo Reyes en contubernio desde la clandestini -- dad por Victoriano Huerta lo consuman, usurpando este último el -- cargo presidencial; como consecuencia, el país se sumerge en -- una nueva lucha armada, para lo que:

Se organiza un ejército denominado Constitucionalista encargado de ha -- cer cumplir sus propósitos y se nombra como primer jefe del mismo a Venustia -- no Carranza, quien al ocupar la ciudad de México, o quien lo sustituya en el -- cargo, asumiría interinamente el Poder Ejecutivo, debiendo convocar a elec -- ciones generales en cuanto se consolidara la paz, entregando el poder al ciu -- dadano que resultara electo, mismo sistema que sería seguido en las entida -- des federativas por los gobiernos locales. (13)

Al Ejército Constitucionalista se sumaron los generales Al -- varo Obregón y Francisco Villa en el norte del país y Emiliano-

Zapata caudillo del sur, derrocándose la dictadura huertista en julio de 1914, entrando en interinato Francisco I. Carvajal, -- quien el 12 de agosto depone el cargo para dar paso a los Tratados de Teoloyucan con lo que se declaraba la entrada triunfal -- a la ciudad de México del Ejército Constitucionalista y del General Venustiano Carranza como Presidente de México, quien se -- vería en la necesidad de librar diversas pugnas en el terreno -- político a fin de legitimar y consolidar su poder e impulsar el Plan de Guadalupe. En tal sentido Carranza promueve diversas reformas, de las que sobresale para el presente estudio la del 25 de diciembre de 1914 que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857 para dar paso al siguiente texto:

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 éstos y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su cargo por un período mayor de seis años. (14)

Fortalecido ideológica y militarmente, el gobierno de Don Venustiano Carranza plantea la necesidad de reformar la Carta -- Magna de 1857, para lo que convoca a un Congreso Constituyente -- que se instala en la ciudad de Queretaro, lugar en donde habría de proclamarse la Constitución Política de los Estados Unidos -- Mexicanos hoy vigente, llevando los constituyentes en su pensamiento, entre otras demandas sociales, la exigencia de la Na--- ción de plasmar en ella, los principios que dieran vida al Municipio Libre como parte del Estado Mexicano.

Los aspectos históricos antes expresados, permiten estable

14 Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.-- Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano, cuaderno 23. México, Secretaría de Gobernación, 1991 pág. 42.

cer que históricamente ha existido una lucha por instaurar la - Institución Municipal como un efectivo nivel de gobierno, pug-- nando en contra de intereses conservadores que han impedido el desarrollo del Municipio Libre. Consideramos que prácticamente-- hasta nuestros días y virtud a la reforma constitucional en ma-- teria municipal de 1983, el Municipio, se ha transformado en -- una de las estructuras de gobierno fundamentales del Estado Me-- xicano, con facultades y competencia debidamente definidas por-- su orden constitucional, tal y como trataremos de estudiar en - los puntos siguientes.

## **1.2 El Municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Además del artículo 115 de nuestra Constitución Política,-- diversos preceptos de la misma norman las atribuciones o compe-- tencia de los ayuntamientos, expresando claramente la importan-- cia que esas entidades tienen dentro del Estado Federal Mexica-- no y cuyos aspectos más relevantes se pueden estudiar bajo los-- siguientes rubros:

En materia de Garantías Individuales. El Estado de Derecho que emana de nuestro Orden Constitucional, sujeta y obliga a to-- da autoridad a normar su actividad con pleno respeto a los dere-- chos de sus gobernados. En tal sentido, la autoridad municipal-- como un nivel de gobierno, con derechos y obligaciones deriva-- dos de su carácter de derecho público, debe procurar en su ac-- tuar, la plena observancia y respeto de las garantías de seguri-- dad jurídica y legalidad, que en el Título Primero, Capítulo I, " De las Garantías Individuales " consagra la Constitución a -- los gobernados, y que entre otros aspectos establecen:

Art. 1.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantía que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni-- suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma estable-- ce.

Art. 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de -- persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domici--- lio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En consecuencia, todo acto de la autoridad municipal que - se ejecute fuera del ámbito de competencia que señalen las disposiciones legales, o sin que se observen las formalidades esen-- ciales o agoten los procedimientos del caso, constituye una vio-- lación a los derechos constitucionales de los gobernados.

Dentro del mismo rubro de las Garantías Individuales, los ayuntamientos son corresponsables en la satisfacción de diver-- sos derechos sociales, que por mandato constitucional, todo go-- bernado debe gozar. En tal sentido la autoridad municipal orien-- tara su función a lograr accedan sus gobernados al disfrute de-- los siguientes satisfactores o servicios.

Derecho a la Educación. La autoridad municipal como primer instancia de gobierno y conforme a la ley reglamentaria de la - materia, esta facultada para intervenir en servicios educativos que proporciona el Estado; así lo establece el artículo tercero constitucional al señalar:

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado - Federa-- ción, estados y municipios - impartira educación preescolar, primaria y se-- cundaria. La educación primaria y secundaria son obligatorias.

Agregando en su fracción VIII.

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educa-- ción en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a dis-- tribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los - municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servi

cio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Derecho a la Vivienda y Servicios de Salud. El órgano de gobierno municipal se encuentra facultado para ejecutar planes, acciones o programas orientados a garantizar el acceso al derecho constitucional de sus gobernados a habitar en una vivienda digna y decorosa, entendiendo aquí el concepto integral de la misma, es decir, una vivienda que cuente con el mínimo de servicios " internos " como " externos " que permitan un desarrollo integral de sus gobernados y por tanto de la familia, célula básica de la sociedad; en el mismo sentido los ayuntamientos contribuirán a hacer posible el acceso de todo gobernado a los servicios de salud.

Lo antes expuesto, se observa de los párrafos cuarto y quinto del artículo cuarto constitucional, que en forma implícita atribuye facultades a los ayuntamientos, mismas que ejercerán conforme a las leyes reglamentarias en materia de salud y asentamientos humanos; los citados párrafos ordenan:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.- La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar — tal objetivo.

De los párrafos anteriores se desprenden atribuciones para los gobiernos municipales como partes integrantes de las entidades federativas; en consecuencia quedan obligados a orientar políticas en esas materias, contribuyendo desde el ámbito de su competencia a prestar servicios básicos y en algunos casos materiales y elementos necesarios para que sus gobernados accedan a ese derecho constitucional.

En materia de Desarrollo Económico y Planeación Democrática. El Municipio como parte integrante del Estado Mexicano y en el marco de su jurisdicción, debe participar en las políticas - del desarrollo nacional. El artículo 25 Constitucional en su párrafo primero establece al respecto:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y -- el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Aspecto de importancia para las atribuciones de los gobiernos municipales, pues virtud a ese mandato, los ayuntamientos - en el ámbito de su jurisdicción, competencia y territorio, deben intervenir en la rectoría del desarrollo nacional, es decir, los ayuntamientos a través de las comisiones o consejos -- que se formen para tal efecto, participan en los planes de gobierno nacionales ejerciendo las siguientes funciones:

- Como rector del desarrollo integral del Municipio, los ayuntamientos deben participar en la " ... planeación, coordinación y orientación de la economía, previendo la participación de los tres niveles de gobierno y del sector privado y social, en el proceso de desarrollo." (15)

- Como parte del Sistema de Planeación Democrática. " Al Municipio le corresponderá participar en la integración y ejecución del Plan Municipal de Desarrollo y los planes subregionales dentro de su jurisdicción En estos instrumentos de planeación se fijará la estrategia de desarrollo -- del Municipio, en concordancia con los objetivos, metas y estrategias de los planes de desarrollo estatal y nacional. (16)

15 Fuentes, Celso. Manual de Administración Pública Municipal. Segunda Edición. Puebla, Pue. Editorial Imagen Pública, --- 1999 pág. 3.9.

16 Idem.

- En el rubro de la Democratización Social, el Municipio - deberá " ... garantizar y auspiciar la participación de los partidos políticos y de la población organizada, en el planteamiento y solución de cuestiones de empleo, uso de servicios, consumo, educación, cultura y recreación entre otros, con la finalidad de preservar las formas democráticas, promoverlas y ampliarlas dentro de su jurisdicción." (17)

En materia de Seguridad Pública. El artículo 21 Constitucional, en sus párrafos cuarto y quinto, señala:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales - se regira por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

En materia de Expropiación y Capacidad de los Municipios para adquirir bienes raíces. El artículo 27 Constitucional señala al respecto en su fracción VI:

Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de -- toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente.

Además de las atribuciones que la Constitución General de la República otorga a los Ayuntamientos en materia de Garantías Individuales, el mismo ordenamiento contempla al Municipio en - diversos preceptos, siendo los siguientes:

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos:

II. Asistir en los días y horas designados por el **ayuntamiento** del lugar en que residan, para recibir la instrucción cívica y militar que los man tenga aptos en el ejercicio de los derechos ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar;

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como -- del Distrito Federal o del Estado y **Municipio** en que residan, de la manera - proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Art. 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la **municipalidad**, manifestando la -- propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos, en los términos que determinen las leyes;

V. Desempeñar los cargos concejiles del **Municipio** donde resida, las - funciones electorales y las de jurado.

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXII. Para expedir leyes que establezcan bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los **Municipios** en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las insti tuciones de seguridad pública en el ámbito federal;

XXV. ... para dictar las leyes encaminadas a distribuir conveniente-- mente entre la Federación, los Estados y los **Municipios** el ejercicio de la - función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servi cio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la Repúbli-- ca;

XXIX. Para establecer contribuciones:

5. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica.

Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los **municipios**, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica;

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Go bierno Federal, de los Estados y de los **Municipios** en el ámbito de sus res-- pectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de -- cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta -- Constitución.

Dicho párrafo tercero señala:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad-

privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de efectuar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los **Municipios**, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

b) La Federación y un **municipio**;

f) El Distrito Federal y un **municipio**;

g) Dos **municipios** de diversos estados;

i) Un estado y uno de sus **municipios**, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un estado y un **municipio** de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Art. 108.- ( párrafo cuarto ) Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión de los Estados y **Municipios**.

En relación a lo que mandata el párrafo anterior, el artículo 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, establece:

Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título, se considera como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en alguno de los poderes del Estado, en los **ayuntamientos** de los municipios y organismos auxiliares, así como los titulares o quienes hagan sus veces en empresas de participación estatal o municipal, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y en los fideicomisos públicos.

Art. 116.- ( fracción VII ) La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de 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 éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

Art. 117.- Los Estados no pueden, en ningún caso;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos -- con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los **Municipios** no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive las que contraigan **organismos descentralizados** y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública; y

Art. 123.- ( fracción XXV ) El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por las **oficinas municipales**, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo, en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia;

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la **autoridad municipal** competente y visado por el cónsul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;

### 1.3 El Fortalecimiento Municipal derivado del 115 Constitucional.

La Institución Municipal que se derivó del Congreso Consti

tuyente de 1917, ha evolucionado hacia una mejor definición de la forma y fines del Municipio como nivel de gobierno. En tal sentido, el 115 Constitucional se ha reformado, modificado y -- adicionado mediante diversos decretos promulgados a partir del año de 1928, hasta llegar a la reforma en materia municipal de mayor trascendencia, la del 3 de febrero de 1983, impulsada y -- puesta en vigor por el entonces Presidente de los Estados Uni-- dos Mexicanos, Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

Dicha Reforma Municipal da inicio a una nueva era para el Municipio en nuestro país, con ella, se establecen principios -- constitucionales que transforman la vida política y administra-- tiva de los municipios, pues se otorga autonomía hacendaria y -- se fortalecen las estructuras de gobierno, transfiriendoles com-- petencia y atribuciones en diversos rubros que eran exclusivos de la administración federal o estatal, respondiendo así a la -- exigencia social de transitar hacia un nuevo federalismo, funda-- do en la efectiva descentralización de la vida nacional: Federa-- lismo que debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada -- uno de los órdenes de gobierno a fin de articular armónica y eficazmente, la soberanía de los Estados y de los Municipios con facultades propias del Go-- bierno Federal. (18)

A esa reforma, se suma una de reciente promulgación, que -- viene a definir mayores atribuciones para los ayuntamientos. -- Tal reforma, fue publicada en el Diario Oficial de la Federa--- ción mediante decreto del 22 de diciembre de 1999 el cual seña-- la en su ARTICULO UNICO.- Se reforman los párrafos primero, --- cuarto y quinto de la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), h), e i), --

18 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México. Diario Oficial de la Fe-- deración. Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Me-- xicanos, mayo de 1995 pág. 37.

el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII; todas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (19)

Con esta última reforma, se otorgan mayores atribuciones a los ayuntamientos en diversas áreas de gobierno; así mismo se define con claridad algunos aspectos que se instituyeron en la reforma de 1983, dando con ello certeza y mejor definición a las atribuciones de los gobiernos municipales. La reforma que se invoca, entrará en vigor, de acuerdo a sus dos primeros artículos transitorios, en los siguientes términos:

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

ARTICULO SEGUNDO.- Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuaran aplicando las disposiciones vigentes.

Dada la importancia del texto que contiene el artículo 115 Constitucional que deriva de la reforma y adición de 1983, así como de la de 1999, es que basaré el presente punto de estudio en dicho texto, buscando señalar aquellos aspectos que fortalecen a la Institución Municipal.

TITULO QUINTO  
DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACION Y DEL  
DISTRITO FEDERAL  
PARRAFO PRIMERO

19 Diario Oficial de la Federación. Ob. Cit. Diciembre 23 de 1999 pág. 4.

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.

Se instituye en este primer párrafo, el mandato constitucional para los Estados integrantes de la Unión, de observar en sus formas de gobierno los principios que rigen al Estado Federal. En consecuencia las entidades federativas del país establecerán en sus constituciones y leyes locales, un régimen interior de gobierno, en donde el poder público se deposite en un poder legislativo, un poder ejecutivo y un poder judicial, que emanen de una elección popular y democrática.

Asimismo, las entidades federativas tendrán como base de sus división territorial y organización política y administrativa al Municipio Libre, que funcionará conforme a las bases que señala el propio artículo 115. Al respecto la Ley Orgánica Municipal del Estado de México ( L O M E M ) señala en su artículo primero:

Esta ley es de interés público y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales.

El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### FRACCION PRIMERA PARRAFO PRIMERO

Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. -- ( fracción reformada por decreto del 22 de diciembre de 1999 ).

Antes de la reforma, dicha fracción señalaba: Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento ... La reforma que se comenta es

de trascendencia para la vida municipal, a raíz de ella, los ayuntamientos ya no son considerados como administradores, pues se les reconoce ya el rango constitucional de gobiernos autónomos, ubicándoseles bajo esa categoría político administrativa dentro de las estructuras del Estado Mexicano.

Virtud a lo instituido por la citada reforma, los ayuntamientos, en forma autónoma, podrán decidir, planear, administrar, presidir o ejecutar toda acción o plan de gobierno encaminado a la satisfacción de las demandas de sus gobernados, ya en el orden social, educativo, cultural, político o de otro orden, conforme a las facultades que la Constitución y leyes les señalen.

#### FRACCION PRIMERA PARRAFO SEGUNDO

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 electas 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 carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

#### FRACCION PRIMERA PARRAFO TERCERO

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

#### FRACCION PRIMERA PARRAFO QUINTO

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, sin conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos y los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; Estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; ( párrafo adicionado en su última parte según decreto del 23 de diciembre de 1999 )

Se establece en estos párrafos una medida de control constitucional al poder municipal, facultando a las legislaturas locales a suspender o declarar desaparecido a determinado ayuntamiento, o suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, como consecuencia de algún acto que violente el orden legal establecido, como el ejecutar planes o programas distintos a los autorizados, atentar en contra de las instituciones o gobiernos legalmente constituidos, violentar la Constitución General o la local, afectando los derechos de los gobernados, entre otras causas graves que prevengan las leyes.

#### FRACCION SEGUNDA PARRAFO PRIMERO

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

Este primer párrafo de la fracción segunda, instituye a -- los municipios como sujetos de derechos y obligaciones, atribuyéndoles personalidad jurídica propia como entes de derecho o -- personas morales, definidas como la: " Entidad formada para la realización de los fines colectivos y permanentes de los hombres, a la que el -- derecho objetivo reconoce capacidad para tener derechos y obligaciones. " (20) Al respecto el Código Civil del Distrito Federal en su artículo 25 señala: " Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios ... " En suma, los municipios constitucionalmente gozan de -- capacidad legal para responder de sus actos y reclamar o ejercer sus derechos y consecuentemente para administrar libremente su patrimonio.

#### FRACCION SEGUNDA PARRAFO SEGUNDO

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas ju--

20 De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. México. Editorial Porrúa, 1984 pág. 385.

jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal. ( párrafo reformado según decreto en mención )

Se establece en éste párrafo uno de los aspectos de mayor relevancia en el ejercicio del poder público municipal, y que es la facultad reglamentaria y gubernativa. En tal sentido, para normar los derechos y obligaciones, tanto del poder público, como de los gobernados, los ayuntamientos expedirán sus bandos y demás disposiciones de observancia general.

Es de señalar, que según lo establece la reforma del 22 de diciembre, las legislaturas de los Estados deberán expedir a -- más tardar en un año, según artículo segundo transitorio, las leyes que den bases a los ayuntamientos para reglamentar su actividad. Dichas leyes, conforme al párrafo tercero de la fracción II que se adiciona, tendrán los objetivos siguientes.

#### FRACCION SEGUNDA PARRAFO TERCERO

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y, legalidad;

b) Los casos en que se requiera acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento.

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución.

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlo o prestarlos; en este caso será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

#### FRACCION SEGUNDA PARRAFO CUARTO

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los -- procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se pre-- senten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquéllos, con-- motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

#### FRACCION TERCERA PARRAFO PRIMERO

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos-- siguientes: ( párrafo reformado por decreto en mención )

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición - de sus aguas residuales; ( inciso adicionado por decreto en mención )

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de-- residuos; ( inciso adicionado por decreto en mención )

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastros;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento. ( inciso adicionado-- por decreto en mención )

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Consti-- tución, policía preventiva municipal y tránsito; e ( inciso adicionado por - decreto en mención )

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condi-- ciones territoriales y socio económicas de los Municipios, así como su capa-- cidad administrativa financiera.

- En algunos Estados las leyes orgánicas municipales, además de con-- templar los servicios públicos básicos, se incluyen los siguientes:

- Embellecimiento y conservación de poblados, centros urbanos y obras de interés social.

- Asistencia social.

- Centros deportivos.

- Estacionamientos.

- Registro Civil.

- Servicio Médico de urgencia.
- Transporte. (21)

#### FRACCION TERCERA PARRAFO SEGUNDO

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de -- las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipio observarán lo dispuesto en las leyes federales y estatales. ( párrafo reformado por decreto en mención. )

#### FRACCION TERCERA PARRAFO TERCERO

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

#### FRACCION CUARTA PRIMER PARRAFO

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

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

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y

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

21 Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Guías Técnicas de Capacitación Municipal. México. Secretaría de Gobernación. 1998, pág. 175.

## FRACCION CUARTA PARRAFO SEGUNDO

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados y de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. ( párrafo reformado por decreto en mención ).

## FRACCION CUARTA PARRAFO TERCERO

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

## FRACCION CUARTA PARRAFO QUINTO

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen, conforme a la ley; ( párrafo adicionado por decreto en mención )

Esta fracción establece el régimen hacendario de los municipios y que virtud a las citadas reformas constitucionales, -- tiene como finalidad fortalecer las estructuras financieras de los ayuntamientos, y puedan éstos, enfrentar con recursos suficientes las responsabilidades que como órganos de gobierno tienen a su cargo. En cuanto a la forma de fijar el monto de las contribuciones a favor de los municipios, el Licenciado Ignacio Burgoa hace el siguiente señalamiento:

La autonomía hacendaria de los municipios consiste en que estas entidades pueden administrar libremente su hacienda, sin que se revele, por tanto, en señalar las materias gravables que sean la fuente de ingresos que la formen, ya que este señalamiento compete a las legislaturas de los Estados miembros, los cuales son los únicos que pueden determinar las contribuciones que deba percibir el erario municipal. Esa situación normativa es perfectamente explicable, pues todo impuesto, conforme a la Constitución Federal --- ( art. 31 frac. IV ) debe decretarse en una ley, o sea en un acto de autoridad que tenga como atributos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad y que provenga del órgano formalmente legislativo, careciendo los ayuntamientos de la facultad correspondiente ... (22)

## FRACCION QUINTA PRIMER PARRAFO

Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales -- relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos de construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- h) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
- i) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e

En lo conducente 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. ( fracción reformada por decreto en mención )

#### FRACCION SEXTA PARRAFO UNICO

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.

#### FRACCION SEPTIMA PARRAFO PRIMERO

La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las

órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. ( fracción reformada y adicionada por decreto en mención ).

FRACCION SEPTIMA PARRAFO SEGUNDO

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares en donde resida habitual o transitoriamente.

FRACCION OCTAVA PARRAFO PRIMERO

Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios.

FRACCION OCTAVA PARRAFO SEGUNDO

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.

Este párrafo establece el señalamiento de que el trabajo - borocrático, es decir, las relaciones laborales entre los ayuntamientos y sus empleados, se normarán por las leyes y reglamentos que dicten las legislaturas locales, debiendo observar los principios señalados en el artículo 123 y leyes reglamentarias. Al respecto el maestro Juan Ugarte señala: " Otra innovación introducida por la reforma, mira aspectos laborales; primero, al establecer que los trabajadores al servicio de los municipios se atenderán al artículo 123- Constitucional, dejando abierta la incorporación, bien al régimen del apartado " A " bien al régimen de los borócratas del apartado " B "; opinión que la respectiva Constitución se encargará de fijar. " (23)

23 Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. México. Editorial Porrúa, 1985 pág. 27.

## **C A P I T U L O   I I**

### **EL MUNICIPIO EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO**

- 2.1 Definición y Elementos del Estado.**
- 2.2 Los tres niveles de gobierno: Federal, local y Municipal.**
- 2.3 La Descentralización en el marco del Estado Federal Mexicano.**

## 2.1 Definición y Elementos del Estado.

El Estado, dada su complejidad, ha sido objeto de diversos estudios, doctrinas y definiciones, que han buscado explicar la naturaleza de esa entidad jurídico política. Un señalamiento -- que realiza el profesor Recaséns Siches hace reflexionar a ese -- respecto, cuando cuestiona.

¿ Que es el Estado ? ¿ Es quizá una cosa, un organismo natural, parejo a otros organismos biológicos, como pretendió alguna escuela del siglo -- XIX ? ¿ Es un alma nacional o espíritu popular, como sostenía el romanticismo alemán ? ¿ Es un estadio o manifestación del espíritu objetivo, según lo -- exponía Hegel ? ¿ O es una complicada mixtura de múltiples y heterogéneos in -- gredientes ( territorio, hombres, normas ), como ha venido afirmando durante mucho tiempo la doctrina más difundida ? ¿ Constituye acaso una mera forma -- mental, una síntesis de conocimiento, que unifica desde el punto de vista de la finalidad una serie de elementos varios y dispares, como explicable Jelli -- nek ? ¿ Es puramente un sistema de normas, con vigencia objetiva y coerciti -- va, delimitada en cuanto a las personas sujetas a dichas normas, en cuanto -- al espacio y en cuanto al tiempo, como afirma Kelsen ? ¿ Es quizá un comple -- jo de fenómenos de cultura, como movimiento histórico en constante reelabora -- ción, en devenir incesante, según sostienen otros autores, como, por ejemplo Litt y Smend ? ¿ Es una fuente suprema que formula decisiones en vista de -- fundamentos legítimos y adecuados mediante la coordinación de diferentes gra -- dos de voluntades separadas, para actuar de modo que se alcance un fin deter -- minado, según explica Harold Laski ? ¿ Es tal vez la realidad del Estado una realidad institucional personificada jurídicamente, es decir, la personali -- dad jurídica de la nación, como dice Haurior ? ¿ Es una unidad dialéctica de ser y deber ser, de acto y sentido, encarnada en una realidad social, como -- mantiene la tesis de Hermann Heller ? ... (24)

Como se observa, definir al Estado puede ser materia de ra -- zonamientos o doctrinas de distinta índole, sin embargo, para -- los efectos del presente punto de estudio, consideramos que una definición acorde a lo que constituye el Estado Federal Mexica -- no, es la que hace el Licenciado García Máynez al señalar: El Es

tado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Y agrega el autor: " Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: La población, el territorio y el poder. " (25)

De acuerdo con la citada definición, todo Estado para ser considerado como tal, debe constituirse con dichos elementos: - La población, que viene a ser el conjunto de gobernados que, para normar su convivencia y la satisfacción de sus fines comunes e individuales, se asientan en un territorio y aceptan sujetarse a un gobierno o poder público; el territorio, que es el ámbito espacial en donde, en ejercicio de su soberanía, el Estado aplica sus leyes; y el poder público, que constituye el conjunto de instituciones y órganos de gobierno mediante los que el Estado realiza sus fines.

Los elementos del Estado como parte constitutiva del mismo, deben ser contemplados en su ley fundamental, en el caso -- del Estado Mexicano, la Constitución General de la República establece lo siguiente:

En cuanto al Territorio del Estado. El capítulo II denominado " De las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional " en su artículo 42 señala:

El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación.
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos -- que fije el derecho internacional y las marítimas interiores; y

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Doctrinalmente, el Territorio Nacional, es definido por el maestro Serra Rojas al tenor siguiente: " Es aquella porción de la superficie terrestre en el Continente Americano, en el cual el Estado Mexicano no ejerce en forma exclusiva su Soberanía y sirve de apoyo y unidad a nuestras instituciones; sujeta a la población al poder estatal y no tolera intrusiones indebidas de otros poderes. " (26)

Por último y para fijar lo antes señalado sobre este elemento de la organización estatal, resulta importante transcribir la siguiente cita que hace el profesor Kelsen:

El territorio del Estado es un determinado espacio delimitado. No se trata de un trozo determinadamente acotado de la superficie terrestre, sino un espacio tridimensional al que pertenecen el subsuelo y el espacio aéreo situado abajo y arriba respectivamente del territorio cerrado por las llamadas fronteras del Estado. " (27)

En cuanto a la Población del Estado. Este elemento se puede conceptualizar como el conjunto de hombres y mujeres nacionales - por nacimiento o naturalización - asentados en el territorio estatal y a los que el orden jurídico nacional les atribuye una serie de derechos, obligaciones y prerrogativas.

Al respecto, nuestra Constitución en sus capítulos II " De los Mexicanos " y IV " De los Ciudadanos Mexicanos " establece, entre otros aspectos:

Art. 30.- La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

26 Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. Octava Edición. México. Editorial Porrúa, 1985 pág. 498.

27 Kelsen, Hans. Teoría Pura del Derecho. México. Editorial UNAM, 1986 - pág. 293.

A) Son mexicanos por nacimiento: I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres; II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional; III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización; o de madre mexicana por naturalización; y IV. Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización: I. Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización; y II. La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Art. 31.- Son obligaciones de los mexicanos.

I. Hacer que sus hijos o pupilos concurran a las escuelas públicas o privadas, para obtener la educación primaria y secundaria, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley;

II. Alistarse y servir en la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la Patria, así como la tranquilidad y el orden interior; )

III. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de las armas y conocedores de la disciplina militar; y

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Además de las citadas obligaciones, los mexicanos, una vez que cumplen los dieciocho años y teniendo un modo honesto de vivir, son considerados como ciudadanos, adquiriendo por tanto el ejercicio de los siguientes derechos y obligaciones.-

Art. 35.- Son prerrogativas del ciudadano: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; IV. Tomar las armas en el Ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes; y V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Por último, los artículos 37 y 38 constitucionales, seña-

lan los casos de la pérdida de la nacionalidad, así como aquellos en que se suspenden las prerrogativas ciudadanas. Esto último, puede sancionarse por incumplimiento - sin causa justa -- a las obligaciones consignadas en el artículo 36 antes señalado; por estar sujeto a proceso penal o durante la extinción de pena corporal; ser prófugo de la justicia y por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que señalen las leyes.

En cuanto al Poder Público o forma de Gobierno del Estado. A este respecto, el Licenciado García Máynes señala: " Toda sociedad organizada ha menester de una voluntad que la dirija. Esta voluntad constituye el poder del grupo. " (28) De igual forma el maestro Serra Rojas coincide con tal opinión al consignar la siguiente cita:-

Toda unidad de fines en los hombres, dice Jellinek (ob. cit., pág. -- 349), necesita la dirección de una voluntad. Esta voluntad, que ha de cuidar de los fines comunes de la asociación, que ha de ordenar y ha de dirigir la ejecución de sus ordenaciones, es precisamente el poder de asociación. Por esto, toda asociación por escasa fuerza interna que posea, tiene un poder peculiar que aparece como unidad distinta de sus miembros. (29)

Como es de verse, este tercer elemento constituye la forma de gobierno de la organización estatal, la cual debe surgir de la voluntad popular y en observancia del orden legal establecido. En el caso del Estado Federal Mexicano, su forma de gobierno o poder público, se consagra en su Constitución Política, en su Título Segundo, Capítulo I " De la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno " y que entre otros aspectos establece:

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.- El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. (art. 39)

28 García Máynes, E. Op. Cit. P. 102.  
29 Serra Rojas, A. Op. Cit. P. 304.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, ~~compuesta de~~ Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental. (art. 40)

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión,-- en los casos de la competencia de éstos, y por medio de los Poderes de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos establecidos respectivamente por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. (art. 41)

De los artículos que se citan, se desprende el mandato para el Estado Mexicano de ejercer el poder público a través de formas de gobierno republicanas, conforme a los lineamientos -- que la propia Constitución establece en su Título Tercero, capítulos I, II, III y IV, que establecen las bases de la división de poderes, así como las atribuciones y facultades de los poderes de la Unión; entre otros aspectos se señalan los siguientes:

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. (art. 49)

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. (art. 50)

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará " Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ". (art. 94)

Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal. (art. 94)

Como es de entender, tales preceptos consignan los principios que rigen la división de poderes como forma de gobierno, -- en donde, al coexistir poderes autónomos, bajo un sistema de -- competencias debidamente especificado por el orden constitucional, se logra el funcionamiento de cada uno de los órganos de gobierno del Estado, permitiendo la realización de sus fines y justificando con ello, la existencia de este tercer elemento.

## 2.2 Los tres niveles de gobierno: Federal; Local y Municipal.

A lo expuesto anteriormente y para iniciar el presente punto de estudio, debemos agregar lo que se entiende por formas de Estado. El Licenciado Acosta Romero señala al respecto.

Consideramos formas de Estado los modos de estructurarse respecto a todos sus elementos constitutivos, es decir, la forma que adopta el todo social. (...); como formas de Estado, podemos tipificar la monarquía, la república y dentro de ésta, la central y la federal, la confederación de Estados y algunas otras. (30)

Esas formas de Estado suelen clasificarse en: Formas de Estado simples o unitarias y formas de Estado compuesto o complejo federal, en las primeras " ... todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, el mismo régimen constitucional y a un orden común. " - (31) El segundo " ... es aquel que está formado por otros Estados, esto es, que comprende entre sus elementos constitutivos, Estados menores, siendo un Estado de Estados." (32)

De lo hasta aquí expuesto, se puede establecer que la forma del Estado Mexicano es la que corresponde a un Estado Federal o compuesto, pues según nos indica el maestro Serra Rojas, - en él " ... se ofrecen los rasgos generales de la teoría del Estado federal: Un orden jurídico integral que regula a la Federación y a los Estados miembros; la subordinación a un pacto general que define las atribuciones de los órganos federales y la posición jurídicoconstitucional de los Estados miembros, que considera soberanos en cuanto a su régimen interior, debiendo adoptar 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, subordinado a las ba

30 Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Sexta Edición. México. Editorial Porrúa, 1986 pág. 44.

31 Serra Rojas, A. Ob. Cit. P. 538.

32 Idem.

ses que el artículo 115 de la Constitución señala. " (33)

De acuerdo con la opinión que se cita, el Estado Federal - Mexicano, para ejercer el poder o gobierno, acepta tres niveles: El de la Federación, el de los Estados y el de los Municipios; el primero representa al Estado en el ámbito interno o nacional, así como en el externo o internacional, por ello, de acuerdo a la Teoría del Estado Federal, la Federación es la organización jurídico política en quien, los Estados miembros, depositan la realización de los fines supremos del Estado, teniendo para ello, competencia exclusiva, entre otras materias, en las siguientes:

- Política Exterior; Aduanas Marítimas, Fronterizas y Puertos.
- Nacionalidad; Naturalización; Condición Jurídica de Extranjeros; Emigración e Inmigración.
- Deuda Pública; Inversión Nacional; Regulación de Inversión Extranjera y Comercio Exterior.
- Hidrocarburos y Energía Eléctrica.
- Recursos Naturales y Explotación Forestal.
- Salubridad General.
- Vías Generales de Comunicación.
- Fuerzas Armadas Nacionales.

En consecuencia, toda ley que se dicte, acto que se ejecute o controversia que se sucite en materia federal, serán competencia exclusiva de los Poderes de la Unión - Legislativo, Ejecutivo y Judicial - en observancia al Pacto Federal previsto en la Constitución General de la República y conforme a las leyes reglamentarias y complementarias que del mismo emanen.

Un segundo nivel de gobierno, es el de los Estados de la Federación. Entidades soberanas en la administración de su régimen interior y las que en observancia al Pacto Federal, ejercerán sus funciones conforme a lo señalado por la Constitución General, gozando de las facultades que se les asignan, así como -

de todas aquellas que no quedan reservadas a los poderes federales en forma expresa por la citada Ley fundamental, que al respecto establece:

El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en -- Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos -- poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo. (art. 116).

Este mismo precepto, establece más adelante, en sus frac-- ciones de la I a la IV, las bases constitucionales para la orga nización de los poderes locales, introduciendo principios repu blicanos, democráticos y de representación popular para el ejer cicio del poder público local.

Los Estados no pueden en ningún caso:

I. Celebrar alianzas, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras;

II. Derogada;

III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampilla, ni papel sellado;--

IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territo-- rio;

V. Prohibir ni gravar, directa ni indirectamente, la entrada a su te rritorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extran jeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas loca--- les, requiera inspección o registro de bultos, o exiga documentación que --- acompañe la mercancía;

VII. Expedir, ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que -- importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia -- de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que estas diferencias se esta blezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre pro--- ducciones semejantes de distinta procedencia;

VIII. Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con -- gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o -- cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional; --

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o emprés titos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme

a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos -- presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta-pública; y

IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice. (art. 117)

Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;

II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente, ni buques de guerra; y-

III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al Presidente de la República. (art. 118) -

Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior. En caso de sublevación o trastorno interior, les prestarán igual protección, siempre y que sean excitados por la Legislatura del Estado o por su Ejecutivo, si aquélla no estuviere reunida. ( primer párrafo art. 119 )

Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer -- cumplir las leyes federales. (art. 120)

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Consti--tución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.- (art. 124)

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y -- que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados. - (art. 133)

Un tercer nivel de gobierno del Estado Federal Mexicano, -- lo es el municipal, representado por sus ayuntamientos. Estas -- estidades como órganos colegiados de gobierno, además de las facultades en materia de educación, salud, vivienda, planeación -- democrática y desarrollo político - según se estudio en el capítulo anterior - tienen competencia exclusiva y por tanto como -- función principal, la prestación de los servicios públicos que -- enumera la fracción tercera del artículo 115 Constitucional: --

Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva y tránsito; así como los demás que las legislaturas locales estimen conveniente sean proporcionados por los ayuntamientos.

Los ayuntamientos para el ejercicio del poder público y por tanto de sus funciones gubernativas y reglamentarias, se auxiliaran por delegados, subdelegados, jefes de sector, de manzana, concejos ciudadanos, comisiones, así como dependencias administrativas o entidades públicas descentralizadas. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México ( C P E L S - M ) en cuanto a la competencia de los ayuntamientos establece: -

Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente. (art 116)

Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva. ---- (primer párrafo art. 117)

Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución federal, esta Constitución, la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales. (art. 122)

Dentro de las atribuciones que indica este último precepto, se encuentran las relacionadas con la prestación de los servicios públicos municipales, reglamentándose en el artículo 31 de la citada Ley Orgánica, entre otros aspectos, las siguientes funciones de los ayuntamientos:

- Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, --

circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.

- Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115 fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de las contribuciones fiscales.

- Proponer, en su caso, a la legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos.

- Convenir, contratar o concecionar en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado.

- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales.

- Municipalizar los servicios en términos de esta Ley.

- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio.

- Constituir o participar en empresas Paramunicipales o Fideicomisos.

- Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común.

- Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal.

- Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación.

### **2.3 La Descentralización en el marco del Estado Federal Mexicano.**

El tema de la descentralización es amplio y abundante, por ello, en el presente punto de estudio, únicamente haremos referencia, en forma genérica, a los avances que se han dado en el-

Estado Mexicano a raíz de las políticas de descentralización -- que se vienen estructurando con motivo de la Reforma Constitucional en materia municipal puesta en vigor en 1983.

Una idea del problema que se ataca con las políticas de -- descentralización - y que es el centralismo - la encontramos en la obra " Derecho Constitucional Mexicano " editada en forma contemporánea a la promulgación de la citada reforma, indica dicho texto:

En un Estado donde existan un poder hegemónico el Municipio será débil y al contrario donde sea liberal - en el sentido estricto de la palabra - o simplemente no centralista, entonces el Municipio será fuerte como el Municipio Libre español antes de Villalar y antes de 1492.

A mayor fuerza central menor fuerza del Municipio y a mayor fuerza -- del Municipio menor fuerza central.

El Estado moderno debe atender a un justo equilibrio del Municipio, - ni muy fuerte que tienda a debilitar al centro, ni muy débil que se autodestruya y haga privar un centralismo, como es el caso de México. (34)

Lo antes citado, en su momento, fue una demanda nacional, -- que arrastrada históricamente, derivó en la Reforma Municipal - de 1983. De tal manera, a partir de la vigencia del artículo -- 115 reformado, se establece como mandato constitucional el establecimiento de un orden legal orientado hacia una efectiva distribución de facultades en cada uno de los niveles de gobierno, teniendo como finalidad tal descentralización, hacer realidad - la figura del Municipio Libre; así se encuentra registrado en - la exposición de motivos de la reforma, que entre otros aspectos señala:

... consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su - autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los-

Estados y la Federación. (35) ... en sí, esta tarea exigió de un profundo equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal; debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud al pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana de gobierno, se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41 y 124 de nuestra Carta Magna. (36)

Las políticas descentralizadoras del Estado Federal Mexicano, analizadas desde la óptica de la exposición de motivos que se cita, se encuentran orientadas a fortalecer a la Institución Municipal en México, que es considerada para tal efecto como: - " La comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para impulsar el desarrollo integral de sus habitantes, así como el de una región determinada ". Muestra de lo anterior, lo es -- los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en -- los siguientes rubros:

### 3.8 POR UN NUEVO FEDERALISMO.

Con el nuevo federalismo, las colectividades estatales y municipales podrán reconocerse mejor en las acciones del gobierno, participar en sus programas públicos y en la evaluación de sus resultados. Sobre todo, el nuevo federalismo hará más directamente visible a los ciudadanos el sentido final del gobierno democrático y popular, aquel que con obras y acciones, de cara a los ciudadanos, atestigua en los hechos su voluntad de contribuir al bienestar común. (37)

#### 3.8.1 Escencia compensatoria del Pacto Federal.

El Pacto Federal fue concebido para promover el desarrollo equitativo de todos los miembros de la Federación, nunca para perpetuar contrastes y rezagos. Ello exige avanzar a un federalismo que sea un eficaz instrumento de redistribución de los recursos y las oportunidades. Este Plan reconoce que - todos los órdenes de gobierno, las entidades federativas y los órganos del - Gobierno Federal deben asumir corresponsablemente los programas y acciones - para equilibrar recursos y oportunidades, a fin de mitigar las disparidades - en el desarrollo entre los estados y entre los municipios. (38)

#### 3.8.2 Redistribución de competencias.

35 Comisión Federal Electoral. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial Talleres de la Nación, 1985 pág. 23.

36 Ibidem. P. 24

37 Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Ob. Cit. P. 37.]

En la construcción del nuevo federalismo es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los órdenes estatal y municipal del Gobierno.

Con pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal, el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es allí donde surgen los problemas, se generan las demandas y deben aplicarse las soluciones.

Por ello, para fortalecer el Pacto Federal, se propone impulsar la descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos hacia los estados y municipios, bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades. (39)

#### 3.8.4 Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Este Plan propone reformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal con el propósito de otorgar simultáneamente mayores ingresos y atribuciones de gasto a las entidades federativas, en correspondencia con sus responsabilidades institucionales y sus funciones públicas. (40)

#### 3.8.5 Vida municipal.

Debemos proponernos avanzar hacia un nuevo federalismo en el que la mejor integración nacional esté fundada en ayuntamientos fuertes que sean base de gobiernos estatales sólidos.

El nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal del país y promover el municipio como espacio de gobierno vinculado a las necesidades básicas de la población y representativo de las comunidades.

El Municipio Libre fue fortalecido por las reformas al Artículo 115 constitucional. Sin embargo, aún hay mucho que avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación política y para la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

Un propósito fundamental de este Plan es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos. (41)

38 Ibidem.; P. 38.

39 Idem.

40 Idem.

41 Ibidem. P. 39.

### 3.9.1 Promoción de la descentralización administrativa.

Una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía.

En respetuosa consulta y coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el Gobierno Federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo. En este sentido, será necesario evaluar las funciones que actualmente realiza la federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales o con su participación.

Adicionalmente se buscará que la obra pública relativa a los servicios esenciales se programe y ejecute por las autoridades locales; que la ciudadanía participe en la supervisión de su desarrollo, y que se reduzcan las cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas de la población. Es indispensable, asimismo, destinar el ahorro generado por la racionalización de estructuras y procesos, a mayores servicios para la población. (42)

De lo antes expuesto, es de establecer, que la descentralización en el Estado Federal Mexicano, constituye una política nacional encaminada a dar plena observancia a los principios constitucionales que rigen, tanto su forma de Estado, como su forma de Gobierno.

## **C A P I T U L O   I I I**

### **LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES**

- 3.1 La Administración Pública Municipal.**
- 3.2 Aspectos Teóricos y Constitucionales de los Servicios Públicos Municipales.**
- 3.3 La Descentralización Administrativa de los Servicios Públicos Municipales como vía de modernización de su Administración en los Municipios Urbanos.**

### 3.1 La Administración Pública Municipal.

El conjunto de actos y órganos a través de los cuales los ayuntamientos ejercen facultades constitucionales de gobierno, encaminadas a proveer lo necesario a la satisfacción de las necesidades sociales y la plena observancia de los derechos de sus gobernados, forman la administración pública municipal.

La estructura y funcionamiento de la administración es reglamentada por una ley de orden local; en tal sentido, para el estudio del presente punto, tomaré como referencia la Ley Orgánica Municipal del Estado de México ( L O M E M ) legislación que establece la organización política y administrativa siguiente.

**Autoridades Municipales.** Servidores públicos en quien se deposita el poder público municipal, teniendo ese carácter los integrantes de un ayuntamiento, que de acuerdo a la ley que se cita lo forman los presidentes municipales, quienes tienen a su cargo el " ... dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio; como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. " (43). Los síndicos municipales, servidores públicos que " ... tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que en su caso ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos. " (art. 52 LOMEM). Y regidores que entre otras funciones tienen las de inspeccionar y vigilar el funcionamiento de las autoridades administrativas que auxilian al ejecutivo muni-

43 Hernández Gaona, Pedro Emiliano. Derecho Municipal. México. Editorial UNAM, 1991 pág. 37.

cipal.

**Autoridades Auxiliares Municipales.** De acuerdo a la legislación que se cita, son: Los delegados, subdelegados, jefes de sector o de sección y jefes de manzana, electos popularmente o designados por el ayuntamiento, según lo establezca la ley: --- " Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que le delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los - vecinos, conforme a lo establecido en esta ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos. " (art. 57 LOMEM)

Asimismo se prevee en la legislación que se cita, las **Comi** siones para la Planeación del Desarrollo Municipal, teniendo como función el colaborar en la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, practicar proyectos o estu--- dios de reglamentación o propuestas para mejorar los servicios- y obras públicas municipales, integrándose por ciudadanos repre- sentativos de los sectores públicos, privado y social.

**Consejos de Participación Ciudadana.** " Los Consejos de Parti-- cipación Ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones: I. Promover- la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; - II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipa- les aprobados; III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a inte- grar o modificar los planes y programas municipales; IV. Participar en la su- pervisión de la prestación de los servicios públicos municipales; V. Infor-- mar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento - sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo. " (art. 74 LOM-- MEM).

**Autoridades Administrativas.** " Para el ejercicio de sus atribu-- ciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las- dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada

caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público. " (art. 86 LOMEM). De dicho artículo se desprenden dos formas de autoridades administrativas:

a) Dependencias administrativas, que, de acuerdo a las necesidades del municipio, podrán ser: Secretaría del Ayuntamiento; Tesorería; Contraloría; Direcciones de Administración, Seguridad Pública, Desarrollo Urbano, Servicios Públicos, Desarrollo Social, Comunicación Social, entre otras, que tendrán la estructura y atribuciones que por acuerdo o reglamento se determinen.

b) Entidades administrativas. Que pueden ser organismos descentralizados del gobierno municipal, empresas paramunicipales o fideicomisos. Al respecto la ley orgánica que se cita, en su Título Cuarto, Capítulo Sexto " De los Organismos Auxiliares y Fideicomisos " establece:

Art. 123.- Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos.

Art. 124.- Los órganos de control y evaluación gubernamental de los ayuntamientos, serán los responsables de la supervisión y evaluación de la operación de los organismos auxiliares y fideicomisos a que se refiere el presente capítulo.

Se ordena en tal sentido, las bases para la organización de la Administración Pública Municipal Descentralizada; en tal sentido, se dictan lineamientos generales para constituir con cargo a la hacienda municipal, entidades autónomas en su régimen administrativo y financiero, así como con capacidad técnica para atender a un determinado servicio o función públicas, cuya problemática, complejidad o características, exigen la descentralización de esas responsabilidades y asegurar con ello, su eficaz prestación o funcionamiento.

En conclusión, la Descentralización Administrativa, constituye una fórmula de organización gubernamental que puede eficientar y modernizar la administración de los servicios públicos en los municipios urbanos, tal y como se estudiara en punto subsecuente de esta Tesis.

### 3.2 Aspectos Teóricos y Constitucionales de los Servicios Públicos Municipales.

**Definición de Servicio Público.** La doctrina es abundante - en este punto, por ello, con la finalidad de establecer una definición que consigne los elementos y características de los -- servicios municipales, considero que la que más se apega es la -- que señala el Instituto Nacional de Administración Pública al -- tenor siguiente:

El servicio público es una actividad técnica que puede prestarse en -- forma directa o indirecta. Tiene por objeto asegurar de manera permanente, ge -- neral y continua, sin propósito de lucro, la satisfacción de las necesidades -- colectivas. Está sujeta a un régimen especial de derecho público. (44)

La definición que se cita, permite una mejor apreciación de lo que constituye el servicio público, ya que reúne sus elemen -- tos básicos, que son entre otros, los siguientes:

- Se denominan servicios públicos debido a que tienen un -- " ... doble carácter que los distingue; satisfacer una necesidad colectiva y -- estar atendida por el propio Estado, mediante la función pública de su admi -- nistración " (45). Es decir, los servicios así denominados, dada su naturaleza jurídica de orden público, prevista en las disposicio -- nes legales que los regulan, atienden una necesidad colectiva, -

44 Instituto Nacional de Administración Pública, et. al.: Manual de Servi -- cios Públicos Municipales. México. Editorial BANOBRAS, 1989,; pág. 18.

45 Ibíd. P. 18.

que de acuerdo a los fines del Estado, debe ser satisfecha por sus órganos de gobierno competentes, en el caso que nos ocupa, por los ayuntamientos.

- El servicio público, en razón de la problemática que esta llamado a resolver, por lo general constituye una actividad de orden técnico que debe prestarse bajo criterios de optimización, eficiencia, racionalidad y según sea el caso, empresariales, buscando garantizar su debida explotación o prestación.

- La prestación de los servicios considerados como públicos, se rige por principios, que de acuerdo a la doctrina se conocen como de generalidad, de uniformidad o de igualdad, de continuidad, de obligatoriedad, de equidad y de legalidad.

\* " El principio de generalidad establece que cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos, siempre que lo haga de conformidad a las normas vigentes. "

\* " El principio de uniformidad o igualdad significa que todos los habitantes reciben la prestación de un servicio público en igualdad de condiciones. "

\* " El principio de continuidad indica que la prestación de los servicios públicos no debe interrumpirse; su existencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de necesidades colectivas, a través del tiempo. "

\* " El principio de obligatoriedad se refiere al deber constitucional que tienen las autoridades encargadas de prestar los servicios públicos, entanto responsables política y administrativamente ante la comunidad. "

\* " El principio de equidad significa que la prestación de los servicios públicos se lleva a cabo sin tener un fin de lucro o de especulación; sin embargo su mantenimiento requiere de ciertos gastos, lo que supone fijar criterios de carácter financiero que cubran adecuadamente tales gastos en forma equitativa. "

\* " El principio de legalidad dispone que los servicios públicos se apoyen en un conjunto de normas y condiciones contenidas en la ley respectiva; la prestación correspondiente se opera conforme a reglas claras y precisas conocidas por la propia comunidad beneficiada. "

- La prestación del servicio puede ser en forma directa o indirecta. La primera se presenta cuando la autoridad competente realiza el conjunto de actos y acciones destinados a su satisfacción, sin intermediación alguna; e indirecta, cuando esa autoridad, por razones administrativas, territoriales, financieras y por así justificarlo el interés general, transfiere su responsabilidad a otro nivel de gobierno o bien a particulares.

- El servicio público es una actividad sujeta a un régimen especial de derecho público. En el caso de los servicios municipales, su fundamento jurídico está previsto en la fracción III del 115 Constitucional, en donde se señala competencia exclusiva a los gobiernos municipales en la prestación de los que considera como básicos para garantizar el bienestar social de sus gobernados. En tal sentido, ese régimen de derecho público emanará de las disposiciones reglamentarias y complementarias que dicten las leyes federales y estatales, así como por la normatividad que expidan los ayuntamientos en el ejercicio de sus facultades reglamentarias.

**Los Servicios Públicos Municipales en particular.** Atendiendo el orden señalado por la fracción III del artículo 115 Constitucional, su definición y número es el siguiente:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado y disposición de sus aguas residuales. Se define como " ... servicios públicos urbanos que comprenden dos funciones básicas: Abastecer de agua en condiciones sanitarias adecuadas al uso y consumo humano y el alojamiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes tanto técnica como económicamente, para que se le pueda tratar y, posteriormente, asignar el reuso o vertido en los cauces naturales sin que se ocasione la degradación del sistema ecológico y con ello se logre la preservación de los recursos naturales. " (47)

b) Alumbrado Público. Servicio a cargo de los ayuntamientos mediante el cual se proporciona la iluminación artificial nocturna a las diversas áreas públicas de un municipio, tales como avenidas, paseos, calzadas, calles, etc., así como a las zonas abiertas aledañas a hospitales, escuelas, mercados, etc., proporcionando la instalación de redes de electrificación, luminarias y demás recursos materiales y humanos para su eficaz funcionamiento. Este servicio tiene como objetivo el garantizar la seguridad pública y bienestar social de la comunidad.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Este servicio se encarga de la limpieza de vías públicas, banquetas, plazas, predios, jardines, parques, mercados, caminos y demás áreas públicas o de casas habitación, baldíos, comercios e industrias; transportando los desechos sólidos a los lugares fijados por el ayuntamiento para su aprovechamiento y destino final. Todo lo anterior con la finalidad de conservar el medio ambiente y dar bienestar social a los gobernados.

d) Mercados y centrales de abasto. " ... servicio público municipal que comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancía o servicios de primera necesidad. " (48). Este servicio tiene como finalidad establecer control por parte de la autoridad en el manejo de alimentos que consume la población, estableciendo normas sanitarias y de optimización de producción y comercialización, buscando garantizar alimentos de calidad y accesibles para los gobernados.

e) Panteones, actividad a cargo de los ayuntamientos destinada a la prestación de los servicios de expedición de títulos de usufructo o propiedad de fosas, criptas, gavetas, servicios de cremación, inhumación, reinhumación de restos humanos, así-

como el de fosa común.

f) Rastro, que " ... constituye un servicio público que tiene, como objetivo principal, proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de animales mediante los procedimientos más convenientes al consumo de la población. " (49). Este servicio tiene -- las funciones siguientes:

- Proporcionar a la población productos cárnicos para su consumo, garantizando sean procesados con higiene y bajo normas sanitarias.

- Supervisar y autorizar la introducción de carne a los -- centros de abasto y comercio del municipio.

- Optimizar los sistemas de producción y comercialización de carnes para el consumo humano y aprovechar sus subproductos.

- Racionalizar el sacrificio de animales, preservando así las especies.

g) Calles, parques, jardines y su equipamiento. Servicio público que comprende un conjunto de acciones orientadas a regular el alineamiento, trazo, ampliación, construcción y mantenimiento de la vía pública; así como proporcionar a la población lugares de esparcimiento y áreas verdes que operen como pulmones urbanos, se incluyen en este servicio las fuentes, plazas y todo motivo ornamental; entre otras funciones tiene las siguientes:

- Determinar los espacios apropiados para la vía pública y otros de acceso a la cabecera municipal, así como aquellos de entrada y salida del territorio municipal.

- Cuidar de la conservación y reforestación de las arboledas, jardines, parques, áreas verdes, plantas, flores y zonas de reserva ecológica.

- Cuidar el adecuado depósito de la basura y desechos sólidos en las áreas públicas a su cargo.

- Llevar a cabo programas de nomenclatura de calles y plazas.

- Dotar de guarniciones y banquetas a las vías públicas.

- Realizar proyectos de parques y jardines, crear viveros y zonas de reserva ecológica.

h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Federal, policía preventiva municipal y tránsito.- El artículo tercero de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, define este servicio en los términos siguientes:

La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos. (50)

Por su parte el artículo 21 Constitucional, en sus párrafos quinto y sexto señala:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las Instituciones Policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema --

nacional de seguridad pública.

Al respecto, es de señalar, que para el logro de los fines del Estado, en materia de seguridad pública, el Ejecutivo Federal, en ejercicio de sus atribuciones, ha diseñado y puesto en marcha el PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 1995-2000, en donde se destacan los rubros y objetivos siguientes:

- En cuanto al marco jurídico de dicho sistema, se señala como objetivo: " Aplicar en forma estricta los principios establecidos -- por la reforma al artículo 21 Constitucional y su ley reglamentaria como instrumento de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, para prevenir -- las conductas antisociales y combatir la comisión de delitos e infraccio---- nes. "

- En materia de cobertura policial se persigue como objetivo: " Establecer índices de cobertura policial para racionalizar la planeación y operación de las instituciones policiales preventivas del país. "

- En materia de infraestructura para la seguridad pública, se indica como objetivo: " Fortalecer el presupuesto destinado a la infraestructura y el equipamiento requerido por las instituciones de seguri--dad pública, para el mejor desempeño de sus funciones. "

- En incidencia delictiva se plantea el objetivo de: " Abatir los índices delictivos y conductas antijurídicas punibles, a partir del estudio de sus causas y efectos, tipos y ubicación del fenómeno delictivo, -- enfatizando la lucha contra el crimen organizado. "

- En cuanto a condiciones y riesgos laborales se plantea como objetivo: " Elevar y dignificar la calidad de vida y condiciones -- de trabajo de los miembros de las instituciones policiales, mediante la implementación de un régimen laboral que contemple percepciones justas y --- prestaciones sociales acordes al grado de riesgo de la tarea de los poli--cias. "

- En materia de capacitación se señala como objetivo: " Instrumentar la carrera policial, obligatoria y permanente, a través del servicio nacional de apoyo para la formación de los integrantes de las instituciones policiales, a fin de que se desempeñen con legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. "

- En materia de procuración de justicia y policía judicial se persigue el siguiente objetivo: " Lograr niveles de eficiencia en el desempeño profesional del Ministerio Público y de la policía judicial, para que su actuación signifique a la procuración de justicia como la principal acción del Estado que promueva la aplicación justa de la ley. "

- En la administración de justicia se persigue como objetivo: " Lograr vínculos de comunicación y cooperación entre el Sistema -- Nacional de Seguridad Pública y el Poder Judicial, tanto federal como de -- las entidades federativas, para que, en reciprocidad, se contribuya al logro de los fines de la seguridad pública y de la justicia. "

- En relación a los servicios privados de seguridad, se -- persigue como objetivo: " Ampliar el servicio policial preventivo, a -- través de la regulación debida de los servicios privados de seguridad, para alcanzar una mayor cobertura en beneficio de la población que se sirve de -- ellos. "

- En materia de participación ciudadana, el Programa Nacional de Seguridad Pública señala como objetivo: " Alcanzar una nueva cultura de corresponsabilidad en materia de seguridad pública entre las autoridades e instituciones del Sistema Nacional y la ciudadanía, para que -- su participación activa, sistemática y continua se rija por objetivos específicos, estrategias claras y acciones concretas en ámbitos definidos, recíprocamente coadyuvantes con los fines de la Ley de la materia y este programa. "

Por último, en cuanto al servicio público de tránsito, el Instituto Nacional de Administración Pública A. C., señala la siguiente definición:

Es la regulación normativa del libre traslado de las personas por los medios conocidos de transporte y la vigilancia de que los movimientos vehiculares y peatonales se desarrollen con base en principios de máxima seguridad para la integridad física de las personas y la protección de posibles trastornos en los vehículos y objetos transportados. " (51)

**La Competencia de los Ayuntamientos en la prestación de -- los Servicios Públicos Municipales.** Los servicios asignados a -- los municipios, conforme a su naturaleza jurídica de orden pú-- blico, deben ser administrados por los órganos competentes del Estado, en el caso que nos ocupa, por los ayuntamientos. Esta -- opinión la comparte el Licenciado Hernández Gaona cuando seña-- la: " Se debe hacer hincapié en que los servicios públicos que establece la fracción III del artículo 115 no pueden ser objeto de concesión por ser ex-- clusivos del municipio ... " (52); apreciación que considero es expli cable si tomamos en cuenta los siguientes criterios:

- De entre los fines del Estado, está el satisfacer las ne cesidades catalogadas como básicas o esenciales para el bienes tar de su población, siendo por ello, una actividad de orden pú blico el servicio municipal, que consecuentemente debe estar a cargo de los órganos competentes de la organización estatal.

- Los ayuntamientos, como titulares del poder público muni cipal, se encuentran investidos de autoridad, facultad del Esta do, que debe ser ejercida exclusivamente por sus órganos de go bierno, consecuentemente la autoridad que implica la administra ción de los servicios municipales, no es posible transferirla a los particulares.

- Lo anterior, encuentra como excepción, el hecho de que - cuando se justifique, se transfiera a los particulares, vía con cesión, la administración de determinado servicio; sin embargo para ello, es necesario que se actualice plenamente lo estable cido en el párrafo décimo del artículo 28 Constitucional, que -

ordena:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

- Los ayuntamientos para ejercer las funciones a su cargo, en materia de prestación de servicios públicos, están dotados de un conjunto de atributos que les permiten cumplir eficazmente con su responsabilidad y que pueden enlistarse en el tenor siguiente:

- \* Facultades gubernativas.
- \* Facultades reglamentarias.
- \* Autonomía hacendaria.
- \* Personalidad jurídica.
- \* Patrimonio.

**Sistemas de Prestación de los Servicios Públicos Municipales.** Siendo los Ayuntamientos los órganos del Estado competentes en el ejercicio de la función pública, destinada a administrar y reglamentar los servicios municipales, el orden constitucional los faculta, para que, tomando en cuenta factores financieros, administrativos, territoriales, de capacidad técnica y humana, entre otros, determinen los sistemas para su prestación. En tal sentido, el orden legal que emana del artículo 115 Constitucional, permite los siguientes sistemas o formas de prestación de servicios públicos:

- Dependencias administrativas. Instancias de la administración pública municipal en las que se delegan las funciones ejecutivas y administrativas inherentes a las atribuciones del gobierno municipal, ya en materia hacendaria, de gobierno, contraloría, seguridad pública, servicios públicos, entre otras --

que sean competencia del gobierno municipal. Este sistema admite como estructura administrativa, direcciones, subdirecciones, coordinaciones, jefaturas o subjefaturas, las que observan como características comunes:

- \* Ser creadas por ley, reglamento o acuerdo de cabildo.

- \* Dependen jerárquicamente del ejecutivo municipal, y sustitulares son designados a propuesta del mismo.

- \* En estas dependencias se delegan las atribuciones de una función específica de la administración.

- \* Operan con personal y recursos materiales que se les --- asignan, vía presupuesto.

- Entidades administrativas de carácter municipal. Diver--sas legislaciones ubican a estos sistemas bajo la denominación de Organismos Auxiliares, los que a su vez se clasifican en:

- \* Organismos públicos descentralizados. De acuerdo al Instituto Nacional de Administración Pública son: " ... aquellos que a iniciativa del Ayuntamiento son creados por la legislatura del Estado, con el fin de cumplir una función específica; garantizar la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio, impulsar la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia sociales. " (53):

- \* Empresas paramunicipales. Entidades constituidas por un Ayuntamiento con la aprobación de la Legislatura local, cuya finalidad es explotar o prestar un servicio público, en el que exista la posibilidad de obtener beneficios financieros para el municipio, sin que por ello se pierdan de vista las características y principios que lo rigen.

- \* Fideicomisos. " Son aquellas entidades que se constituyen por --

acuerdo de cabildo y, cuando la ley lo disponga, con la aprobación del Congreso local. Los fondos son del gobierno municipal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias como pueden ser algunos servicios públicos. Los fondos pueden provenir también del gobierno estatal.

En esta figura jurídica participan:

- \* El Ayuntamiento como fideicomitente único.
- \* Alguna institución crediticia como fiduciario, y
- \* Los habitantes del municipio como fideicomitidos. " (54)

En relación a estos organismos, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México ( LOMEM ), establece:

Los ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fideicomisos. (art. 123)

- Coordinación y Asociación Municipal. Sistema que pueden adoptar dos o más Ayuntamientos para resolver problemas derivados de la prestación de servicios públicos, en razón de su conurbación o proximidad. La fracción tercera del artículo 115 --- Constitucional establece:

Los Municipios previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

- Convenio Estado- Municipio. Mecanismo administrativo de coordinación del Ayuntamiento con el gobierno estatal, tiene como base constitucional lo dispuesto en la fracción antes citada, que en lo conducente dispone:

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

- Colaboración comunitaria. Figura que se establece en las leyes orgánicas para promover la participación ciudadana y de organizaciones sociales, en la prestación, administración, financiamiento o conservación de algún servicio u obra públicos.-- La Ley Orgánica que se cita, señala:

Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:

- I. ...
- II. Consejos de participación ciudadana.
- III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades.
- IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos -- o los acuerdos del Ayuntamiento. (art. 64)

- Concesión. Forma de administración mediante la cual un Ayuntamiento, a través de los procedimientos establecidos y --- cuando así lo justifique el interés general, otorga a una persona física o moral de carácter privado, denominada concesionaria, el derecho de administrar o explotar un determinado servicio público, conservando su control y vigilancia, así como la supervisión de su óptimo funcionamiento; de igual forma, conserva la facultad de revocar la concesión, por alguna de las causas que señale la Ley o el contrato correspondiente. Al respecto el maestro Acosta Romero, señala:

El término de concesión puede significar varios sentidos:

a) Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular:

1. Para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley.

2. Para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites que señale la ley.

b) El procedimiento a través del cual se otorga la concesión, o a tra

vés del que se regula la utilización de la misma, aún frente a los usuarios.

c) Puede entenderse también por concesión, el documento formal, que contiene el acto administrativo en el que se otorga la concesión. (55)

- Privatización. Este esquema de prestación de servicios, por su propia naturaleza, está excluido de las formas o sistemas de prestación de servicios municipales, ya que al ser el servicio público una función exclusiva del Estado, la cual debe satisfacerse mediante sus órganos competentes, que en el caso que nos ocupa lo son los ayuntamientos, en consecuencia se encuentran legalmente impedidos a vender o ceder la propiedad o dominio de los bienes afectos a un servicio público municipal.

### **3.3 La Descentralización Administrativa de los Servicios Públicos Municipales como vía de modernización de la Administración en los Municipios Urbanos.**

La problemática que enfrentan los municipios urbanos en la prestación de los servicios a su cargo, se ve afectada por los índices poblacionales de esas grandes ciudades. De acuerdo a las cifras del último CENSO NACIONAL DE POBLACION Y VIVIENDA, nuestro país, a febrero del año 2000, cuenta con una población de 97 MILLONES 361 MIL 711 HABITANTES, de esa población el 74.4% ( 72 MILLONES 729 MIL 198 ) habitan en zonas urbanas.

En tal sentido, los municipios urbanos del Estado de México, Distrito Federal ( delegaciones ), Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Michoacán, concentran poblaciones que van de los cientos de miles a más de un millón y medio de habitantes, tal y como se indica en la siguiente:

#### **G R A F I C A**

	Población (miles)		Var. %
	2000	1995	
Iztapala.	1,772	1,500	18.1
Guadalajara Jalisco.	1,648	1,700	-3.1
Ecatepec, Mex.	1,620	1,200	35.0
Puebla, Puebla.	1,346	1,100	22.4
G. A. Madero D F.	1,234	1,300	-5.1
Nezahualcóyotl, Mex.	1,225	1,300	-5.8
Juárez, Chihuahua.	1,218	900	35.3
Tijuana, Baja Cal.	1,212	800	51.5
León Guanajuato.	1,134	700	62.0
Monterrey, Nuevo León.	1,108	700	58.3
Zapopan, Jalisco.	1,002	1,100	-8.9
Naucalpan, Mex.	858	800	7.3
Mexicali, Baja Cal.	765	500	53.0
Culiacán, Sinaloa.	745	600	24.2
Acapulco Guerrero.	721	600	20.2

Fuente: Periodico " El Universal " 22 de junio del 2000.

Municipios urbanos que como consecuencia de su población, concentran una gran actividad industrial, comercial y según sea el caso, agrícola, reportando cientos de miles de establecimientos; agentes poblacionales y económicos que ubican a los Ayuntamientos de esas grandes ciudades ante una grave problemática a resolver, para en forma eficiente y sustentable, cubrir la demanda de servicios públicos, lo que de las cifras antes indicadas, resulta de grandes dimensiones.

Un municipio que proporciona una idea del problema que enfrentan los Ayuntamientos en materia de servicios públicos, lo constituye CIUDAD NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MEXICO, cuyas características urbanas nos permiten una noción clara del problema a estudio.

Por tal motivo y para sustentar el presente trabajo, tomaremos como prototipo el Municipio de Nezahualcóyotl, de tal forma que, con datos estadísticos de su gobierno, poder establecer aspectos de su territorio, gobierno, población y desarrollo urbano, que permitan formar ese conocimiento, para lo cual tomaremos los datos que gráficamente se señalan enseguida:

NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MEXICO  
MUNICIPIO URBANO

**Territorio.** Nezahualcóyotl cuenta con 63.44 kilometros de territorio, dividido en: Una cabecera municipal y una delgación que a su vez se dividen en OCHENTA Y CINCO COLONIAS QUE ABARCAN 4,754 MANZANAS CON APROXIMADAMENTE CIENTO OCHENTA MIL LOTES DE TERRENO.

**Población.** De acuerdo al último Censo Nacional de Población y Vivienda, al mes de febrero del 2000, cuenta con UN MILLON 225 MIL HABITANTES.

**Gobierno.** Nezahualcóyotl es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular que se integra por:

- Un Presidente Municipal.
- Tres Síndicos.
- Diecinueve Regidores.

Cuenta con las siguientes autoridades auxiliares:

- 526 Jefes de manzana.
- 99 Consejos de Participación Ciudadana.
- Consejos de: Desarrollo Municipal; Educación; Cultura; - Salud; Deporte; Protección Civil; Juventud y Seguridad Pública.

Tiene las siguientes autoridades administrativas.

- Un Secretario del Ayuntamiento.
- Un Tesorero.
- Un Contralor.
- Direcciones de: Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Servicios Públicos; Desarrollo Social; Administración; Jurídica; - Educación y Cultura; Seguridad Pública; Comunicación Social; -- Ecología; así como subdirecciones, coordinaciones, jefaturas y subjefaturas, entre otras.
- Una Delegación Administrativa.
- Un Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia ( D I F ).
- Un Organismo Descentralizado de Agua Potable Alcantari-- llado y Saneamiento.

Estructura, que es soportada por un total de CUATRO MIL -- TRESCIENTOS CINCUENTA EMPLEADOS, entre de confianza y sindicali-- zados.

Fuente: Segundo Informe de Gobierno y Monografía de Neza-- hualcóyotl. Editados por la Dirección de Comunicación Social -- del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México 1997-2000.

#### INFRAESTRUCTURA URBANA DEL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL EDIFICIOS E INSTALACIONES MUNICIPALES

- Palacio de Gobierno.
- Edificio delegacional.
- Un edificio del D I F Municipal, que alberga clínicas, con-- sultorios, instalaciones administrativas, así como una agencia-- del Ministerio Público.
- Seis receptoría de rentas.
- Seis oficinas del registro civil.
- Once casas de cultura.
- Once bibliotecas.
- Seis auditorios.

- Una Ciudad Deportiva .
- Un edificio del Centro Municipal de Zoonosis.
- Instalaciones del Organismo Descentralizado de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento, que comprenden: Un edificio administrativo y operativo; ocho pozos de agua potable; una planta de bombeo de transferencia; 200 kilómetros de red de distribución de agua potable; 180,000 tomas domiciliarias; una red de distribución de agua tratada; 960,000 metros de tubería de drenaje; 180,000 descargas domiciliarias; 10 cárcamos; una planta de tratamiento de aguas servidas, entre otras no registradas.
- Veinticuatro mil quinientas luminarias.
- Instalaciones de limpia: Cuatro corralones; un tiradero a cielo abierto; relleno sanitario a lo largo de 34 hectáreas de territorio municipal.
- Mercados: 65 mercados públicos y 85 tianguis.
- Un Panteón Municipal.
- Un Rastro.
- Vías públicas: En el municipio se extienden aproximadamente 1023 kilómetros de camellones ( cifras no oficiales ), localizándose en la vía pública 19 monumentos, una glorieta, dos plazas públicas y 235 instalaciones deportivas.
- Parques y jardines. Nezahualcóyotl, cuenta con un parque municipal que abarca 8.5 hectáreas y alberga un zoológico, lago, teatro al aire libre, áreas de esparcimiento y deportivas.- Asimismo, cuenta con un jardín municipal y 127 hectáreas jardinas, con aproximadamente 2.1 millones de árboles y un vivero.
- Seguridad pública. Se cuenta con un edificio que alberga una comandancia y demás servicios de seguridad pública, 22 módulos de seguridad y 2 estaciones de bomberos.

#### OFICINAS Y EDIFICIOS DEL GOBIERNO ESTATAL

- Un Centro de Servicios Administrativos.
- Delegación de gobierno.
- Tres edificios de tránsito.

- Un edificio de policia estatal.
- Una delegación de servicios escolares.
- Dos delegaciones de la Procuraduria de Justicia del Estado.
- Una receptoría de rentas estatales.
- Juzgados civiles, familiares, penales y menores.
- Un Centro de Readaptación Social.
- Un Centro de Readaptación para Menores Infractores.
- Una Junta de Conciliación y Arbitraje.
- Una Delegación de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo.
- Una delegación para la regularización de la tenencia de la tierra.
- Un Colegio de Policía.
- Un hospital regional del I S S E M Y M.
- Veintidos clínicas del Instituto de Salud del Estado.
- Un hospital general.
- Un estadio de fútbol.

#### OFICINAS Y EDIFICIOS DEL GOBIERNO FEDERAL

- Juzgados de Distrito y Unitarios de Circuito.
- Delegación de la Procuraduria General de la República.
- Telégrafos.
- Correos.
- Compañía de luz y fuerza.
- Cinco clínicas y hospitales del I M S S .
- Dos hospitales del I S S T E .

#### INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA

En el municipio se ubican los siguientes planteles:

- |                 |      |
|-----------------|------|
| - Preescolar.   | 123. |
| - Primaria.     | 407. |
| - Media básica. | 134. |

- Media superior.	41.
- Profesional medio.	11.
- Educación superior.	3.
- Educación artística.	1.
- Educación especial.	9.

729.

T o t a l .

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México.

Adicionalmente en territorio municipal se asientan:

- 241 446	viviendas (habitacional popular y residencial medio)
- 21 246	comercios.
- 3 136	industrias.

Fuente: Nueva Gaceta de Nezahualcóyotl. Noviembre de 1997.

Por último, un dato importante del gobierno de ciudad Nezahualcóyotl, lo es el relativo a sus ingresos: " Este municipio para el año de 1998 obtuvo ingresos por 446 MILLONES 483 MIL 981 PESOS, vía impuestos, pagos de derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos del D I F municipal, participaciones federales y estatales, entre otros. "

Fuente: Segundo Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento de ciudad Nezahualcóyotl, México, 1997-2000.

Según declaraciones oficiales, para el período 2000-2001, - el gobierno municipal ejercerá un presupuesto aproximado a los SETECIENTOS MILLONES DE PESOS.

Tomando en cuenta la anterior información, así como rela--

cionándola con otras cifras oficiales, es posible señalar que - el gobierno del municipio urbano que se toma de ejemplo, en materia de servicio públicos, debe atender a la siguiente problemática.

EN CUANTO AL SERVICIO DE AGUA Y SANEAMIENTO:

- Debe proporcionarse los servicios de agua y drenaje a -- una población de UN MILLON 225 MIL HABITANTES.

- En el rubro de agua potable debe suministrarse un promedio diario de 99.99 litros por habitante, en consecuencia diariamente deben proporcionarse 122 MILLONES 377 MIL 500 LITROS - DE AGUA POTABLE.

- Los servicios de agua potable y drenaje se atienden a -- través de 180,000 tomas domiciliarias e igual número de descargas de drenaje, atendiendo así a:

241,446	viviendas.
21,246	comercios.
3,136	industrias.
729	planteles educativos.
212	edificios e instalaciones de gobierno.

- Es decir, además del servicio de alcantarillado que se - proporciona a lo largo y ancho del municipio, se debe satisfacer un total de 266 MIL 769 SERVICIOS DE AGUA Y DRENAJE.

Es de señalar, que en el Estado de México, de acuerdo a la " Ley de Organismos Descentralizados de carácter municipal para la prestación de los Servicios de Agua Drenaje y Alcantarillado ", dichos servicios se administran por una entidad descentralizada del gobierno municipal, que en el caso del Municipio de Nezahualcóyotl, - funciona desde el año de 1996; organismo auxiliar que ha establecido los beneficios de la descentralización administrativa, - ya que mediante dicha entidad, se ha logrado proporcionar regu-

larmente la demanda de servicios de agua, drenaje y alcantari-- llado, antes señalada.

EN CUANTO AL SERVICIO DE ALUMBRADO PUBLICO:

- Según datos de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl: "El Municipio cuenta con 24 MIL 500 LUMINARIAS en sus diversos tipos de las que actualmente se encuentran funcionando 11 MIL 500 y las 13 MIL res<sup>ta</sup>ntes se hallan fuera de operación, lo que propicia falta de seguridad e in<sup>tran</sup>quilidad social. "

No obstante del número de luminarias que opera este servicio, se carece de una estructura administrativa y operativa autónoma, así como de un régimen financiero propio; por lo contra<sup>rio</sup>, en dicho gobierno, se delega su funcionamiento en una jefa<sup>tura</sup>, que dada su natural limitación, proporciona los servicios a su cargo en forma irregular y deficiente.

EN CUANTO AL SERVICIO DE LIMPIA, RECOLECCION, TRASLADO Y - TRATAMIENTO Y DEPOSITO DE DESECHOS:

Conforme a cifras del segundo informe de gobierno del H. - Ayuntamiento de Nezahualcóyotl 1997-2000, durante el año de --- 1998 " ... se recolectaron alrededor de 500 MIL TONELADAS DE BASURA que se generaron en domicilios, calles, avenidas, centros educativos, de salud, de<sup>pendencias</sup> públicas, mercados y tianguis. "

Este servicio, al igual que el de alumbrado público, esta a cargo de una dirección, dependencia que delega atribuciones - en una jefatura y una coordinación del tiradero municipal, es-- estructuras administrativas que son superadas por el problema que representan las 500 MIL TONELADAS DE BASURA que se generan anual<sup>mente</sup> en ciudad Nezahualcóyotl.

En este servicio, no obstante de que existen avances en---

materia de equipamiento, se carece de una estructura autónoma - desde el punto de vista técnico y financiero, que en forma especializada enfrente el trabajo de limpiar, recolectar, trasladar, depositar y tratar las miles de toneladas de desechos que anualmente se generan. La problemática que enfrenta este servicio se agrava gradualmente, pues además de que aumenta la cantidad de basura, según estimaciones del gobierno municipal, se tiene considerado que en los próximos cinco años, se agote el relleno sanitario y el tiradero municipal, situación que deja entrever la magnitud del problema a resolver.

#### EN CUANTO AL SERVICIO DE MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO:

Para tratar de explicar la problemática que enfrenta el municipio que se toma de ejemplo y por extensión una gran mayoría de los municipios del país, en materia de mercados públicos y centrales de abasto, es necesario hacer una referencia histórica al tenor siguiente:

Nezahualcóyotl fue erigido como el Municipio 120 del Estado de México en época relativamente reciente, ya que es declarado así " ... por Decreto Número 93 de fecha 20 de abril de 1963 ... " (56) y es fundado para dar respuesta a una demanda inaplazable de vivienda que requería de un gran asentamiento de orden popular. Se constituye en terrenos carentes de urbanización y servicios básicos, entre ellos, el de mercados.

A partir del primero de enero de 1964, Nezahualcóyotl es administrado por un Ayuntamiento electo popularmente, que sin embargo carece de las funciones y recursos que actualmente, virtud al fortalecimiento municipal, tienen asignados los gobiernos municipales. Como consecuencia de esa limitación de recursos y funciones, en dicho municipio, el servicio de mercados es

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

56 Huitrón Huitrón, Antonio. Nezahualcóyotl Miseria y Grandeza de una Gran Ciudad. Toluca, Mex. Editorial Libros de México, 1975 pág. 74.

tomado por particulares para su prestación, quienes constituidos en organizaciones de locatarios o comerciantes, inician la instalación o construcción de la mayoría de los sesenta y cinco mercados que se distribuyen en el municipio, circunstancia que en la actualidad origina la problemática siguiente:

\* Gran parte de los mercados presentan construcciones precarias, carentes de planeación y construcciones adecuadas al servicio que se les destina.

\* Como consecuencia de lo anterior, los procesos de comercialización y consumo que se desarrollan en los mercados públicos, son deficientes y alejados de las normas de salubridad que dictan las leyes y reglamentos.

\* La dependencia administrativa que regula este servicio, carece de la estructura, capacidad técnica, recursos y autonomía necesarias, que permitan impulsar la modernización de los procesos de abasto en beneficio de la población.

#### EN CUANTO AL SERVICIO DE PANTEONES:

Este servicio se proporciona regularmente a través de un Panteón Municipal, que da respuesta a los servicios de inhumación, exhumación y traslación de cadáveres o restos humanos áridos.

No obstante de su regular funcionamiento, el servicio está a cargo de una instancia meramente gubernativa, es decir, sin la capacidad técnica para su prestación, pues de acuerdo al artículo séptimo del Reglamento Municipal de Panteones " La ejecución de las normas de este reglamento estará a cargo de la Dirección Jurídica, quien podrá proponer las obras y trabajos que se estimen necesarias para el funcionamiento eficiente del servicio. "

## EN CUANTO AL SERVICIO DE RASTRO:

De acuerdo a cifras del segundo informe de gobierno, en el rastro municipal: " ... durante el año de 1998 se proporcionaron servicios diversos para el sacrificio de 202 MIL 255 CABEZAS DE GANADO: 51% PORCINOS; 28% BOVINOS Y 21% OVICAPRINOS ... "

Servicio público al cual se le han destinado para su optimización ingresos federales, sin embargo, persisten deficiencias de orden técnico y sanitario en su funcionamiento, lo que se traduce en mermas de los procesos de industrialización y comercialización.

Este servicio, además de tener como función principal el garantizar productos cárnicos en óptimas condiciones para el consumo humano de la población gobernada, puede significar una fuente importante de ingresos vía derechos o productos derivados de la comercialización de desperdicios y derivados de carne de animal, procesos que en la práctica no se instrumentan.

Lo anterior, es consecuencia de la ausencia de una reglamentación que permita la creación de una instancia con la capacidad técnica y administrativa para impulsar los procesos que se llevan en un rastro municipal, ya que en dicho gobierno, es la Tesorería Municipal quien se encarga de la administración de tal servicio, según lo preceptuado por el artículo segundo del Reglamento Municipal de Rastro, que señala: " La prestación del servicio público de los rastros, así como todos aquellos subsidiarios y conexos, se prestarán por el ayuntamiento a través de la Tesorería Municipal. "

## EN CUANTO AL SERVICIO DE CALLES PARQUES JARDINES Y SU EQUIPAMIENTO:

En ciudad Nezahualcóyotl, este servicio público es reglamentado sin atender el sentido e importancia de la disposición constitucional prevista en la fracción III inciso g) del artículo 115, puesto que en el Reglamento Municipal de Vía Pública, -

se carece de una normatividad que considere en su conjunto el - mandato constitucional.

En tal sentido, es de señalar, que a este servicio no se - le considera como " El conjunto de acciones que se orientan hacia el ali - neamiento, el trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las --- vías públicas, así como para brindar a la población lugares de esparcimiento y áreas verdes y su equipamiento, además de constituir zonas de reserva eco - lógicas que ayuden a mejorar el medio ambiente "; por el contrario, --- únicamente se le considera como " ... el funcionamiento y organiza--- ción del comercio y servicios en la vía pública ... ", " ... así como la vi - gilancia de no obstrucción de la vía pública por otras actividades ", confor - me a lo dispuesto por el artículo primero del reglamento cita-- do. Es decir, únicamente se considera a este servicio para regu - lar el funcionamiento de actividades comerciales en la vía pú-- blica, dejando de lado su verdadero sentido que es, como ya se - señaló, ordenar la vía pública en todos sus aspectos, así como - promover y construir su equipamiento y la creación de zonas de - esparcimiento y de reserva territorial

EN CUANTO AL SERVICIO DE SEGURIDAD PUBLICA, POLICIA PREVEN - TIVA Y TRANSITO.

No obstante de que en el Municipio de Nezahualcóyotl, se - concentra una población mayor al MILLON DOSCIENTOS MIL HABITAN - TES, existe en él, un factor que impide se eleven los índices - de criminalidad y que lo es, el que existan un gran número de - instalaciones deportivas, educativas, culturales y recreativas, lo que en comparación a otras ciudades, ha contenido en cierta - forma el problema de la delincuencia.

Sin embargo, es de señalar, que en dicho Municipio, el ser - vicio en estudio, es prestado con serias deficiencias, que van - desde el manejo equivocado de recursos, ausencia de programas y acciones encaminadas a combatir el problema de fondo, hasta pro - blemas de corrupción en los mandos de tal servicio. Es en tal -

sentido, de afirmar que el gobierno municipal del Municipio de Nezahualcóyotl, carece aún de un programa de coordinación con los gobiernos estatal y federal, en donde se involucren además, aquellos poderes del Estado que tienen facultades en la materia, pues se evidencía un total desconocimiento del Programa Nacional de Seguridad Pública y la Ley de la materia.

Por último, es de precisar, que dicho servicio, dado que supone un ejercicio pleno de la autoridad del Estado, no es susceptible de descentralización, siendo en consecuencia que debe ejercerse a través de una dependencia directamente subordinada al Ejecutivo Municipal.

En suma, es de establecer, que la problemática que enfrentan los Ayuntamientos de los municipios del país y en especial los de carácter urbano, es de grandes dimensiones y a medida que continúe el crecimiento demográfico de esas grandes ciudades, se hará más compleja; incrementándose aceleradamente la demanda de servicios y por tanto la explotación de aquellos que implican recursos naturales, degradando así el medio ambiente. Siendo de concluir, que de no tomarse las medidas necesarias con sujeción al orden constitucional, los municipios del país, se encaminan hacia una crisis urbana, que traera aparejada la privatización desordenada e inconstitucional de los servicios públicos municipales.

### **La Descentralización Administrativa Municipal.**

La descentralización administrativa de carácter municipal, en lo general, se norma por los principios que rigen a los organismos descentralizados de orden federal o estatal, tomando en consideración las necesidades, variantes y limitantes del caso particular, mismas que deberán establecerse en la Ley o Decreto que los constituya. El Licenciado Acosta Romero señala al respecto: " La descentralización administrativa en estricto sentido, existe cuando se crean organismos con personalidad jurídica propia, mediante disposiciones legislativas, para realizar una actividad que compete al Estado,-

o que es de interés público. " (57)

Por su parte el maestro Serra Rojas, señala: " La descentralización por servicios es un modo de organización administrativa, mediante la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, con una competencia limitada a sus fines específicos y especializada para atender -- determinadas actividades de interés general, por medio de procedimientos --- técnicos. " (58)

Es pues, que la descentralización administrativa por servicios obedece a razones útiles de orden técnico, financiero y -- funcional, que descargan a la administración central de nuevas tareas, y no a factores políticos como en el caso de la descentralización por territorio o región.

La descentralización así concebida, constituye una forma de administración que permite eficientar aquellas funciones del Estado, que están a cargo de los ayuntamientos y que esencialmente son los servicios públicos. Para constituir organismos -- descentralizados por servicios deben conjuntarse ciertas características o condiciones, que como ya se señaló, por regla general deben establecerse en la ley o decreto de creación; por --- ello, para su estudio, tomaremos como referencia lo que señala el maestro Acosta Romero en su texto " Derecho Administrativo " así como lo que establece la legislación en materia de descentralización administrativa municipal del Estado de México, en el orden siguiente:

**Características de los Organismos Descentralizados:** " Como personas jurídicas colectivas de derecho público, los organismos descentralizados tienen las siguientes características. " (59)

- 57 Acosta Romero, M. Ob. Cit. P. 180.  
 58 Serra Rojas, A. Ob. Cit. P. 712.  
 59 Ibídem. P. 187.

1. Necesariamente deben crearse por un acto legislativo;-- en el caso del nivel municipal debe atenderse a lo que señala-- la Ley orgánica Municipal correspondiente y en el caso del Estado de México, tal legislación establece en su artículo 123:

Los Ayuntamientos están facultados para constituir con cargo a la hacienda pública municipal, organismos públicos descentralizados, con la aprobación de la Legislatura del Estado, así como aportar recursos de su propiedad en la integración del capital social de empresas paramunicipales y fidei comisos.

Al respecto la Ley de Organismos Públicos Descentralizados de carácter Municipal para la prestación de los Servicios de -- Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, establece:

Esta ley tiene por objeto regular las bases y el procedimiento de --- creación, estructuración, funcionamiento, y las atribuciones de Organismos - Públicos Descentralizados Municipales, para la prestación de los servicios - de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. (art. 1)

Los Organismos tendrán funciones de interés público que se realizaran conforme a lo establecido en la presente Ley y las aplicables.

Para su creación se requerirá:

I. Estudio de factibilidad operativa efectuado por el Organismo Estatal prestador del servicio.

II. Acuerdo de Cabildo.

III. Autorización de la Legislatura del Estado. (art. 5)

2. Tienen régimen jurídico propio. " Todos los organismos des-- centralizados cuentan con un régimen jurídico que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad. " (60) La Ley de Organismos que se cita, señala al respecto:

Los Organismos, que como parte del sector administrativo auxiliar de los Ayuntamientos operen, asumirán la responsabilidad municipal de organizar y tomar a su cargo, la administración, funcionamiento, conservación y operación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, dentro de los límites de su circunscripción territorial, para lo cual se les asigna

rán los bienes que constituyan la infraestructura municipal para la prestación de esos servicios. (art. 2)

Los organismos recaudarán y administrarán con el carácter de autoridades fiscales municipales de conformidad con el Código Fiscal Municipal y demás leyes fiscales relativas, las contribuciones derivadas de los servicios que presten. (art. 3)

Los Organismos tendrán personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en el manejo de sus recursos y el carácter de Autoridad en los casos a que se refiere el artículo precedente. Constituirán su domicilio en la cabecera municipal, independientemente de que para el desarrollo de sus actividades establezcan delegaciones en donde se requiera. (art. 4)

3. Personalidad Jurídica propia. Como entes de derecho, - los organismos descentralizados son sujetos de derechos y obligaciones, capacidad que ejercen generalmente a través de un Director o Gerente, la Ley que se cita señala al respecto:

El Director del Organismo tendrá las siguientes atribuciones:

Representar al Organismo, ante cualquier autoridad, organismo descentralizado federal, estatal o municipal, personas físicas o morales de derecho público o privado, con todas las facultades que correspondan a los apoderados generales para pleitos y cobranzas, actos de dominio y actos de administración en los términos que marca el Código Civil del Estado; así como otorgar, sustituir o revocar poderes generales o especiales. (art 18 f. IV)

Realizar actos de dominio, previa autorización escrita del Consejo Directivo. (fracc. VI.)

Suscribir, otorgar y endosar títulos de crédito y celebrar operaciones de crédito. (fracc. VI)

Celebrar contratos y convenios con los usuarios para la prestación del servicio, así como con autoridades federales, estatales y municipales, organismos públicos o privados, y con particulares, con el objeto de cumplir con los fines que les encomienda esta Ley, así como proponer al Consejo Directivo la contratación de créditos necesarios. (fracc. XV)

4. Denominación. La denominación, es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales y, más aún internacionales." (61)

5. Sede y Ambito Territorial. " ... la sede es el lugar, ciudad, calle y número, donde residen los órganos de decisión y dirección, y el ámbito territorial, los lugares en donde actúa el organismo descentralizado. " - (62)

6. Organos de dirección, administración y representación.-- Se pueden tipificar a través de los siguientes conceptos: " Un cuerpo colegiado que es el órgano de mayor jerarquía y el que decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. (63). La Ley de Organismos, señala al respecto:

La administración de cada uno de los organismos estará a cargo de: -- (art. 11)

Un Consejo Directivo, y (fracc. I)

Un Director. (fracc. II)

El Consejo Directivo de los Organismos será designado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal y estará integrado de la siguiente forma: (art. 12)

Un Presidente, que será el Presidente Municipal. (fracc. I)

Dos representantes del Ayuntamiento, uno de los cuales fungirá como Vicepresidente a designación del Ayuntamiento, para suplir en su ausencia al Presidente. (fracc. II)

Tres vocales que se nombrarán a propuesta de las organizaciones vecinales, comerciales, industriales o de otro tipo, que sean usuarios del servicio. (fracc. III)

El Consejo Directivo será la máxima autoridad de los Organismos y tendrá las siguientes facultades: (art. 13)

Determinar las políticas, normas y criterios técnicos, de organización y administración que orienten las actividades del Organismo. ( fracc. - I)

Revisar y aprobar los programas de trabajo y el presupuesto general del Organismo. (fracc. II)

62 Ibídem. P. 189.

63 Ibídem. P. 193.

Revisar y aprobar en su caso, los estados financieros y los balances anuales, así como los informes generales y especiales. (fracc. IV)

Otorgar o revocar el nombramiento del Director del Organismo. (fracc. V)

Aprobar en su caso la obtención de créditos necesarios para el cumplimiento de su objeto. (fracc. VI)

Las demás que les señalen las leyes y reglamentos. (fracc. VII)

b) Inmediatamente después y en grado jerárquico inmediato, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal, que tiene las siguientes funciones:

I. Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior.

II. Acordar, en algunos casos, con el titular del Poder Ejecutivo y -- cumplir sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado.

III. Representar al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todos los poderes jurídicos inherentes. - (64)

7. Estructura administrativa interna: " La estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que está -- destinado y de las necesidades de división del trabajo, generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos y también de direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad. " (65)

8. Patrimonio propio. " Los organismos descentralizados como consecuencia de tener personalidad jurídica, cuenta también con patrimonio propio ... " " ... El patrimonio de los organismos descentralizados es el conjun

64 Ibídem. P. 191.

65 Ibídem. P. 193.

to de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto ". Dentro del patrimonio de dichos organismos pueden existir bienes del dominio público, de dominio directo, que en ambos casos se regulan por las disposiciones de Derecho Público relativas y aplicables a ese régimen jurídico y -- " Forman también parte del patrimonio de estos organismos un conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de Derecho Privado y de los -- que pueden disponer libremente. Puede también estar formado en parte por subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la Administración Central. " (66) La Ley de Organismos señala al respecto:

Integrarán el patrimonio de los Organismos. (art. 22)

Los ingresos que por conceptos de derechos, precios públicos y demás contribuciones accesorias, que se causen a cargo del usuario de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. (fracc. I)

Los bienes inmuebles, equipo e instalaciones que a la fecha de la constitución de los Organismos, formen parte de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento, existentes tanto en la cabecera como en todos los núcleos de población y fraccionamientos. (fracc. II)

Los bienes y derechos que adquieran por cualquier medio, y (fracc. - III)

Los demás ingresos, que obtengan por los frutos o productos de su patrimonio. (fracc. IV)

Los bienes inmuebles propiedad de los organismos, sólo podrán gravarse o enajenarse en términos de la Ley Orgánica Municipal.

9. Objeto. Este elemento es variable y depende en todo caso de las necesidades de orden técnico, práctico y político de una administración; en tal sentido puede obedecer a los objetivos siguientes:

- La prestación de servicios públicos.
- Administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado.
- La realización coordinada de actividades públicas de los

gobiernos federales, estatales o municipales.

- Actividades de asistencia técnica y desarrollo económico y la producción de servicios o de procesos industriales.

- La distribución de productos y servicios que se consideren de primera necesidad o que interese al Estado intervenir en su comercialización.

- Otros que sean considerados de interés público.

10. Finalidad. " La finalidad que busca el Estado con la creación - de esta clase de instituciones es siempre procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz. " (67)

11. Régimen Fiscal. " La mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos federales, locales o municipales ... ". Al respecto la Ley de Organismos en cita señala:

Los Organismos a que refiere esta ley, gozarán respecto a su patrimonio, de las franquicias, prerrogativas y privilegios concedidos a los fondos y bienes de las entidades públicas; dichos bienes, así como los actos y contratos que celebren estarán exentos de toda carga fiscal del Estado. Los bienes de los mismos, destinados a la prestación de los servicios a su cargo serán inembargables, exceptuándose todos aquellos en que se ejercieren acciones de crédito hipotecario. "

## **C O N C L U S I O N E S**

## C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El antecedente del Municipio Mexicano se localiza en la Institución Municipal fundada a la usanza del Derecho Municipal Español de la Edad Media, en lo que fue la Nueva España.

SEGUNDA.- El Municipio colonial desarrolló una organización política y administrativa autónoma, con atribuciones importantes en el gobierno de la Nueva España; servicios públicos, construcción de obras públicas, recaudación de contribuciones y administración de bienes comunes y propios, fueron entre otras, las funciones que contribuyeron a fortalecer la autonomía de los gobiernos municipales durante los primeros años de la colonia.

TERCERA.- La imposición de que fueron objeto los municipios coloniales con las llamadas " Leyes de Intendencias ", fue una de las causas de orden político que dieron origen al Movimiento de Independencia de 1810, y que al mismo tiempo, dio inicio a una lucha histórica, que corrientes de pensamiento liberal habrían de sostener para instaurar al Municipio como uno de los órganos de gobierno del naciente Estado Federal Mexicano.

CUARTA.- Al consumarse el movimiento insurgente, se inicia una etapa en la que el Estado Mexicano orienta sus políticas a consolidar el federalismo por el cual se constituía; período durante el cual el Municipio es objeto de enfrentamientos políticos y militares que afectaron gravemente su evolución, prácticamente durante un siglo.

QUINTA.- Al quebrantarse el orden legal con la imposición de autoridades intermedias, germinó desde las comunidades una de las exigencias sociales de mayor relevancia para el movimiento revolucionario de 1910, demandándose reconocimiento a la autonomía municipal, supresión de las " jefaturas políticas y asignación de recursos a los municipios para proveer a sus necesidades, lo que se transformaría en el reclamo generalizado por el establecimiento del Municipio Libre.

SEXTA.- Al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, su artículo 115 consagra los principios que sustentarían al Municipio Libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación, instituyendo a los Ayuntamientos como titulares del poder público municipal, prohibiendo toda autoridad intermedia entre ese poder y el de los Estados de la Federación, reconociéndose así la Libertad Municipal.

SEPTIMA.- Al reconocerse el Municipio Libre en nuestra Ley Fundamental, se dio fin a los conflictos políticos y militares que pugnaron por su supresión, cerrando una etapa histórica en la que la Institución Municipal estuvo marginada del desarrollo nacional, y se dio paso a una vida institucional que iniciaría su transformación; sin embargo, como consecuencia de las políticas centralizadoras que adoptaron los gobiernos federales que precedieron hasta inicios de la década de los ochentas, el Municipio continuó siendo desestimado como un efectivo nivel de gobierno del Estado Mexicano, persistiendo un grave rezago en la formación de sus estructuras de gobierno y administrativas.

OCTAVA.- El 3 de febrero de 1983, se promulga la reforma constitucional de mayor importancia para la vida municipal en nuestro país, estableciéndose un orden normativo orientado a fomentar un nuevo federalismo, basado en la redistribución de facultades, competencias y recursos entre los tres órdenes de gobierno del Estado: Federación, Estados y Municipios.

NOVENA.- El orden constitucional derivado de la reforma de 1983 da al Municipio personalidad jurídica, patrimonio propio, facultades reglamentarias; competencia en la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, alumbrado, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; asimismo se establecen sistemas de coordinación y asociación intermunicipal para la prestación de esos servicios; se fortalecen las haciendas municipales; se establecen facultades para aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal; para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; para controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar-

permisos y licencias de construcción y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Conjunto de facultades que han permitido la evolución del Municipio como un órgano efectivo de gobierno del Estado Federal Mexicano.

DECIMA.- El 23 de diciembre de 1999 se promulga una nueva reforma al artículo 115 Constitucional, definiendo con mayor certeza aspectos de la de 1983, reconociéndose a los Ayuntamientos como gobiernos autónomos, definiendo sus facultades reglamentarias para organizar la administración pública municipal, sus procedimientos, funciones, servicios y la participación ciudadana; se introducen como parte de los servicios municipales los de drenaje, -- tratamiento y disposición de aguas residuales; la recolección, traslado y -- tratamiento de residuos; el equipamiento de calles, parques y jardines; así como el servicio de policía preventiva; se amplían las facultades en materia de desarrollo urbano y se asignan atribuciones en materia de zonas de reserva ecológica y su ordenamiento; en programas de transporte público cuando -- afecte el ámbito territorial municipal, así como para celebrar convenios para la administración y custodia de zonas federales.

DECIMA PRIMERA.- Para asegurar la observancia del orden normativo establecido por el artículo 115, el transitorio segundo de la reforma del 22 de diciembre de 1999, ordena a las entidades federativas adecuar sus constituciones y leyes al texto constitucional, mandato que el Congreso de la ---- Unión deberá acatar para adecuar la legislación federal en materia munici--- pal; fórmula innovadora que garantiza se reglamenten las atribuciones constitucionales que reconocen al Municipio Libre como uno de los órganos fundamentales del Estado Mexicano.

DECIMA SEGUNDA.- Uno de los aspectos de mayor relevancia para el fortalecimiento de los municipios, derivado de las reformas que se citan, lo -- constituye la descentralización de facultades, competencia y recursos, que -- en materia de servicios públicos se hizo a favor de los Ayuntamientos; en -- consecuencia, son los gobiernos municipales quienes con la participación de sus comunidades diseñarán, planearán, supervisarán, vigilarán o ejecutarán -- toda acción o política de gobierno relacionada con la prestación de los servicios señalados por la fracción III del artículo 115 Constitucional.

DECIMA TERCERA.- Los servicios municipales constituyen uno de los fines esenciales del Estado, cuya naturaleza jurídica de orden público, exijan ser prestados por sus órganos competentes de gobierno, que lo son los ayuntamientos, mediante las formas o sistemas constitucionalmente permitidos.

DECIMA CUARTA.- Los sistemas o formas de prestación de los servicios públicos a cargo de los Ayuntamientos, previstas por el orden constitucional que rige la función pública del Estado, son: Dependencia Administrativas; -- Entidades Descentralizadas; Convenio Estado Municipio; Coordinación y Asociación Municipal; Colaboración Comunitaria, y Concesión.

DECIMA QUINTA.- La privatización de los servicios municipales como -- forma de prestación debe excluirse, pues interesa al Estado, asegurar su satisfacción a todo gobernado y evitar su monopolio o practicas contrarias a -- ese función pública a cargo de los Ayuntamientos.

DECIMA SEXTA.- A partir de la reforma al artículo 115 Constitucional del 3 de febrero de 1983, los Ayuntamientos de las grandes ciudades han visto incrementar gradualmente sus funciones de gobierno y recursos; asimismo -- observan una tasa de crecimiento poblacional elevada, así como en su actividad económica, lo que genera una demanda de servicios que rebasa la capacidad de las estructuras administrativas que tradicionalmente se destinan para su prestación, lo que ha originado deficiencia, desorden, ineficacia y concentración de funciones y recursos, contrariando el sentido de la reforma -- municipal que se cita.

DECIMA SEPTIMA.- La Descentralización Administrativa, dadas sus características de autonomía, transparencia y de especialización en determinada -- actividad pública, constituye un sistema de administración, que permite a un gobierno municipal, sin que se le desvincule de la autoridad que debe ejercer, el supervisar, vigilar, planear o ejecutar toda acción relacionada con la prestación de los servicios municipales.

DECIMA OCTAVA.- Los servicios públicos que deben descentralizarse, dadas sus características, problemática o dimensiones, particularmente en los -- municipios urbanos, son los de: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; Alumbrado público; Limpia, recolec

ción, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; Centrales de abasto; Rastros; Paques, jardines y su equipamiento, así como Tránsito.

DECIMA NOVENA.- Las Legislaturas de los Estados deben promulgar leyes que reglamenten la creación y funcionamiento de entidades públicas descentralizadas de carácter municipal, que por disposición legal tengan bajo su responsabilidad la prestación de los servicios susceptibles a ese régimen, estableciendo las bases para que esa actividad fundamental de los gobiernos municipales, sea administrada por órganos competentes del Estado, y se excluya por mandato legal toda idea de privatización, dándose con ello, debida observancia a los principios que dan vida al proyecto del Municipio Libre contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**B I B L I O G R A F I A**

## B I B L I O G R A F I A

### Doctrina.

ACOSTA Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Sexta Edición. México. Editorial Porrúa, 1986.

BURGOA Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Séptima Edición. México. Editorial Porrúa, 1989.

CENTRO Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. México. Editorial Secretaria de Gobernación, 1989.

CENTRO Nacional de Desarrollo Municipal. Guías Técnicas de Capacitación Municipal. México. Editorial Secretaria de Gobernación, 1989.

CENTRO Nacional de Desarrollo Municipal. Gobierno y Administración Municipal en México. Editorial Secretaria de Gobernación, 1989.

COMISION Federal Electoral. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Editorial Talleres Gráficos de la Nación, 1985.

DE LA HIDALGA, Luis. El Equilibrio del Poder en México. México. Editorial UNAM, 1989.

ESQUIVEL Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. México. Editorial Porrúa, 1984.

FUENTES, Celso. Manual de Administración Pública Municipal. Puebla, Pue. Editorial Imagen Pública, 1989.

GARCIA Máñez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Editorial Porrúa, 1972.

HERNANDEZ Gaona, Pedro Emiliano. Derecho Municipal. México. Editorial UNAM, 1991.

HUITRON Huitrón, Antonio. Nezahualcóyotl Miseria y Grandeza de una Gran Ciudad. Toluca, Mex. Editorial Libros de México, 1975.

INSTITUTO Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Cuaderno 23. México. Editorial Secretaria de Gobernación, 1991.

INSTITUTO Nacional de Administración Pública, A. C. y et. al. Manual de Servicios Públicos Municipales. México. Editorial BANOBRAS, 1989.

KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. México. Editorial UNAM, 1983.

MARTINEZ de la Serna, Juan Antonio. Derecho Constitucional Mexicano. México. Editorial Porrúa, 1983.

RECASENS Siches, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. México. Editorial Porrúa, 1986.

SERRA Rojas, Andrés. Ciencia Política. Octava Edición. México. Editorial Porrúa, 1989.

----- Derecho Administrativo II. Sexta Edición. México. Editorial Porrúa, 1989.

UGARTE Cortés, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. México. Editorial Porrúa, 1985.

### Legislación.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México. Editorial SISTA, 1999.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO. Segunda Edición. Toluca, México. Editorial Administración Pública Estatal, 1999.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. Decima Edición. Toluca, México. Editorial Administración Pública Estatal, 1999.

LEY DE ORGANISMOS PUBLICOS DESCENTRALIZADOS DE CARACTER MUNICIPAL PARA LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, AL CANTARILLADO Y SANEAMIENTO. Novena Edición. Editorial Pliego Impresores, 1998.

BANDO MUNICIPAL DE NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MEXICO. MEXICO. Editorial Nueva Gaceta, Organó Informativo Oficial del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, 1997.

REGLAMENTOS MUNICIPALES DE VIA PUBLICA, RASTRO Y PANTEONES PARA EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCOYOTL. México. Editorial Nueva Gaceta, Organó Informativo Oficial del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, México, 1999.

**Econografía.**

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000. México. Editorial - Diario Oficial de la Federación, Organo del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1995.

PROGRAMA NACIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA 1995-2000. México.- Editorial Talleres Gráficos de México, 1996.

PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 1997-2000. Nezhualcóyotl, Estado de México. Editorial Edicupes, 1997.

SEGUNDO INFORME DE GOBIERNO DEL H. AYUNTAMIENTO DE NEZAHUALCOYOTL, MEXICO, 1997-2000. Nezhualcoyotl, México. Editorial Impresiones Oaxaca, 1998.

MONOGRAFIA DE NEZAHUALCOYOTL. Nezhualcóyotl, México. Editorial Dirección de Comunicación Social, 1997-2000.

DICCIONARIO DE DERECHO. México. Editorial Porrúa, 1984.

PERIODICO EL UNIVERSAL. México. Editorial El Universal, -- 2000.