



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“LA FUNCION ACTUAL DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS  
PUBLICOS MUNICIPALES EN ECATEPEC,  
ESTADO DE MÉXICO”.**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
PRESENTA:**

**NESTOR ORTEGA RIOS.**

**ASESOR: LIC. BERTRAN VELAZQUEZ GOMEZ.**

**Noviembre, 2005.**

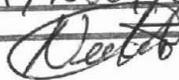
**0349729**

**“LA FUNCION ACTUAL DE LA PRESTACIÓN DE  
SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES EN  
ECATEPEC, ESTADO DE MÉXICO”.**

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la  
UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el  
contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: DIÉGEO RÍOS  
NESTOR

FECHA: 19/NOV/2005

FIRMA: 

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLAN**

**PROF. GERARDO ARZATE QUIJANO**  
**JEFE DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR**  
**P R E S E N T E .**

Por este conducto informamos a Usted, que una vez finalizado el Seminario Taller Extracurricular: "LA NATURALEZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SUS REPERCUSIONES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO", los profesores de los módulos correspondientes, hemos decidido otorgar nuestro **VOTO APROBATORIO** al trabajo:

**"LA FUNCION ACTUAL DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN ECATEPEC, ESTADO DE MEXICO".**

Que para obtener el grado de Licenciado en Derecho, presenta el alumno: ORTEGA RIOS NESTOR con número de cuenta 07720774-2, considerando que el trabajo sustentado por el alumno reúne los elementos teóricos-metodológicos requeridos para esta modalidad de titulación.

Sin otro particular, nos es grato saludarlo.

ATENTAMENTE .

Acatlan, Estado de México, 17 de octubre del 2005.

LIC. ISMAEL RAFAEL CRUZ RAMÍREZ \_\_\_\_\_

LIC. ALFONSO RODRÍGUEZ MONTAÑEZ \_\_\_\_\_

LIC. ROBERTO TINAJERO BARRERA \_\_\_\_\_

LIC. JUAN FRANCISCO GONZÁLEZ NÚÑEZ \_\_\_\_\_

LIC. BERTRÁN VELÁZQUEZ GÓMEZ \_\_\_\_\_

## **Agradecimientos:**

**A DIOS, por todo lo que ÉL representa, porque que ha sido la fuerza a la que acudo para caminar en esta vida.**

**A mi MADRE, que siempre me ha apoyado y a la que nunca podré recompensar por lo que tanto que ha hecho por mí. Gracias Mamá.**

**A mi PADRE, a quien debo agradecer su ayuda y paciencia cuando más lo necesite.**

**A mis hermanos CONSUELO y CASIMIRO, por todo el apoyo que me brindaron y que resulto tan valioso para mi vida.**

**A todos mis demás hermanos, a quienes considero han representado de diversas maneras un apoyo para mí.**

**A mi familia, por su comprensión y apoyo.**

**A quien tuvo en mí la confianza, que me dio las palabras de aliento e impulso que necesitaba.**

**Al Lic. Betran Velázquez Gómez, mi asesor y amigo, por la paciencia que ha tenido conmigo en la elaboración de este trabajo, así como por los consejos y apoyo que en todo momento me dio.**

**A los Licenciados Ismael R. Cruz R., Alfonso Rodríguez M., Roberto Tinajero B. y Juan Fco. González N., asesores del Seminario de Derecho Administrativo, por su compromiso docente y por la atención que brindan a quienes buscamos lograr obtener el título de Licenciado en Derecho.**

**A TODOS: GRACIAS.**

## INDICE.

INTRODUCCIÓN.....	VIII
-------------------	------

### CAPITULO I GENERALIDADES DEL MUNICIPIO

	Pág.
1.1. Referencia al Municipio.....	1
1.2. Definición de Municipio y partes que lo conforman. ....	2
1.3. Antecedentes históricos del municipio. ....	5
1.3.1. El Municipio en Grecia. ....	6
1.3.2. La Institución Municipal en Roma. ....	8
1.3.3. El Municipio durante la Edad Media. ....	11
1.3.4. La Organización Municipal en España. ....	12
1.4. Nacimiento y Desarrollo del Municipio en México. ....	15
1.4.1 El Municipio en las Constituciones Federalista y Centralista. ....	18
1.4.2. El Municipio en la Constitución de 1917. ....	20
1.5. La Descentralización Política y Administrativa Municipal. ....	23

### CAPITULO II MARCO TEORICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

2.1. El Servicio Público. ....	30
2.2. Nociones Generales del Servicio Público. ....	31
2.2.1. Noción de Servicio Público en la Legislación Mexicana.....	34
2.3. Concepto y Definiciones de Servicio Público.....	35
2.4. Características del Servicio Público.....	39
2.5. Elementos del Servicio Público. ....	42
2.6. Algunas Teorías del Servicio Público.....	44
2.6.1. Como Actividad del Estado.....	45
2.6.2. Como Toda Actividad de la Administración Pública. ....	46
2.6.3. Como una parte de la Actividad del Estado.....	47
2.7. Sistema de Prestación de los Servicios Públicos. ....	48
2.8. Clasificación de los Servicios Públicos. ....	50
2.9. Los Servidores Públicos.....	55
2.10. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos. ....	57
2.10.1. Responsabilidad Penal. ....	58
2.10.2. Responsabilidad Civil. ....	59
2.10.3. Responsabilidad Política. ....	61

2.10.4. Responsabilidad Administrativa. ....	62
<b>10.11. La Situación de los Trabajadores al Servicio de los Municipios.....</b>	<b>63</b>

### CAPITULO III ASPECTOS LEGALES DEL MUNICIPIO

<b>3.1. El Régimen Municipal en México. ....</b>	<b>65</b>
<b>3.2. La Naturaleza Jurídica del Municipio. ....</b>	<b>67</b>
<b>3.2.1. Teorías acerca de la Naturaleza del Municipio.....</b>	<b>67</b>
3.2.1.1. Teoría Sociológica y Jus-Naturalista. ....	68
3.2.1.2. Teoría Legalista o de Derecho Positivo. ....	69
3.2.1.3. Teoría Histórica o Anglo-Germánica. ....	69
3.2.1.4. Teoría Economicista. ....	70
3.2.1.5. Teoría Administrativa. ....	71
3.2.1.6. Teoría Étnico-Cultural.....	71
<b>3.3. El Artículo 115 Constitucional. ....</b>	<b>71</b>
3.3.1. El Contenido del Artículo 115 en la Constitución de 1917. ....	72
3.3.2. Principios que Establece el Artículo 115 en Materia de Servicios Públicos. ....	75
<b>3.4. La Reforma Constitucional de 1983.....</b>	<b>76</b>
3.4.1. Antecedentes de la Reforma de 1983.....	78
3.4.2 Aspectos Nuevos en la Reforma. ....	79
<b>3.5. La Prestación de los Servicios Públicos en la Constitución     Política de los Estados Unidos Mexicanos.....</b>	<b>80</b>
<b>3.6. El Municipio en la Constitución del Estado de México. ....</b>	<b>82</b>
3.6.1. El Contenido del Artículo 122 de la Constitución Política del Estado de México.....	84
<b>3.7. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México. ....</b>	<b>85</b>
<b>3.8. Ordenamientos Legales Estrictamente Municipales. ....</b>	<b>88</b>
<b>3.9. Otros Ordenamientos Reglamentarios del Municipio. ....</b>	<b>92</b>

### CAPITULO IV LA FUNCION ACTUAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC.

<b>4.1. Ubicación del Municipio de Ecatepec.....</b>	<b>94</b>
<b>4.2. Estructura del H. Ayuntamiento.....</b>	<b>95</b>
4.2.1. El Ayuntamiento Actual. ....	97
4.2.2. Bando de Gobierno. ....	97
4.2.3. Plan de Desarrollo Municipal. ....	98
<b>4.3. La Administración Municipal. ....</b>	<b>99</b>

<b>4.4. Los Servicios Públicos Municipales.</b> .....	<b>100</b>
4.4.1. Clasificación de los Servicios Públicos. ....	<b>104</b>
4.4.2. La Función Actual de los Servicios Públicos a Cargo del Municipio. ....	<b>105</b>
4.4.3. La Educación como Actividad Prioritaria. ....	<b>122</b>
<b>4.5. La Necesidad de una Eficiente Prestación de los Servicios     Públicos en Ecatepec para el Bienestar General.</b> .....	<b>126</b>
 <b>CONCLUSIONES.</b> .....	 <b>127</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA.</b> .....	 <b>132</b>

## INTRODUCCION.

El presente trabajo de investigación es elaborado con el objetivo de analizar la función actual de la prestación de servicios públicos municipales en Ecatepec, Estado de México, para determinar si la prestación de los servicios por parte del H. Ayuntamiento, es eficiente y acorde no sólo a la necesidades de la población, sino también dentro de la normatividad administrativa vigente que rige la actividad del municipio, así como la necesidad existente para que se consolide el municipio como un espacio para la participación y la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas sociales. El Municipio es la primera instancia de gobierno y es este el espacio gubernamental que con mayor conocimiento puede identificar los problemas que padece la población de esa región, y por lo mismo donde puede promoverse con mayor vigor la participación social y corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

La oportunidad de acercarnos al funcionamiento de la vida municipal nos obliga no solo a reflexionar en torno a las deficiencias y limitaciones del Municipio de Ecatepec para satisfacer las demandas sociales, considerando que se debe comprometer buscando formulas que se traduzcan en acciones concretas e inmediatas para así hacer frente a los problemas que le atañen, donde precisamente la participación comprometida y dinámica de su población deberá traducirse en el elemento indispensable para alcanzar el bien común.

La metodología utilizada en el presente trabajo de investigación consta de diversos métodos como son el inductivo, el deductivo, el histórico y por supuesto el jurídico, los cuales fueron fundamentales para la integración de todos y cada uno de los capítulos que integran el contenido de este trabajo, en razón de que se empleo tanto la doctrina como la legislación, quedando integrado de la siguiente forma:

En el Primer Capítulo para entender lo que es el Municipio, se define su concepto y se describen cada uno de sus elementos. Se expone como fue su

surgimiento, desde su desarrollo histórico en Grecia hasta España. Su nacimiento y desarrollo en México, el origen que tiene tanto prehispánico como colonial, como se fue conformando su establecimiento en el territorio mexicano hasta llegar a la Constitución de 1917, donde se encuentra su apartado en el artículo 115, cerrando con un estudio de lo que es la descentralización política y administrativa del Municipio de manera general.

El Segundo Capítulo se refiere al Marco Teórico de los Servicios Públicos, se menciona de manera breve las nociones del servicio público, su concepto, definición, características y elementos del servicio público, haciendo referencia a las principales teorías del servicio público, su clasificación, sin pasar por alto el especificar a quienes se consideran servidores públicos y las distintas responsabilidades en que pueden incurrir los mismos.

En el Capítulo Tercero se expone lo relativo a los aspectos legales del Municipio, comenzando por referirnos al régimen municipal en México, para continuar con la naturaleza jurídica del Municipio y las diversas teorías acerca del tema, para así entrar de lleno al estudio del artículo 115 de la Constitución de 1917 y los principios que establece respecto a los servicios públicos, que son el tema de este trabajo, llegando así a la reforma más importante que ha tenido el artículo 115 citado, que es la reforma constitucional de 3 de febrero 1983. Así como analizar al Municipio desde el punto de vista de la Constitución local del Estado de México y las diversas leyes y reglamentos que regulan la actividad del Municipio.

Es en Cuarto Capítulo donde se desarrolla el tema central de la investigación, ya que se entra al análisis de la función actual de la prestación de servicios públicos en el Municipio de Ecatepec, se inicia por precisar la ubicación de dicho Municipio, la estructura de su Ayuntamiento actual, el Bando de Gobierno que lo rige y el Plan de Desarrollo Municipal emitido por el Ayuntamiento en funciones, se incluye además una revisión de la administración municipal, además de hacer un breve recordatorio de cuales son los servicios públicos municipales y su clasificación. A continuación se

hace un recuento de las diversas actividades que ha realizado el H. Ayuntamiento respecto de los servicios públicos a su cargo, refiriéndose a cada uno de ellos, donde nos encontramos que la educación es una actividad prioritaria para el ayuntamiento actual, para terminar con un estudio de la necesidad de que el Municipio de Ecatepec cuente con un sistema eficiente para la prestación de los servicios públicos para lograr el bienestar general de la población que integra este Municipio.

Al final se asientan las conclusiones que se obtuvieron del estudio de la información que sirvió de soporte al trabajo que aquí se expone.

Asimismo, se acompaña dentro de la investigación, la respectiva bibliografía consultada para la integración de este trabajo de investigación.

## CAPITULO I GENERALIDADES DEL MUNICIPIO

### **1.1. Referencia al Municipio.**

El Municipio en México, surge como producto del movimiento revolucionario de 1910, que se ve plasmado en la Constitución Política de 1917, donde en su artículo 115 se fijan las bases fundamentales de la estructura y la organización de los municipios en nuestro país.

La vida del Municipio prácticamente no se vio alterada en su contenido constitucional, sino hasta 1983 con las reformas que dan plena vigencia a su autonomía, esto es, la capacidad de otorgarse a si mismo su gobierno sin la intervención de otros poderes o autoridades.

Ahora bien, dentro de las reformas constitucionales al Municipio por primera vez de manera clara y precisa se señalan en la fracción III del artículo 115 cuales con los servicios públicos cuya prestación de manera específica corresponde otorgarlos el Municipio a los habitantes que lo integran, y es esta prestación de servicios públicos el motivo de este trabajo, concretamente en lo relativo a la función actual de la prestación de los mismos en el Municipio de Ecatepec, Estado de México, donde considero que para poder llegar al estudio de la prestación de los servicios públicos municipales es menester primero saber que es el Municipio, sus orígenes y evolución en México, conocer también que son los servicios públicos y el marco legal que los regulan, y llegar así al estudio y análisis de la función actual de los servicios públicos en el Municipio antes señalado.

## 1.2. Definición del Municipio y las partes que lo conforman.

La palabra MUNICIPIO proviene del latín MUNUS, que significa carga u obligaciones y del verbo CAPERE, que significa hacerse cargo de algo; de la conjunción de éstas dos palabras surge el término MUNICIPIUM, definiéndolo etimológicamente significa: "en las comunidades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de las comunidades."<sup>1</sup>

En el Diccionario de Derecho de Rafael de Pina se define al Municipio como "el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento".<sup>2</sup>

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 establece que "el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado."<sup>3</sup>

Para el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, al Municipio lo define "... como especie de circunscripción territorial de carácter político administrativo que se ubica dentro de un Estado y que entraña forma de descentralización administrativa."<sup>4</sup>

La Maestra Teresita Rendón Huerta el Municipio "es la entidad jurídico-política integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines."<sup>5</sup>

<sup>1</sup> QUINTANA-ROLDAN, Carlos F., Derecho Municipal, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, Pág. 1.

<sup>2</sup> DE PINA-VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, México, 1996, Pág. 375.

<sup>3</sup> CONSTITUCIÓN-POLÍTICA-DE-LOS-ESTADOS-UNIDOS-MEXICANOS, Editorial Porrúa, México, 2001, Pág. 107.

<sup>4</sup> BURGOA-ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1976, Pág. 826.

<sup>5</sup> RENDÓN-HUERTA-BARRERA, Teresita, Derecho Municipal, Editorial Porrúa, México, 1985, Pág. 13.

También se define al Municipio, según el Maestro Moisés Ochoa Campos, "como un efecto de la asociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce una mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de voluntad popular y en consecuencia, a tiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos."<sup>6</sup>

Por lo anterior, tomando en consideración los conceptos de los diversos expertos de la materia, considero que el Municipio es la entidad político-administrativa que sirve de base a la división territorial y a la organización política y administrativa de un Estado, que es regida por un ayuntamiento encargado de atender las necesidades de su comunidad, por los medios que les otorgan las normas jurídicas para tal efecto.

Ahora bien, por cuanto hace a las partes que integran el Municipio, la maestra Teresita Rendón sostiene que los elementos del Municipio son:

- a. "Población;
- b. Territorio;
- c. Autoridad o poder público;
- d. Bien público temporal;"<sup>7</sup>

Que en lo conducente son definidos de la siguiente manera:

- a) **Población.**- El Municipio es una reunión de personas, una colectividad de seres racionales y libres, dotados de un destino individual y propio. La población municipal se ve caracterizada por las relaciones de vecindad, esto es, por la cercanía, la proximidad o la contigüidad en las edificaciones y sobre todo en las familias, en las cuales operan los cambios socio-

---

<sup>6</sup> OCHOA-CAMPOS, Moisés. La Reforma Municipal. Editado por UNAM. México. 1989. Pág. 9

<sup>7</sup> RENDÓN-HUERTA-BARRERA, Teresita. Op. Cit. Pág. 15

culturales y las variantes económico-políticas, que siempre interactúan entre sí.

b) **Territorio.**- El espacio geográfico terrestre es el otro elemento previo del Municipio, pues éste sirve de asiento a la población por ser el lugar en donde se desarrollan sus actividades y sus relaciones. El territorio es la condición geográfica del obrar estatal. La palabra viene de Terra Patrum, la tierra de los antepasados.

Los límites del territorio se establecen de acuerdo a sus diversas condiciones históricas, a factores convencionales, o a decisiones político-administrativas y a la regulación jurídica en cada Entidad Federativa.

c) **Autoridad o Poder Público.**- La autoridad o poder público tiene una gran misión que cumplir: llevar a individuos y grupos que forman la población del estado a la realización del bien público temporal o lo que es lo mismo: crear, mantener, fomentar y proteger un ambiente propicio para que todos los hombres que le están encomendados alcancen la perfección a que aspiran o puedan aspirar según su naturaleza racional. Pero esa misión la puede llevar a cabo de diversos modos. Los grandes tratadistas –especialmente en el campo constitucional y en el administrativo- clasifican en dos grupos las tareas de la autoridad: el gobierno de los hombres y la administración de las cosas.

El gobierno de los hombres en el Municipio, se realiza, con fundamentos y mediante un orden jurídico, no puede quedar al arbitrio de los titulares de los diversos órganos. Ese orden jurídico que se nutre de las condiciones reales y que debe atender a los factores culturales, educativos, económicos y axiológicos en general, proviene de dos cuerpos legislativos: de la cámara de diputados y del ayuntamiento. La cámara de Diputados en cuanto a la expedición de la Ley Orgánica Municipal y de la Ley de Ingresos, y el ayuntamiento en lo que se refiere a los reglamentos.

d) **Bien Público Temporal.**- El Municipio como toda corporación pública, se encuentra de acuerdo a fines valiosos y precisos.

El hecho de que existan otras esferas políticas sociales con fines más amplios, no significa que al Municipio deje de confiársele tácita o expresamente la consecución de ciertos propósitos o finalidades, sobre todo si se toma como punto de partida que nuestro estado de derecho busca el establecimiento de relaciones armónicas.

A manera de conclusión del tema tendremos que el Municipio está integrado por cuatro elementos fundamentales que son: Población, Territorio, Autoridad o Poder Público y Bien Público Temporal, que deben ser reconocidos y bien diferenciados en la esfera comunal, y que se deben de conformar para constituir el Municipio.

### **1.3. Antecedentes Históricos del Municipio.**

Es criterio sostenido por los grandes tratadistas que el Municipio como el Estado llevaron un largo proceso de evolución a través del tiempo, en el que fueron afinando sus características y en el momento en que se da la unión o fusión de Estado Gobierno, aparece la diferenciación de los demás elementos que los conforman, y con ello la delimitación de las áreas de influencia. No obstante esto, no es posible determinar "el cuándo" o el momento del surgimiento natural del Municipio, pero si se puede afirmar con certeza que ésta idea latente y primitiva que se tuvo en Grecia, llegó a concretarse como institución jurídica en Roma.

El Municipio es una de las figuras de organización política más antigua del mundo; suelen estudiarse antecedentes en el derecho romano y en el derecho español medieval, como precursores del actual Municipio y se le considera la forma elemental de estructurar políticamente la sociedad.

Tratando de seguir un orden cronológico mencionaré la situación del Municipio en cada época de la historia:

- a) El Municipio en Grecia.
- b) La institucional municipal en Roma.
- c) El Municipio durante la Edad Media.
- d) La organización municipal en España.

### **1.3.1. El Municipio en Grecia.**

La situación geográfica de Grecia delimitó la existencia de pequeñas y numerosas ciudades, que siempre formaban sociedades separadas, ya que estaban distancias territorialmente y separadas por sus cultos, pues sus dioses no eran los mismos, ni las ceremonias ni las oraciones. El culto de una ciudad estaba prohibido al hombre de otra ciudad vecina. Los habitantes de una ciudad consideraban que sus dioses rechazaban los homenajes y oraciones de cualquiera que no fuese su conciudadano.

Cada ciudad tenía su religión y de ésta emanaba su ley, por esa exigencia religiosa todas las ciudades debían ser absolutamente independientes teniendo su propio código, su propia moneda, así como la justicia soberana, sus fiestas religiosas y su calendario.

Esta independencia absoluta de cada ciudad cesó cuando las creencias sobre las que estaba fundada, desaparecieron tras las varias revoluciones o invasiones que dejaron su huella sobre las sociedades antiguas, hasta que llegó la concepción y establecimiento de un Estado más grande regido por otras reglas. Los griegos formaron el primer pueblo políticamente activo en la historia, ya que a pesar de su falta de unidad tenían la conciencia de integrar un solo pueblo desde el punto de vista cultural, hablaban una misma lengua, aunque con varios dialectos y tenían ya la misma religión legada por Homero y Hesíodo.

Entre las transformaciones sociales que tuvieron lugar en el siglo IV A. C. podemos citar: el impuesto sobre los bienes de los ricos, la mayor distribución de la ayuda del Estado a los pobres, la construcción de una especie de capitalismo en la que el dinero fue la medida de todos los valores. Jurídicamente la propiedad privada estaba protegida, pero podían entablarse juicios o confiscaciones de bienes o imponerse multas contra los que tuvieran bienes en demasia.

Los principios de la democracia Griega, según Teresita Rendón se pueden resumir de la siguiente manera:

"1.- La soberanía pertenece no solo a una parte de los ciudadanos, sino al conjunto de estos.

2.- Demos, el Pueblo, es el soberano.

3.- El hombre sólo tiene autoridad en virtud de delegación temporal del Demos.

4.- El demos debe respetar la ley, sin la cuál se destruye la democracia.

5.- La libertad es la garantía de no ser reducido ala esclavitud, la capacidad de actuar según la propia voluntad sin control exterior y de intervenir en los debates públicos.

6.- El Estado tiene la obligación de asegurar la defensa de la ciudad, garantizar la igualdad, corrigiendo las desigualdades de la fortuna, construir obras públicas, cubrir dietas para acudir a asambleas o actos públicos, distribuir las tierras, ayudar a los huérfanos de guerra, pagar pensiones a los mutilados, dar alojamiento a las personas desplazadas por invasiones."<sup>8</sup>

En Grecia se habla del régimen de la ciudad más que del régimen municipal en su acepción moderna, tomando en cuenta que para el pueblo griego la ciudad fue la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus, prescindiendo del elemento territorial. Las implicaciones del concepto ciudad fueron aquí de índole socio-político y no jurídica.

---

<sup>8</sup> RENDÓN-HUERTA-BARRERA, Teresita, Op. Cit. Pág. 35.

El proceso de la civilización griega, empieza y termina con sus ciudades; ninguna otra nación de la antigüedad ha concentrado tan completamente su vida y su pensamiento en el perfeccionamiento de la vida de la ciudad.

Fueron Esparta y Atenas las ciudades que mayor influencia tuvieron en la vida política del pueblo griego. La noción del Municipio en Atenas aún cuando no fue propiamente jurídica debe considerarse en su dimensión política y administrativa; ya que la formación democrática de los atenienses transfirió al demos una decisiva intervención en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos y sus titulares; esa primera manifestación del Municipio será acogida, transformada y perfeccionada por los romanos.

### **1.3.2. La Institución Municipal en Roma.**

La fundación de Roma, según los datos tradicionales fue en el siglo VII A. C., y los autores romanos la calendarizan el día 21 de abril de 753 a. C., con su primer rey Rómulo.

Ningún pueblo en la historia de la humanidad ha tenido mayor influencia y trascendencia en el desarrollo de la ciencia del Derecho como Roma; de esta cultura provienen casi todas las instituciones jurídicas vigentes en el mundo occidental.

Algunos autores nos señalan que el periodo culminante y decisivo en el nacimiento del Municipio como comunidad de vida –ciudad- y como régimen político-administrativo, es el de la expansión romana. La expansión romana genera las más diversas formas del régimen municipal, la integración urbana de la ciudad famosa (la urbs), debe considerarse en relación con su inmensa labor expansiva de su política.

El autor Reynaldo Martínez en su obra El Municipio nos dice que. "Roma fue un pueblo predominantemente guerrero, poseedor de una poderosa maquinaria

bélica; con el terrible hábito de pelear, y el no menor peligroso de vencer. Con acrecentados sentimientos de invulnerabilidad y fe en su destino."<sup>9</sup>

El Municipio como institución encuentra su origen en Roma ciudad, durante el periodo de expansión. Pues es entonces cuando surge la necesidad de imponer control a los territorios conquistados a través de una modalidad jurídica de gobierno.

Durante la república se fueron implementando formulas para someter a las ciudades vencidas y no destruirlas: la de *Dediti* y la *Socitti*, que podían invocar al momento de la batalla, si optaban por la primera Roma los invadía militarmente y normalmente los vencía, perdiendo todas leyes, instituciones, cultos y templos y sobre todo su territorio, que quedaba como propiedad del pueblo romano; y los que invocaban la segunda formula, podían conservar sus propias instituciones, seguían organizados en ciudades, conservando sus leyes y tradiciones culturales y religiosas, tenía relaciones con Roma de aliada, pero siempre respetando la dependencia de la metrópoli romana.

La formula *Socitti* fue sin duda uno de los medios para crear el Municipio, sin dejar de aceptar que existieran también otras alternativas para otorgar cierta autonomía y ciertos derechos para autogobernarse a pueblos integrantes de Roma, ya que el Municipio era, como lo manifiesta en su obra la Maestra Teresita Rendón, "una comunidad política subordinada a Roma, conservando una cierta autonomía. Las ciudades incorporadas a Roma, recibían el nombre de *municipia* de *munare* que significaba carga o gravamen, así que los municipios eran obligados a verificar determinadas prestaciones, tributos y servicios militar. Se caracterizan los Municipios, por su autonomía administrativa y sus magistrados."<sup>10</sup>

El Municipio entonces, constituyó el tratamiento que daba Roma a las ciudades políticamente subordinadas. Dentro de la organización romana, las colonias o

---

<sup>9</sup> MARTINEZ-ROBLES, Reynaldo, *El Municipio*. Editorial Porrúa, México, 2004, Pág. 36.

<sup>10</sup> RENDÓN-HUERTA-BARRERA, Teresita. Op. Cit. Pág. 36.

prefecturas reciben también el nombre de Municipio, donde se define a éste como una ciudad gobernada por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana. Se reglamentó las libertades municipales de las ciudades restándoles la autonomía relativa que en un principio tuvieron, por medio de la Lex Julia Municipalis emitida en el año 90 A. C., donde el derecho municipal no fue sino el derecho de la ciudad dentro del estado, y con la Lex Pautia Papiria -89 a. C.- desaparece la distinción entre municipios y ciudades confederadas, persistiendo las diferencias en cuanto al régimen local.

Así tenemos, que los elementos del Municipio fueron perfectamente diferenciados de la siguiente manera: 1. Un Territorium, 2. Un Populus que se manifestaba en la Asamblea General, 3. Un poder organizado, Curia –cuerpo deliberante-, con sus magistraturas y 4. Una legislación propia igual a la de Roma ciudad, dependiendo del tipo de municipio.

En Roma existieron tres tipos de municipios: 1.- Los optimo jure que gozaban de los ius suffragii y el ius honorum y se administraban de manera independiente. 2.- Los caerites que tenían todos los derechos, salvo el de ius suffraggi y el ius honorum, es decir, tenían esencialmente derechos civiles, y 3.- Los llamados aerari, que prácticamente no tenían ninguna ventaja, ya que eran administrados por un praefectus designado por Roma, tenían que pagar impuesto especial para recuperar su libertad que les había sido arrebatada por Roma.

A medida que el tiempo pasaba, la conducta de los ciudadanos fue degenerando, sobrevino una gran corrupción y la civilización romana fue invadida de toda clase de vicios, el cristianismo redentor expelió todas las podredumbres de la civilización pagana y, debilitados los vínculos de solidaridad del Imperio romano por la decadencia del poder de sus armas, se desquició su estructura gigantesca y surgió una poderosa raza oriunda de los bosques de la Germania, que buscando sitios donde establecerse, eligió como apropiado todo el centro de Europa, y con su llegada

se hundió el Imperio romano, el poder de Roma decaería, terminarían sus conquistas, quedando solo el ejemplo de su organización político-administrativa.

Así, de manera sumaria, ha sido el proceso histórico del Municipio en la antigüedad, que para algunos autores termina en el año 476 con la caída del último emperador romano de Occidente, lo que marca el comienzo de la edad media.

### **1.3.3. El Municipio durante la Edad Media.**

Dada la abundancia de acontecimientos que se produjeron durante este periodo, resulta prácticamente imposible profundizar sobre las formas que adoptó el Municipio en los estados existentes en la Edad Media, y por lo que se refiere a las notas más relevantes sobre qué fue lo que ocurrió con el Municipio romano, encaminando su estudio hacia los antecedentes de España y algunos otros datos sobresalientes, que en todo caso son los que trascenderían al régimen municipal en México.

El Doctor Antonio María Hernández, de nacionalidad argentina, en su obra sostiene que: "En el largo periodo de cinco siglos desde el comienzo de la Edad Media hasta el surgimiento de las ciudades, solo es posible señalar una institución particular de los visigodos, el "conventus publicus vicinorum", o sea, la asamblea de los hombres libres de una población, o distrito rural, que conservó la organización y la sombra de autonomía de que gozaban los municipios en los últimos tiempos del Municipio Romano."<sup>11</sup>

Según el mismo autor citado, en ésta época el Municipio tenía diversas formas: "de la que se pueden señalar tres tipos de municipios en el occidente europeo: el Municipio rural, donde predomina un elemento económico, con un juez a su cabeza, con una estructura ligada al poder judicial; el Municipio privilegiado, surgido por la aplicación de concesiones nobiliarias, y el Municipio consular, desarrollado en Italia y

---

<sup>11</sup> MARIA-HERNANDEZ, Antonio. Derecho Municipal. Volumen I. Buenos Aires, Ed. De Palma, Pág. 114.

en el sur de Francia, con la justicia separada dependiente del Rey y designado como "communitatem seu commune", con la curiosa evolución de la potesta italianos, que simbolizaban la imparcialidad de los gobernantes."<sup>12</sup>

En la etapa feudal en Europa, era característica que las ciudades tenían la necesidad de protegerse de las constantes incursiones de pueblos enemigos. Las ciudades, amuralladas acortaban el desarrollo urbano. Las calles eran estrechas, las casas estranguladas y reciamente construidas y la vida se hacia más unida dentro de ellas por las continuas zozobras.

#### **1.3.4. La Organización Municipal en España.**

En cuanto al derecho español medieval, es incuestionable que el régimen municipal romano se aplicó en toda la península ibérica, donde el sistema municipal y la autonomía de las ciudades desarrolló el espíritu de independencia y ello fue causa de que España pudiese defenderse de Roma durante tres siglos, viéndose obligada ésta conceder a los municipios hispanos los máximos privilegios, de donde nacieron los llamados fueros de las ciudades españolas. Y más tarde la ocupación de España por los árabes introdujo en las ciudades y pueblos a los caides o alcaldis, que eran agentes de los califas, y que dio lugar a la figura de los alcaldes.

Existen múltiples hipótesis que pretenden explicar el origen del Municipio en España. sin embargo, son cuatro las de mayor importancia:

"1.- La de Herculano, Raynouard, Savigny y Eichorn, quienes dicen que el Municipio europeo en la Edad Media es derivación del romano-visigótico. Concretándonos a España, sostiene Herculano esta procedencia fundándose en que: los alcaldes no son sino 11 viri conservados entre mozárabes; la división de los hombres en caballeros y peones en trasunto de la de curiales y plebeyos y, hasta el

---

<sup>12</sup> Ídem. p. 115.

nombre de los Concilium prueba de tal procedencia, ya que se enlaza con el Conventus Vicinorum.

2.- La de Hinojosa, que refuta la anterior, sosteniendo que el concepto de Municipio tal como fue concebido en el Derecho Romano, termina en el periodo de dominación visigoda y se sustituye por las estructuras que impusieron los conquistadores. Los restos de la organización municipal romana no sobrevivieron a la ruina del reino visigótico, siendo esta organización incompatible con el género de vida militar y casi nómada de los cristianos de los primeros tiempos de la conquista, además de que los territorios donde ésta comenzó ni existían grandes centros urbanos, no había tenido gran desarrollo el régimen municipal romano-visigótico.

3.- La representada por Pérez Pujol: señala que se dio la influencia romana hasta el periodo de la dominación árabe, haciendo radicar en ese hecho nuevas ideas en cuanto a la organización que creó un concepto diferente del Municipio en España.

4.- La sustentada principalmente por Sánchez Albornoz: concluye que el modelo del Municipio romano desaparece durante la dominación germánica y que sin embargo no fue sustituida por las instituciones visigóticas, sino que paulatinamente fue extinguiéndose por un proceso natural de descomposición, inicialmente en unas regiones y posteriormente en otras, y naciendo así con peculiaridades y organización propia del Municipio español, dadas las necesidades político económicas de los reinos del norte de España.<sup>13</sup>

De lo anterior tenemos como opinión, aún después de la dominación visigótica, subsiste el Municipio en España, ya que los visigodos respetaron en algún grado la religión, la costumbre y la legislación especial de los españoles, quienes formaron un pueblo separado de sus dominadores y además ninguno de éstos pueblos bárbaros imitó en tan alto grado como éste las leyes romanas.

---

<sup>13</sup> *Ibidem*. Pág. 74

Más tarde, cuando la ocupación de España por los árabes, éstos introdujeron en las ciudades y pueblos a los caides o alcaldis, que eran agentes de los califas, y que dio lugar a la figura de los alcaldes. En efecto, los árabes quienes en aras de su Jihad o guerra santa, a principios del siglo XII d. C. se lanzan a la conquista de la península ibérica, lo que logran en diferentes partes, a pesar de la tenaz resistencia de los españoles.

Con la reconquista de España, los pobladores tuvieron distintos orígenes. En ocasiones, los monarcas, establecían nuevos núcleos de población, procurando atraer gente a ellos para que sirvieran de dique a los ataques de los árabes, concediendo privilegios y franquicias a sus moradores. La comunidad de vida engendró entre éstos pobladores diversas relaciones e intereses comunes protegidos y regulados por normas nacidas de la misma vida local o de la concesión de los monarcas o señores.

De este modo cada Municipio tuvo su ley particular o fuero municipal, por la que se regía.

El régimen municipal influyó favorablemente en la condición de las clases rurales e industriales, y los municipios y sus milicias se aliaron con sus reyes para frenar el feudalismo, logrando la emancipación civil y política con relación a los señores. Pero éste florecimiento de la autonomía y de la libertad municipal duró poco, pues sólo se extiende desde fines del siglo XII a principios del XIV. Del carácter democrático que tuvieron se cambia después al aristocrático, naciendo el consejo municipal o ayuntamiento, que fue sustituyendo a la asamblea general de vecinos.

A las legislaciones locales se les llamo fueros o cartas pueblas, y en Castilla, a principios del siglo XII, el rey Alfonso impulsó la vida de los municipios para crear un verdadero poder nacional frente a las presunciones autoritarias de la nobleza. Los fueros españoles consignaron los más sustanciales derechos civiles: la igualdad ante la ley, la inviolabilidad del domicilio, el sometimiento del vecino a sus propios jueces, la elección por los vecinos de los magistrados concejiles y su responsabilidad. El siglo

XVI enmarca la última rebelión de los municipios españoles dirigida por el Ayuntamiento de Toledo, contra la corona ya aliada con la nobleza, se conoce como la guerra de los comuneros o de las comunidades. Éstos fueron derrotados por el ejército de Carlos V, en abril de 1521, siendo de destacarse que en el año en que se realizaba la conquista de México en España se reprime y parece extinguirse el movimiento a favor de los fueros municipales.

#### 1.4. Nacimiento y Desarrollo del Municipio en México

En la conformación del Municipio mexicano, confluyen dos vertientes de integración social y política: por una parte la naciente de las culturas prehispánicas; y por la otra, la que proviene de la península Ibérica con los conquistadores.

a) **Origen prehispánico.** La primera vertiente es el calpulli, que es el grupo organizado de parientes entre los aztecas, mayas y en general, todos los integrantes de las diversas etnias asentadas en lo que constituye la República Mexicana.

Algunos historiadores señalan que no existe un antecedente más directo del Municipio mexicano que el calpulli entre los aztecas que, a pesar de su fundamental carácter agrario, también realizaba actividades de carácter administrativo, el calpulli – linaje antiguo- equivale al Municipio entre nuestros pueblos indígenas, era una comunidad de familias que tenían los mismos dioses, resolvían internamente sus problemas económicos, ocupaban una porción de tierra, patrimonio del mismo calpulli y reconocían una autoridad que decidía los problemas fundamentales de orden comunal.

b) **Origen Colonial.** La segunda vertiente se encuentra en el sistema municipal castellano que se implantó en la Nueva España durante la colonia y que trascendió no solo al México independiente, sino que se proyecta hasta el México contemporáneo.

Al arribo de Hernán Cortés a nuestro territorio, el grupo expedicionario procede a fundar la Villa Rica de la Vera Cruz con base en el modelo español, y que constituyó el primer ayuntamiento en México; se creó en nombre del Rey y se dotó de un cabildo o ayuntamiento, con el esencial propósito de investir a Cortés de las facultades legales para realizar la conquista, como regulación jurídica en esa materia se expide por el conquistador las ordenanzas de 1524 y 1525. En la medida que avanzaba la colonización, se fueron creando otros municipios de tipo español que vinieron a sustituir o marginar a los calpullis.

El proceso de colonización fue rápido, así como también la proliferación de las organización municipales, ya que ello garantizaba la institucionalidad del poderío español, el cuál ante la imposibilidad de aprovechar la mano de obra y producción indígena, aceptándose su estructura política para crear ayuntamientos indígenas a la par de los cabildos españoles; esta organización fue para ambos ya que contaban con Alcaldes Ordinarios designándose para dichos cargos a personas de cierta posición social y los Regidores, designados de manera democrática (directa).

De ahí que Felipe II expidió en 1573 las Ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, y posteriormente por una Real Cédula de 1591 convirtió los oficios municipales en cargos vendibles, por lo que los españoles de mayor poder económico controlaron los municipios en Nueva España. Las poblaciones predominantemente españolas y criollas fueron gobernadas por corregidores y las predominantemente indígenas o mestizas por los alcaldes mayores. Por su parte, Carlos III promulgó la Real Ordenanza para el establecimiento e introducción de intendentes del ejército y provincia en el Reino de la Nueva España, en 1786, y con los intendentes reales se hizo más rígida la centralización del Municipio colonial e intervinieron incluso en asuntos de su hacienda, quedando autorizados para sancionar las ordenanzas de los ayuntamientos.

Se puede afirmar que el último esfuerzo fue para que resurgieran las clásicas instituciones municipales españolas, lo cuál tuvo lugar en la Constitución de Cádiz de

1812, que estableció el gobierno interior de los pueblos mayores de mil almas donde habría ayuntamientos compuestos de alcaldes, regidores y procurador síndico, nombrados por elección cada uno, que administrarían sus caudales propios en obras de utilidad común y rendirían cuentas a la diputación provincial, pero esta Constitución Gaditana tuvo escasa vigencia en la Nueva España, porque en esos momentos nuestro país ya se encontraba enfrascado en la revolución de independencia y estas disposiciones tuvieron escasa aplicación, aunque no cabe duda que junto con la anterior legislación municipal española ejercieron una gran influencia en la estructura jurídica del Municipio mexicano ya que a pesar de que tuvo vigencia intermitente dejó sentir sus efectos en la vida municipal en México, y con las diputaciones provinciales, colocó el cimiento de lo que más tarde sería el movimiento federalista de una nueva nación. Los diputados federales fracasaron en su intento de hacer de su dominio una entidad (el Municipio) autónoma en lo político y lo económico. No obstante, lograron que hubiese autoridades libres y popularmente elegidas y responsables ante la ciudadanía.

La contribución de ésta Constitución tuvieron amplias consecuencias en el resurgimiento del Municipio que se pueden sintetizar en los siguientes puntos:

1. Otorga a ésta institución un fundamento legal más concreto;
2. Puntualiza la función democrática de la administración local; y
3. Sirve de modelo a toda la legislación expedida con posterioridad con relación a la escritura del "Régimen Interior de los Pueblos".

Con el movimiento de independencia, Hidalgo, López Rayón y Morelos, elaboran documentos políticos que contienen principios de derechos civiles, muchos de los cuáles habían sido consignados en los fueros municipales españoles, además de que también eran con influencia de la Constitución Norteamericana y de la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, pero que no aluden a los municipios o ayuntamientos.

La Constitución de Apatzingán, de 22 de octubre de 1814, no menciona los ayuntamientos y divide al país para efectos políticos y electorales en provincias, distritos y parroquias. Es hasta el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, de 18 de diciembre de 1822, que establece que las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823 se harían conforme a un decreto anterior de la Junta Nacional Instituyente, regulando además las funciones de los jefes políticos, los alcaldes, regidores y síndicos, elegidos a pluralidad de su vecindario, pero la Constitución Federal de 1824 nada dice respecto de los ayuntamientos, ya que dejó en libertad a los estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior.

#### **1.4.1. El Municipio en las Constituciones Federalista y Centralista.**

Una vez independizado el país, el Municipio subsiste precariamente. Los documentos constitucionales de tipo federal, a partir del acta constitutiva de 1824, no contemplaron a esa figura jurídico política, ya que se hacía hincapié en la autonomía de las entidades federativas, ni tampoco en el acta constitutiva que le precedió. En la nueva integración del estado federal se le relegó a los términos establecidos en la Constitución de Cádiz: el argumento dado fue en el sentido de que la materia municipal correspondía al gobierno de las entidades y que éstas deberían proceder a regularlo como materia de su régimen interior. Acerca de su situación durante la vigencia de la Constitución de 1824, en la cuál se creó al Estado Mexicano, el Municipio no sólo decayó hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federalistas y liberales.

Sin embargo, a pesar del olvido de la institución municipal en la legislación, éste seguía activo durante éste periodo, regulándose por diversas disposiciones que regían desde la época de la Colonia y, que por no oponerse a la nueva Constitución, no fueron derogadas.

Solamente la Constitución centralista de 1836 eleva a rango constitucional al Municipio, es en esta Constitución en que se reglamenta por primera vez la vida municipal, regulando en sus artículos 22º, 23º y 25º la existencia del ayuntamiento, disponiendo que habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas y en los pueblos que tengan ocho mil. En lo que se refiere a la forma de integración de los ayuntamientos se establece la elección popular, con un número de miembros que las juntas departamentales y el gobernador determinen.

Sin embargo, a pesar de la consideración constitucional, el Municipio durante el régimen centralista permaneció relegado y sujeto a un centralismo que le impidió su desarrollo normal, en virtud de que los gobernadores ejercían un control férreo sobre él.

Las Bases Orgánicas de 1843, en su artículo 4º establecen que el territorio de la república se dividirá en departamentos y estos a su vez en distrito, partidos y municipalidades, pero no reglamenta las funciones ni el nombramiento o elección de éstas últimas.

El Acta de Reformas de 1847, que señala el regreso al sistema federal, no hace referencia alguna al Municipio, más al contrario, al establecerse la vigencia de la constitución de 1824, desaparece la normatividad constitucional del Municipio, y si bien es cierto que durante el siglo XIX la vida municipal fue más de hecho que de derecho, dentro de los regimenes federales le ignoró lisa y llanamente.

La Constitución de 1857, igualmente ignora al Municipio, quedando de esta manera la reglamentación de los municipios a las constituciones de los estados. Aunque es de observarse que la Constitución de 1857 establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del Municipio, la obligación de inscribirse en el padrón de su municipalidad y aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios.

Durante la época de la Reforma el régimen municipal derivado de la Constitución de Cádiz y de las Leyes Centralistas, no evolucionó, y como se ha considerado por diversos estudiosos, que el Municipio durante la vigencia de la Constitución de 1857 de hecho desapareció, donde cabe hacer notar que la ley de desamortización afectó seriamente la vida municipal, ya que los ayuntamientos tuvieron que enajenar sus bienes raíces, lo que redundó en su raquítico patrimonio.

#### **1.4.2. El Municipio en la Constitución de 1917.**

En el Congreso Constituyente de Querétaro (1916-1917), el Municipio es objeto de una gran discusión tanto porque se aducía que regularlo iba en contra de la autonomía de los estados, como porque se pretendió señalar claramente sus fuentes de ingresos fiscales. La tradición federalista de dejar que las legislaturas locales normaran la actividad municipal pugnaba con la idea de la revolución de 1910, en el sentido de crear el municipio libre. Finalmente, se superó la costumbre constitucional de no proteger al Municipio y el artículo 115 fijó las tibias bases que, con algunas importantes reformas, han legado a la actualidad. Para el surgimiento del artículo 115 fue determinante la situación que vivió el Municipio durante el gobierno de Porfirio Díaz, en la cuál los funcionarios intermedios entre el gobernador y los ayuntamientos creaban casi siempre un clima de violencia y corrupción en la provincia; clima que, por otro lado, tuvo como principal resultado los llamados cacicazgos.

El Municipio está considerado como célula política y administrativa del estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos sean creados por éste. Surge como un fenómeno urbano, dada la necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos.

El Municipio puede enfocarse bien como desconcentración, o bien como descentralización por región, de tipo político administrativo. Pero también es factible

que cuente con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad de carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas.

En el fondo de las consideraciones anteriores está la polémica acerca de si el estado moderno es un todo, y por ello concentra cierta competencia en entes regionales, o si la actual organización política estatal es la suma de las partes (Municipio y estados).

Generalmente se acepta que el estado moderno (ente jurídico político nacional, único y soberano en un determinado territorio) reconoce, por diversas causas y distintos fundamentos, la existencia de entidades regionales, provistos de cometidos y competencia específicos.

En virtud del origen, la evolución y la actividad presente de los municipios, parece indudable que por su naturaleza y funciones son tanto políticas como administrativas.

La doctrina acepta su carácter administrativo; en lo que podría haber duda es en su naturaleza política. Resulta palpable en la realidad que las autoridades municipales poseen y ejercen cierto poder dentro de su circunscripción territorial, por que determina su naturaleza política, además de ser de una u otra forma, agentes del estado, por lo que se puede decir que el Municipio tiene un carácter político administrativo.

El Municipio es un ente territorial de carácter jurídico, político y administrativo que cuenta con órganos de gobierno, según sea la legislación específica de cada estado y que sigue determinadas directrices formuladas por la constitucional federal, lo que es conforme con el sistema vigente en México.

El órgano municipal del Municipio y su representante es el ayuntamiento, ente a su colegiado que tiene a su cargo el desempeño de la función administrativa, de

acuerdo con la distribución de competencias que hace la constitución de la república. Este ayuntamiento (integrado según lo prevea la ley local correspondiente) no depende jerárquicamente del gobernador ni de algún funcionario federal.

La disposición constitucional que señala la prohibición de que exista autoridad alguna situada entre el ayuntamiento y el gobernador tiene su origen en la situación anterior a 1917, en que hubo funcionarios (con diversas denominaciones) que controlaban a un determinado número de municipios, lo que generaba los cacicazgos. El texto actual prohíbe este tipo de jefes políticos, pero no implica que haya relación jerárquica entre ayuntamiento y gobernador, sino que la comunicación de ambos ha de ser directa, sin intermediarios, como titulares que son de entes autónomos.

El gobierno municipal se deposita en el ayuntamiento (encabezado por un presidente municipal) como órgano ejecutivo, electo para un periodo de tres años; además. Pueden existir jueces de paz con jurisdicción en el propio municipio. La autonomía del Municipio no implica que pueda legislar, ya que la función legislativa estará a cargo del congreso local, con excepción de lo referente al presupuesto de egresos y lo que concierne a las disposiciones de desarrollo urbano, que habrán de emitir los ayuntamientos, aunque no siempre se reconoce en la doctrina como ley a estos dos casos. Por lo antes asentado, queda claro que el Municipio es un órgano administrativo dentro del estado, pero sin dependencia administrativa del ejecutivo.

Como es sabido, las formas de organización administrativa son la centralización, la desconcentración y la descentralización, donde un importante sector de la doctrina administrativa entre los que se encuentran Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas sostienen que el Municipio es una forma de descentralización. Dicho sector considera que ésta puede ser por servicio, por región y por colaboración, y que el Municipio corresponde a la intermedia (por región) ya que el estado por su medio, organiza y proporciona los servicios públicos en determinada ciudad o región, pero es de afirmarse que el Municipio no es un organismo administrativo descentralizado, es

un término utilizado más en las empresas, sino que más bien es un organismo administrativo desconcentrado.

### **1.5. La Descentralización Política y Administrativa Municipal.**

Ahora bien conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, los estados adoptarán como base de su organización política y administrativa al Municipio, al frente del cual habrá un ayuntamiento electo mediante sufragio universal.

Esto significa que el estado mexicano está dividido, territorial y políticamente, primero en entidades federativas y luego en municipios, lo que lleva a precisar que existen tres niveles de gobierno: el federal, el local y el municipal, sin que esto implique decir que los estados miembros de la federación surgieron por la suma de Municipio que hubieren decidido confederarse.

El Municipio existe en la mayoría de los países, aunque con distintas características particulares y puede recibir otros nombres: comuna, burgo, condado. Lo mismo existen los municipios en los estados federales y en los estados unitarios o centralistas. Cualquiera que sea la denominación o tipo de estado, el Municipio no siempre tendrá la misma relación con el gobierno nacional, en ocasiones dependerá de él y en otras gozará de una mayor o menor autonomía, de donde resulta, que aunque en nuestro sistema al Municipio se le otorga cierta autonomía, esto no sucede en los otros países que también sea de tipo federal.

El tema del Municipio corresponde más al derecho constitucional y más precisamente, al derecho municipal, pero que por sus características no escapa de la atención del derecho administrativo, en este sentido del artículo 115 de la constitución federal podemos destacar las siguientes características del Municipio:

- a) Posee personalidad jurídica y patrimonio propios.
- b) Cuenta con un gobierno autónomo, en el ámbito administrativo.

- c) El ayuntamiento (como órgano administrativo), es electo mediante sufragio universal.
- d) Posee facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia.
- e) Es el Congreso local de la entidad federativa el que legisla para el ámbito municipal; el municipio sólo puede legislar en materia presupuestal y de asentamientos humanos.
- f) Están a su cargo ciertos servicios públicos de carácter vecinal.
- g) Administra libremente la hacienda pública.

La constitución utiliza la expresión municipio libre en el artículo 115, la que debe interpretarse principalmente como autonomía en el ámbito administrativo.

Ésta autonomía es limitada y ello obedece a múltiples razones, entre las que sobresalen las siguientes:

1. La necesidad política de que exista un solo poder soberano dentro del estado nacional.
2. La tendencia del gobierno central a someter de hecho o de derecho, a los gobiernos estatales y municipales.
3. El viejo alegato de los partidarios del federalismo en el sentido de que sean los estados quienes legislen en lo interno, incluido desde luego lo municipal.
4. La existencia, ahora ya prevista por la constitución, de los llamados convenios de coordinación, dicho convenios permiten sustraerle a los municipios, por parte de los gobiernos del estado y federal, algunos de los ya escasos asuntos de su competencia.
5. De manera fundamental, las finanzas inadecuadas, la penuria económica en que vive la mayoría de los municipios, por falta de los renglones tributarios convenientes a sus necesidades y a la indole de los servicios que pueden prestar a la colectividad.

En efecto, cuestión esencial del Municipio es la relativa a sus ingresos, pues de ello depende en gran medida el oportuno y adecuado cumplimiento de sus cometidos,

ya que este aspecto ha estado en el centro del debate suscitado acerca de la autonomía y la vida municipal. El constituyente de 1917 señaló escasas fuentes de ingresos del Municipio. Con la reforma del 3 de febrero de 1983 se pretendió superar esa situación mediante la formulación de algunas medidas orientadas al fortalecimiento financiero de la institución, por lo que en esta materia el artículo 115 establece en la actualidad que:

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 se funden en 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 atribuciones.
- b. Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, los montos y los plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c. Los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

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

Asimismo, en el artículo 73 fracción XXIX-A, último párrafo, de la Constitución Política prevé que las entidades federativas compartan la participación que la federación les otorgue sobre el impuesto sobre energía eléctrica, haciendo la observación de que antes de la reforma de 1983, ésta era la única mención que la constitución hacía respecto a los ingresos municipales.

Ahora bien, respecto de los asuntos que son de competencia municipal y de las autoridades facultadas para atenderlos, tenemos lo siguiente:

Compete a los municipios:

1. Administrar su patrimonio.
2. Expedir, a través de su ayuntamiento, y de acuerdo con las normas establecidas por las legislaturas de los estados, los bandos de policía y de buen gobierno, los reglamentos, las circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.
3. Aprobar su presupuesto de egresos.
4. Formular, aprobar y administrar la zonificación y programas de desarrollo urbano.
5. Establecer el uso del suelo en su territorio.
6. Establecer un sistema de nomenclatura de calles y plazas públicas.
7. Prestar los servicios públicos conforma a la fracción III del artículo 115, que establece:

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastros

- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios municipales que les corresponda. Proporcionar los servicios educativos, concurrentemente con el estado y la federación.

- 8. Intervenir en actividades censales y electorales según las leyes federales y locales.
- 9. Manejar de modo autónomo su hacienda pública.
- 10. Construir y conservar obras públicas para la consecución de sus fines.
- 11. Otorgar concesiones, conforme a la ley, para la prestación de algunos servicios públicos o la utilización de bienes de su propiedad.
- 12. Auxiliar a los gobiernos local y federal, en los términos que fijen las diferentes leyes.
- 13. Aplicar sanciones por violación a disposiciones de naturaleza municipal.
- 14. Expedir las constancias de residencia que procedan.
- 15. Contar con los funcionarios, empleados y trabajadores a efecto de ejercer las facultades correlativas a su competencia.

La lista que antecede pretende establecer un criterio de generalidad para los diversos estados y municipios, pero es lógico que en muchos casos variará conforme a la constitución local y las leyes derivadas de ésta, que también influirá en esta delimitación las características geográficas, económicas y culturales de cada localidad.

Tanto las leyes federales como las estatales tienen plena aplicación o vigencia en el territorio municipal y a ellas están sujetos sus habitantes. Claro está que ambos tipos de leyes deben ceñirse en todos los casos a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Municipio carece de órgano legislativo propio; es el congreso de la entidad federativa el que legisla en materia municipal. Como excepción a este principio tenemos dos casos: lo que se refiere al presupuesto de egresos y lo que concierne a las disposiciones en materia de desarrollo urbano que habrán de emitir los ayuntamientos; aunque hay que apuntar que no siempre se les reconoce en doctrina la calidad de ley a esos dos casos.

Por lo que hace a las relaciones entre el Municipio, los estados y la federación, en principio, la Constitución General de la República reparte entre cada uno de ellos los asuntos en el nivel que a éstos les correspondan. Cada uno de dichos niveles cuenta con un gobierno propio, como ha quedado asentado.

Sin que exista una relación jerárquica del Municipio con la federación o con el gobierno del estado, si hay una serie de interacciones de carácter legal o político, siendo ejemplo de esto el que el gobierno local es el que para el Municipio, por medio del congreso o legislatura del estado; los ayuntamientos deben realizar determinados actos en ciertas materias, los cuales están previstos en las leyes federales o locales; al celebrar convenios de coordinación pierden mucho de su ya precaria autonomía, y su situación financiera depende casi por completo de las participaciones tributarias que les hagan el estado y la federación, por lo que se puede afirmar que, si bien existe una autonomía formal del Municipio frente a la entidad federativa y ante el gobierno federal, no es menos cierto que hay también una subordinación real debida a causas financieras y políticas.

La estructura de la administración pública municipal varía de un lugar a otro, lo que depende de sus posibilidades económicas, su número de habitantes, superficie y

desarrollo cultural. En todo caso, por disposiciones de nuestra constitución el titular de esa administración pública municipal es un órgano colegiado denominado ayuntamiento, el cuál estará encabezado por un presidente municipal.

El ayuntamiento, de elección popular, dura en funciones tres años y lo integran además del presidente municipal, los regidores y síndicos, cuyo número es distinto según las necesidades de la localidad; por lo general cuentan también con un tesorero y un secretario. Los regidores y síndicos suelen tener asignado algún ramo de la administración (educación, tránsito, mercados, etc.)

En los municipios que cuentan con razonables posibilidades económicas existe una estructura orgánica administrativa más compleja, el cuál sigue el modelo estadual y de la federación de la jerarquización y, además, tienen la presencia de una administración pública paraestatal del Municipio.

Estos antecedentes nos muestran un panorama de cómo ha ido evolucionando la organización del Municipio como entidad política administrativa, permitiendo lograr una plena identificación en la relación gobierno y administrados, donde la prestación de los servicios públicos, hoy en día es la justificación del Estado, ya sea en su ámbito federal, local y, sobre todo en lo municipal, que es donde se centra este trabajo de investigación.

## CAPITULO II

### MARCO TEORICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

#### 2.1. El Servicio Público.

Uno de los temas más controvertidos de la ciencia del Derecho Administrativo es el relativo al servicio público. Esta controversia se explica en razón de la génesis del Derecho Administrativo, que muestra la imprecisión que su contenido ha tenido desde su origen, debido a las diferentes concepciones en relación a los fines y a la actividad del estado, lo cuál redundando en el contenido de la función administrativa.

El servicio público sólo es una parte de la actividad del estado, al lado de la de policía que limita y regula la actividad de los particulares y la de fomento, vigilancia y control de la misma.

El Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, al respecto nos dice que: "las formas fundamentales en que la actividad administrativa se realiza se han integrado en tres grupos: policía, servicio público y fomento, pero el contenido de cada una ha variado a través del tiempo ya que en algunas épocas la actividad de la policía ha sido fundamental y ha dejado de lado los servicios públicos y el fomento. Posteriormente, al transformarse la concepción de los fines del Estado, con el advenimiento del Estado Providencia o de Bienestar, los servicios públicos y el fomento adquirieron importancia a través de una actitud intervencionista que transformó toda la concepción de la actividad estatal."<sup>14</sup>

Gabino Fraga nos señala que "El servicio público considerado como una parte tan solo de la actividad estatal, se ha caracterizado como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría

---

<sup>14</sup> DELGADILLO-GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos del Derecho Administrativo. Primer Curso. 2ª Edición. Editorial Limusa. México. 2004. Pág. 283.

insatisfecha, mal satisfecha o insuficientemente satisfecha, y aunque la idea de interés público se encuentra en todas las actividades estatales y la satisfacción de los intereses generales no es monopolio del estado, lo que distingue al servicio público es que la satisfacción del interés general constituye el fin exclusivo de su creación".<sup>15</sup>

Siguiendo el criterio del autor antes señalado, tenemos que al servicio público le da vida su fin exclusivo que no es otra cosa que la satisfacción del interés general de la población asentada en el municipio.

El Doctor Miguel Acosta Romero en su obra *Teoría General del Derecho Administrativo* respecto al origen del servicio público nos dice: "...nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés, la escisión clara entre la competencia del tribunal administrativo y el tribunal jurisdiccional."<sup>16</sup>

## **2.2. Nociones Generales de Servicio Público.**

Inmerso en una sociedad tan compleja como lo es la actual, donde las necesidades han rebasado los límites impuestos por la supervivencia, el individuo día a día está más lejos de preocuparse sólo por trabajar, comer y vestir; donde tenemos que la educación, antes considerada como propia de un determinado sector social, hoy por hoy se ha convertido en un imperativo para la generalidad, o de las comunicaciones, la sanidad pública o la distribución de energía eléctrica, por mencionar algunos de los elementos más indispensables de nuestra época.

Estas necesidades son satisfechas en la colectividad por un servicio correspondiente, que en ocasiones es prestado por un particular o un grupo de ellos, a cambio de una contraprestación, o bien, es considerado como una labor específica

---

<sup>15</sup> FRAGA-Gabino. *Derecho Administrativo*. 43ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2003. Pág. 243.

<sup>16</sup> ACOSTA-ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 16ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2002. Pág. 983

que compete exclusivamente al estado, en su carácter de administrador, en este caso nos encontramos ante un servicio público.

De ahí que los tratadistas tradicionalmente hayan partido de dos elementos para intentar definirlo; por un lado, el fin, consistente en la satisfacción de una necesidad considerada como colectiva y, por otro, los medios de que se vale la sociedad para resolver esa necesidad, los cuales estriban en la organización creada por el estado, o bien en la concesión otorgada a los particulares para que la efectúen, desde luego, bajo el control y vigilancia de éste.

Existe una gran variedad de finalidades alcanzables mediante los servicios públicos, los que a su vez pueden ser tan diversos como aquéllas; sin embargo, esto no siempre ha sido así, ya que el pensamiento liberal del siglo pasado, aún vigente para no pocos integrantes de nuestra sociedad, consideró que el papel del estado en esta materia consistía en ocuparse de aquellas necesidades colectivas que por sus características no podían ser satisfechas por los particulares, lo que justificaba la creación de los servicios públicos que se encargaban de subsanar tales necesidades.

No existe, además, la menor duda respecto de cuáles eran los límites de éstos y cuáles los de la actividad privada. Esta corriente de opinión tiene tal arraigo que ha llegado a sostener como una justificación de la existencia del estado: el otorgamiento de los servicios públicos.

Por otra parte, la incursión del estado en otras áreas que conforme a esta posición le estaban vedadas, y el abandono en manos de particulares de algunas actividades exclusivamente propias de aquel, trajo como consecuencia la reformulación de las teorías con cuyo concurso se pretendía definir al servicio público, lo que finalmente indujo a la adopción de dos criterios fundamentales, uno formal y orgánico y otro material.

Conforme al primero, el servicio público se distinguirá en que la empresa abocada a otorgarlo es el estado mismo, o bien, está supervisada y controlada por él, mediante la aplicación de normas de derecho público.

Según el segundo criterio (material), para determinar si nos encontramos frente a un servicio público atenderemos a la naturaleza misma de la actividad, cuya característica distintiva principal es la satisfacción de una necesidad que efectivamente sea de índole colectiva.

Sin embargo, la adopción de tales criterios no ha solucionado el problema y a la fecha se continúan haciendo en la doctrina intentos por encontrar un concepto aplicable a todos los casos, el cuál permita avanzar más en su estudio, ya que para algunos tratadistas el concepto servicio público ha ido comprendiendo una gran cantidad de actividades que por su disparidad dificultan la tarea de definirlo.

Esta complicación no sólo es de orden teórico, sino que precisamente su actual indefinición ha reavivado la polémica acerca de los límites de la actuación del estado dentro de la formación social en la cual emerge ya que su paulatina intromisión en todos los aspectos de la dinámica social ha sido durante criticada, al grado de ser catalogada como una verdadera reencarnación del Leviatán a que se refería Hobbes.

En una posición opuesta cabe mencionar que hay quienes exigen al estado una mayor intervención, la cual permita eliminar las desventajas propias de la imperante desigual distribución de la riqueza que aqueja a nuestra sociedad.

Por lo anterior, planteada la dificultad de la noción del servicio público, aparece clara la importancia que reviste el contar con los instrumentos teóricos para poder precisar esta actividad del estado a los ojos de los usuarios.

### 2.2.1. Noción del Servicio Público en la Legislación Mexicana.

Aún cuando la expresión servicio público es mencionada en nuestra constitución de forma copiosa (artículos 3º, 27, 73, 115, 123, entre otros), ésta no contempla ninguna definición al respecto, lo que origina incertidumbre en relación con los alcances del mismo y, en consecuencia, se dificulta su adecuado desarrollo. Ha quedado, entonces, a las disposiciones legales secundarias y aún de la actividad jurisprudencial aclarar su sentido en nuestro medio; así tenemos, por ejemplo, que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, en su artículo 10 establece:

“Para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público.”<sup>17</sup>

La declaración de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El ejecutivo federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran por la prestación del servicio.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene que el servicio público consiste “... en la actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes ...”<sup>18</sup>

Como puede apreciarse, la legislación y la jurisprudencia mexicanas, relativas a la materia, no resuelven el problema en torno al concepto servicio público, ya que no

---

<sup>17</sup> LEY-ORGANICA-DE-LA-ADMINISTRACION-PUBLICA-DEL-DISTRITO-FEDERAL. Ediciones fiscales ISEF. Pág. 2.

<sup>18</sup> SEMANARIO-JUDICIAL-DE-LA-FEDERACIÓN. Apéndice 1985. Tesis 419. Segunda Sala. Pág. 108.

obstante que se le define no se contempla formula alguna que determine la existencia de una necesidad colectiva que, sin lugar a dudas, requiera ser satisfecha mediante el establecimiento del servicio público correspondiente; lo que para una corriente de opinión deja al arbitrio estatal su delimitación, en detrimento de los particulares.

Por lo anterior, surge la necesidad de seguir buscando la elaboración de un concepto, no que satisfaga todos los gustos e intereses, sino que les dé certidumbre a gobernantes y gobernados acerca de las bases reales de aplicación de los servicios públicos, y evite su manejo de manera caprichosa que actualmente padecemos como consecuencia de su uso indiscriminado.

### **2.3. Concepto y Definiciones de Servicio Público.**

El surgimiento en Francia del servicio público como concepto, está íntimamente relacionado con la controversia acerca de los contenidos específicos del derecho público y del privado, en cuyo fondo se encuentra una disputa más acerca de los alcances y límites de la actividad del estado.

Al respecto, el tratadista Francis Paul Benoit, sostiene que durante el periodo comprendido entre 1800 y 1940 predominó en Francia una gran estabilidad en las estructuras administrativas del estado, a cuya actividad no se le reconocía más finalidad que la de prestar los servicios públicos, razón por la cual no había ningún problema para determinar la naturaleza jurídica de éstos, ya que conforme a un criterio orgánico, único posible en ese periodo, cualquier acto realizado por un ente estatal era un servicio público.

La identificación del servicio público con el órgano que lo realizaba era total, al grado de ser considerados como una unidad. El régimen al que estaba sometida la actividad (el servicio público) incluía también al órgano, pudiendo definir a uno por medio del otro.

La integración empezó a ser puesta en duda a partir de 1940, cuando ciertas organizaciones de profesionales se les asignó la tarea de determinar quienes podían ejercer la profesión respectiva, así como las condiciones en las cuales se habría de desempeñar, para ello se estableció el correspondiente control sobre el ejercicio de cada profesión y, por tanto, se aseguró a la colectividad que el servicio profesional recibido observaría un nivel mínimo de calidad.

La entrada de los particulares en la prestación de los servicios públicos, representada por la creación de las asociaciones o colegios de profesionales respectivos, no constituyó un hecho aislado, sino un punto de partida de lo que después se convirtió en una verdadera costumbre, al grado de tornar obsoleto el criterio orgánico con el que se determinaba la existencia del servicio público, ya que separaba al órgano de la actividad, en virtud de que el estado delegaba en particulares el control y vigilancia de la actividad; esto obligó a los teóricos a iniciar la reformulación de conceptos para ambos.

Como es comprensible, éste fenómeno repercutió en el derecho administrativo francés, pues atacaba la base misma sobre la que hasta ese momento se había sustentado firmemente, que era el servicio público como actividad propio y exclusivo de los órganos administrativos del estado, disociando la unidad órgano actividad y abocándose a tratar de definir al servicio público por medio del régimen al que estaba sometido; es decir, que una vez considerada por el derecho alguna actividad como servicio público, no necesariamente debía ser desempeñada por el estado.

Sin embargo, tal escisión no sólo propició que los particulares irrumpieran en los terrenos que se consideraban privativos del estado, sino que éste también extendió su actividad a dominios de aquellos; un ejemplo de esto lo constituye el caso de las llamadas cajas mutualistas de seguridad social, las cuales tenían originalmente un carácter privado y paulatinamente fueron sometidas a un régimen de control que las fue alejando de su regulación conforme al derecho privado, ya para la mitad del siglo XX.

Todo este largo proceso se vivió de manera objetiva y en buena medida en el tribunal francés de conflictos, al interpretar la legislación que preceptuaba la división de los tribunales en administrativos y judiciales, y el cual resolvió otorgar la competencia a los primeros en aquellos asuntos que se suscitaban con motivo de reclamaciones de los gobiernos afectados por el desempeño de un servicio público, ya sea que el que lo realizara fuera el estado en forma directa, o bien mediante un concesionario u otro particular.

La diversidad de tareas a las que se les ha atribuido y se les sigue atribuyendo la denominación de servicios públicos, así como la controversia respecto de la división del derecho público y privado ha impedido, a la fecha, la formulación de un concepto universalmente aceptado que pueda ser útil para distinguir esa actividad administrativa, determinar el régimen jurídico que le es aplicable y señalar los organismos idóneos para su desempeño.

El maestro Andrés Serra Rojas define al servicio público “como una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o organizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar –de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”<sup>19</sup>

En este orden de ideas, el instrumento legal define una necesidad colectiva, para cuya satisfacción organizará un servicio público sujeto a un procedimiento especial de carácter público, el cuál debe estar establecido por la propia ley para asegurar que el servicio preste regularidad, continuidad y uniformidad; desde luego que la naturaleza de la necesidad por satisfacer puede ser discutible o no, de acuerdo con particulares puntos de vista, pero conforme este criterio lo que importa es que la ley así lo considere, para que, de manera inobjetable, una actividad cualquiera se convierta en un servicio público.

---

<sup>19</sup> SERRA-ROJAS, ANDRES. Derecho administrativo. 17ª Edición. Ed. Porrúa. México 2004. Pág.

Por lo anterior, el maestro Gabino Fraga sostiene, que "dada la finalidad que se persigue con la creación del servicio público, la doctrina también ha considerado como principios esenciales comunes a todos los servicios el de su continuidad en razón de la permanencia de la necesidad que se pretende satisfacer; el de adaptación, o sea la posibilidad de modificarlo a medida que se vaya variando dicha necesidad y en el de igualdad que significa que no debe discriminarse el goce del servicio público a ningún particular que llene las condiciones legales."<sup>20</sup>

Citando nuevamente al Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, quien en su obra Elementos de Derecho Administrativo, por cuanto a la definición de servicio público manifiesta que: "de acuerdo con las concepciones de los diferentes tratadistas, es posible dar un concepto de servicio público que identifique sus elementos esenciales. Así tenemos que el servicio público es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el estado o por los particulares, conforme a las disposiciones legales que las regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general."<sup>21</sup>

Por su parte el Doctor Miguel Acosta Romero en su obra antes citada nos manifiesta que el servicio público "Es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el estado o por los particulares (mediante concesión)."<sup>22</sup>

De las definiciones anteriores, considero que esta es la más clara y específica por cuanto hace a definir el concepto de servicio público, porque de manera precisa señala tanto su finalidad y los principios que lo rigen y su prestación.

---

<sup>20</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 243.

<sup>21</sup> DELGADILLO-GUTIERREZ, Luis-Humberto. Op. Cit. Pág. 286.

<sup>22</sup> ACOSTA-ROMERO, Miguel. Op. Cit., Pág. 990.

## 2.4. Características del Servicio Público.

La panorámica que hemos presentado respecto del servicio público debe hacernos del propósito de definirlo, y aún cuando no se pretende en este trabajo proponer un concepto, si es necesario enunciar las características que son más constantes en las ideas manifestadas por los tratadistas en ese sentido, características que basarían su posible concepción.

Así, el servicio público:

- a) Es una creación jurídica, no hay servicios si no hay norma que lo cree.
- b) Responde a una necesidad colectiva que debe ser atendida; sin olvidar que la determinación de la necesidad por atender corresponde exclusivamente al estado.
- c) Su desempeño requiere una empresa u organización empresarial profesionalmente establecida.
- d) Su prestación debe ser siempre regular, uniforme, continua y técnicamente adecuada a la necesidad de la colectividad que pretende satisfacer. Será regular en cuanto pueda ser previsible en el tiempo y el espacio, proporcionando certidumbre al usuario; uniforme en razón de que se prevea en los volúmenes y calidades fijados, sin discriminación o privilegio alguno. Continua en virtud de que requiere precisamente ser permanente o, cuando menos, por el tiempo que subsista la necesidad colectiva; y técnicamente adecuada, en el sentido de que satisfaga la necesidad para la que fue creado.
- e) Su ofrecimiento lleva implícita la idea dominante de que está desprovisto de lucro.
- f) Su actividad se rige por reglas de derecho público, aunque sea prestado por particulares concesionarios.
- g) En su desempeño requiere tomar en cuenta el interés del usuario, ya que de no ser así no satisfaría la necesidad colectiva que pretende subsanar, incluso en aquellos servicios públicos que se otorgan de manera gratuita;

además, debe señalarse el mecanismo de defensa particular contra deficiencias provenientes de la prestación de recibo.

Retomando el tema, es posible observar que no obstante el unánime reconocimiento de la existencia del fenómeno servicio público y su práctica aplicación cotidiana, el concepto en realidad está en crisis, ya que la realidad ha superado con mucho las teorías intentadas para explicarlo y las ha convertido en inoperantes.

En efecto, la tradición doctrinaria francesa, por la que se han inclinado los países iberoamericanos, ha reflejado en ellos las contradicciones que la agobian con mayor énfasis desde la segunda mitad del siglo XX, como culminación de un proceso de profundos cambios sociales que trastocaron las instituciones jurídico-administrativas y tornaron inaplicables los conceptos que respecto a éstas se habían formulado, obligando a los tratadistas contemporáneos a reiniciar sus intentos para describir la nueva realidad, sin lograr ningún resultado claro hasta el momento.

Todo parece indicar que el centro de la crisis del concepto se encuentran, la determinación de la naturaleza de la persona que presta el servicio público, la finalidad que se persigue al desempeñarlo y el régimen jurídico al que está sometido.

El cuestionamiento referido a la persona que presta el servicio público deviene, como ya se dijo, de la intervención de los particulares en su desempeño, lo cual no sólo fue aceptado sino incluso promovido por él, esta intervención chocó con la idea que se tenía relativa a que los servicios públicos eran única y exclusivamente otorgados por el Estado, de manera directa mediante los órganos de la administración pública.

El objeto o finalidad para el que es creado el servicio público también se encuentra desvirtuado, ya que tradicionalmente consistía en satisfacer una necesidad colectiva, pero la denominación legal de los servicios públicos a actividades que en sí mismas no tienden a tal objetivo, así como la diversidad de hechos en los que puede

ser aplicado el concepto de necesidad colectiva, impiden que dicha finalidad pueda ser considerada como criterio claro de distinción en la figura que estamos estudiando.

Por lo que respecta al régimen jurídico al que está sometido el servicio público, resulta ser el criterio de distinción al que más se recurre, ya que, conforme a él, estrictamente deberá considerarse cuando estamos ante una actividad que constituye un servicio público. Sin embargo, este criterio resulta muy superficial e implica la posibilidad de que, de manera nominalista, se agrupen una serie de actividades desprovistas de la necesaria uniformidad que permita su análisis científico.

En la actualidad, la degradación terminológica del concepto servicio público, en México, adquiere connotaciones nuevas o que ya habían sido superadas, de tal manera que se emplea para designar, de manera incorrecta a:

1.- La función pública, que es la actuación de una persona que realiza tareas al servicio del estado o por cuenta de éste.

2.- La administración pública; se identifica nuevamente al órgano con la función.

3.- El sector público, considerando que todo órgano y organismo del Estado, en cualquier poder o nivel, es servicio público.

Este indebido uso de la expresión servicio público podría quedar en el ámbito de lo anecdótico o del lenguaje coloquial, pero la gravedad de ello radica en que se estila entre los funcionarios y hasta en algunos tratadistas. El lenguaje jurídico no puede usarse indiscriminadamente, ya que su empleo incorrecto es dañino para la precisión en la doctrina y para la práctica.

## 2.5. Elementos del Servicio Público.

Así como el servicio público tiene particularizadas sus características, también tiene los elementos que lo definen y constituyen, y que son según la Maestra Teresita Rendón Huerta Barrera los siguientes:

"a).- La materia objeto del servicio, o sea el fin de sus prestaciones, que puede ser político, como cuando se trata del orden público o la defensa nacional; jurídico, como la administración de justicia; social, como la enseñanza, salud pública, protección obrera, transformación del régimen del trabajo, o económico, cuando se refiere al presupuesto, aduanas, entre otros.

b).- La gestión del servicio, o sea su prestación concreta, obra de un elemento o factor capaz o capacidad para prestarla, que es lo que designa con el nombre de personal o funcionarios del servicio.

c).- Los medios económicos y, en general, los medios materiales, como los bienes, las cosas necesarias para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal del servicio. Sintéticamente considerados los servicios públicos, los constituyen las organizaciones adecuadas de personal técnico capaz de aplicar, con la máxima eficacia del servicio, los medios de que al efecto dispone empleando los procedimientos administrativos del caso."<sup>23</sup>

Por su parte, el Doctor Luis Humberto Delgadillo en su obra ya citada, partiendo de la definición donde dice que el servicio público "... es una actividad general, uniforme, regular y continua, realizada por el estado o por los particulares, conforme a las disposiciones legales que las regulan, para la satisfacción de necesidades colectivas de interés general,"<sup>24</sup> y sostiene que por consecuencia los elementos esenciales del servicio público son:

---

<sup>23</sup> RENDÓN-HUERTA-BARRERA, Teresita. Op. Cit.. Pág. 231

<sup>24</sup> DELGADILLO-GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Págs. 286 y 287.

1.- Es una actividad, con lo que queda establecido que no se trata de un órgano ni de un sistema normativo, sino de la acción que realizan los órganos de la administración pública.

2.- Es general, uniforme, regular y continua.

a).- General. El servicio público es general en virtud de que es para todos los que lo solicitan y no sólo para algunas personas; por ello, la prestación respectiva debe realizarse sin distinción alguna de individuos.

b).- Uniforme. El carácter uniforme o de igualdad, como también se le identifica, del servicio público, implica que las prestaciones que se hagan a los usuarios deben ser idénticas para todos los que se encuentren en igualdad de condiciones al solicitar el servicio.

c).- Regular. El servicio público debe efectuarse de manera regular, es decir, con las condiciones preestablecidas en las reglas, normas y demás disposiciones aplicables, mismas que disponen la forma en que deberá ser prestado cada uno de los servicios públicos.

d).- Continua. La continuidad de los servicios públicos implica que deben realizarse de manera ininterrumpida. Este carácter se ha considerado de tipo esencial, en tanto que la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general, que deben cubrirse con los servicios públicos, debe ser realizada de manera oportuna y eficiente, lo cuál no es posible lograr si existe interrupción de tales servicios."<sup>25</sup>

Para concluir el autor antes citado en que los elementos del servicio público son:

"I.- El fin del servicio público. Está constituido por la satisfacción de las necesidades colectivas de interés general. En tal virtud, se debe precisar que el interés general lo integra la suma total de intereses individuales coincidentes.

---

<sup>25</sup> IDEM. Pág. 287

II.- La persona que presta el servicio público. La titularidad del servicio público corresponde al Estado, el cuál lo ejecuta directamente, a través de sus órganos administrativos o indirectamente, por medio de particulares concesionados.

No obstante la aceptación unánime que en el extranjero tiene el criterio, en nuestro país dicha crisis no existe, dado que conforme a lo dispuesto por el artículo 28 Constitucional, el servicio público únicamente puede ser establecido por la ley, con lo cuál toda actividad que el legislador considera elevarla al rango de servicio público, queda sustraída de la esfera jurídica de los particulares, para que su titularidad pase exclusivamente al Estado, quien podrá autorizar su ejecución por los gobernados sólo a través del otorgamiento de la concesión correspondiente.

En nuestro sistema jurídico, lo particulares no pueden realizar el servicio público libremente, pues invariablemente necesitan la concesión respectiva, la cuál podrá otorgarse discrecionalmente por el órgano administrativo competente, en virtud de que el Estado tiene la titularidad del mismo de manera improrrogable.

III.- El régimen jurídico que lo regula. En virtud de que el artículo 28 Constitucional establece que la ley, además de crear el servicio público, establecerá las modalidades y condiciones que aseguren la eficaz prestación, y que el régimen de sujeción del mismo se apegará a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el régimen que regula a este servicio es de derecho público.<sup>26</sup>

## **2.6. Algunas Teorías del Servicio Público.**

De los antes asentado, podemos desprender, tres criterios definidos, conforme a los cuales se han elaborado las distintas teorías que, sin aceptación absoluta, han

---

<sup>26</sup> IBIDEM. Pág. 288

descrito al servicio público. No se pretende encasillar en ellos este trabajo, sino más bien bosquejar la evolución de este importante elemento de la administración pública. Gabino Fraga en su obra sostiene que los sostenedores de la llamada "escuela del servicio público" fueron sin duda los eminentes juristas Duguit, Jézé y Bonnard.<sup>27</sup>

### **2.6.1. Como Actividad del Estado**

El criterio que considera al servicio público como actividad del estado, también llamado criterio subjetivo u orgánico, atiende a la persona que despliega la actividad: si ésta es el estado o alguno de sus organismos, indudablemente nos encontramos ante un servicio público.

Tal enfoque es típico de la primera formación del concepto, en la cuál existía una identificación absoluta entre el órgano y la actividad.

Al respecto, León Duguit, quien representa la posición radical de este criterio, define al estado como el conjunto de servicios públicos que prestan los gobernantes a la sociedad, lo cual plantea que toda actividad estatal constituye en sí un servicio público, opinión que ha sido ampliamente debatida y combatida, ya que la actuación administrativa del estado no se limita a los servicios públicos, por ejemplo, cuando toma a su cargo una empresa industrial, realiza tareas de vigilancia o celebra un tratado internacional.

León Duguit al adoptar el criterio del servicio público lo hace porque como él mismo lo indica, con ello expresa su idea fundamental de negar los supuestos derechos de soberanía y de poder público y de afirmar que lo único que existe en el Estado son individuos gobernantes con deberes de servir la causa de la solidaridad social.

---

<sup>27</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 21.

Para él el servicio público se define como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la independencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental”<sup>28</sup>

Por lo anterior, las teorías que sustentaban este criterio dejaron de tener utilidad, al pasar a ser proporcionados ciertos servicios públicos por particulares.

### **2.6.2. Como Toda Actividad de la Administración Pública.**

Respecto a la teoría que sostiene que al servicio público como toda actividad de la administración pública, que también se denomina como criterio material, atiende a la naturaleza de la actividad, la cuál debe ser de interés general y otorgada mediante prestaciones concretas e individualizadas. A su vez, el interés general deriva de una necesidad colectiva que para su satisfacción requiere la citada actividad, la cuál en sí misma constituye un servicio público, por ejemplo, la enseñanza pública, las telecomunicaciones, las redes públicas de distribución de agua, la energía eléctrica, la distribución de gasolina y otros derivados del petróleo.

El tratadista Jezé, es el principal estudioso que considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo, sostiene que asentar que en una hipótesis determinada hay servicio público equivale a decir “que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse”.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> IDEM. Págs. 21 y 22.

<sup>29</sup> IBIDEM. Pág. 22.

Acerca de esta teoría Gabino Fraga afirma que: Se puede definir al servicio público como una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad.

Esta manera de concebir al servicio público deviene de la irrupción de personas distintas al estado en la prestación, con la que se abandona al antiguo criterio subjetivo u orgánico antes señalado.

Sin embargo conforme a este nuevo criterio la definición del servicio público se complica aún más, ya que existe una amplia gama de opiniones respecto al número de las necesidades colectivas que merecen ser satisfechas por un servicio público y en razón con su naturaleza misma, es decir si son o no necesidades colectivas.

### **2.6.3. Como una parte de la Actividad del Estado.**

La teoría que sostiene que al servicio público como una parte de la actividad del estado, que también se denomina como criterio formal, ha sido el más utilizado de los tres, ya que aún cuando no complace a todos, por ser limitante en exceso, sí alcanza una nota de infalibilidad al reconocer al servicio público única y exclusivamente a los que la ley les atribuye tal carácter, siendo, desde luego, un enfoque muy práctico pero poco científico.

El principal exponente de esta teoría es Bonnard, que como el mismo dice, ha elaborado su obra de derecho administrativo con "las mismas tendencias y la misma mentalidad" que se encuentran en las obras de Duguit y Jesé, afirma que "los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado" y agrega que "para emplear una comparación organicista se puede decir que los servicios públicos son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado" y que

"considerado desde el punto de vista realista, el estado se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos".<sup>30</sup>

Examinando las definiciones anteriores se puede comprobar que aún ni entre los brillantes sostenedores de las teorías existe un mismo concepto de servicio público, pues mientras para Duguit es la actividad ejercitada por el estado, para Jesé la característica se encuentra en el régimen jurídico aplicable a esa actividad y para Bonnard, en el medio, o sea la organización que realiza esa actividad.<sup>31</sup>

En la actualidad se acepta que el concepto de servicio público no abarca toda la actividad del estado, como sus mismos sostenedores antes citados llegaron a reconocer, en virtud de que es indudable que dentro de la actividad del estado se pueden distinguir dos maneras de realizarla; una dando órdenes, otras prestando servicios.

## **2.7. Sistema de Prestación de los Servicios Públicos.**

Aún cuando la forma de proporcionar los servicios públicos está íntimamente relacionada con la naturaleza de los mismos y, por tanto, es tan variable como las tareas de la sociedad actual, podemos observar dos grandes rubros bajo los cuales son otorgados a los particulares: bajo la administración directa y la administración indirecta.

La primera consiste en que el Estado se hace cargo por medio de sus entes administrativos de organizar el desempeño de determinados servicios públicos, y de esa manera asegura su dirección y funcionamiento.

---

<sup>30</sup> IDEM. Pág. 22.

<sup>31</sup> IBIDEM. Pág. 22

Este sistema, como ha sido expresado, fue el primero en surgir y su desarrollo, como lo conocemos, se opera en la segunda mitad del siglo XIX, al grado de no atribuirle al estado más función que la de prestar los servicios públicos necesarios para el desenvolvimiento económico que exigían los gobernados. En la actualidad, esta forma de prestación de servicios públicos reviste mayor complejidad debido a la proliferación de diversos entes creados por el estado exclusivamente para ello; tales como los organismos públicos centralizados por servicio, o bien algunas empresa de participación estatal.

Por lo que se refiere al segundo sistema (administración indirecta), el Estado cede o concesiona a los particulares la facultad de prestar determinados servicios públicos, sobre las bases establecidas por él, y las cuales corresponden al derecho público.

En nuestro país son ejemplos de administración directa: la educación en todos sus grados a cargo de la Secretaria de Educación Pública, con la concurrencia de organismos públicos descentralizados, entre ellos la UNAM; la distribución de agua encomendada a la Secretaria del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; los servicios de salubridad que son prestados por la Secretaria de Salud; el transporte urbano de la capital, proporcionado por el sistema de transporte colectivo, que es un organismo público descentralizado.

Por lo que respecta a la administración indirecta, están la telefonía, la constitución de seguros y fianzas, casi todo el transporte público, etc.

La maestra Teresita Rendón en su obra denominada Derecho Municipal, nos dice que: "en realidad podríamos afirmar que solamente existen dos formas de prestación de los servicios públicos, esto es, la directa y la concesionada. En la forma directa quedan incluidos aquellos supuestos en que el Estado constituye entes subordinados jurídicamente al mismo, con autonomía funcional para la prestación de un determinado servicio. En cuanto a la forma concesionada, encontramos, a

diferencia de la anterior, la intervención de los particulares a quienes se confía temporalmente la ejecución del servicio público."<sup>32</sup>

## **2.8. Clasificación de los Servicios Públicos.**

La notoria falta de unidad terminológica respecto del concepto de servicio público, así como la carencia de homogeneidad en la naturaleza de las actividades que han sido denominadas como tales, propicia una amplia variedad de clasificaciones, de acuerdo con otros tantos criterios, cuya utilidad junto con el concepto mismo de servicio público, es puesta en duda después del proceso degenerativo sufrido en el empleo de esa expresión.

No obstante ello, se hace necesario, cuando menos, enunciar algunas de las clasificaciones más comunes: Así tenemos que en nuestro país, conforme al nivel de competencia en el que son proporcionados, los servicios públicos pueden ser:

- a. Federales: La distribución de energía eléctrica, el transporte público en rutas nacionales, la telefonía, como ejemplos.
- b. Locales o estatales. Todos aquellos desempeñados por los gobiernos de las entidades federativas, o bien, concesionados por los mismos y cuya gestión no le haya sido reservada constitucionalmente a la federación: así tenemos: el transporte urbano, la realización de los servicios culturales y recreativos, entre otros.
- c. Municipales. De acuerdo con el artículo 115 de la constitución política federal, los municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como los que determinen sus legislaturas locales.

---

<sup>32</sup> RENDÓN-HUERTA-BARRERA, Teresita. Op. Cit. Pág. 232

Según el sistema de prestación, puede ser de administración directa o indirecta, como se asentó anteriormente.

Los primeros, a su vez, pueden ser desempeñados por un órgano administrativo centralizado del estado; un caso típico es el de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al otorgar dichos servicios, y de la Secretaría de Salud en caso de los servicios médicos y asistenciales; o bien, pueden ser desempeñados por un ente paraestatal, sea éste un organismo público descentralizado por servicio o una empresa de participación estatal, supuestos en los que se ubican la Universidad Nacional Autónoma de México (servicio de enseñanza superior) o las sociedades nacionales de crédito (servicio público de banca y crédito), respectivamente.

Los servicios públicos de administración indirecta son aquellos desempeñados por los particulares en virtud de una concesión otorgada por el estado. A título de ejemplos, citamos el transporte de pasajeros en las ciudades, o bien de mercancías de una entidad federativa a otra.

La doctrina jurídica ha clasificado los servicios públicos de acuerdo con diversos criterios, como ya se ha dicho, pero dentro de los más importantes son los que se dividen por la forma como satisfacen las necesidades generales y que los separan por la forma de gestión de los mismos.

Desde el primer punto de vista se distinguen en:

a).- Servicios públicos nacionales, es decir, los destinados a satisfacer necesidades de toda la Nación sin que los particulares obtengan individualmente una prestación de ellos, tales como el servicio de defensa nacional;

b).- Servicios públicos que sólo de manera indirecta procuran a los particulares ventajas personales, como los servicios sanitarios, los de puertos y faros, etc., y,

c.- Los servicios que tienen por fin satisfacer directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Dentro de esta categoría se encuentran los servicios de enseñanza, de correos, de teléfonos, radiocomunicación, transportes, etc., y también los servicios públicos sociales, como son los de asistencia pública, los de previsión, los seguros sociales, los de la vivienda barata, etc.<sup>33</sup>

Desde el segundo punto de vista, o sea la forma de gestión de los servicios públicos se separan aquellos que son manejados directamente y en alguno casos como monopolios del Estado o por organismos creados por el mismo Estado, de los que se explotan por medio de concesión que se otorga a individuos o empresas particulares, que se ha tratado en párrafos precedentes.

Por cuanto hace al objeto del presente trabajo, diremos que dentro de las actividades municipales de mayor importancia está la de los servicios públicos, en virtud de que el Municipio tiene a su cargo la prestación de los servicios públicos que precisamente la fracción III del artículo 115 Constitucional reformada en febrero de 1983 encomienda a los municipios.

El autor Miguel Acosta Romero, en su obra sostiene que: "los municipios en la prestación de los servicios deben observar lo dispuesto por las leyes del estado y de la Federación, sin perjuicio de su competencia constitucional."<sup>34</sup>

Además se señalan diferentes formas para la prestación de los servicios públicos:

1.- Coordinación y asociación de varios municipios, previo acuerdo entre los ayuntamientos.

2.- Coordinación y asociación de municipios de dos o más Estados con aprobación de las legislaturas de los Estados que les correspondan.

---

<sup>33</sup> FRAGA, Gabino. Op. Cit. Pág. 244.

<sup>34</sup> ACOSTA-ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. 4ª Edición. Editorial Porrúa, México. 2003. Pág. 415

3.- Convenio con el Estado para que éste preste directo o a través de un organismo en forma temporal algunos servicios, previo juicio del ayuntamiento respectivo.

4.- Convenio entre el Estado y el Municipio para prestar el servicio coordinadamente.

La cuestión de los servicios públicos municipales es muy importante, sin embargo algunos servicios básicos todavía no llegan a muchos municipios, como son: el agua potable, el alcantarillado, la pavimentación, banquetas, alumbrado público y mercado.

El problema radica fundamentalmente en que hay municipios que no tienen autonomía financiera para prestar debidamente sus servicios y otros al encomendárselos la Constitución no están preparados técnicamente para su prestación.

Aquí cabe también citar a la autora Teresita Rendón, quien respecto a la problemática de los servicios municipales sostiene que "la importancia de la administración comunal para los habitantes de una localidad radica en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos. Al ciudadano no le interesa realmente si hay o no suficiencia de presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, lo único trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas."<sup>35</sup>

El Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, al respecto nos dice que "la clasificación que la doctrina ha hecho de los servicios públicos, responde a muy diversos criterios, lo cual ha permitido agruparlos de la siguiente forma".<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> RENDÓN-HUERTA-BARRERA, Teresita. Op. Cit. Pág. 229.

<sup>36</sup> DELGADILLO-GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit. Págs. 290, 291 y 292.

- a. Por la titularidad del servicio, de acuerdo con los diferentes niveles de gobierno que derivan de la estructura de nuestro sistema político, los servicios públicos se clasifican en Federales, Estatales y Municipales, según corresponda a la esfera de gobierno su prestación.
- b. Por la importancia de los servicios, que se dividen en esenciales y no esenciales, dependiendo de la trascendencia que tenga la correspondiente actividad en la subsistencia de las personas o del Estado mismo. Así, los servicios públicos esenciales serán aquellos que tienen a satisfacer las necesidades básicas de los individuos o de la población en general, como el suministro de agua o la defensa nacional, entre otros. Por su parte, los servicios públicos no esenciales o secundarios, son aquellos que no reúnen los requisitos de esenciales, como el correo o los transportes.
- c. Por el modo de utilización, que se clasifican en obligatorios y facultativos, dependiendo de la obligatoriedad que tenga el Estado en su prestación, así como en la posibilidad de su utilización por el administrado. En el primer caso tenemos a aquellos que el Estado tenga el deber, por norma constitucional o legal, de crearlos y organizarlos, como la educación básica, defensa nacional, justicia, entre otros. Por el contrario, los servicios públicos facultativos serán los que el Estado no tiene obligación de crear, entre los que se encuentran los relativos a los transportes, enseñanza universitaria, etc.
- d. Por la persona que presta el servicio, que la doctrina los ha dividido en propios e impropios. Los primeros tienen su apoyo en el criterio orgánico de los servicios públicos, por ello se dice que son los prestados por el estado en forma directa, o indirectamente por particulares concesionados. Los servicios públicos impropios son aquellos prestados por los gobernados, sin que para ello medie concesión administrativa, pero sujetos a disposiciones reglamentarias de control.
- e. Por la forma de participación del Estado, que se dividen en exclusivos y concurrentes, dependiendo de que la prestación de manera monopolística por el Estado, o bajo un régimen de concurrencia con los particulares por concesión.

- f. Por la retribución de los servicios públicos, que se clasifican en gratuitos, onerosos y lucrativos. Son gratuitos cuando los usuarios no tienen que cubrir ninguna contraprestación específica y concreta por su utilización, que propiamente dicho no es gratuito, ya que si bien no se paga directamente por su uso, dicho pago se ha costeado por la comunidad a través del impuesto. Por otra parte, los servicios públicos onerosos y lucrativos implican que el usuario tenga que cubrir el pago, concreto y específico, que la tarifa respectiva establezca, por la prestación recibida.

## 2.9. Los Servidores Públicos.

Del análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de "servidor público", con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral. Así tenemos que en términos del artículo 108 Constitucional, "...se reputan como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal y a los funcionarios y empleados, y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal."<sup>37</sup>

Por tanto, el solo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado le da calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, de un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza.

---

<sup>37</sup> DELGADILLO-GUTIERREZ. Luis Humberto y Otro. Compendio de Derecho Administrativo. 3ª Edición. Editorial. Porrúa. México. 1998. Págs. 197 y 198.

Por su parte el autor Miguel Acosta Romero en la obra de derecho administrativo ya citada nos dice: "La Constitución Federal utiliza las expresiones servicio público y servidor público, a mi juicio, para hacer referencia a dos conceptos:

1.- La noción de servicio público en el concepto de que ha sido desarrollado en el presente capítulo como actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades básicas y fundamentales de la sociedad.

2.- También con frecuencia la Constitución utiliza las palabras servicio público o servidor público para hacer referencia al trabajo personal prestado a favor del Estado, o la persona que realiza ese trabajo a favor del Estado, entendiéndose por éste el concepto más amplio."<sup>38</sup>

Sin embargo, no estaría de más precisar hasta que punto debe considerarse que cualquier participación, del tipo que sea, en el ejercicio de la función pública debe hacer responsable al empleado; o si sería conveniente dirigir la responsabilidad administrativa sólo a quienes tienen la autoridad para decidir y ejercer el poder del Estado; es decir, los funcionarios, dejando a los demás servidores públicos solamente sujetos al régimen laboral.

A partir de la idea de servidor público y su delimitación en materia de sus obligaciones y responsabilidades, se establecieron las bases para la diferenciación de su calidad laboral, que implica una serie de obligaciones y responsabilidades distintas de las que impone el ejercicio de la función pública, cuyo contenido regula el derecho administrativo.

El Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, citando en su obra a Gabriel Ortiz Reyes, nos dice que "éstos deberes, al poder ser exigidos a los servidores públicos dentro de los límites autorizados por la ley, subsisten de manera genérica respecto a todos los otros que derivan inmediatamente o son propios del nombramiento y/o contrato de trabajo, y tiende al correcto desarrollo de éstos últimos. Esta circunstancia

---

<sup>38</sup> ACOSTA-ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Pág. 995.

finalmente deriva de la concurrencia, en el régimen jurídico de las relaciones del servidor público, de un orden de sujeción a la autoridad de la Administración Pública Federal, y de un contenido prestacional regido por el derecho laboral".<sup>39</sup>

## **2.10. Las Responsabilidades de los Servidores Públicos.**

La particular situación que presentan los servidores públicos los sujeta a una relación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, de tal forma que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación, y de la jurisdicción a cuya competencia corresponde su conocimiento.

De esta manera, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurrir es penal, y por lo tanto, les serán aplicables las disposiciones y los procedimientos de esa naturaleza; cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política; cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la responsabilidad es de carácter administrativo.

Independientemente de estos tres tipos de responsabilidades en que los servidores públicos pueden incurrir frente al estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares, se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la *lex Aquilia* de que "aquel que

---

<sup>39</sup> IDEM. Pág. 198

cause un daño u otro tendrá la obligación de repararlo”, tal como lo establece el artículo el artículo 1910 del Código Civil Federal.<sup>40</sup>

### **2.10.1. Responsabilidad Penal.**

Conforme a la fracción II del artículo 109 Constitucional “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será sancionada en los términos de la legislación penal”<sup>41</sup>

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se pueda acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 Constitucional, cuando cometen delitos durante el tiempo de su cargo, indebidamente denominada fuero, puesto que conforme a la Constitución sólo existe el fuero de guerra. Esta protección es un privilegio procesal en materia penal, que se otorga con el fin de proteger no a la persona, sino el ejercicio de la función pública que tienen a su cargo los servidores públicos de alta jerarquía y que consiste en que no se pueda proceder penalmente contra el funcionario, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, autorización denominada Declaración de Procedencia.

---

<sup>40</sup> IBIDEM. Págs. 199 y 200.

<sup>41</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## 2.10.2. Responsabilidad Civil.

Dentro del Título IV de la Constitución, en particular el artículo 109, que establece los diferentes tipos de responsabilidades de los servidores públicos, no se define la responsabilidad civil, a pesar de que en la exposición de motivos a las reformas de este numeral se hace referencia a ella.

Solamente en el párrafo octavo del artículo 111 constitucional se menciona esta responsabilidad, la cuál según el texto, puede generarse a cargo de cualquier servidor público, deberá exigirse mediante demanda.

La justificación de la existencia de esta responsabilidad parte del principio de "nadie tiene derecho de dañar a otro" y encuentra su base constitucional en los artículos 1º, 12, 13 y 27, que establecen la igualdad ante la ley y la inviolabilidad de la propiedad, al disponer que todos los individuos gozarán de las garantías que otorga la Constitución y que ningún individuo tendrá prerrogativas o ventajas especiales, y garantizar el derecho el derecho de la propiedad privada, limitada sólo en los casos previstos en ella, y con las modalidades que dicte el interés público.

De acuerdo con lo anterior, si nadie está obligado a soportar un daño en detrimento de su persona o su patrimonio, sin justa causa, cuando un servidor cause un daño o perjuicio en ejercicio de sus funciones, incurre en responsabilidad en los términos que señala el artículo 1910 del Código Civil Federal.<sup>42</sup>

La responsabilidad civil de los servidores públicos se produce por hechos o actos realizados en ejercicio de sus funciones, que causen daño a particulares, de donde tenemos que la responsabilidad civil se integra con los siguientes supuestos:

- a) Los sujetos;
- b) La acción u omisión;

---

<sup>42</sup> CODIGO-CIVIL-FEDERAL. Ed. Ediciones Fiscales ISEF, S. A. 3ª edición. Pág. 201

- c) El daño, y
- d) El nexo causal.

Con relación a los sujetos, tratándose de una responsabilidad oficial resulta indispensable que el agente sea un servidor público y que el daño sea causado precisamente en ejercicio de sus funciones que le están encomendadas, ya que si el daño se produce cuando el agente no está investido del cargo, no obstante que la responsabilidad se genere, no le es imputable en su carácter de servidor público.

Respecto al segundo de los elementos, la acción u omisión, resulta indispensable que el daño sea producido como resultado de una actuación humana, realizada en contra de lo que la ley establece, u omisa de lo que ordena.

En cuanto al daño, como elemento esencial de la responsabilidad, ya que sin él no puede generarse ésta porque no habría nada que resarcir, puede ser material o moral, entendiendo el daño material como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación y la segunda es la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración física, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás.

Finalmente, el nexo causal implica que el daño se produzca precisamente como consecuencia directa e inmediata de la actuación del servidor público, ya que si se genera por una causa diferente o si intervienen excluyentes de responsabilidad, como la culpa inexistente o la fuerza mayor, la responsabilidad no se produce.

En conclusión, la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto de los particulares, por los daños que aquellos ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil, por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada "civil", independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se

produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, ya que de lo contrario estaríamos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de los sujetos y de la legislación que la establezca.

### **2.10.3. Responsabilidad Política.**

En los términos de la fracción I del artículo 109 de la Constitución política de los estados Unidos Mexicanos, "Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas."<sup>43</sup>

De acuerdo con el artículo 110 Constitucional nos encontramos que quienes pueden ser sujetos de juicio político son servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales, por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad.

La precisión de las conductas que afectan a los intereses públicos fundamentales quedó a cargo del legislador ordinario, quien en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos estableció en ocho fracciones los casos correspondientes, y que son:

- I.- El ataque a las instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicana, representativa, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;

---

<sup>43</sup> CONSTITUCIÓN-POLITICA-DE-LOS-ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial ALCO. México. 2004. Pág. 102.

V.- La usurpación de atribuciones;

VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, o a uno o varios estados de la misma o de la sociedad, motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;

VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.- Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinen el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Las sanciones que pueden ser impuestas se encuentran establecidas en el tercer párrafo del citado artículo 110 de la Constitución Federal y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y pueden ser destitución o inhabilitación hasta por 20 años.

El juicio político parte de la naturaleza de la responsabilidad de los servidores públicos que desempeñan funciones políticas, por lo que se atribuye a un cuerpo político su conocimiento, y que podrá iniciarse dentro del tiempo en el que servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y durante el año posterior a la conclusión de sus funciones.

#### **2.10.4. Responsabilidad Administrativa.**

En los términos de la fracción III del artículo 109 constitucional "se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."<sup>44</sup>

Es conveniente hacer notar que la responsabilidad administrativa, y su consecuente sanción, debe incluir la reparación del daño que se hubiere causado al

---

<sup>44</sup> IDEM. Pág. 102.

Estado, que aunque se le identifica como una sanción civil, por su naturaleza resarcitoria sigue siendo una responsabilidad administrativa, toda vez que se finca por una autoridad administrativa, con base en leyes y procedimientos administrativos.

El artículo 47 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece las obligaciones de los servidores públicos y cuyo incumplimiento dará lugar a la imposición de sanciones administrativas, las cuáles pueden ser:

I.- Apercibimiento privado o público.

II.- Amonestación privada o pública.

III.- Suspensión.

IV.- Destitución del puesto.

V.- Sanción económica.

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

#### **10.11. La Situación de los Trabajadores al Servicio de los Municipios.**

El artículo 115 Constitucional en su redacción original presenta también como deficiencia el no hacer previsto el régimen jurídico al cual deberían sujetarse las relaciones laborales del Municipio con sus trabajadores, ya que no hacía referencia alguna al respecto.

En efecto, los trabajadores al servicio del Municipio no fueron objeto de protección en la Constitución General de la República de 1917, ya que este sector de la clase trabajadora no quedaba encuadrada en sus relaciones de trabajo ni en el apartado "A" ni en el apartado "B" del artículo 127 Constitucional.

Por lo anterior, como lo señala el Doctor Carlos F. Quintana Roldán, "no estando contemplada en ninguno de los apartados citados, a quien correspondía

legislar sobre el particular, lo que nos remite al principio de distribución de competencias conforme al cuál, lo que no está expresamente otorgado a la autoridad federal se encuentra reservado a los Estados, de tal suerte que a ellos competía expedir las leyes relativas al servicio civil, las cuales establecerían los parámetros de protección social, al hacerlo así provocaron una gran disparidad, por lo que resultaba necesario promover una cierta homogeneidad”<sup>45</sup>

Para superar las omisiones antes señaladas, el 3 de febrero de 1983 se publicó la reforma al artículo 115 Constitucional, donde uno de los aspectos que comprendió fue el del régimen laboral de los trabajadores al servicio de los Estado y Municipios, señalando en la fracción IX que las relaciones de trabajo entre los Estados de la federación y sus trabajadores, así como entre los diferentes Municipios de la República y sus trabajadores, serían materia de la legislación local.

Esta reforma constitucional también adolecía de precisión, porque no señala de manera concreta a cual de los dos apartados "A" o "B" que componen el artículo 123 sería el criterio orientador a los mínimos legales a reconocer en las leyes respectivas a expedirse.

La facultad otorgada al legislador local para expedir leyes necesarias a efecto de regular las relaciones de trabajo entre el Municipio y sus trabajadores y los gobiernos estatales con sus servidores, después de las reformas de 1983, sigue ofreciendo un panorama ambiguo, pero derivado de esta facultad los Congresos estatales han dispuesto la expedición de diversos ordenamientos, de la que podemos señalar la Ley de Trabajo de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, publicada el 23 de octubre de 1998, con aplicación en el Estado de México.

---

<sup>45</sup> QUINTANA-ROLDAN, Carlos F., Op. Cit. Pág. 499.

## CAPITULO III

### ASPECTOS LEGALES DEL MUNICIPIO

#### 3.1. El Régimen Municipal en México.

El Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, como la mayoría de los estudiosos del Municipio sostiene que: "La base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación es el Municipio Libre, en los términos del artículo 115 constitucional"<sup>46</sup>; pero que no obstante su regulación constitucional y su trascendencia en la estructura del país y como nivel de gobierno primario, el mismo autor en su misma obra y en relación con el tema de este trabajo es de la opinión que: "La institución del Municipio en México ha provocado múltiples polémicas respecto a su naturaleza, estructuración, hacienda y funcionamiento, que han dado origen a diferentes corrientes en los aproximadamente 2,500 municipios de nuestro país, cuyos aspectos generales los establecen la Constitución y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México".<sup>47</sup>

Ha quedado expuesto a lo largo del presente trabajo, que nuestra Constitución adopta al Municipio no sólo como la base de la división territorial y de organización política y administrativa, sino que dada su trascendencia en la vida del país, el Municipio es sin duda la base del gobierno libre desde el punto de vista político y con independencia económica al administrar libremente su hacienda.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los estados adoptaran como base de su organización política y administrativa al Municipio, al frente del cual habrá un ayuntamiento electo mediante sufragio universal, sin dejar a un lado la opinión que al respecto tiene el Doctor Reynaldo Robles Martínez, quien en su obra señala que "...

---

<sup>46</sup> DELGADILLO-GUTIERREZ, Luis Humberto. Op. Cit.. Pág. 157

<sup>47</sup> IDEM. Pág.158

el Municipio es un nivel de gobierno y que su población tiene capacidad para autogobernarse, tomando en consideración que en un estado de derecho como el nuestro, el pueblo se gobierna por las leyes en las que se plasman las aspiraciones del pueblo; ...<sup>48</sup>, manifestando que para poder analizar al Municipio debemos estudiar el marco jurídico que lo regula.

Queda claro que siendo el Municipio como uno de los tres niveles de gobierno en nuestro país, con una población que se gobierna con las leyes emanadas de sus propias aspiraciones y necesidades, políticas, económicas y administrativas, mismas que se encuentran establecidas dentro de un marco legal que les reglamenta.

Por lo anterior, es de suma importancia la opinión del Maestro Gabino Fraga, quien al respecto señala: "... siendo la organización municipal la forma en que la legislación mexicana ha adoptado la descentralización por región, donde debemos de tener presente que el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecido por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".<sup>49</sup>

Con la opinión anterior, comenzamos a entrar al fondo del tema del presente trabajo, que son los servicios públicos municipales, y de donde resulta que corresponde al Municipio ser el medio a través del cuál el Estado va a procurar prestar los servicios públicos a una circunscripción territorial determinada, que no es más que el territorio que ocupa geográficamente el Municipio, procuración de servicios públicos que se efectúa en principio atendiendo a los preceptuado por el artículo 115 de la Constitución General de la República, en seguida las Constituciones locales y finalmente la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa.

---

<sup>48</sup> ROBLES-MARTINEZ, Reynaldo. Op. Cit., Pág. 192.

<sup>49</sup> FRAGA-Gabino. Op. Cit. Pág. 220

### **3.2. La Naturaleza Jurídica del Municipio.**

La estructura de nuestro sistema federal la determinan además de la reglamentación prevista en la Constitución de la República, las propias Constituciones de los Estados y las Leyes Orgánicas Municipales, que son las fuentes que establecen el marco legal del Municipio Libre. Estos ordenamientos locales de ninguna manera podrán contradecir lo previsto en la Ley Suprema, debiéndose sujetar a ella en sus postulados municipales.

De lo anterior tenemos, como lo sostiene el Doctor Carlos F. Quintana Roldán, "... que el Municipio dentro del Estado es una forma, nivel, instancia u orden de gobierno, definida en sus perfiles por la propia Constitución. El Municipio participa de los atributos propios del poder público, principalmente de *Imperium*, que se manifiesta en los actos de autoridad que realizan sus órganos de gobierno".<sup>50</sup>

Por lo antes señalado entiendo que el Municipio en nuestro sistema jurídico es una institución creada por el constituyente como un nivel de gobierno dentro del Estado, con facultades para ejecutar los mandatos emanados de sus distintos órganos de gobierno.

#### **3.2.1. Teorías acerca de la Naturaleza del Municipio.**

El complejo universo que presentan las instituciones municipales han provocado que los investigadores y estudiosos asuman diversa y antagónicas interpretaciones sobre su naturaleza y esencia. Existen teorías muy diversas que tratan de explicar a una y otras posturas; señalando los argumentos históricos y científicos que cada tendencia hace suyos, para fundamentar sus apreciaciones, que van desde las que plantean su origen como un fenómeno, natural y aún divino, hasta las que señalan que el municipio es producto de las formas en que se organiza el Estado de Derecho.

---

<sup>50</sup> QUINTANA-ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. Pág. 17.

Las teorías más destacadas en torno a la naturaleza del Municipio son las siguientes: a) Teoría Sociológica y Jus-naturalista; b) Teoría legalista o de Derecho Positivo; c) Teoría Histórica o Anglo-Germánica; d) Teoría Economicista; e) Teoría Administrativa, f) Teoría Étnico-Cultural.

### 3.2.1.1. Teoría Sociológica y Jus-Naturalista.

Esta teoría tiene como base el pensamiento Aristotélico del *zoon politikon*, que hace al hombre un ser social por naturaleza, llevándolo a formar una agrupación natural de tipo local, por lo que, si los individuos conviven en un espacio definido, con intereses y objetivos comunes, resulta lógico el surgimiento de una comunidad de acción e interés, donde tenemos que, como lo dice Gumersindo Azcárate citado por Carlos F. Quintana Roldan en su obra, "...el Municipio es una sociedad natural anterior a la voluntad del estado y de los individuos y cuya existencia y relaciones necesarias con los sistemas superiores tiene por tanto que reconocer no crear, el Estado con los individuos".<sup>51</sup>

Estas ideas sostenidas por los sociológicos, se complementan e integran muy claramente a las concepciones jus-naturalistas que fueron muy ampliamente difundidas y aceptadas en el siglo XIX.

Es Tocqueville quien mejor recoge la tesis de la escuela jusnaturalista, en su fórmula siguiente: "El Municipio es la única asociación que se encuentra de tal manera en la naturaleza, que en todas partes que haya hombres reunidos se forma un municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos cualesquieran que sean sus usos y leyes; es el hombre en que forma reinos y crea repúblicas, el Municipio parece salir directamente de las manos de Dios".<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> IDEM. Op. Cit. Pág. 7

<sup>52</sup> IBIDEM. Pág. 8.

El jusnaturalismo sostiene que el Municipio no es obra de del legislador, sino un hecho social de convivencia anterior a la formación del Estado y, por ende, anterior a la ley, y más aún, superior a ésta. Por lo tanto la ley no hace otra cosa que circunscribirse a reconocerlo y protegerlo en su función adjetiva. En suma, la ley simplemente admite la personalidad del Municipio ahí donde la naturaleza lo ha creado y le ha dado sus derechos.

### **3.2.1.2. Teoría Legalista o de Derecho Positivo**

En esta teoría el Municipio es, en primera instancia, un ente jurídico y, en consecuencia, una creación del Estado. Esta tesis llamada también formalista o jurídica, reitera la posterioridad del Municipio con respecto al Estado, al sostener que es precisamente el Estado quien le da vigencia, convirtiéndolo en realidad al otorgarle la personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios. Por lo tanto la entidad municipal es producto directo del Estado, ya que lo forma y lo conforma de acuerdo a las modalidades específicas que él mismo le señala, mientras la ley no declare al Municipio como tal, este sólo existirá como una congregación o una comunidad asentada en un territorio determinado.

### **3.2.1.3. Teoría Histórica o Anglo-Germánica.**

Se caracteriza por la presencia de las viejas modalidades orgánicas surgidas espontáneamente a través de los siglos. Dominan en este sistema dos distintas notas: la variedad y la asimetría, No se contiene una formula única del gobierno local, aplicable de modo uniforme a todas las divisiones territoriales de la misma naturaleza, sino distintas clases de organismos de estructura no coincidentes, esparcidos de modo irregular por toda la superficie del país, con una diferencia muy acusada entre el medio urbano y el rural, sometiendo uno y otro a tratamiento distinto.

“La ley no suele establecer un mínimo de condiciones indispensables para que pueda constituirse una organización municipal, y en ese sentido se ha afirmado que el municipio en dicho sistema no es una creación legal.”<sup>53</sup>

En la práctica, esta teoría resulta inexacta, toda vez que en ciertos Estados encuadrados en este sistema para que cause existencia un nuevo Municipio requiere de un acto específico volitivo de una autoridad; este sistema histórico anglosajón y germánico, se ejercitaba principalmente en los países escandinavos, germánicos y en la propia Inglaterra.

#### **3.2.1.4. Teoría Economicista.**

Sostiene que la evolución humana no es más que la evolución de las instituciones económicas (determinismo económico), por lo tanto, el Municipio es la resultante de dicha evolución de la sociedad cuyas relaciones económicas lo caracterizan y determinan en y mediante su conformación social y régimen de vecindad.

El Doctor Carlos F. Quintana Roldán cita al tratadista Nitti, y su obra “Ciencia de las Finanzas” donde define al Municipio como “... la agrupación de familias con finalidad común y cuya formación es casi siempre de causa económica”.<sup>54</sup>

Los seguidores de esta tendencia insisten en el concepto de autarquía municipal, más que en el de autonomía; entendiendo aquélla como la capacidad de autosuficiencia de recursos económicos para el cumplimiento de los fines del Municipio.

---

<sup>53</sup> IBIDEM. Pág. 12.

<sup>54</sup> IBIDEM. Pág. 13.

### **3.2.1.5. Teoría Administrativista.**

En esta teoría se considera al Municipio como un apéndice de la organización estatal; esto es, como mera descentralización administrativa del propio Estado. En otras palabras, un mero instrumento de dicha descentralización para llevar a cabo los servicios, así como los objetivos de carácter público que el mismo estado le encargue.

En México, Gabino Fraga sostuvo esta tendencia al ubicar al Municipio como la forma típica de descentralización por región.

### **3.2.1.6. Teoría Étnico-Cultural.**

Esta teoría tiene particular importancia en Latinoamérica al sostener que la corporación municipal deberá ser la base fundamental de la preservación de los valores étnicos y culturales de una comunidad. Anima a esta teoría la idea de que las tradiciones, costumbres y usos de los pueblos, sobreviven como parte de la riqueza misma de la nación en su conjunto, siendo el responsable de esta tarea el Municipio como institución situada en toda la extensión del territorio.

## **3.3. El artículo 115 constitucional.**

Existen múltiples y muy variadas normas de origen federal que regulan la vida del Municipio mexicano, esto es, que el gobierno municipal se encuentra descrito en varios ordenamientos legales, en primer lugar por las normas básicas o fundamentales y que son los principios que se encuentran plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la constitución local de cada entidad federativa. La normatividad federal puede describirse como sigue:

La Constitución General de la República.

Indudablemente que en la Ley Suprema del país, se encuentran normas fundamentales que rigen al Municipio; particularmente el artículo 115 Constitucional, en el que se detallan los aspectos estructurales de las municipalidades, así como sus facultades y prerrogativas.

Las Leyes Reglamentarias y Ordinarias Federales.

En esta categoría de ordenamientos legales tenemos también una amplia variedad de disposiciones que regulan la vida municipal. Así por ejemplo, podemos citar a la Ley General de Asentamientos Humanos; la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley General de Población; la Ley del Servicio Militar; la Ley de Aguas Nacionales; la Ley Agraria; la Ley de Coordinación Fiscal y muchísimos ordenamientos más, que aluden al Municipio, ya sea para otorgarle facultades y obligaciones en determinadas materias, o en otros casos para que asuma el papel de auxiliar de las autoridades federales.

Los Reglamentos de Leyes Federales

También en este tipo de ordenamientos administrativos frecuentemente encontramos disposiciones que afectan la vida municipal definiéndole obligaciones, sobre todo de auxilio a la autoridad federal.

### **3.3.1. El Contenido del Artículo 115 en la Constitución de 1917.**

El artículo 115 Constitucional establece que el Municipio constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de autoridades con la que tiene contacto inmediato; por eso el texto de este artículo ordena "... no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste (el Municipio) y el gobierno del estado", el Licenciado Miguel Galindo Camacho en su obra Derecho Administrativo respecto al Municipio como forma de

descentralización manifiesta que: "El Municipio o régimen municipal fortalece y garantiza el postulado democrático como una realidad tangible. En el Municipio, el ciudadano advierte de manera inmediata si su participación es o no determinante para el desarrollo de su comunidad, en el cuál interviene en una manera constante y permanente, en la realización de tareas en beneficio de la comunidad, a efecto de que ésta sea dotada de los servicios o de los más indispensables"<sup>55</sup>

De lo anterior resulta que, el Municipio viene a darle vida y vigor al régimen federal, ya que propicia que la población tenga una mayor participación en la vida pública con su actividad dentro de la comunidad, y que estas actividades le permiten una especie de enlace entre las necesidades comunitarias y la esfera estadual o federal, sin la sujeción a éstos últimos.

Asimismo, la Constitución de 1917 ha alentado el desarrollo de la descentralización; en la esfera administrativa a través de organismos a los que les otorgan funciones específicas, que antes se encontraban diseminadas en diversos campos de la administración pública, y en lo político al otorgar funciones de gobierno a los municipios, es de advertirse que por cuanto a la configuración del artículo 115, el constituyente se preocupó principalmente del carácter económico y la materia político-electoral paso a segundo término, ya que procuró el fortalecimiento hacendario municipal otorgándole una serie de materias en las cuales tuviera dominio directo, para lograr así una institución que diera la debida satisfacción a las necesidades de su población, donde es de destacar que desde la creación del artículo 115 constitucional ha llevado una línea evolutiva mediante múltiples reformas a fin de ir subsanando la serie de supuestos no contemplados por los constituyentes y que las nuevas circunstancias exigieron su pronta solución, haciéndose notar que el texto propuesto originalmente por Venustiano Carranza fue varias veces modificado en sus diversas fracciones, por lo que el artículo 115 de la Constitución Federal quedó en los siguientes términos:

---

<sup>55</sup> GALINDO-CAMACHO, Miguel. Derecho Administrativo. Tomo I. 4ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2003. Pág. 139.

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

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

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

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

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

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

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

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

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anterior al día de la elección.”<sup>56</sup>

### **3.3.2. Principios que Establece el Artículo 115 en Materia de Servicios Públicos.**

El Doctor Reynaldo Robles Martínez en su obra ya citada señala que: “El determinar específicamente cuales son los servicios públicos a cargo del Municipio, ha sido calificado como tarea difícil, sin embargo de manera simple se señala que los servicios públicos municipales eran aquellos que requerían los vecinos para satisfacer sus necesidades básicas, esto es, las de primera necesidad, las que son esenciales para la vida misma, como por ejemplo: agua, drenaje, mercado y panteones, pero en la práctica e históricamente encontramos que los servicios públicos prestados por el Municipio son diversos y variados y todos se pueden ubicar en el parámetro de que son básicos, además el problema surgía cuando se trataba de concretar y delimitar las competencias entre Estado, Federación y Municipio y entonces surgió un criterio que por exclusión resolvió el problema y señalaba que todo aquello que no estaba a cargo del Gobierno Federal o de la entidad, sería competencia del Municipio.”<sup>57</sup>

De lo expuesto por el autor citado resulta que si bien siempre existió la dificultad de distinguir cuales eran los servicios públicos a cargo del Municipio, para resolver esta problemática se llegó a la determinación simple de que se consideraran como servicios públicos a cargo de Municipio todos aquellos que expresamente no se encuentren a cargo de la Federación o del gobierno estatal.

---

<sup>56</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Reproducción facsimilar del texto original. Edición del Partido Revolucionario Institucional. México. 1981. Pág. 130.

<sup>57</sup> ROBLES-MARTINEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 200.

En el mismo sentido se pronuncia el Maestro Andrés Serra Rojas, quien califica de: "Teoría difícil es la de determinar cuáles son los servicios públicos que tiene el carácter de municipal."<sup>58</sup>

Lo anterior obedecía a que antes de la reforma de 1983 se empleaba el criterio de discriminación señalado con anterioridad, de que todo aquello que no tenía a su cargo el gobierno federal o el gobierno estatal, sea competencia del Municipio, criterio que en la practica excluía más que ampliar la esfera de competencia del Municipio.

En efecto, en concordancia con lo antes manifestado, el autor Reynaldo Robles Martínez señala: "Los gobiernos estatales intervenían en diversas formas, algunos se excedían y utilizaban esta facultad que era amplísima para controlar políticamente al Ayuntamiento, haciendo nugatoria la libertad política del Municipio."<sup>59</sup>

De lo que se desprende que era una necesidad que la Constitución estableciera las reglas para la autonomía o independencia del Ayuntamiento en relación con el gobierno estatal.

### **3.4. La Reforma Constitucional de 1983.**

Fue en la reforma constitucional de 3 de febrero 1983 cuando en la fracción III del artículo 115 se señalaron los servicios públicos a cargo del Municipio, no sin antes condicionar la prestación de estos a la capacidad administrativa y financiera de cada Municipio, con la salvedad de que cuando éstos no los pudieran prestar de manera directa lo harían con la intervención de los estados, siendo de señalar la opinión del catedrático Miguel Galindo Camacho, quien en su obra sostiene que: "...fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 3 de febrero de 1983, con la finalidad de fortalecer el régimen municipal en México."<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> SERRA-ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 591.

<sup>59</sup> ROBLES-MARTINEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 131.

<sup>60</sup> GALINDO-CAMACHO, Miguel. Op. Cit. Pág. 140.

Es bien sabido que de todas las reformas que a sufrido el artículo 115 Constitucional, respecto al Municipio, ésta es la más importante, porque viene a ser la que en definitiva le da el impulso que le estaba haciendo falta para tener una trascendencia más importante en la actividad política y administrativa del país, que no había podido adquirir en términos de su regulación por el Constituyente de 1917.

El Doctor Reynaldo Robles Martínez, refiriéndose en su obra a la reforma de 1983, en especial a la fracción III del artículo 115 Constitucional, señala: "Las reformas del 3 de febrero de 1983, consagran en su fracción III la competencia mínima a cargo de los municipios, pero tomando en cuenta la realidad de nuestro país, en donde existe una gran variedad de municipios, con peculiares condiciones territoriales y socio-económicas, así como con diferente capacidad administrativa y financiera; por ello, se deja a criterio de los legisladores locales determinar de acuerdo al tipo de Municipio los servicios que deberán prestar directamente y cuáles con el concurso de los Estados."<sup>61</sup>

De lo señalado en el párrafo anterior por el autor citado, resulta que no obstante la determinación que la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal establece, serán las legislaturas de cada entidad las que determinarán cuales servicios públicos prestara directamente el Municipio y cuáles lo hará en unión del gobierno del estado que se trate, rigiéndose esta determinación en función de las condiciones territoriales y socio-económicas de cada Municipio.

Además, es bien sabido que siempre se trató de delimitar el ámbito de competencia del Municipio, precisándole cuáles son los servicios públicos a su cargo, lo que de manera más palpable viene a darse con la llamada reforma municipal de 3 de febrero de 1983.

Es de hacerse notar la opinión del Doctor Ernesto González y González, quien en su obra de derecho Administrativo en relación con el Municipio, señala que: "...es

---

<sup>61</sup> ROBLES-MARTINEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 130.

básico entender que el municipio no nace, ni tiene prometa fundamental, la atención de aspectos administrativos de una colectividad humana, sino que el municipio nace y se desarrolla con bases de índole política, y sólo de una manera secundaria se ocupa de problemas o cuestiones administrativas.”<sup>62</sup>

El autor antes citado emita dicha opinión fundándose básicamente en el texto literal del artículo 115 en su primera parte, que en apariencia resulta dar una notoria importancia al aspecto político sobre la cuestión administrativa del Municipio, más no debe pasarse por alto toda la evolución que a raíz de la reforma de 1983 ha venido a impulsar la actividad del Municipio, donde estimo que los aspecto políticos y administrativos del Municipio van estrechamente unidos el uno con el otro, sin que se pueda referir el primero sin que necesariamente se enfoque al segundo, lo anterior sin perjuicio del texto del precepto constitucional en cita.

#### **3.4.1. Antecedentes de la Reforma de 1983.**

El Doctor Reynaldo Robles Martínez en su ya citada obra, citando a su vez al Doctor Jorge Carpizo , respecto del artículo 115 constitucional aprobado por el constituyente de Querétaro, señala que: “Las dos grandes omisiones, que a pesar suyo nuestro Constituyente de 1917 dejó respecto al Municipio, son la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado y las del Municipio”.<sup>63</sup>

Lo anterior, indudablemente obedece a que el Municipio carecía de recursos que le permitieran una vida activa dentro del contexto de la nación, estando por lo mismo llevando una existencia prácticamente inoperante desde el punto de vista jurídico, político y sobre todo administrativo.

---

<sup>62</sup> GUTIERREZ-Y-GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. 2ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2003. Pág. 576.

<sup>63</sup> ROBLES-MARTINEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 127.

Asimismo, refiriéndose al Municipio como instrumento de democratización integral y de descentralización de la nacional, el citado Doctor Reynaldo Robles Martínez, citando ésta vez al autor Salvador Rocha Díaz, señala que: "La democracia actual en un sentido integral no puede darse sin el pleno respeto al Municipio y el respeto al Municipio se inicia por el acatamiento a las decisiones políticas de los habitantes de cada una de las células del ser nacional, para el respeto del Municipio; es condición dotarlo de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades."<sup>64</sup>

Conforme a lo antes transcrito, resulta que el Municipio se encontraba prácticamente reducido a depender de los organismos federales y estatales, quienes no lo dotaban de recursos necesarios para que pudiera organizar y formular sus propios proyectos, sino que por lo general el ayuntamiento se enteraba de los programas y obras, hasta que éstas ya se realizaban materialmente en su territorio.

Por lo que se puede afirmar que fue la necesidad de otorgar autonomía económica, la regulación de las relaciones entre el Estado y el Municipio, además de facultades para administrar su hacienda, lo que motivó la reforma de 3 de febrero de 1983, reformas que en lo particular al presente trabajo conciernen las relativas a la fracción III respecto de los servicios públicos municipales.

#### **3.4.2. Aspectos Nuevos en la Reforma de 1883.**

El autor Miguel Galindo Camacho, respecto a la reforma de 3 de febrero de 1983, manifiesta que: "La importancia de las actividades del Municipio es evidente y ella explica el interés de los miembros de la comunidad en su realización. La fracción III del artículo 115 Constitucional comentado, señala los servicios que tiene a su cargo el Municipio: a) agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) limpia; d) mercados y centrales de abastos; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines;

---

<sup>64</sup> IBIDEM. Pág. 127.

h) seguridad pública y tránsito; i) las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas del Municipio, así como su capacidad administrativa y financiera.”<sup>65</sup>

La trascendencia principal de la reforma de 1983 indudablemente que es la relativa a los servicios públicos municipales, ya que por primera vez se precisa cuales son los que estarán a cargo del Municipio, aunque se señalan de manera enunciativa y no limitativa, ya que éstos aún pueden ser ampliados por determinación de las legislaturas de cada entidad, pero resulta importante que por primera vez ya no se está al criterio de que los servicios públicos que no estaban reservado a la Federación o a los Estados se entienden a cargo del Municipio.

### **3.5. La Prestación de los Servicios Públicos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Dentro de la actividad municipal el tema de este trabajo es el relativo a los servicios públicos. Desde el primer capítulo se ha afirmado que los municipios tienen a su cargo los servicios públicos que precisamente la fracción III del artículo 115 de la Constitución reformada encomienda a los municipios en 1983 y que el Doctor Miguel Acosta Romero sostiene que su estructura actual es la siguiente:

“III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;

---

<sup>65</sup> GALINDO-CAMACHO, Miguel. Op. Cit. Pág. 141.

- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva, municipal y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios conservarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

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.<sup>66</sup>

La prestación de los servicios públicos puede ser realizada únicamente por el Municipio, o con la coordinación y apoyo de los Estados, o en su caso, con otros municipios; servicios que además pueden concesionarse a particulares, pero que en todo caso el mínimo de los servicios públicos con que debe contar el Municipio son los antes señalados por el autor citado. Sin que se pase por alto que los servicios de seguridad pública, tránsito, alumbrado y los que afecten la estructura y organización municipal no son susceptibles de concesión alguna.

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido por la Constitución General de la República en lo relativo al Municipio, no debemos perder de vista que la prestación de los servicios públicos en cuando a su función van ha variar de acuerdo a cada Municipio, dependiendo de su mayor o menor importancia, y de acuerdo a lo que al respecto establezca la ley municipal de cada entidad federativa, por lo que resulta acertada la opinión del Doctor Ernesto González y González, quien en su obra ya

---

<sup>66</sup> ACOSTA-ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Pág. 414.

citada nos dice que: "... la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo da algunos lineamientos generales sobre las funciones administrativas que se realizan por el ayuntamiento."<sup>67</sup>

### **3.6. El Municipio en la Constitución del Estado de México.**

Como cada uno de los Estados de la Unión, en el Estado de México existe una amplia gama de ordenamientos legales que regulan aspectos municipales y que dentro de ellos principalmente podemos citar a la Constitución Política del Estado, la cual como máximo ordenamiento interno establece para el Municipio múltiples disposiciones. La Constitución Local contiene un título y capitulado especial dedicado a regular aspectos de orden municipal: como el número y nombre de los municipios, la estructura de los ayuntamientos; la hacienda municipal, etc.

Considero importante citar al catedrático Miguel Galindo Camacho, quien en su obra manifiesta que en la República Mexicana todas las Constituciones locales, "en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, siguen los lineamientos del artículo 115 de la misma, en lo relativo al Municipio."<sup>68</sup>

Ahora bien, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, reformado mediante decreto número 72 publicado en la Gaceta de Gobierno de 1975, en los primero cuatro capítulos del Título Quinto denominado Del Poder Público Municipal, trata lo relativo a los Municipios y establece:

---

<sup>67</sup> GUTIERREZ-Y-GONZALEZ, Ernesto. Op. Cit. Pág. 581.

<sup>68</sup> GALINDO-CAMACHO, Miguel. Op. Cit. Pág. 141.

El artículo 113 de la Constitución que se comenta establece que la administración de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los Presidentes Municipales o quienes legalmente los sustituyen.

De acuerdo con el artículo 114 los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. El cargo de miembro del ayuntamiento no es renunciable, sino por causa justa.

El artículo 116 de la Constitución que se comenta establece que los ayuntamientos serán asamblea deliberante y la ejecución de los asuntos que decidan las llevaran a cabo los Presidentes Municipales.

Los ayuntamientos se integrarán por un jefe de asamblea, que es el Presidente Municipal, y por Síndicos y Regidores, cuyo número está en razón directa de la población del municipio correspondiente. Podrán elegirse síndicos y regidores por el principio de representación proporcional, según lo dispone el artículo 117 de la Constitución citada.

El artículo 118 establece lo relativo a los miembros de los ayuntamientos y el artículo 119 señala los requisitos para ser miembros de éstos.

El artículo 121 establece que el despacho de los asuntos municipales habrá un Secretario con las facultades que la ley correspondiente le asigna.

El artículo 122 señala las atribuciones del ayuntamiento complementado por el 123, señalando de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.

El artículo 124 de la citada Constitución reformada establece las facultades del ayuntamiento para expedir el Bando Municipal, conforme a las previsiones de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución Local, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

El artículo 125 de la Constitución señala que los municipios administrarán libremente su hacienda, la que se formará de los rendimientos que les pertenezcan, de las contribuciones y otros ingresos que la ley establezca.

El artículo 126 establece la facultad del ayuntamiento para formular convenios con el Ejecutivo del Estado respecto a la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos.

El artículo 127 de la Constitución local que se comenta regula lo relativo a la participación que corresponda a los municipios.

El artículo 128 de la Constitución citada, señala las atribuciones de los presidentes municipales.

### **3.6.1. Contenido del Artículo 122 de la Constitución del Estado de México.**

La Constitución del Estado de México, en su artículo 122, establece que los servicios públicos quedarán bajo el cargo de los municipios, sin precisar cuales son cada uno de ellos, sino que remite a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución General de la República, y a la letra dice:

**“Artículo 122.-** Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta Constitución, y demás disposiciones legales aplicables.

Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios ejercerán las facultades señaladas en la fracción V del artículo 115 de la Constitución General, de manera coordinada y concurrente con el Gobierno del Estado, de acuerdo con los planes y programas federales y estatales a que se refiere el artículo 139 de este ordenamiento."

Luego entonces queda claro que en lo relativo a la prestación de los servicios públicos, el punto de partida será siempre la Constitución General de la República, concretamente el artículo 115 fracción III, independientemente que se refiere a los mismos en diversos artículos.

### **3.7. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

Dentro de las leyes reglamentarias y ordinarias de orden local, encontramos aquellas que establecen derechos y obligaciones de los Municipios. Desde el Código Civil o Penal del Estado, hasta otros de orden administrativo y fiscal; de división territorial; de regulación de procedimientos políticos y electorales, etc.

Especial relevancia adquiere en esta categoría la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que siendo una ley reglamentaria local es la base más importante de normas municipales. En ella se encuentran los pormenores que la entidad federativa imprime a su organización municipal; como son el número de integrantes de sus ayuntamientos, las funciones de éstos; de prestación de los servicios públicos municipales; organismos de colaboración municipal y participación ciudadana, etc.

Por lo que se refiere al Estado de México, la administración pública municipal tiene como marco jurídico, además de la Constitución General de la República, lo previsto por los artículos 112, 113, 114, 115, 116, 117 y 122 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, mediante la reforma publicada en la Gaceta del Gobierno el 27 de febrero de 1995.

Asimismo, el marco jurídico de la administración pública municipal en el Estado de México, está contenido en varios preceptos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en la Gaceta del Gobierno en fecha 5 de enero de 1994.

Dentro del contenido de la citada Ley Orgánica, en su Capítulo Segundo del Título II, que consta de los artículos 27 al 30, se refiere al funcionamiento de los ayuntamientos. El Capítulo Tercero del Título II trata lo relativo a las atribuciones de los ayuntamientos.

El Capítulo Tercero del Título II regula lo correspondiente a las atribuciones de los ayuntamientos y consta de los artículos 31 y 32. El Capítulo Cuarto del Título II trata de los actos administrativos que requieren autorización de la legislatura y esta compuesto de los artículos 33 al 39.

El Título III se refiere a las atribuciones de los miembros del ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana. El Capítulo Primero del Título III trata de las atribuciones de los Presidentes Municipales, esta formado del artículo 48 al 51 de la citada Ley. El Capítulo Segundo del Título III se refiere a las atribuciones de los Síndicos y consta de los artículos 53 y 54 de la Ley. El Capítulo Tercero se refiere a las atribuciones de los Regidores y lo forma el artículo 55 de la misma Ley.

El Capítulo Cuarto del Título III esta compuesto de los artículos 56 al 63 y se refiere a las autoridades auxiliares del Municipio. El Capítulo Quinto del Título III se refiere a las comisiones, consejos de participación ciudadana y

organizaciones sociales, y está formado de los artículos 64 al 80 de la ley citada. El Capítulo Sexto del Título III, compuesto solamente por el artículo 81 se refiere a los consejos municipales de protección civil.

El Doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, comentando a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México sostiene que: "Del análisis a la mayoría de los Estados encontramos que son pocos los que cuentan con una regulación legal tan completa como en el caso del Estado de México que utilizamos como muestra, particularmente a nivel municipal..."<sup>69</sup>

A las palabras del ilustre catedrático considero que queda poco que decir, tal vez lo que resta es esperar que en la práctica tenga los efectos previstos en la ley citada.

El autor Miguel Acosta Romero en su obra ya citada sostiene que. "Los municipios en la prestación de los servicios públicos deben observar lo dispuesto por las leyes del Estado y de la federación, sin perjuicio de la competencia constitucional. Además se señalan diferentes formas para la prestación de los servicios públicos:

1.- Coordinación y asociación de varios municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos.

2.- Coordinación y asociación de municipios de dos o más Estados con aprobación de las legislaturas de los Estados que les correspondan.

3.- Convenio con el estado para que éste preste directa o a través de un organismo en forma temporal algunos servicios, previo juicio del ayuntamiento respectivo.

4.- Convenio entre el estado y el Municipio para prestar el servicio coordinadamente.

---

<sup>69</sup> DELGADILLO-GUTIERREZ, Luis Humberto y Otro. Op. Cit. Pág. 169.

La cuestión de los servicios públicos es muy importante, sin embargo, algunos servicios básicos todavía no llegan a muchos municipios, como son: el agua potable, alcantarillado, la pavimentación, banquetas, alumbrado público y mercados.

El problema radica fundamentalmente en lo que ya se planteó, de que hay municipios que no tienen autonomía financiera para prestar debidamente sus servicios y otros al encomendárselos la Constitución no estaban preparados técnicamente para su prestación.”<sup>70</sup>

En la cita textual del autor mencionado, tenemos que el Municipio para prestar los servicios públicos a su cargo, puede coordinarse con municipios de sus mismos estado, asociarse con Municipio de otro estado, convenir con el Estado para que éste preste el servicio o coordinarse con el gobierno estatal para prestar de manera conjunta un servicio determinado, todo ello en razón de que en nuestro país existen municipio que carecen de los servicios públicos elementales, de lo que no está excluido el Estado de México e inclusive el Municipio materia del presente trabajo, derivándose esta problemática principalmente porque carecen de recursos financieros o porque no están preparados técnicamente para la prestación de los mismos.

### **3.8. Ordenamientos Legales Estrictamente Municipales.**

Tanto las leyes federales como estatales tiene plena aplicación o vigencia en el territorio municipal y a ella están sujetos sus habitantes. Claro es que ambos tipos de leyes deben ajustarse en todos los casos a lo previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Municipio carece de órgano legislativo propio; es el congreso de la entidad federativa el que legisla en materia municipal. Como excepción a este principio tenemos dos casos: lo que se refiere al presupuesto de egresos y lo que concierne a

---

<sup>70</sup> ACOSTA-ROMERO, Miguel. Op. Cit. Pág. 415.

las disposiciones en materia de desarrollo urbano que habrán de emitir los ayuntamientos, aunque hay que señalar que no siempre se les reconoce en doctrina la calidad de ley a estos dos casos.

Por otra parte, el artículo 160 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su Título VI relativo a la Reglamentación Municipal faculta a los ayuntamientos para expedir el Bando Municipal, mismo que debe expedirse el día 5 de febrero de cada año por el Presidente Municipal y demás miembros de ayuntamiento.

Respecto al Bando Municipal, el Doctor Carlos F. Quintana Roldán, nos dice que "son quizás los más típicamente municipales. En efecto, dentro de la doctrina jurídica municipal han sobrevivido estas figuras legales de añeja tradición,..."<sup>71</sup>

En otras palabras, el autor citado refiere que el término Bando Municipal ha permanecido vigente en el Municipio a través del tiempo, conservándose como un ordenamiento por excelencia propio del Municipio.

Por lo general se estima que en la primera sesión del cabildo, al inicio de sus actividades, se dedica a la expedición del Bando de Buen Gobierno y los Bandos Municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios.

Los ordinarios son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su gestión, para hacer públicas las normas a que habrá de sujetarse la vida municipal como son de buen gobierno, de policía, los cuales darán cabida a los reglamentos de áreas particulares, que más adelante se indican. Establecen normas generales y señalan sanciones de carácter administrativo a los infractores.

Los Bandos extraordinarios son aquellos que expiden los ayuntamientos para darle realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido o difundido en

---

<sup>71</sup> QUINTANA-ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. Pág. 315.

la demarcación municipal. Por ejemplo: el bando que se expide para comunicar a la comunidad la elección del Presidente de la República o del Gobernador estatal.

Ahora bien, dentro de los ordenamientos estrictamente municipales tenemos al Bando de Gobierno o también llamado Bando Municipal, y en el presente trabajo me referiré al Bando Municipal del Municipio de Ecatepec de Morelos, decretado por el actual presidente municipal, mismo que se transcribe textualmente en virtud de que considero es el material principal sobre el que versará el desarrollo final del presente trabajo y que en su TÍTULO SÉPTIMO regula lo relativo a LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DE LA ADMINISTRACIÓN, estableciendo dentro de su CAPÍTULO I las DISPOSICIONES GENERALES de la siguiente manera:

**Artículo 42.** Son servicios públicos municipales, considerados en forma enunciativa y no limitativa, los siguientes:

Agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;

- Alumbrado público;
- Limpia y disposición de desechos;
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastro;
- Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
- Seguridad pública y tránsito;
- Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- Asistencia social, en el ámbito de su competencia, y atención para el desarrollo integral de la mujer, para lograr su incorporación plena y activa en todos los ámbitos, y
- De empleo.

**Artículo 43.** El Municipio tendrá a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales.

**Artículo 44.** La prestación de los servicios públicos deberá realizarse preferentemente por la Administración Pública Municipal, sus dependencias administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse, previo acuerdo del H. Ayuntamiento, con el Estado o con otros Municipios y con el Distrito Federal, para la eficacia de su prestación.

Podrá concesionarse a terceros la prestación de servicios públicos municipales, a excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, de conformidad a lo establecido en las disposiciones legales aplicables, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del Municipio.

En el capítulo II refiere concretamente a la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, estableciendo al respecto lo siguiente:

**Artículo 45.** La prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento se realizará a través del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec de Morelos (O.P.D.P.S.A.P.A.S.E.), el cual asume la responsabilidad de organizar y tomar a su cargo la administración, funcionamiento, conservación y operación de este servicio, de acuerdo con la Ley del Agua del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los Reglamentos respectivos, el presente Bando y demás disposiciones legales aplicables.

**Artículo 46.** El Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del municipio de Ecatepec de Morelos (O.P.D.P.S.A.P.A.S.E.), tiene personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en el manejo de sus recursos y el carácter de autoridad fiscal en relación a la recaudación y administración de las contribuciones derivadas de los servicios que presta.

### **3.9. Otros Ordenamientos Reglamentarios del Municipio.**

Dentro de los Reglamentos de las leyes locales, tenemos que en las disposiciones de muchos de estos reglamentos, como de construcción, de espectáculos, etc., existen cotidianamente algunas normas que afectan la vida municipal y que son base de facultades o de obligaciones de los Municipios, muchas veces como auxiliares de las autoridades estatales.

Además de estos reglamentos existen dentro de la actividad municipal circulares, acuerdos y otras disposiciones administrativas originadas en autoridades Estatales, ya que también con base en este tipo de ordenamientos menores, se suele regular una buena cantidad de cuestiones que finalmente repercutirán en la vida local de la municipalidad, y donde es de llamar la atención de las prácticas poco ortodoxas en que incurren muchas veces las autoridades de los Estados, al enviar indiscriminadamente este tipo de circulares y acuerdos en los que imponen a los ayuntamientos una multiplicidad de acciones de tipo contable, presupuestario, de planeación, etc.; donde considero que por respeto a la autoridad y autonomía municipal, estos asuntos debían centralizarse en una sola dependencia del gobierno del Estado para que, a través de ella, sea real el trato con los ayuntamientos, evitando de esa manera la dispersión la anarquía que se propicia en ocasiones por tan absurdas prácticas administrativas.

No se hace referencia a las ordenanzas, en virtud de que doctrinariamente han sido considerados como "Reglamentos Autónomos" y a este respecto el Doctor Carlos F. Quintana Roldán en su obra ya citada sostiene que: "Estimo, que en México esta doctrina no ha tenido aceptación y que está prácticamente en desuso. Si entendemos por reglamentos autónomos aquellos que emite un órgano facultado para ello vía de desarrollar una base, un principio o un artículo de la Constitución en forma directa, sin que exista una ley del Congreso Federal, o en su

caso, del Congreso Local, no sería aplicable a los bandos ni a las ordenanzas municipales.”<sup>72</sup>

Al respecto es de considerarse que la facultad que señala el autor en el párrafo antes citado y como lo explica el mismo, está prevista en el artículo 115 Constitucional donde señala que “... se ejercerá de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados. Estas bases normativas no son otra cosa que leyes que expiden los Congresos Locales (Leyes Orgánicas Municipales, Códigos Municipales, etc.) que son las que encuadran y legitiman a los bandos, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de la municipalidad. Por todo ello, es evidente que las ordenanzas no tienen naturaleza de reglamentos autónomos.”<sup>73</sup>

En razón de la explicación anterior que nos da el catedrático citado, es obvio que al no considerar a las ordenanzas dentro de la doctrina aceptada en México, por el motivo de que éstas no tienen la naturaleza de reglamentos autónomos, por lo que se omite mayor referencia las mismas.

---

<sup>72</sup> QUINTANA-ROLDAN, Carlos F. Op. Cit. Pág. 316.

<sup>73</sup> IDEM. Pág. 316.

**CAPITULO IV**  
**LA FUNCION ACTUAL DE LOS SERVICIOS PUBLICOS**  
**EN EL MUNICIPIO DE ECATEPEC.**

**4.1. Ubicación del Municipio de Ecatepec.**

El Municipio es base de la división política y territorial del país, tal y como lo dispone el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además, como ya hemos visto, uno de los elementos que conforman el Municipio es el territorio, sobre el cuál tendrá competencia el ayuntamiento respectivo, y en el presente caso, el Municipio de Ecatepec, de acuerdo al Bando Municipal vigente tiene los límites geográficos siguientes:

En efecto, el artículo 11 del Bando Municipal de Ecatepec, Estado de México, establece que: " El territorio del Municipio es el que posee actualmente, colindando al Norte con los Municipios de Tultitlán, Tonanitla y Tecámac; al Sur, con el Distrito Federal (Delegación Gustavo A. Madero), con los Municipios de Nezahualcóyotl y Texcoco; al Oriente, con los Municipios de San Salvador Atenco, Texcoco y Acolman, y al Poniente, con el Municipio de Coacalco, el Distrito Federal (Delegación Gustavo A. Madero) y con el Municipio de Tlalnepantla."

Dentro de los límites geográficos antes señalados el H. Ayuntamiento tendrá competencia para llevar a cabo sus funciones específicas, entre ellos la prestación de los servicios públicos, objeto del presente trabajo, en términos de lo establecido por el artículo 12 del Bando Municipal para Ecatepec, Estado de México, donde señala que: "Para el cumplimiento de sus funciones políticas y administrativas, el H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos tiene dividido su territorio municipal, que está integrado por una superficie de 186.9 km<sup>2</sup>, en: 1 Ciudad, 7 Pueblos, 1 Ranchería, 6 Ejidos, 12 Barrios, 163 Fraccionamientos y 358 Colonias."

## 4.2. Estructura del H. Ayuntamiento.

Conforme al Artículo 113 de la Constitución Política del Estado de México, cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen.

De acuerdo al artículo 12 del Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Ecatepec de Morelos, Estado de México, el Presidente Municipal, será el responsable ejecutivo del Gobierno Municipal, y el artículo 20 del mismo Reglamento especifica que para el ejercicio de las atribuciones del Presidente Municipal será auxiliado por las siguientes dependencias:

- I. Secretaría del H. Ayuntamiento;
- II. Tesorería Municipal;
- III. Contraloría Interna;
- V. Las Direcciones Generales:
  - a) Administración;
  - b) Obras Públicas;
  - c) Servicios Públicos;
  - d) Seguridad Pública y Tránsito Municipal;
  - e) Educación, Cultura e Identidad Municipal;
  - f) Protección Civil y Bomberos;
  - g) Desarrollo Urbano y Ecología;
  - h) Desarrollo y Fomento Económico; y
  - i) Comunicación Social
  
- V. Las Direcciones:
  - a) Jurídica y Consultiva; y
  - b) De Gobierno;

V. Procuraduría Municipal de la Tenencia de la Tierra

VI. Las Coordinaciones de:

- a) Mercados, Tianguis y Vía Pública;
- b) Derechos Humanos;
- c) Desarrollo Social; y
- d) Del Régimen Condominal

VII. Los Institutos de:

- a) Capacitación para el Desarrollo Social; b) La juventud; y
- b) Apoyo a la mujer.

VIII. Organismos Auxiliares:

- a) Sistema de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec de Morelos (S.A.P.A.S.E.); y
- b) Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (D.I.F)

IX. Órganos Auxiliares:

- a) Las Comisiones del H. Ayuntamiento;
- b) La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal;
- c) Delegaciones y Consejos de Participación Ciudadana;
- d) La Comisión Municipal para el Bienestar y la Incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad;
- e) Consejo Municipal de Protección Civil;
- f) Consejo Municipal de Población en Ecatepec;
- g) Consejo Municipal de Protección al Ambiente;
- h) Consejo Municipal de Lucha contra las Drogas y la Delincuencia;
- i) Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública;
- j) Comité Municipal de Prevención y Control del Crecimiento Urbano; y,
- k) Los demás que apruebe el H. Ayuntamiento.

#### **4.2.1. El Ayuntamiento Actual.**

El ayuntamiento del Municipio de Ecatepec, Estado de México, actualmente se encuentra integrado de la siguiente manera:

- "a.- Presidente Municipal:
- b.- 3 Síndicos.
- c.- 19 Regidores y Regidoras."<sup>74</sup>

Todos los miembros del H. Ayuntamiento de Ecatepec se encuentran integrados en diferentes comisiones del Gobierno Municipal.

#### **4.2.2. Bando de Gobierno.**

El Título VI, de la Ley Orgánica Municipal titulado "De la Reglamentación Municipal", determina la vigencia y el ámbito de aplicación del Bando municipal, los reglamentos y demás disposiciones de observancia general que emanen del ayuntamiento, donde se precisan los contenidos mínimos del Bando municipal que señala se promulgará en acto solemne y se difundirá, en su caso, mediante ediciones de amplia circulación, determinándose la aplicación del principio de publicidad legal de todos los demás ordenamientos de observancia general en el municipio, los cuales para que tengan vigencia, deberán publicarse en la Gaceta Municipal, en el caso de que algún Municipio decida crearla, o en la Gaceta del Gobierno del Estado.

Asimismo, el artículo 60 de la citada Ley Orgánica Municipal señala que los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes.

---

<sup>74</sup> AVILA-VILLEGAS, ERUVIEL. Primer Año Cumpliendo. Pág. 11.

Estableciéndose además, en el artículo 161 que el Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales.

#### **4.2.3. Plan de Desarrollo Municipal.**

El Plan de Desarrollo Municipal se encuentra previsto por el Capítulo Quinto de la Ley Orgánica Municipal en los artículos 114 al 122, estableciendo que cada ayuntamiento elaborará su propio plan de desarrollo municipal con los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma por demás democrática y participativa, y que para ello la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del plan y programas municipales estarán a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos que determinen el ayuntamiento correspondiente, conforme a las normas legales de la materia y las que cada cabildo determine, mismo que deberá ser elaborado, aprobado y publicado, dentro de los primeros cuatro meses de la gestión municipal, con una evaluación anual y que deberá contener mínimo los siguientes objetivos:

- I. Atender las demandas prioritarias de la población;
- II. Propiciar el desarrollo armónico del municipio;
- III. Asegurar la participación de la sociedad en las acciones del gobierno municipal;
- IV. Vincular el Plan de Desarrollo Municipal con los planes de desarrollo federal y estatal;
- V. Aplicar de manera racional los recursos financieros para el cumplimiento del plan y los programas de desarrollo.

Asimismo, deberá de contener cuando menos un diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales del municipio, las metas propuestas a alcanzar, las estrategias a seguir para lograr su ejecución, los plazos de ejecución y cumplimiento, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento y las bases de coordinación y concertación que se requieren para su cumplimiento, sin omitir que el

Plan de Desarrollo Municipal deberá de complementarse con programas anuales sectoriales de la administración municipal y con programas especiales de los organismos desconcentrados y descentralizados de carácter municipal, donde el ayuntamiento establecerá los mecanismos necesarios para promover la participación popular, y una vez elaborado, el ayuntamiento lo publicará en la Gaceta Municipal durante el primer año de gestión y lo difundirán en forma extensa por los demás medios con que cuente el ayuntamiento, siendo obligatorios estos programas derivados para las dependencias de la administración pública municipal, y en general para las entidades públicas de carácter municipal, sin que se pase por alto el hecho de que el Plan de Desarrollo Municipal podrá ser modificado o suspendido siguiendo el mismo procedimiento que para su elaboración, aprobación y publicación, cuando lo demande el interés social o lo requieran las circunstancias de tipo técnico o económico.

#### **4.3. La Administración Municipal.**

La administración pública del Municipio de Ecatepec se encuentra regida por el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Ecatepec de Morelos, Estado de México, mismo que en su Capítulo I relativo a las disposiciones generales establece que este Reglamento tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la Administración Pública del Municipio de Ecatepec de Morelos, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la particular del Estado de México, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Código Administrativo del Estado de México, el Bando Municipal y demás disposiciones legales aplicables.

En la actividad municipal, quienes laboran en las dependencias de la administración municipal, no sólo deben cumplir con las tareas importantes en la atención debida y respuesta a las demandas y requerimientos de los ciudadanos; sino que esta actividad municipal implica un verdadero servicio a la comunidad que integra al municipio y por lo mismo deben trabajar con una gran dignidad y eficiencia. Para ello, el gobierno municipal

actual apoya la superación personal y profesional de quienes en él se desempeñan y paralelamente, se ha incidido positivamente sobre los niveles de calidad y eficiencia de la operación y ejecución de las funciones de gobierno y administración, a través de la integración e implementación de los Manuales de Organización y Procedimientos en todas y cada una de las áreas que conforman la Administración Pública Municipal contando con un total de 24, que permiten así conocer con certidumbre las funciones que realizan los servidores públicos municipales en sus cargos, de acuerdo a sus atribuciones.

Con lo anterior se avanza de manera considerable en la estructuración orgánica y administrativa de un gobierno municipal que trabaja con base en la planeación y el orden.

Para alcanzar los objetivos anteriores ha sido necesario fortalecer e implementar sistemas informáticos que permiten reducir costos de operación, además de colocar a la administración municipal actual dentro de los de mayor eficiencia a nivel estatal.

Con el objetivo de que quienes laboran en el Municipio puedan atender a la ciudadanía de manera más rápida y sencilla, así como de asegurar la calidad en la gestión con el mínimo de requisitos, se inició la aplicación de proyectos de reingeniería organizacional, involucrando a todas las áreas de la administración pública municipal, para inducirlas de manera pronta al dominio de los procesos de trámites y la determinación de sus servicios.

#### **4.4. Los Servicios Públicos Municipales.**

Como ya se ha señalado, los servicios municipales por cuanto a su prestación se encuentran regulados por el artículo 115 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que la Constitución local del Estado de México en su artículo 122 establece que los ayuntamientos de los municipios tienen las

atribuciones que señala o confiere la Constitución Federal, y las demás que les otorguen otras disposiciones legales aplicables.

Además, este mismo precepto de la Constitución Local del Estado de México prevé que los propios municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, siguiendo los lineamientos de las Constituciones antes señaladas, en su artículo 125, establece que los servicios públicos municipales por cuanto hace a su prestación, explotación, administración y conservación estarán a cargo del municipio y señala de manera enunciativa y no limitativa los siguientes:

- I. Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales;
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia y disposición de desechos;
- IV. Mercados y centrales de abasto;
- V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;
- VIII. Seguridad pública y tránsito;
- IX. Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social;
- X. Asistencia social en el ámbito de su competencia;
- XI. De empleo.

Establecida la obligación por la citada Ley Orgánica de que la prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los ayuntamientos, sus unidades

administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia en su prestación, tal y como lo establecen tanto la Constitución federal como la Constitución local, señalando además de que podrá concesionarse a terceros la prestación de servicios públicos municipales, a excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del Municipio.

Además esta ley señala que cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el ayuntamiento, como son los servicios materia de este trabajo, serán supervisados por los regidores o por los ordenamientos municipales respectivos, en la forma que determine esta Ley y los reglamentos aplicables.

Por otra parte, el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Ecatepec de Morelos, Estado de México, en su artículo 32 establece que la Dirección General de Servicios Públicos, ahora Dirección General de Obras y Servicios Públicos, por haberse fusionado a propuesta del Presidente Municipal y aprobado por el Cabildo, proporcionará los servicios públicos municipales que le asigne este Reglamento, y que requieran las diversas comunidades y dependencias del Municipio, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal y demás disposiciones legales aplicables, estableciéndose desde luego como uno de los fines principales del municipio la prestación de los servicios públicos como una forma de lograr el bien común dentro del territorio que integra el municipio.

Estableciendo además dicho Reglamento que La Dirección General de Servicios Públicos municipales tiene las siguientes atribuciones:

- I. Planear, organizar, supervisar, controlar y mantener en condiciones de operación, los servicios públicos municipales de limpia y disposición de desechos sólidos, alumbrado público, rastro, mantenimiento de vialidades, parques y jardines, áreas verdes y recreativas, panteones y otros que no estén asignados expresamente a

otra dependencia, en los términos de las disposiciones contenidas en los reglamentos respectivos;

II. Coadyuvar en la inspección y vigilancia de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales, que están a cargo del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec de Morelos;

III. Coadyuvar en el embellecimiento y conservación de las poblaciones, centros urbanos y obras de interés social, en coordinación con las dependencias que tengan injerencia en tales aspectos, conforme a las disposiciones expresas que señale el H. Ayuntamiento o el Presidente Municipal;

IV. Administrar y vigilar el funcionamiento del rastro público municipal;

V. Intervenir en la recepción de los servicios públicos municipales que entreguen al Municipio los fraccionadores urbanos, señalando, en su caso, las observaciones correspondientes,

VI. Establecer y coordinar programas, con participación de la comunidad, para la prestación de los servicios públicos municipales;

VII. Observar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones legales relativas a la prestación de los servicios públicos municipales a su cargo;

VIII. Intervenir, en su caso, para la aplicación de sanciones que deban imponer los oficiales relativos a los servicios públicos que le estén encomendados;

IX. Prestar los servicios públicos municipales de manera adecuada a las comunidades;

X. Dictaminar la factibilidad de servicios públicos municipales, para la realización públicas y privadas, cuya autorización sea solicitada a la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología o a la Dirección General de Obras Públicas del Municipio;

XI. Elaborar los presupuestos de los recursos que se requieran para la prestación de los servicios públicos;

XII. Proponer convenios de coordinación de acciones, entre el H. Ayuntamiento y las distintas comunidades que conforman el Municipio de Ecatepec, para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos;

XIII. Regular el barrido de calles, banquetas, plazas, jardines, mercados y demás áreas públicas;

XIV. Vigilar la aplicación del Reglamento del Servicio Público de Limpia y Disposición de Desechos del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México;

XV. Recolectar la basura, desperdicios o desechos, provenientes de las actividades que se desarrollen en casas habitación, oficinas, edificios, mercados, calles, vía pública, plazas, parques, establecimientos comerciales o industriales, de prestación de servicios y cualesquiera otros similares a los anteriores, en términos de lo que establece el Reglamento del Servicio Público de Limpia y Disposición de Desechos del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México;

XVI. Auxiliar a las distintas dependencias de la Administración Pública Municipal, en materia de servicios públicos; y

XVII. Las demás que le señalen expresamente el H. Ayuntamiento, el Presidente Municipal, las leyes, reglamentos y disposiciones jurídicas aplicables.

Por último, el Bando Municipal de Ecatepec, en su artículo 57 establece que la Dirección de Obras y Servicios Públicos planeará, realizará, supervisará, controlará y mantendrá en condiciones óptimas de operación los servicios públicos municipales siguientes: limpia y disposición de desechos sólidos no peligrosos, alumbrado público, mantenimiento de vialidades, rastro, parques y jardines, áreas verdes y panteones y demás servicios que se encuentran establecidos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Reglamento del Servicio Público de Limpia y Disposición de Desechos del Municipio de Ecatepec de Morelos y los ordenamientos legales relacionados con sus atribuciones.

#### **4.4.1. Clasificación de los Servicios Públicos.**

Los servicios públicos desde el punto de vista de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se clasifican como Federales, Estatales y Municipales, siendo estos últimos de nuestro particular interés por ser el motivo de este trabajo, de

donde tenemos que, como lo sostiene el Dr. Miguel Acosta Romero, refiriéndose a los servicios públicos municipales: "Los municipios en la prestación de los servicios públicos deben observar lo dispuesto por las leyes del estado y de la federación, sin perjuicio de su competencia constitucional."<sup>75</sup>

Señalando además el autor citado que "La cuestión de los servicios municipales es muy importante, sin embargo, algunos servicios básicos todavía no llegan a los municipios, como son: el agua potable, el alcantarillado, la pavimentación, banquetas, alumbrado público y mercados."<sup>76</sup>

Los problemas antes mencionados, es indudable que tienen su origen en el crecimiento de las zonas suburbanas del Municipio, los asentamientos humanos en zonas de difícil acceso, para los que no existen recursos financieros suficientes para prestar estos servicios o el Municipio no está preparado suficientemente para su prestación, por las características que presenta en lo particular cada problema.

#### **4.4.2. La Función Actual de los Servicios Públicos a Cargo del Municipio.**

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México regula los servicios públicos, y en lo relativo al funcionamiento de estos en el Municipio de Ecatepec, Estado de México, teniendo como punto de partida las diversas actividades realizadas por el actual Ayuntamiento y los funcionarios que lo integran, quienes ya han quedado señalados con anterioridad, quedando en el orden siguiente:

---

<sup>75</sup> ACOSTA-ROMERO, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo. Pág. 415.

<sup>76</sup> IDEM.

## **I. Agua Potable, Saneamiento y Aguas Residuales;**

### **Agua Potable.**

La explotación de los mantos acuíferos es un de los grandes problemas no sólo de este municipio, sino de la Nación, por lo que este ayuntamiento lucha porque el agua que se extrae del Estado de México y del Municipio, sea indemnizada y no se canalice a otros lugares, tesis que inclusive en su campaña defendió el actual Presidente Municipal, argumentando que el agua se debe quedar en este municipio donde hace tanta falta.

Por lo anterior, a través del Ejecutivo Mexiquense se esta realizando ante la Comisión Nacional del Agua acciones tendientes a que los pozos del Sistema Chiconautla, que en la actualidad suministran agua al Distrito Federal, se titulen y sean aprovechados exclusivamente por los municipios de Ecatepec y Tecamac.

Además, a través del "Programa de Devolución de Derechos" implementado por la Comisión Nacional del Agua, por medio del cuál las cantidades pagadas son reintegradas al municipio para que sean invertidas, cuando se realizan los pagos por consumo de agua por este municipio, de manera puntual y se acredita la necesidad de realizar obras para mejoramiento de la infraestructura hidráulica. La primera recuperación fue de 12 millones de pesos, con los que se realizaron 24 obras que beneficiaron a 42,090 habitantes de diversas colonias de este municipio.

La segunda cantidad devuelta de 13,500 mil pesos se aplicará al Organismo Descentralizado para mejorar la infraestructura hidráulica para incrementar el caudal disponible de 5,150 litros de agua por segundo, a 6,940 litros por segundo; lo que se obtendrá con la obtención de 325 litros por segundo a través de la reperforación de cinco pozos, y 88 litros adicionales por segundo que se obtendrán de 2 derivaciones del Cutzamala que beneficiarán de manera directa a las colonia Tierra Blanca e Izcalli Ecatepec.

El problema del agua en este Municipio a lo largo de su historia a sido uno de los más agudos, en virtud de que la población carece de agua potable, en la mayoría de colonias populares, demás de las zonas suburbanas, el agua es obtenida de la perforación de pozos, obteniendo agua salitrosa, con tierra y en muchas ocasiones con olor a putrefacción, por lo que las acciones del H. Ayuntamiento deberán enfocarse con mayor atención a estas colonias para abatir la escasez de agua potable.

### **Alcantarillado, Saneamiento y Aguas Residuales.**

Respecto al alcantarillado, con el fin de darle mantenimiento a los 3 millones de metros lineales que integran a la red de alcantarillado municipal se puso en marcha el "Programa General de Desazolve" cuya primera etapa se trabajo en la zona de Xalostoc.

En apoyo para una mayor eficiencia operacional del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Ecatepec de Morelos, se adquirieron dos unidades de succión-presión, marca Vac-Con, 44 malacates, una planta de energía, 5 camionetas pick up, para el traslado de cuadrillas, un camión de tres toneladas y 19 bombas, con una inversión aproximadas de 10 millones de pesos producto de una transferencia del Ayuntamiento al Organismo, a través de recursos del ramo 33.

La red de alcantarillado y drenaje de este Municipio es deficiente, ya que en temporada de lluvias las inundaciones de muchas colonias es cosa común, todo porque el drenaje es insuficiente para desalojar las grandes cantidades de agua de lluvia o de plano porque la red se encuentra obstruida por tierra y basura que se encuentra depositada en su interior, para ello considero deberán implementarse programas tendientes limpiar o desazolvar la red de alcantarillado, y donde esto no sea posible, sustituir la tubería existente por otra de mayor capacidad.

## **II. Alumbrado Público;**

Con la implementación del programa "Tren de servicios" la administración municipal logró fusionar las acciones que llevan a cabo las áreas de alumbrado público, parques y jardines, mantenimiento de obras viales, limpia y recolección, para eficientar y optimizar los trabajos realizados, mejorando el entorno urbano y la calidad de vida de los ecatepequenses.

Para eficientar el servicio de alumbrado público, se adquirió una camioneta, una grúa de carga y cinco vehículos para el montaje de canastillas; infraestructura con la cual se realizó el mantenimiento e instalación de 21 mil 800 equipos de iluminación y se repararon 80 cruceros semaforizados que optimizaron la circulación en las principales vialidades del municipio.

Por otro lado, se concluyeron 9 obras de electrificación en las comunidades Laguna XXI, Xanco I y II y Cloaca, Acahuatitla, El Magueyal, Panitzin, Santo Tomás Chiconautla, El Charquito Secc. Mirador, la Alfalfa y San Cristóbal Centro, con una inversión cercana a los 3 millones de pesos.

No obstante las mejoras que el Municipio ha implementado en materia de alumbrado público, aún existen muchas zonas donde no se ha llevado estas acciones, lo que se traduce en inseguridad para los transeúntes por las noches, situación que se refleja más ampliamente en las colonias populares y suburbanas, donde los servicios aún son deficientes.

## **III. Limpia y Disposición de Desechos;**

Ante la problemática tan compleja que representa el manejo, recolección y disposición final de la basura, desde el inicio de la actual administración se llevaron a cabo diversos programas; un ejemplo es el de "Limpieza de vialidades", en los que

participan las diferentes áreas de la Dirección de Servicios Públicos, retirando escombros, ramaje, lodos y basura, que dañan la imagen urbana.

Durante mucho tiempo la mayoría de los contenedores instalados por la administración anterior representó un grave problema, pues su perímetro generó presencia de indigentes, tiraderos clandestinos, así como la proliferación de fauna nociva y la emisión de olores desagradables, aunado al mal uso de los mismos; por esta razón se determinó la reubicación y el retiro de la mayoría de éstos, con lo cual se está resolviendo dicha problemática.

Otro importante programa que se ha impulsado es el de "Eliminación de Tiraderos Clandestinos", en el cual se erradicaron 96 de 108 tiraderos a cielo abierto que existían, beneficiando así a 84 colonias, suprimiendo focos de infección y la proliferación de fauna nociva.

De forma exitosa se desarrolla el programa denominado "Escuela Limpia", a través del cual se atiende la mayoría de las escuelas del Municipio, en el que se realiza el retiro de los residuos generados.

En la disposición final de la basura se habilitó una nueva celda sanitaria para el confinamiento de residuos no peligrosos, trabajo supervisado por la Secretaría de Ecología del gobierno estatal, con lo que se garantiza el manejo de la basura conforme la normatividad aplicable.

Es de reconocerse la atención que se ha prestado por el Ayuntamiento al problema de la basura, llevando a cabo los trabajos y programas antes señalados, pero dada la magnitud del Municipio las acciones deberán ser aún de mayor rango de eficacia, ya que aún el problema de la basura sigue siendo uno de los problemas más constantes de este Municipio, destacando la gran cantidad de basura que generan los tianguis en la vía pública, y en lo personal considero un acierto retirar los contenedores implementados por la administración anterior, porque generaba malos

olores, concentraciones de basura en lugares inadecuados, insalubridad y fauna nociva.

#### **IV. Mercados y Centrales de Abasto;**

En relación a los mercados y centrales de abasto, la administración actual apenas y ha dado lo indispensable para la atención, cuidado y mantenimiento de estos, sin proporcionar mayores datos respecto de lo que sería carga y descarga de mercancía, tanto en los portales u otras áreas municipales, lo relativo a la ocupación temporal de la vía pública por los "tianguis" o la ocupación del subsuelo en construcciones permanentes.

#### **V. Panteones;**

Es importante señalar que a fin de dignificar la imagen de los tres panteones municipales y los 9 asignados a las delegaciones municipales, periódicamente se atienden los requerimientos de mantenimiento de cada uno de ellos.

Como el servicio público anterior, la atención prestada a los panteones es mínima tendiente a su mantenimiento, siendo de anotarse que en la mayoría de ellos se encuentra basura y escasa vigilancia.

#### **VI. Rastro;**

Con el propósito de garantizar la sanidad y la calidad de la carne que se procesa en el rastro municipal, se realizaron mejoras en las instalaciones y procedimientos, cumpliendo con los estándares de calidad normados por la Secretaría de Salubridad,

recibiendo en el mes de marzo de 2004 la certificación que otorga a nivel federal la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

En este rubro se considera eficiente la atención que le ha dado el Municipio, tomando como parámetro el hecho de que no se han presentado situaciones de enfermedades provocadas por la carne que se vende en los diversos rastros del Municipio, y que avala la certificación antes indicada, pero no se emite información alguna respecto el proceso de sacrificio, desprendido de piel, extracción de vísceras, la refrigeración, no señala que otros servicios presta el rastro municipal, como se enfrentan o atienden eventualidades no previstas, así como que aves de corral o granja industrializa.

## **VII. Calles, Parques, Jardines, Áreas Verdes y Recreativas;**

Para fortalecer el área de parques y jardines se creó el Departamento de Arbolado, el cual realizó más de 22 mil acciones de poda y derribo de árboles de riesgo, adquiriéndose 120 motosierras, dos camionetas y dos astilladoras biotrituradoras, para la generación de composta que se utiliza en el mejoramiento de las áreas verdes, además de poner en servicio tres grúas con canastilla, una grúa de carga y un camión volteo; lo que permite entre otras acciones dar el mantenimiento a más de ocho millones de metros cuadrados de áreas verdes.

Destacándose la creación de una cuadrilla especial encargada del cuidado y conservación de las principales avenidas del municipio, procurando su limpia y mantenimiento constante, con apoyo de camiones recolectores de basura.

Es importante la atención que el Municipio ha dado a este rubro, ya que efectivamente se aprecian calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas que han sido objeto de cuidado y conservación e inclusive de reparaciones, más no debe pasarse por alto que los jardines públicos se han pavimentado con materiales de

recubrimiento que dejan muy pocas áreas verdes, con el consiguiente deterioro del medio ambiente.

### **VIII. Seguridad Pública.**

El reclamo social del municipio es básicamente el siguiente: hoy la gente no se siente lo suficientemente protegida, su tranquilidad y la integridad de su patrimonio, están en muchos de los casos, bajo el amago de delincuentes.

Para estos reclamos se está formando una policía municipal más profesional y arraigada, que tenga identidad y compromiso; proveyéndole de técnicas, recursos e inteligencia policiales para prevenir el delito, como se hace en otras partes del mundo con similares índices delictivos.

Contando para ello, por supuesto, con la participación ciudadana en el fortalecimiento de una cultura cívica encaminada a hacer más eficaz y duradera la prevención del delito.

Para reforzar las acciones en esta materia, en el mes de marzo del año 2004 se adquirieron 25 patrullas tipo Pick Up, 50 cuatrimotos y el helicóptero modelo Colibri, marca Eurocopter, de fabricación francesa, tipo EC-120 B, serie 1331, modelo 2004, para la Dirección de Seguridad Pública Municipal.

Recientemente entraron en circulación 2 vehículos patrulla con cámaras integradas de alta tecnología, a través de las cuales se realiza un monitoreo permanente por donde las mismas transiten, los operadores no pueden detener las grabaciones, las cuales se guardan en una denominada caja negra; estos vehículos serán destinados para los operativos contra la delincuencia.

Al inicio de esta administración se anunció que no se aceptaría ni toleraría actos de corrupción, y en cumplimiento a este compromiso, de manera inmediata se

implemento el programa "Cero Tolerancia a la Corrupción en Ecatepec" y se determinó que los elementos de tránsito municipal deberían poner especial interés en dar atención al flujo vehicular y no a infraccionar a los automovilistas.

Se reforzó al cuerpo de seguridad pública, dándose de alta a 389 nuevos policías, quienes egresaron de diversas instituciones como las Academias de Policía Municipal y Estatal; 20 elementos que capacitaron en la Agencia Federal de Investigaciones; se formaron 140 Agentes de Seguridad Pública y se impartió un curso de formación a 60 elementos del "Grupo Especial Lobos", que fue integrado en esta Administración y que se encarga de atender asuntos de alto riesgo; a la fecha ya han frustrado varios intentos de secuestro y múltiples intentos de robo a casa habitación. Asimismo se entregaron a la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal 100 armas.

La policía municipal, cumpliendo con la obligación de prevenir y perseguir a quienes delinquen, logró la detención de 1 mil 326 presuntos delincuentes que fueron remitidos al Ministerio Público. Asimismo, se pusieron a disposición de los Oficiales Conciliadores y Calificadores, a 7 mil 427 personas que cometieron alguna infracción al Bando Municipal.

La capacitación es, sin duda un factor importante para la prevención o la sanción al delito, en la medida en que los cuerpos policiacos sean profesionalizados, se podrá dar una mejor respuesta a la sentida demanda ciudadana de seguridad pública, por ese motivo durante este periodo que se informa se impartió capacitación a 601 elementos de la policía y tránsito municipal en diferentes rubros, como "Antisecuestro", "Prevención de Robo a Transeúntes", "Prevención de Robo al Transporte", "Leyes y Reglamentos", entre otros.

También se impartieron 120 cursos en capacitación de armamento y tiro para Agentes de Seguridad Pública; 100 cursos para la formación de Mandos Medios,

impartido por la Agencia Federal de Investigaciones y la Secretaría de Seguridad Pública Federal, entre otros.

La Agencia Federal de Investigaciones ha apoyado a este municipio en muchas actividades que en materia de Seguridad Pública se implementan y que tienen relación con esa Dependencia. El año pasado les fue entregada una lista de 165 puntos donde presuntamente se vende droga, conocidos como "tienditas", precisando su ubicación, detectando que están desapareciendo de manera paulatina.

Otra acción que este gobierno municipal viene fomentando y que es muestra de que no se permitirá a los delincuentes hacer de las suyas, es la instalación de 2 mil alarmas vecinales, las cuales se han ubicado en centros educativos, templos y zonas habitacionales donde se tienen detectados los mayores índices delictivos; cuando un ciudadano activa la alarma la información llega al Sistema Integral de Monitoreo Ecatepec y se tiene una acción inmediata en la atención de la contingencia.

Adicionalmente se está instalando equipo de localización y posicionamiento vía satélite, en una primera etapa a 50 patrullas de Seguridad Pública y Tránsito, lo anterior con la finalidad de poder monitorear las unidades, cuidando que realmente brinden el servicio que la comunidad merece, dentro de los sectores que les son asignados.

La Policía Municipal ha participado en programas de protección a la seguridad de los ecatepequenses, de ahí se deriva la realización de diversos operativos, como lo son el "Metropolitano", coordinado con la Policía del Distrito Federal y que consiste en el patrullaje en las zonas limítrofes del municipio; el "Telurio", coordinado con la Policía Federal Preventiva en la autopista México-Pachuca, a través del cual se revisan vehículos de pasajeros; el "Operativo B.O.A",

coordinado con la Policía Estatal, que consiste en el patrullaje por las zonas de mayor incidencia delictiva.

También se realiza el operativo de "Células de Reacción Inmediata de Seguridad Pública", a través del cual se tiene contacto directo con los municipios conurbados y el Distrito Federal, lo que permite la realización de acciones coordinadas para el combate al delito.

Uno de los programas más importantes es el de "Escuela Segura". Por este medio se ha logrado instalar 472 Comités de Seguridad Escolar, brindando servicio de vigilancia permanente a 397 escuelas protegiéndose a los menores durante los periodos de acceso y salida de sus escuelas, en los turnos matutino y vespertino.

Con estas acciones se ha incrementado la seguridad en las escuelas, demanda muy sentida de la ciudadanía; sin embargo, se considera falta mucho trabajo para hacer que este programa sea cada día más eficiente y garantice la seguridad de los niños.

Es importante destacar que las coordenadas de todas las escuelas ubicadas en el municipio están grabadas en la memoria del sistema del helicóptero, lo que permite atender de inmediato cualquier llamado o alerta en el área de este Municipio.

El gobierno municipal esta enfrentando este grave problema con eficiencia y sobre todo de manera directa, es importante destacar que la conducta del policía de esta demarcación ha cambiado, sin que ello implique la erradicación de vicios arraigados del pasado, pero se percibe un cuerpo de policía con mayor vocación de servicio, dedicados al cumplimiento de los programas de seguridad al que están asignados. Pero no obstante ello, la inseguridad aún sigue siendo problema agudo, ya que este Municipio es el de mayor población de la zona conurbada, y por lo mismo aún resulta difícil poder llegar a todos los rincones de las colonias y asentamientos irregulares, lo que propicia la delincuencia en sus diversos aspectos.

## **Seguridad Vial.**

Se cuenta con tres grúas que apoyan para dar fluidez vehicular al tránsito vehicular atendiendo arrastres que se hacen necesarios como consecuencia de accidentes entre automóviles; también se apoya a vehículos que se descomponen en los carriles de las distintas vialidades municipales con la finalidad de que no obstruyan el flujo vehicular, acciones que se realizan de manera gratuita.

Las grúas también son muy útiles para evitar el estacionamiento de vehículos en los carriles de extrema derecha de vialidades importantes como son la Vía Morelos y la Vía José López Portillo, operativo que se realiza diariamente en las horas de mayor tránsito.

Como medidas para reforzar la seguridad y evitar en lo posible los congestionamientos viales, se puso en marcha el monitoreo permanente a través de 16 cámaras digitales con tecnología de punta, instaladas en las diversas vialidades del Municipio, que se operan desde el Sistema Integral de Monitoreo Ecatepec. Con este equipo se supervisan las labores que desempeñan elementos de seguridad pública y tránsito, reportándose además, de manera inmediata, urgencias o contingencias que se presenten en el Municipio, lo que nos acerca al nivel de otras ciudades del mundo.

Dentro de lo que corresponde al tránsito terrestre, es importante señalar la Infraestructura Vial, donde tenemos que una obra que resultaba de gran importancia era la rehabilitación del puente vehicular "La Herradura" ubicado sobre la Avenida Central, a la altura del Centro Comercial Plaza Aragón, ya que el mismo representa la más importante conexión entre los cuerpos vehiculares que en dos sentidos componen la Avenida Central "Carlos Hank González": los carriles que van en dirección al Distrito Federal y los que se dirigen a Venta de Carpió, y que por estar divididos por la estructura del Sistema "B" del metro, hacen del referido puente una vía indispensable para simplificar tiempos en el traslado de los vehículos.

Para ello, el gobierno municipal destinó la cantidad de 333 mil 804 pesos para las obras que permitieron que actualmente el puente brinde un servicio óptimo.

Dada la importancia que merece la atención a la infraestructura vial, con el actual gobierno municipal se construyeron 42 mil 369 metros cuadrados de pavimentación hidráulica y de asfalto; se construyeron 16 mil 63 metros lineales de guarniciones y 21 mil 731 metros cuadrados de banquetas, lo que representó una inversión equivalente a 11 millones 556 mil 756 pesos.

Se repavimentaron 6 avenidas ubicadas en las colonias Santa María Tulpetlac, Nuevo Laredo, Lomas de San Carlos y Ampliación Tulpetlac, para lo que se invirtieron 6 millones 173 mil 934 pesos, dentro de lo cual se consideran también los pavimentos que se construyeron en los accesos al Reclusorio y al Vertedero Municipal, en el Pueblo de Santa María Chiconautla y la conexión en la calle Hidalgo de las colonias San Martín de Porres y Ruiz Cortines.

Para mejorar el flujo vehicular se construyeron dos adecuaciones viales en la Avenida Adolfo López Mateos, antes R-I, en sus intersecciones con las Avenidas Fuego Nuevo y Boulevard de los Aztecas, en las inmediaciones de la Colonia Jardines de Santa Clara y Ciudad Azteca, así como dos adecuaciones más, realizadas en los cruces de Boulevard de los Aztecas y Boulevard Quetzalcoatl y en la Avenida Plutarco Elías Calles, en su intersección con la calle Águilas, en la colonia Polígonos V.

El problema que representa el tránsito vehicular a lo largo de la Vía Morelos ha llamado la atención del gobierno municipal, que con la convicción de atender la demanda ciudadana ha buscado alternativas viales, por lo que en su momento se autorizó la asignación de recursos por 35 millones de pesos para la construcción de las vialidades que van de Las Torres, en el tramo que sobre la Vía Morelos inicia en Santa María Tulpetlac y que comunicará hasta la prolongación de la Calzada de la Viga; la cual a su vez será ampliada hasta conectar con la Avenida Central, lo que implica la construcción de 2 vialidades importantes que comprenderán 3.4

kilómetros. Estas obras ya están en proceso de construcción y serán de gran alivio para la circulación del autotransporte.

Un logro importante de este Gobierno Municipal fue la modernización de la Avenida Central en el punto donde hace cruce con las vías del tren; designándose una inversión de 2 millones 318 mil 470 pesos en la construcción del pasavías, que consistió en la renivelación y colocación de neopreno, con lo que se mejoró sensiblemente el paso en ese lugar. Esta acción era urgente debido a que por años había congestionamientos viales en ese punto, dado que por esa zona transitan aproximadamente 15 mil vehículos en las horas de mayor afluencia vehicular.

Con la intervención del Gobernador del Estado de México, ante los desarrolladores de vivienda en Ecatepec se logró el compromiso con el Consorcio de Ingeniería Integral "ARA" para la construcción del Puente Vehicular con una longitud proyectada de 300 metros lineales sobre la Avenida Central en la intersección con la Avenida Primero de Mayo, en Jardines de Morelos, el cual contará con 4 carriles a desnivel, incrementándose el ancho de la Avenida Central de 6 a 8 carriles, con un costo global de 30 millones de pesos.

La construcción del "Corredor Vial Vía Morelos" se constituirá como la obra más importante de los últimos años en la localidad, en dicho rubro.

La obra del Corredor Vial beneficiará no sólo al Municipio, sino a miles de habitantes de la región, que utilizan la Vía Morelos para trasladarse principalmente a la Vía López Portillo, a través de una incorporación de 2 carriles a la Avenida Revolución, en el Barrio de San Juan Alcahuacan, con lo que se logrará un tránsito continuo a lo largo de 2 mil metros aproximadamente.

El Gobierno Estatal realiza una magna obra al construir el Circuito Exterior Mexiquense, que recorrerá 150 kilómetros y comunicará las carreteras México-Querétaro, México-Pachuca, México-Tuxpan, Peñón-Texcoco, México-Puebla, hasta

los límites con el Estado de Morelos. La primera etapa comprenderá 52 kilómetros, desde Huehuetoca hasta la carretera Peñón-Texcoco y se invertirán más de 3 mil millones de pesos.

Otra obra importante para nuestro municipio y que hace patente el interés del Gobierno del Estado de México por resolver problemas viales, fue la coordinación de trabajos con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a través de la cual se construye un distribuidor vial en la Carretera Lechería-Texcoco y la Autopista México-Pachuca, con los cuales se logra generar un nuevo acceso entre estas dos importantes vialidades, con lo que se economiza tiempo a los automovilistas y transportistas y se evita que tengan que llegar hasta Ciudad Ecatepec, cuando incluso su destino es otro, lo que sin duda beneficiará aliviando la carga vehicular en la Cabecera Municipal.

En esta materia, resulta interesante lo realizado por el H. Ayuntamiento para pavimentar o reencarpetar calles y avenidas en busca de un tránsito más fluido, lo que indudablemente a la fecha no se ha logrado, pero que va encaminado a ello, sin olvidar que no es un problema local sino de toda la gran urbe de la que forma parte el Municipio de Ecatepec.

#### **IX. Asistencia Social en el Ámbito de su Competencia;**

Durante el primer año de gobierno del ayuntamiento actual, se han implementado diversos programas y campañas en materia de salud, ya que a través del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia se implementó el programa "Consultorio Periféricos y Unidades Móviles" donde se atendieron a 128 mil habitantes, a través de 66,660 consultas de medicina general, 5,000 de optometría y 122,433 de odontología.

Por otra parte, dentro de los servicios que se prestan a las comunidades a través de los subsistemas del DIF Municipal se otorgaron 3,552 consultas médicas, 2,031 consultas odontológicas, tratamientos, fluorizaciones, platicas y 5,005 consultas optométricas.

Con el programa de "Planificación Familiar" se proporcionó atención a 18,811 personas, y a través del programa "Prevención del Alcoholismo y la Farmacodependencia" se llevaron a cabo 1,228 platicas de orientación.

A través de la Dirección de Desarrollo Social se realizaron 196 "jornadas Medico-Asistenciales", con las que se otorgaron 16,080 consultas, se realizaron 10,080 consultas para personas diabéticas, se efectuaron 16,800 aplicaciones de fluor, se donaron 13,680 sobres de suero oral y se extendieron 901 certificados médicos, entre otros servicios, beneficiando a más de 130 mil personas.

Dentro del ámbito de su competencia, estimo que este Municipio ha dado un servicio más que eficiente en lo relativo a la asistencia social, destacándose que no han surgido brotes de epidemias ni enfermedades contagiosas, por lo que se puede de catalogar como buena la gestión en este rubro.

## **X. De Empleo.**

Por lo que hace a este rubro, el gobierno municipal en busca de un entorno amigable, seguro y transparente en la actividad productiva, inauguró en las instalaciones el Palacio Municipal el "Centro de Atención Empresarial", cuyo objetivo es simplificar trámites que permitan facilitar la apertura a las empresas, lo que ha venido a dar como resultado la atención a 568 empresarios, que permitieron abrir 20 empresas nuevas en el territorio municipal, que en su conjunto generan 1,386 empleos directos, con una inversión superior a los 150 millones de pesos.

Durante el primer año de gestión del actual ayuntamiento se logró facilitar la instalación de 132 empresas dentro del territorio de este Municipio, generando más de 6,700 empleos directos y más de 9,000 indirectos, con una inversión de capital privado superior a los 600 millones de pesos.

Además, se llevaron a cabo dos "Ferias Regionales del Empleo" a través del cual se logró colocar a más de dos mil solicitantes de empleo.

Adicionalmente se implementó el programa "un Trabajo Cerca de Ti" a través del cuál se acerca una bolsa de trabajo a las comunidades, a través de caravanas del ahorro, vinculando al empresario y al solicitante de empleo en un solo espacio, donde se ha beneficiado a 780 solicitantes y a 20 empresas.

Con el apoyo del Gobierno del Estado, el municipio ha dado capacitación a micro y pequeños empresarios, mediante la impartición de 19 cursos de 10 módulos, a 140 micro empresarios, que lo ubica en primer lugar a nivel estatal en este tipo de capacitación.

El municipio cuenta con el "Fondo para la Consolidación de la Micro y Pequeña Empresa", fortaleciendo a micro empresas instaladas en el territorio municipal, entregando 44 créditos por un total de 373 mil pesos y generando 63 empleos directos.

Como una muestra de la confianza al gobierno municipal de Ecatepec, empresarios mexicanos y estadounidenses, están desarrollando el denominado "Centro Las Américas" con una inversión de más de mil millones de pesos, en lo que será el primer gran centro comercial regional al oriente del Valle de México y uno de los más importantes del país, ya que en un área de 267 mil metros cuadrados se instalarán las siguientes tiendas: Liverpool, Sears, Wal Mart, Sam's Club, Coppel, Sport City, Sanborn's, un complejo de cines, un área de restaurantes, bancos, servicios de telefonía, así como un hotel de cinco estrellas, que generarán más de

4,600 empleos temporales y aportará unos 3,500 empleos permanentes en 2005, prestando servicios a más de 1,850,000 habitantes de la región.

A simple vista se puede observar que el H. Ayuntamiento actual esta preocupado por proporcionar empleo a sus habitantes, llevando a cabo para tal efecto los programas y acciones antes señalados, que estimo son de reconocerse, más no debe perderse de vista que el desempleo es un problema nacional y no local, por lo que todo lo que el Municipio haga por dar empleo a los habitantes de su comunidad será de aplaudirse, independientemente que como órgano de gobierno sea uno de sus principales fines.

#### **4.4.4. La Educación como Actividad Prioritaria.**

La educación está contemplada en el artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y aún cuando no es uno de los servicios públicos específicamente señalados por la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, el actual ayuntamiento del Municipio de Ecatepec le ha dado especial importancia, aún sobre los servicios públicos que la citada fracción constitucional señala, como se desprende de las siguientes actividades:

Durante el mes de agosto de 2003 se distribuyeron entre cada una de las escuelas del Municipio, 324 mil 842 paquetes de útiles escolares; para el ciclo 2004-2005, se distribuyeron 402 mil 59 paquetes, esta vez se incluirán alumnos de preparatoria y universidad. De esta manera se ha alcanzado la cifra de 726 mil 901 paquetes entregados gratuitamente, lo que, sin duda, representa un importante respaldo para la economía de las familias de este Municipio, máxime si tomamos en cuenta que el 54% de la población empleada percibe menos de dos salarios mínimos.

Otras acciones emprendidas por el gobierno municipal consisten en apoyos económicos directos, tales como becas mensuales a 4 mil 566 alumnos de primaria,

matriculados en 195 escuelas del Municipio; lo que se traduce en una inversión de 16 millones 985 mil 520 pesos al año, 5 mil becas únicas para educación básica, media superior y superior, que ascienden a 2 millones 500 mil pesos.

También se otorgaron 1 mil 332 becas para los niveles medio superior y superior que representaron una inversión de 833 mil 32 pesos.

Es preciso destacar que a los alumnos de excelencia de las escuelas del Municipio se destinaron 667 becas, que se otorgaron a los niños y jóvenes de primaria a nivel superior que tuvieron el mejor nivel de aprovechamiento de su generación, lo que se otorgó como estímulo para el estudio e implicó una inversión aproximada de 500 mil pesos; esta acción va encaminada a que los alumnos incrementen el deseo de mejorar su aprovechamiento, con la intención de acceder a los beneficios que el Gobierno Municipal viene impulsando firmemente.

Ejemplo de esta realidad son las becas para cuatro alumnos de nivel medio superior y superior del Tecnológico de Estudios Superiores de Ecatepec, de la Universidad Estatal del Valle de Ecatepec, de la Universidad Autónoma del Estado de México y de la Unidad Pedagógica de Ecatepec, que hoy día están cursando un Diplomado en el Instituto "José Ortega y Gasset", adscrito a la Universidad Complutense, de Madrid, España, lo que hace patente el interés del ayuntamiento de que los mejores estudiantes encuentren el apoyo y respaldo que merecen, pues recibir capacitación en el extranjero fortalece sus expectativas profesionales.

Adicionalmente, para beneficio de la juventud ecatepequense el gobierno municipal firmó un convenio con la organización educativa Harmon Hall, para la obtención de descuentos en los cursos que imparte

En materia de educación, se da prioridad a los convenios que permitan que los jóvenes con deseos de superación, puedan realizar sus estudios exitosamente en

instituciones extranjeras y en universidades nacionales, a través del otorgamiento de becas, como un estímulo a la excelencia académica.

Con el afán de mejorar paulatinamente las instituciones educativas de este Municipio, se implementaron programas de equipamiento e infraestructura educativa básica, dentro de los cuales destaca la construcción y rehabilitación de 47 aulas y 5 núcleos sanitarios, destinándose para ello 10 millones 749 mil 571 pesos, contando con la participación de los padres de familia en la terminación de 11 aulas y 1 núcleo sanitario; a la fecha se encuentran en proceso constructivo 4 aulas, un taller de cómputo y 1 laboratorio que se acumularán a lo existente, representando 2 millones 480 mil pesos adicionales, logrando beneficiar a educandos de nivel preescolar, primaria y secundaria de 43 escuelas.

Para reforzar la seguridad de los alumnos en las instituciones educativas, el Gobierno Municipal construyó 2 mil metros lineales de bardas perimetrales, de los cuales la comunidad aportó la mano de obra en 1 mil 93; actualmente se cuenta con 4 bardas más en proceso resultando beneficiadas 18 escuelas, invirtiéndose 3 millones 757 mil 333 pesos, complementando esta acción con la colocación de malla ciclónica en 11 escuelas.

Para el mantenimiento de los planteles educativos se destinaron 1 millón 459 mil 660 pesos, resultando beneficiadas 8 escuelas en el rubro de impermeabilización, 8 con pintura, 6 con la construcción y rehabilitación de 6 mil 323 metros cuadrados de patios, canchas de usos múltiples y plazas cívicas.

Con el propósito de fortalecer los trabajos de investigación en las escuelas se rehabilitó la biblioteca de la colonia Granjas Valle de Guadalupe, lo cual tuvo un costo de 254 mil 298 pesos.

Asimismo, se gestionó ante la Dirección General de Bibliotecas del Gobierno del Estado de México, la integración de una biblioteca contando con una donación inicial de acervo bibliográfico de 1 mil 400 libros.

Se establecieron vínculos con las 897 escuelas oficiales de todos los niveles, que convergen en las diferentes localidades del Municipio, visitándose en giras de trabajo a 107 de ellas, constituyendo una espléndida oportunidad de acercamiento con las Asociaciones de Padres de Familia, ya que éstas son el medio más importante de gestión entre las Instituciones Educativas y el H. Ayuntamiento.

Con el propósito de regularizar la propiedad de los inmuebles de las Instituciones Educativas, se han integrado 428 expedientes, tanto de nivel básico como de nivel medio superior y superior, para que mediante Acta de Cabildo se ponga en orden el uso y destino de los terrenos que ocupan las escuelas. Hasta el momento se han sometido a propuesta del H. Ayuntamiento 21 casos.

Como una acción innovadora, destaca la entrega de 2 mil 985 sillas universitarias para alumnos zurdos; 2 mil 15 sillas universitarias para alumnos diestros, 169 pintarrones, 169 módulos para equipos de cómputo, 34 equipos para banda de guerra y 3 mil 461 juegos de mesa y silla para maestro.

En Ecatepec, según palabras del Presidente Municipal: "Apostamos por la infancia y la educación, porque todo lo que se hace por un niño se hace por el futuro, por un mayor bienestar."<sup>77</sup>

En verdad considero un gran acierto por parte del Municipio el otorgar especial atención a la educación, sobre todo el cuidado y alimentación de los niños, las motivaciones con becas a los educandos de educación media y superior, por lo que

---

<sup>77</sup> AVILA-VILLEGAS, Erubi. Primer Año Cumpliendo, México, 2004. Pág. 22

dentro del ámbito de su competencia, estimo que es lo mejor que está realizando por la comunidad que integra este Municipio.

#### **4.5 La Necesidad de una Eficiente Prestación de los Servicios Públicos en Ecatepec para el Bienestar General.**

Siendo el Municipio la célula básica del Estado, resulta indudable que el bienestar general de los habitantes que lo integran debe de ser uno de los fines principales del ayuntamiento, lo que si tenemos que el Municipio a través de sus representantes otorga los servicios públicos de una manera eficiente, esto es, garantizando la prestación de los más indispensables, como Seguridad, Educación, Salud (dentro del ámbito de su competencia), Agua, Alcantarillado, Mercados, entre otros, haciendo todo estos tanto en las áreas urbanas y suburbanas, indudablemente que este ayuntamiento se estará encaminando a cumplir con unas de las principales exigencias de la comunidad que es el bien común.

En efecto, el bienestar conlleva a una serie de factores y requerimientos del ayuntamiento en donde debe considerar el interés general, estos es prestar los servicios cuyo reclamo sea mayor por la comunidad, el interés social, que los programas que implemente tenga un impacto favorable en la sociedad, por encaminarse a cumplir las necesidades más apremiantes de su población y que al mismo tiempo se considere el interés público, ya que tomando en consideración lo anterior, cuya finalidad no es otra que el bien común, que es el fin de todo Estado, para atender las necesidades que requiere su población.

## CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Municipio es la entidad político-administrativa que sirve de base a la división territorial y a la organización política y administrativa de un Estado; por lo que sus elementos integradores son la Población o reunión de personas en una comunidad; el Territorio o Espacio Geográfico en un límite determinado; la Autoridad Municipal o Ayuntamiento que tendrá la tarea de gobernar y de administrar los servicios a su cargo; teniendo como fin principal el bienestar general de la comunidad, tratando siempre de observar las normas jurídicas que lo rigen.

SEGUNDA.- El Municipio mexicano se conforma de dos vertientes: **la primera** surge de las culturas prehispánicas, en donde el calpulli es la integración como una alianza de familia, y la forma de su gobierno es un consejo; este era el sistema municipal primitivo de México; **la segunda** es la que proviene de la península Ibérica con los conquistadores, que es cuando en nombre del rey de España se establece el primer Municipio en México denominado la Villa Rica de la Vera Cruz, encabezado por Hernán Cortes, quien es facultado para llevar a cabo la conquista.

TERCERA.- Es hasta el siglo XIX con la Constitución de Cádiz (1812) que se logra el reconocimiento del Municipio, aunque no de su autonomía. Una vez que el pueblo mexicano declara su independencia se encuentra con un Estado unitario y no varios Estados con vida independiente, es por ello que durante éste siglo el sistema mexicano transita del federalismo al centralismo, sufriendo el Municipio los mismos vaivenes. Con la restauración del régimen republicano del gobierno de Juárez se otorga un mayor reconocimiento al Municipio, el cual desaparece durante el largo gobierno de Porfirio Díaz, por la creación del Jefe Político, que era la figura intermedia entre el ayuntamiento y las autoridades superiores, y que provoca la reivindicación del Municipio en el movimiento revolucionario. Es este movimiento tan trascendente que en 1916 el Presidente Carranza incluyó en el proyecto de Constitución una propuesta en la que se consideraba al Municipio como una de las grandes conquistas de la revolución.

CUARTA.- Respecto al servicio público, siendo éste una función fundamental del Estado, aún carece de una definición universalmente aceptada, más resulta ampliamente reconocido que los servicios públicos son una de las finalidades del Estado, que lo mismo puede prestarlas directamente o a través de concesiones, y en cuya prestación por parte del Estado, ya sea de manera directa o indirecta, siempre tendrá como finalidad el bienestar común.

QUINTA.- Para poderse considerar como un servicio público siempre se requerirá que el Estado así lo considere para su creación y regulación jurídica y para la prestación de los servicios públicos el Estado necesita de personas a quienes se denomina servidores públicos, con quienes tiene una relación de trabajo, y es a través de éstos que prestará esa actividad correspondiente. Por lo que hace a los prestadores de servicios, en el desempeño de sus cargos, comisiones o nombramientos pueden incurrir en responsabilidad cuando incumplen u omiten alguna de las obligaciones que por ley les corresponde, y que puede ser de índole penal, civil, política o administrativa, según sea el caso.

SEXTA.- El Municipio como ente jurídico debe su existencia al Estado, que a través de su regulación constitucional es quien otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios, para cumplir con las necesidades de los individuos que los conforman, mediante la prestación de los servicios públicos necesarios. Dentro de los fines del Municipio se encuentra la de poder otorgar a los miembros de su población la satisfacción de sus necesidades por medio de la prestación de los servicios públicos, los cuales se otorgan, ya sea por sí mismo, o en coordinación con otros municipios, con el gobierno local o con gobiernos de otro estado, mediante los convenios de coordinación administrativa y en su caso con la aprobación de la legislatura local.

SEPTIMA.- La base del Municipio hoy en día se encuentra vigente, cuyo antecedente data desde la Constitución de 1917, con su apartado en el artículo 115, el cuál al redactarse alentó el desarrollo de la descentralización en la esfera administrativa a través de organismos a los que se les otorgaron funciones específicas, y en lo político

se les otorgaron funciones de gobierno, concibiendo al "municipio libre" como cimiento de la democracia, donde la prestación de los servicios públicos en el Municipio encuentra su marco legal principalmente en la fracción III del citado artículo, en las Constituciones locales, en la Ley Orgánica Municipal y en las demás leyes secundarias, mismas que ante todo deben respetar lo establecido en la Constitución Federal.

OCTAVA.- De las diversas reformas que ha tenido el artículo 115 Constitucional, la principal ha sido la del 3 de febrero de 1983, que es en torno del cual se desarrolla el presente trabajo, y que en si representa un gran avance en el fortalecimiento del Municipio, a pesar de que la mayoría de la reforma está trasladada o remitida a las legislaturas locales, y hasta la fecha el Ejecutivo aún sigue teniendo bastante injerencia en los asuntos municipales de mayor trascendencia, ya que los postulados de autonomía, elección directa, libre administración de su hacienda y suficiencia económica, así como la atribución de personalidad jurídica que consagraron los constituyentes de 1917, como elementos integradores del municipio libre, propiamente nunca tuvieron vigencia debido a la insuficiencia del texto constitucional, siendo por tanto esta reforma una de las respuestas a los reclamos de vigorización municipal, porque completó los rubros tanto económico, político y administrativo del Municipio. Pero a pesar de estos logros realizados aún se sigue buscando perfeccionar su organización y acrecentar sus facultades.

NOVENA.- Las reformas introducidas al artículo 115 constitucional en febrero de 1983 tienden a dar un fortalecimiento al Municipio, por tal motivo el Ejecutivo Federal pensó en señalarle a los municipios los servicios públicos mínimos que debía prestar a la comunidad, mismos que podrán ser desarrollados con la ayuda de los estados, cuando así fuere necesario o lo determinen las leyes, de donde resulta evidente que de los beneficios que ofrece el estado a sus naturales, ninguno es tan básico y esencial como los servicios públicos de un Municipio.

DÉCIMA.- Los servicios públicos que por su propia naturaleza pertenecen a los Ayuntamientos son; agua, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastos, parque y jardines, seguridad pública y tránsito. Estos servicios deben ser suministrados en forma continua, regular, general y uniforme, que en un municipio en constante crecimiento como es el de Ecatepec, el suministro de los servicios públicos no puede ser con la eficiencia proporcional a su requerimiento por factores de tipo geográfico, jurídico, económico e inclusive político, sin que pase desapercibido el esfuerzo que esta realizando en la actualidad el H. Ayuntamiento para tratar de cumplir con su principal fin, que es el bienestar general de su población.

DECIMA PRIMERA.- Del estudio de los diversos servicios públicos que presta el municipio de Ecatepec, considero que no debe pasarse por alto un factor muy importante, que son los altos costos que implica la prestación de los servicios públicos municipales, toda vez que dada la situación del país en materia económica, en los tiempos actuales los municipios se están enfrentando a dos serios problemas: el incremento de costos y una fuerte demanda de servicios públicos que exige y necesita la población y a pesar de ello el ayuntamiento de Ecatepec se esfuerza por tratar de proporcionar los servicios públicos básico a vecindarios construidos sin orden y busca la manera de legalizar su existencia, para llevar energía eléctrica, agua y otros servicios.

DECIMA SEGUNDA.- Para hacer frente a los problemas anteriores el Ayuntamiento debe tener una información completa o más apegada a la realidad para poder determinar el monto de los recursos financieros totales que necesita para suministrar los servicios públicos municipales. Derivado de esto, creo que algunos de los aspectos que el ayuntamiento no debe perder de vista para cumplir con lo dispuesto por la fracción III del artículo 115 constitucional, en relación con los servicios públicos mínimos que un Municipio debe prestar a la población, son los siguientes: a. Cuanto cuesta proveer un servicio. b. Si el costo de mantener un equipo es menor o mayor que reemplazarlo. c. Si es más barato utilizar los servicios de un contratista privado que realizar el servicio. d. Si esta aumentando o disminuyendo el costo por unidad de

servicio. e. Si ahorrará más al eliminar un programa. f. Reducir personal. g. Iniciar o aumentar tarifas. h. Vender equipo que no utilice.

DECIMA TERCERA.- Aunado a lo anterior, considero que el Ayuntamiento deberá continuar con su política de dar prioridad a los programas enfocados al desarrollo social abarcando todos sus aspectos que son adultos mayores, personas con capacidades diferentes, mujeres, jóvenes y sobre todo los niños, sin menoscabo de la atención especial que deberá seguir otorgando a los rubros de seguridad pública y vial, desarrollo económico y administrativo de este Municipio.

DECIMA CUARTA.- En específico por lo que hace a la función actual de la prestación de los servicios públicos el Municipio deberá continuar actualizando tanto a su personal administrativo como a sus sistemas operativos dentro de la vanguardia tecnológica, que además de reducir costos de operación, cumplan con eficiencia en las tareas de atención y respuesta a las demandas ciudadanas.

DECIMA QUINTA.- Hoy en día los prestadores de servicios deben de contar, aparte de un grado de responsabilidad administrativa, con un perfil cuya ética profesional deberá estar acorde con las exigencias que requiere la población, dado que el servicio público es una de las tareas principales para atender a las necesidades más apremiantes de la sociedad actual, y por lo mismo requiere de servidores aptos para las actividades a desempeñar.

## BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. **Teoría General del Derecho Administrativo**. Primer Curso. 16ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2002.
2. ACOSTA ROMERO, MIGUEL. **Compendio de Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa. México. 2003. Parte General.
3. AVILA VILLEGAS, ERUVIEL. **Primer Año Cumpliendo**. Primer Informe 2004. H. Ayuntamiento de Ecatepec. México. 2004.
4. BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. **Derecho Constitucional Mexicano**. Editorial Porrúa. México. 1976.
5. BUITRAGO, IGNACIO. **Elementos de Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa. México. 2004.
6. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. **Elementos de Derecho Administrativo**. 2ª Edición. Editorial Limusa. México. 2004. Primer Curso.
7. DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO y MANUEL LUCERO ESPINOSA. **Compendio de Derecho Administrativo**. Primer Curso. 3ª Edición. Editorial Porrúa. México. 1998.
8. FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE. **Derecho Administrativo**. Panorama del Derecho Mexicano. Editorial Mc. Graw Hill-UNAM. México. 2001.
9. FRAGA, GABINO. **Derecho Administrativo**. 43ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2003.
10. GALINDO CAMACHO, MIGUEL. **Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa. México. 2003.
11. GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. **Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano**. 2ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2003.
12. MARIA HERNANDEZ, ANTONIO. **Derecho Municipal**. Volumen I. Buenos Aires. Ed. De Palma. 1997.
13. MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. **Derecho Administrativo 1er. Y 2do Cursos**. Oxford University Press. México. 2002.
14. MARTINEZ ROBLES, REYNALDO. **El Municipio**. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2004.

15. OCHOA CAMPOS, MOISES. **La Reforma Municipal**. 2ª Edición. Editado por UNAM. México. 1989.
16. QUINTANA ROLDAN, CARLOS F. **Derecho Municipal**. 7ª Edición. Editorial Porrúa. México. 2003.
17. RENDÓN HUERTA BARRERA, TERESITA. **Derecho Municipal**. Editorial Porrúa. México, 1985. Última Edición.
18. ROBLES MARTINEZ, REYNALDO. **El Municipio**. 7ª. Edición. Editorial Porrúa. México. 2004.
19. SÁNCHEZ GOMEZ, NARCISO. **Segundo Curso de Derecho Administrativo**. Editorial Porrúa. México. 2004.
20. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. **Apéndice 1985. Tesis 419. Segunda Sala**. México. 1985.
21. SERRA ROJAS, ANDRES. **Derecho Administrativo**. 17ª Edición, Editorial Porrúa. México. 1998.

#### LEGISLACION.

1. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. 93ª. Edición. Editorial Porrúa.
2. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Reproducción facsimilar del texto original**. Edición del Partido Revolucionario Institucional. México. 1981
4. **Constitución Política del Estado de México**. Editorial SISTA. 2004.
5. **Ley Orgánica Municipal del Estado de México**. Gaceta de Gobierno del Estado de México. Enero 2004.
6. **Bando de Gobierno del Municipio de Ecatepec, Estado de México**. Gaceta de Gobierno del Estado de México. Agosto 2003.
7. **Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004.
8. **Código Civil Federal**. Ediciones Fiscales ISEF. 3ª Edición. México. 2004.