



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE
AMPARO

“ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS
PÚBLICOS MUNICIPALES, LA IMPORTANCIA DE SU
PRESTACIÓN”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

LUIS ERNESTO GUÍZAR TAPIA



ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA.

2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradezco a Dios por darme un Padre que siempre ha estado a mi lado, su apoyo, dedicación y ejemplo han sido fundamentales para lograr este cometido, a él, Teófilo Guízar Mendoza, le dedico este trabajo.

A mis hermanos, David, Marlene, Arturo, Griselda, Ángel y Josue; por su confianza y afecto que siempre me han demostrado.

Al Licenciado Felipe Rosas Martínez, por su motivación, esfuerzo, tiempo y sus certeros comentarios para elaborar este proyecto.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Derecho, por erigir mi camino como profesionista.

A mis ilustres maestros que han impartido sus conocimientos para forjarme como abogado.

A mis amigos, por su apoyo y sus ánimos para concluir este ciclo.

A la vida, Flor de mi corazón.

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

LA IMPORTANCIA DE SU PRESTACIÓN

CAPÍTULO I

¿QUÉ SON LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES?

A. El Municipio.....	1
1. Diversos Conceptos del Municipio.....	1
2. Naturaleza Jurídica del Municipio.....	3
B. Los Servicios Públicos Municipales.....	8
1. Diversas definiciones de los Servicios Públicos Municipales.....	8
2. Finalidad de los Servicios Públicos Municipales.....	10
3. Funcionalidad de los Servicios Públicos Municipales.....	12
a. Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.....	14
b. Alumbrado Público.....	17
c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.....	20
d. Mercados y Centrales de Abasto.....	22
e. Panteones.....	24
f. Rastro.....	25
g. Calles, parques y jardines y su equipamiento.....	27
h. Seguridad Pública, en términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva municipal y tránsito.....	28
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.....	32
C. Elementos del municipio.....	34
1. Territorio Municipio.....	34
2. Población Municipal.....	35
3. Gobierno Municipal.....	35

D. El Ayuntamiento Municipal como principal encargado de proporcionar los servicios Públicos Municipales.....	36
1. Aceptación de ayuntamiento municipal.....	36
2. Integración del ayuntamiento.....	39
a. Miembros de elección Popular.....	39
1) Presidente Municipal.....	40
2) El Síndico.....	41
3) El Regidor.....	42
b. Miembros designados directamente.....	44
1) Secretario del Ayuntamiento.....	44
2) Tesorero Municipal.....	45
3) Oficial Calificador.....	46
4) Coordinador Municipal de Derechos Humanos.....	46
5) Contralor Municipal.....	47

CAPÍTULO II

BREVE BOSQUEJO HISTÓRICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

A. Los Servicios Públicos en el Municipio Romano.....	48
B. Los Servicios Públicos en el Municipio Español.....	51
C. Los Servicios Públicos en la Nueva España.....	55
1. El suministro de Servicios Públicos en el Municipio Colonial.....	58
D. Los Servicios Públicos Municipales en el Siglo XX.....	59
1. Textos Constitucionales.....	60
2. Constitución de 1917.....	63
a. Las Reformas Constitucionales respecto a los Servicios Públicos Municipales.....	63
a.1 Reforma publicada el día 20 de agosto de 1928.....	64
a.2 Reforma publicada el 29 de abril de 1933.....	65
a.3 Reforma publicada el 8 de enero de 1943.....	66

a.4	Reforma publicada el 12 de febrero de 1947.....	66
a.5	Reforma publicada el 17 de octubre de 1953.....	67
a.6	Reforma publicada el 6 de febrero de 1976.....	67
a.7	Reforma publicada el 6 de diciembre de 1977.....	68
a.8	Reforma publicada el 3 de febrero de 1983.....	69
a.9	Reforma publicada el 17 de marzo de 1987.....	79
a.10	Reforma publicada el 23 de diciembre de 1999.....	79
a.11	Reforma publicada el 14 de agosto de 2001.....	85

CAPÍTULO III

DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

A.	Formas de prestación de los servicios públicos municipales.....	86
1.	Administración Pública Centralizada.....	86
2.	Concesión.....	87
a.	Naturaleza Jurídica de la concesión de servicio público.....	88
b.	Elementos de la Concesión.....	91
c.	Conclusión de la concesión del servicio público.....	92
3.	Asociación Intermunicipal.....	93
4.	Fideicomiso Público.....	94
a.	Elementos del Fideicomiso.....	95
b.	Extinción de fideicomiso.....	98
5.	Empresa Paramunicipal.....	98
6.	Órgano Descentralizado.....	100
7.	Convenio con el Estado.....	102
8.	Privatización.....	103
B.	Clasificación de los Servicios Públicos Municipales.....	104
C.	Vías de financiamiento de los servicios públicos.....	107
1.	Ingresos Propios Municipales.....	109
2.	Aportaciones y Participaciones Federales y Estatales.....	111

a. De los Fondos de Aportaciones Federales.....	114
3. Créditos.....	116
4. Fondo de Desastres Naturales.....	118

CAPÍTULO IV

INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL.

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	120
1. Ley de Planeación.....	121
2. Sistema Nacional de Planeación.....	124
B. Constitución Política del Estado de México.....	126
1. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.....	127
2. Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios.....	129
C. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.....	132
1. La Reglamentación Municipal.....	134
D. Plan de Desarrollo Municipal.....	136
1. Comisión de planeación para el desarrollo municipal.....	145
2. Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.....	146
3. Programas Municipales.....	149
4. Bando Municipal.....	152
E. importancia actual del suministro de los servicios públicos municipales.....	154
1. La Participación ciudadana.....	156
Conclusiones.....	161
Bibliografía.....	165

INTRODUCCIÓN

El tema de los servicios públicos municipales, ha sido objeto de estudio de muy distinguidos teóricos del derecho. El servicio público, causo revuelo desde su aparición en la Constitución de Cádiz de 1812; ya que al principio se le veía como sinónimo de administración pública, y ahora, por falta de atención doctrinal y, por errores de técnica legislativa, puede confundirse con los términos de obra pública y función pública, fundado esto con lo establecido en la Constitución Federal, concretamente en la fracción tercera del artículo 115. En el presente trabajo abordaremos la temática para entender lo qué es un servicio público y cuáles son los elementos para que tenga el carácter municipal; tenemos que aclarar que a lo largo de la monografía trataremos sobre la importancia de la prestación de los servicios públicos municipales.

Para lograr nuestro cometido, comenzaremos a estudiar diversos conceptos sobre el municipio, así como los elementos que lo componen; analizaremos conceptos sobre el servicio público municipal y su funcionalidad; incluiremos al ayuntamiento, como órgano de gobierno del municipio, para concretizar con las atribuciones de sus integrantes y su responsabilidad hacia los habitantes del municipio respecto a la prestación de forma eficiente y eficaz de los servicios públicos municipales.

En el segundo capítulo, haremos un breve recorrido por la vasta historia universal, ya que encontraremos servicios públicos que se brindaban en el antiguo pueblo romano, seguiremos con los servicios proporcionados en España, para incorporarnos en el estudio de aquellos servicios públicos que existieron en Nueva España y finalizaremos con el estudio de aquellos textos constitucionales, hasta llegar a la última reforma del artículo 115 de nuestra Carta Magna, que tengan relación con los antecedentes de los servicios públicos y cuya evolución nos lleve a descubrir el carácter de lo municipal.

Dentro del capítulo tercero, analizaremos cada una de las posibles opciones para suministrar los servicios públicos municipales, desde la tradicional forma directa por medio de las dependencias de la administración pública centralizada, a través del ayuntamiento, hasta la otorgada por medio de particulares como la concesión; veremos clasificaciones que han hecho algunos tratadistas de la materia y

concluiremos con las vías de captación de recursos económicos con que cuentan municipios para que proporcionen eficientemente el servicio público.

En el cuarto capítulo, estudiaremos la planeación municipal, tema importante por que ahí se establecen las reglas de coordinación y los métodos de participación entre los tres ámbitos de gobierno para concretar los objetivos de desarrollo del municipio en concordancia con los fines sociales, económicos, ambientales y políticos plasmados en los programas que habilitan las acciones para prestar de forma amplia los servicios públicos municipales. De ahí que, nos basemos en la Constitución Federal y en la Constitución del Estado de México, incluiremos sus respectivas leyes de planeación, que nos remitirán a los sistemas de planeación, para comprender la necesidad de la coordinación y participación en la elaboración del plan de desarrollo municipal y las comisiones que se deben integrar para su realización.

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

LA IMPORTANCIA DE SU PRESTACIÓN

CAPÍTULO I

¿QUÉ SON LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES?

En este capítulo se analizarán algunos conceptos fundamentales en torno al municipio y los elementos que lo identifican; igualmente estudiaremos al ayuntamiento, como eje central para la integración del municipio, partiremos de una definición y examinaremos las atribuciones de las autoridades municipales, tanto de miembros de elección popular como los de designación directa, por parte del presidente municipal. Así mismo, estableceremos la definición, finalidad y funcionalidad de los servicios públicos municipales.

A. El Municipio

1. *Diversos Conceptos del Municipio.*

La voz *Municipium* surge en Roma. Se compone del sustantivo *munus*, que significa cargo, obligación, tarea; y del verbo *capere* que se refiere a encargarse de algo, tomar a su cargo, de ahí que “etimológicamente hacia referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañían a la vida comunitaria.”¹

Al respecto, el Diccionario Jurídico Mexicano, establece: “Del latín *municipium*. Es la organización político administrativa que sirve de base a la división territorial y

¹ FERNÁNDEZ RUIZ Jorge. *Servicios Públicos Municipales*. México. Instituto Nacional de Administración Pública-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2002, Pág. 41.

organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano, municipios, estados y federación.”²

El Municipio es la unidad básica de la administración territorial en México. El Estado se organiza en un conjunto de entidades públicas, que tienen una base territorial, de modo que puede decirse que su territorio se estructura en municipios, estos se dividen en ciudades, villas, pueblos, rancherías o caseríos; dichas entidades suelen gozar de autonomía para la gestión o administración de sus respectivos intereses.

El municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, que estará integrado por un presidente municipal y un número de regidores y síndicos según lo determine la ley, tomando en cuenta el número de habitantes de cada municipio. El ayuntamiento ejercerá competencia exclusiva sobre el municipio y no existirá autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.³

Por su parte, el constitucionalista José Gamas Torruco, establece que el municipio es:

“Una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales; en este aspecto el municipio dispone de una esfera particular de competencia reducida a éstos.”⁴

El municipio estará investido de personalidad jurídica que le permitirá tener una denominación, un ámbito espacial determinado, obligaciones y derechos específicos y

² Diccionario Jurídico Mexicano, “*Municipio*”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2004, Pág. 2568.

³ Véase el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ GAMAS TORRUCO, José. *Derecho Constitucional*. México, Editorial Porrúa, 1998, Pág. 268.

órganos que desarrollen las funciones y atribuciones que le serán otorgadas. También tendrá un patrimonio, que manejará conforme a la ley, administrará libremente su hacienda y percibirá las contribuciones que establezcan los Estados.

Igualmente, el profesor Carlos Quintana Roldán, manifiesta que el municipio, “es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado.”⁵

La definición que para el municipio proponemos, es: “Una entidad jurídico-colectiva de derecho público, cuya organización social está delimitada por un territorio, bajo un sistema de gobierno representativo y popular el cual estará dotado de personalidad jurídica y un patrimonio propio que manejará conforme a la ley, es gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente, síndicos y regidores; cuya finalidad será preservar el orden público, y satisfacer las necesidades generales y básicas de los habitantes con la creación de obras y la prestación de los servicios públicos de carácter municipal.”

2.- Naturaleza Jurídica del Municipio.

El Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala en su artículo 115:

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

1. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno

⁵ QUINTANA ROLDÁN, Carlos. *Derecho Municipal*. 5ª Edición, México, Editorial Porrúa, 2001, Pág. 6.

municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

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

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

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

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

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

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

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.

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 observarán 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 que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

De aquí se desprende lo siguiente:

- a) Los Estados estarán divididos para cualquier efecto legal en municipios, que es, como ya vimos, una corporación determinada y delimitada geográficamente, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propio.
- b) El municipio tiene una personalidad jurídica y como consecuencia de ello una denominación, un ámbito espacial determinado, un patrimonio, derechos y obligaciones, y órganos que desarrollan las funciones y atribuciones que les son otorgadas.
- c) Los órganos municipales aplican el orden estatal dentro de su zona geográfica, que constituye su propio ámbito espacial, conservando la autonomía de gestión en la zona de su competencia.
- d) Como base de organización política, el municipio otorga a los ciudadanos el derecho a elegir sus propias autoridades mediante sufragio universal para formar el ayuntamiento; ésta es una atribución que las constituciones locales otorgan a los municipios.

- e) El municipio tiene a su cargo funciones, obras y servicios públicos específicamente de carácter municipal.
- f) Para la eficaz prestación de los servicios públicos municipales, los municipios pueden coordinarse y asociarse entre sí; y en caso de que dicha asociación sea entre municipios de diversos Estados, se deberá contar con la aprobación de sus respectivas legislaturas.
- g) Cuenta con un sistema democrático de elección de miembros del ayuntamiento, así como el principio de no reelección de las autoridades municipales y la facultad de suspender o revocar el mandato de alguno de ellos.

B. Los Servicios Públicos Municipales.

1. Diversas definiciones de los Servicios Públicos Municipales.

Los Servicios Públicos Municipales, son una de las actividades municipales de mayor relevancia por estar cotidianamente en contacto directo y de forma exclusiva para satisfacer necesidades básicas de carácter general de los habitantes del municipio y son atribuidos a la administración pública, quien las puede realizar directamente por medio de una dependencia de la administración pública, como es una dirección, un departamento o una oficina; o de manera indirecta a través de particulares, bajo el régimen de concesión.

En derecho administrativo, se define al Servicio Público:

“Una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro- la satisfacción de una

necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.”⁶

Por su parte el maestro Eduardo López Sosa, establece que el Servicio Público Municipal es:

“Una actividad técnico-especializada, que se realiza de manera general, permanente, regular, uniforme y continua, a cargo del ayuntamiento, para satisfacer las necesidades colectivas de los habitantes del municipio.”⁷

Igualmente, entenderemos por Servicio Público, de acuerdo al Dr. Jorge Fernández Ruiz:

“Toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.”⁸

La definición que proponemos para servicio público municipal, es la siguiente:

“El servicio público es aquella actividad que realiza el ente municipal cuyos recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales se destina a satisfacer necesidades básicas generales en beneficio de la población; cuenta con las características de adaptabilidad, continuidad, igualdad, permanencia y regularidad; puede ser realizado directamente por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares; o bien, indirectamente por diversos medios como la concesión.”

⁶ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho administrativo*; tomo I pagina 345.

⁷ LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. 2^o edición, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999, Pág. 185.

⁸ FERNÁNDEZ RUIZ Jorge. Op. Cit. Pág. 121.

2.-Finalidad de los Servicios Públicos Municipales.

La finalidad del servicio público es llevar su prestación al mayor número de habitantes posibles en condiciones de igualdad, continuidad y regularidad para satisfacer necesidades colectivas básicas de carácter general y como consecuencia de ello, el municipio realiza, dentro de su ámbito de competencia, la función pública, la obra pública y la prestación de los Servicios Públicos Municipales.

El Estado ejerce la función pública en cualquiera de sus tres ordenes de competencia, Federal, Estatal y Municipal; ahora bien, por función pública entendemos, “la actividad esencial y mínima del estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía, que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa”.⁹

Por su parte , el maestro Andrés Serra Rojas, afirma que la Obra Pública, debe entenderse como “la realizada o producida por el ente estatal –federación, entidad federativa, municipio- o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinada al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.”¹⁰

El servicio público está destinado a la satisfacción de necesidades básicas y generales que son atribuidas a la administración pública, quien las realiza directamente o de manera indirecta a través de particulares. La administración pública involucra la necesidad de poner al alcance de todo individuo la prestación de los Servicios Públicos Municipales, estos tienen que ser asegurados, regulados, y controlados por los gobernantes al mejor costo posible y bajo condiciones que garanticen su aprovechamiento, sin que medie finalidad de lucro.

⁹ *Ibíd.* Pág. 87.

¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Op. Cit.* Pág. 325.

De ahí que al Servicio Público también lo veamos como: “La actividad técnica que el Estado declara de interés general por que tiende a satisfacer una necesidad colectiva, en el entendido de que dicha satisfacción se realiza a través de prestaciones directas e individualizadas a los usuarios de un servicio.”¹¹

El Servicio Público se puede brindar bajo alguna de las siguientes características:

- a) Adaptabilidad. Es la posibilidad de aprovechar la tecnología en la prestación del Servicio a fin de mejorar las condiciones en que se presta. “Considera que la prestación correspondiente se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes, logrando prestar un mejor servicio, acorde con el desarrollo social.”¹²
- b) Continuidad. El Servicio debe prestarse de forma ininterrumpida, cubriendo el horario establecido o las circunstancias específicas de su prestación. “La continuidad garantiza la prestación del servicio para la satisfacción de una necesidad constante en la sociedad urbana.”¹³
- c) Gratuidad. El servicio se presta por el ayuntamiento sin que medie alguna contraprestación económica hacia él, por ejemplo, el alumbrado público.
- d) Generalidad. Consiste en que el servicio público este al alcance de toda persona, previo cumplimiento de los propios requisitos del servicio del que se trate. Al respecto, el tratadista, Andrés Serra Rojas, afirma que la generalidad de un servicio público radica en que: “todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios

¹¹ VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Municipal. México*, Porrúa, 2003. Pág. 209.

¹² AÑORVE BAÑOS, Manuel. *Servicios Públicos Municipales*. 1ª ed., México, Porrúa, 1998, Pág. 90.

¹³ MANUAL DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES, México, Banobras-INAP, 1989, Pág.141.

públicos de acuerdo con las normas que los rigen, es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones al mismo.”¹⁴

- e) Igualdad. El servicio público debe darse sin distinción del usuario que lo utilice siempre y cuando cubra cabalmente los requisitos determinados por la ley. “Este principio significa que un servicio debe proporcionar a todos los integrantes de la comunidad, sin incurrir en distinciones, favoritismos ni discriminaciones, buscando que las ventajas de los servicios beneficien a las mayorías.”¹⁵
- f) Permanencia. Esta característica radica en “mantener la prestación del servicio mientras subsista la necesidad de carácter general que pretende satisfacer.”¹⁶
- g) Regularidad. El Servicio Público debe prestarse de forma uniforme, observando lo que disponga la ley para su función, para que el servicio se preste de forma eficiente y normal.

3. Funcionalidad de los Servicios Públicos Municipales.

Con motivo de las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 Constitucional en su fracción III, se establecen las funciones y los servicios públicos que estarán a cargo del municipio:

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

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 105.

¹⁵ MEJÍA LIRA, José. Servicios Públicos Municipales. 2ª edición. México. Universidad Autónoma del Estado de México, 2001, Pág. 32.

¹⁶ Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Op. Cit. Pág. 107

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.

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 observarán 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 que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

a. Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

El Servicio de agua potable, tiene como usuarios a un conjunto de personas, tanto físicas como morales, que hacen uso de la misma para satisfacer necesidades individuales, colectivas, productivas o sociales. La importancia del agua potable radica en que sirve, entre otras cosas para el bienestar y sobrevivencia de la población. Tiene que abastecerse en cuanto a cantidad, calidad y con la salubridad que la comunidad lo requiera.

1) Definición.

El agua potable es un servicio público que comprende el abastecimiento de agua en condiciones sanitarias adecuadas para el uso y consumo humano bajo estándares de calidad sustentadas en Normas Oficiales Mexicanas.

El Servicio Público de Agua potable, se puede entender como: “La actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en disponer en cantidad suficiente de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.”¹⁷

¹⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Derecho Administrativo, (Servicios Públicos)*, México, Editorial Porrúa, 1995 Pág. 380.

2) Clasificación.

El suministro de agua potable es un servicio público propio,¹⁸ por ser determinado por la ley para satisfacer una necesidad de carácter general. Este servicio es prestado, previa satisfacción de requisitos de conexión, a favor de personas específicas y determinadas, haciéndolo un servicio público singular. Es indispensable por ser importante tanto para el consumo humano como para mantener condiciones de higiene entre la población.

Al respecto, la Ley del Agua del Estado de México,¹⁹ establece que los organismos prestadores de este servicio, lo proporcionarán considerando el uso doméstico, comercial industrial y recreativo; y las personas que están obligados a contratar y recibir dicho servicio, son los propietarios o poseedores de inmuebles destinados para uso doméstico, comercial, o industrial.

3) Formas de Prestación.

El establecimiento, funcionamiento y organización del suministro de agua potable puede estar a cargo de la administración pública centralizada, o en su caso, brindarse por un organismo descentralizado.

Para una eficiente prestación de este servicio, se puede optar por crear un organismo público descentralizado; por ejemplo, en el municipio de Chimalhuacán, del Estado de México, la prestación de este servicio está a cargo del organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, denominado "Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento", "ODAPAS";²⁰ cuyas

¹⁸ Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Servicios Públicos Municipales. Op. Cit. Pág. 220.

¹⁹ Cfr. Artículo 62 de la Ley del Agua del Estado de México, publicada el primero de septiembre de 1998.

²⁰ Bando Municipal de Chimalhuacán, Estado de México, publicado el 29 de enero de 2008., al respecto el artículo 34 establece que el servicio público podrá prestarse por organismos públicos descentralizados de carácter municipal, estatal y federal.

funciones destacan brindar el suministro del agua, así como la colocación y mantenimiento de la red de alcantarillado.

Con respecto al drenaje, al igual que el agua potable, es de suma importancia, por que en aquel se establecen las condiciones mínimas de uso, disposición, y tratamiento de aguas residuales; este servicio se orienta hacia la planeación y construcción de la infraestructura básica que se requiere para desalojar las aguas, tanto de desperdicios como las pluviales, sin deterioro del medio ambiente, de ahí su importancia, pues, brinda salud a la población.

1) Definición

El drenaje es un servicio público que tiene como función el alejamiento y disposición de las aguas de lluvia, residuales o negras, por medio de conductos subterráneos, hacia lugares especiales para su disposición y tratamiento, y posteriormente asignar el rehúso o vertido en los cauces naturales donde no provoquen efectos peligrosos para la comunidad, el medio ambiente y los recursos naturales.

Por servicio de drenaje, entenderemos la actividad que realiza el organismo prestador de los servicios a través de la red o sistema de conductos y dispositivos para recolectar, conducir, alejar y disponer de las aguas residuales y pluviales.²¹

El Sistema de alcantarillado presta los siguientes servicios:

- a) Establecimiento de drenaje.- sanitario y pluvial
- b) Tratamiento de aguas servidas.
- c) Construcción de la red de drenaje o alcantarillado.- Red primaria, red secundaria y desagüe general.

²¹ Cfr. Artículo 2 de la Ley del Agua del Estado de México.

Al igual que el servicio de agua, están obligados a contratar el servicio de drenaje los propietarios o poseedores inmuebles destinados para uso doméstico, comercial, o industrial.

2) Forma de prestación.

El servicio de drenaje, es un servicio público propio, de gestión directa e indispensable que se proporciona de manera general, continua, permanente y uniforme. Es obligatorio para el usuario y para la administración pública municipal o estatal.

El organismo prestador del servicio, tendrá la facultad de cobrar los derechos y aportaciones que se establezcan a través de cuotas y tarifas para el cobro de los servicios de suministro de agua potable y drenaje.

b. Alumbrado Público.

El servicio de alumbrado público, es importante debido a la finalidad de satisfacer las condiciones básicas de iluminación en espacios públicos y de uso común como calles, plazas, parques y jardines; se brinda a peatones como a vehículos y además alienta la seguridad pública.

1) Definición.

Podemos entender por Servicio de Alumbrado Público, de acuerdo al autor, Jorge Fernández Ruiz, la actividad técnica, asegurada, regulada y controlada por el poder

público que se destina para iluminar el tránsito nocturno de toda persona por la vía pública, por medio de su prestación uniforme, continua, general e “intermitente”.²²

De igual forma, el reglamento del servicio de alumbrado público municipal, del Gobierno del Estado de Colima, establece en su artículo segundo lo que debemos entender por este servicio:

“ARTÍCULO 2.- El alumbrado público es el servicio de luz eléctrica que el Municipio otorga a la comunidad y que se instala en calles, calzadas, plazas, parques, jardines y en general en todos los lugares públicos o de uso común, mediante la instalación de arbotantes, con sistema de luz mercurial o vapor de sodio preferentemente, así como las funciones de mantenimiento y demás similares.”²³

2) Formas de Prestación.

La Constitución Federal, establece en su artículo 27 que corresponderá exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación del servicio público; de ahí que éste no será concesionable.

El servicio de alumbrado público, como lo establece el artículo 115 Constitucional en su tercera fracción está a cargo del municipio; ya que lleva esta actividad por medio de una dependencia de la administración central, organismo desconcentrado o inclusive puede llevarse por medio de órgano descentralizado; sin embargo, todo lo que se refiere a la generación, transmisión, distribución, consumo e instalación de las redes de alumbrado público, corresponderá a la Comisión Federal de Electricidad, Organismo

²² Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, JORGE, Derecho Administrativo, Op. Cit. Pág. 392.

²³ Reglamento del servicio de alumbrado público municipal del gobierno del Estado de Colima (publicado en el periódico oficial del gobierno del Estado de Colima el 25 de mayo del 2002) (reformado, p.o. 22 de marzo de 2003).

Descentralizado de la Administración Pública; o a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. El citado reglamento establece, en su artículo 3, lo que comprende el servicio de alumbrado público.²⁴

Con respecto a este servicio, Jorge Fernández Ruiz, manifiesta que su prestación se establece en base a un contrato de arriendo o locación de servicio, la administración pública municipal, como locataria, encomienda a quien tenga a su cargo el suministro de energía eléctrica, como locador, por tiempo determinado y mediante la remuneración convenida la operación del alumbrado público, sin establecer ninguna relación jurídica entre el locador y la población usuaria del mismo.

3) Clasificación.

El Servicio de alumbrado público es un servicio público propio por que lo determina la ley constitucional. Es un servicio de gestión directa por estar a cargo de la administración pública municipal; se atribuye al municipio su establecimiento, organización y funcionamiento mediante una dirección, dependencia u oficina. Es de régimen de monopolio, por la exclusividad que el Estado, o el municipio en nuestro caso, tiene para su prestación.

²⁴ a).- La planeación estratégica del alumbrado público en el Municipio.

b).- La instalación de arbotantes con sistema electromecánico o electrónico que genere la iluminación en calles, calzadas, edificios públicos, y lugares de uso común.

c).- La realización de todas las obras de instalaciones, trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público en el Municipio.

d).- La aplicación de políticas para implantar el sistema de alumbrado integral, y austero en el Municipio.

e).- La ampliación del servicio cuando las necesidades de la población o comunidad lo requieran.

Para hacer frente al costo del consumo de este servicio, que puede ser una carga financiera para el municipio, podría establecerse un derecho sobre el cobro del mismo, siempre y cuando este contemplado en la Ley de Ingresos Municipal.

c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

Este servicio público comprende, de acuerdo al tratadista, José Mejía Lira: “varias actividades como son la limpieza de las calles, banquetas, plazas, predios, jardines, mercados y otras áreas públicas; la recolección de basura, desperdicios o residuos provenientes de la vía pública, de las casas habitacionales, de edificios públicos y otras áreas; el transporte de la basura y desperdicios a los lugares de ubicación destinados por el ayuntamiento y el procesamiento y aprovechamiento posterior de la basura”.²⁵

1) Definición.

Podemos definir al servicio público de limpia, como la actividad realizada por el ente municipal, cuyos recursos humanos, técnicos, financieros y tecnológicos destina para aseo de la vía pública y de los lugares públicos urbanos, para su posterior traslado, tratamiento, clasificación y disposición final, para satisfacción de necesidades básicas de carácter general de los habitantes del municipio con la finalidad de mantener un ambiente saludable; igualmente se podrá prestar por medio de particulares, a través de la concesión, dicha actividad deberá prestarse de forma obligatoria, permanente, general, continua y regular.

La autora Teresita Rendón Huerta, nos sintetiza lo que debemos entender por este servicio: “El servicio de limpia consiste en barrer, recolectar la basura, depositarla en sitios destinados a ello, para que sea seleccionada y posteriormente utilizada.”²⁶

²⁵ MEJÍA LIRA, José. Op.cit. Servicios Públicos Municipales. Pág. 61

²⁶ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. Óp. Cit. pág. 46

2) Clasificación.

El servicio público de limpia y recolección de residuos sólidos, es un servicio público propio, por estar establecido expresamente en la ley; es general, por que se presta a toda la población, ya que los usuarios pueden disponer de los colectores que se destinen para tal fin; indispensable porque evita la suciedad, insalubridad y la contaminación ambiental; esta a cargo de la administración pública, por eso lo debe de ofrecer de forma permanente y continua, ya sea directamente o por medio de particulares.

3) Forma de Prestación.

El servicio público de limpia y recolección de residuos sólidos, como lo establece el artículo 115 Constitucional en su tercera fracción, está a cargo del municipio, a través de una dependencia centralizada como una dirección o un departamento, sin embargo, se puede prestar a través de la figura de la concesión.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México,²⁷ en su capítulo séptimo, dispone en su artículo 125:

“Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

I. Limpia y disposición de desechos;”

Cabe mencionar que el autor Manuel Añorve Baños,²⁸ señala posibles formas de resolver el problema de la basura:

²⁷ La Ley Orgánica Municipal del Estado de México fue publicada en Toluca de Lerdo, el 22 de Septiembre de 1992.

²⁸ AÑORVE BAÑOS, Manuel. Op. Cit., Pág. 96.

- Industrializarla mediante la selección de sus componentes, con el fin de reutilizar los metales, el papel, el cartón y el empleo de la materia orgánica como fertilizante.
- Relleno sanitario, utilizando la basura para rellenar depresiones en terrenos que posteriormente, al ser cubiertos por una capa de tierra, pueden convertirse en zonas verdes.

d. Mercados y Centrales de Abasto

Los Mercados y Centrales de Abasto, constituyen uno de los servicios públicos que tradicionalmente le corresponden al municipio. Su importancia estriba en que las personas pueden acudir a comprar mercancías que, bajo condiciones de competencia, pueden promover alta calidad y mejorar precios establecidos.

1) Definición.

El mercado municipal es el lugar que el ayuntamiento destina para la compra y venta, ya sea al mayoreo o menudeo, de productos alimenticios o enseres domésticos.

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), ahora Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), en su guía técnica no. 17, define al mercado como: “Una unidad comercial estructurada con base en la organización de pequeños comerciantes, que proporcionan a la población un abastecimiento adecuado de productos básicos de consumo en condiciones higiénicas y sanitarias.”²⁹

²⁹ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Mercados. Guía técnica 17. 2ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1993, P. 17.

Por otro lado, se entiende a la central de abastos como: “Una unidad comercial de distribución de productos alimenticios, que proporcionan a la población servicios de abastecimiento de productos básicos al mayoreo, a través de instalaciones que permiten concentrar los productos provenientes de diferentes centros de producción, para después surtir de estos a los comerciantes detallistas.”³⁰

Podemos entender por servicio público de mercados y centrales de abasto:

La actividad realizada por el ente municipal cuyos recursos, humanos, tecnológicos, financieros y materiales se destinan a satisfacer necesidades de carácter general para proporcionar productos y enseres domésticos, así como servicios básicos a toda la población de forma continua, permanente y regular por medio de una unidad administrativa, dirección o dependencia municipal o incluso bajo el régimen de concesión.

2) Clasificación.

Los mercados y centrales de abasto, se consideran como un servicio público propio, es general, por que toda persona hace uso de las instalaciones; indispensable y de gestión directa, por estar a cargo de la administración pública municipal, sin embargo, este servicio puede ser objeto de una concesión. Es proporcionado de forma general, gratuita, continua y permanente por el municipio.

El ejercicio del comercio en los mercados y centrales de abasto, es realizado libremente por comerciantes particulares, que pueden ser de tipo permanente o temporal, siempre y cuando cuenten con la autorización del ayuntamiento y la licencia de funcionamiento.

³⁰ *Ibídem*, pàg.15.

e. Panteones

En la mayoría de los municipios del país, éste servicio es prestado por los ayuntamientos cuyas instalaciones deben ser adecuadas para el buen funcionamiento en beneficio de la comunidad. Los panteones son lugares propios para llevar a cabo los servicios funerarios, tales como la inhumación, exhumación y cremación de cadáveres.

1) Definición.

Entendemos por Servicio Público de Panteones, la actividad realizada directamente por la administración pública municipal o indirectamente, a través de los particulares, por medio de la concesión; para satisfacer la necesidad básica de cremar, inhumar o exhumar los cadáveres y restos humanos; dicha actividad deberá prestarse de forma, permanente, general, continua y regular.

Este servicio regularmente “consiste en venta o renta de derechos de predio, inhumación, exhumación y/o cremación de cadáveres. Se exige además de las criptas, fosas, gavetas y servicios, la existencia de un columbario y un osario. En este último se depositan los restos humanos áridos.”³¹

2) Clasificación.

Es un Servicio Público Propio, por estar determinado por la ley, satisface una necesidad de carácter general; indispensable en términos de salud pública; intermitente por proporcionarse en un horario específico; oneroso en cuanto al pago; de gestión directa o indirecta, según sea quien satisfaga dicho servicio.

3) Forma de Gestión.

El artículo 115 Constitucional, en su fracción tercera, establece este servicio público a cargo de la administración municipal, ya sea mediante una dirección o un

³¹ MEJIA LIRA, José. Servicios Públicos Municipales. Op. Cit. Pág. 70

departamento; sin embargo, se puede satisfacer la prestación por medio de particulares a través de la concesión.

f. Rastro

Los rastros constituyen un servicio público que es prestado tradicionalmente por los municipios. Su objetivo es proporcionar las instalaciones adecuadas, en condiciones higiénicas y sanitarias para realizar el sacrificio de animales, previa inspección de la Secretaria de Salud, mediante los procedimientos más convenientes para el consumo humano.

La importancia del rastro, estriba en que ahí pueden adquirirse directamente productos cárnicos, así, ya sin intermediario, los precios suelen ser más bajos que en el mercado o la central de abastos, además que la Secretaria de Salud verifica que dicha carne cubra “Normas Oficiales Mexicanas”, que garantizan la calidad e higiene.

1) Definición.

Entendemos por Rastro Municipal:

“Las instalaciones físicas propiedad del municipio, que se destinan al sacrificio de animales que posteriormente serán consumidos por la población como alimento. Para cumplir con su cometido cuenta con personal, equipo y herramientas necesarias para su operación, permitiendo realizar en un lugar apropiado toda la matanza de animales en el municipio; generalmente comprende las áreas destinadas a los corrales de desembarque y de depósito, así como a la matanza”.³²

³² Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Mercados. Guía técnica 21. 2ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1993, pág. 21.

Al respecto, nos comenta el autor Jorge Fernández Ruiz:

“Es la actividad Técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de consumir alimentos cárnicos en condiciones aptas para el consumo humano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder publico, con sujeción a un mutable régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona”.³³

2) Tipos de Rastros.

Los rastros se clasifican dependiendo del tipo de actividad que realizan y por la finalidad para la que fueron creados. Existen dos tipos de rastros, están los rastros Tipo Inversión Federal (aquellos más sofisticados, donde se permite la industrialización de la carne), y los rastros Tipo Inspección de la Secretaria de Salud o mejor conocidos como municipales.

En los rastros municipales, el equipamiento que se requiere para su funcionamiento es muy elemental, la Secretarias de Salud inspecciona el control sanitario de la carne.

Las funciones que comprende son:

“Matanza, que es el degüello y evisceración de los animales, corte de cuerno, limpia de pieles y lavado de vísceras; manejo de canales, que consiste en el corte de carnes y la comercialización directa, en donde se expenden los productos derivados del sacrificio del ganado.”³⁴

³³ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Derecho administrativo (Servicios Públicos). Op. Cit., Pág. 400.

³⁴ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Rastros. Guía técnica 17. 2ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1993, Pág. 11.

3) Clasificación del Servicio Público de Rastro.

Es un servicio público propio, por estar determinado por la Constitución y en las leyes orgánicas; es obligatorio para toda persona que trate de realizar el sacrificio de animales para vender sus productos y la garantía se sustenta en que en un rastro la autoridad sanitaria inspeccionará la matanza de animales que se destinarán para consumo humano; intermitente, por proporcionarse en un determinado horario.

4) Forma de Prestación.

El artículo 115 Constitucional en su fracción tercera establece la prestación de este servicio público a cargo del Ayuntamiento, mediante una dependencia de la administración municipal, así que su prestación es general y directa; sin embargo, puede brindarse a través de particulares bajo la figura de la concesión.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en su artículo 125:

“Artículo 125.- Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

VII. Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas;”

Sin embargo, de acuerdo a la doctrina, es conveniente señalar que se trata de una obra pública y no de un servicio público, pues aquella sirve como la infraestructura de calles, parques, plazas y aéreas recreativas, así como para el servicio público de transporte, limpia y alumbrado público.

La obra pública es considerada como todo trabajo que tenga por objeto crear, construir, dar mantenimiento, reparar, conservar, demoler o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de la Ley, destinados a un servicio público o al uso común.³⁵

En materia de obra pública, en el Ayuntamiento destacan las siguientes atribuciones:³⁶

- La programación de la obra pública se hará conforme a lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal.
- La ejecución de obra pública se puede llevar a cabo bajo el esquema de cooperación con la comunidad.
- Impulsar, mediante el sistema de cooperación, la construcción y mejoramiento de la infraestructura y equipamiento urbano, a través de la aportación o donación de obras y equipo al Ayuntamiento.

h. Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 constitucional, policía preventiva y tránsito.

El Municipio, como lo establecen los artículo 115 Constitucional, fracción tercera, y el artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su fracción octava, tiene a su cargo, inadecuadamente el llamado servicio público de seguridad pública, policía preventiva y tránsito; ya que se establece conjuntamente con el artículo 21 Constitucional, sin embargo, en este precepto, y correctamente, la seguridad pública es y cumple con una función del Estado; entonces, es aquí donde existe una

³⁵ Cfr. Artículo 2 de la Ley de Obra Pública del Estado de México, Publicada el 26 de septiembre de 1984 en la Gaceta de Gobierno.

³⁶ Al respecto, también puede consultarse el Bando Municipal de Chimalhuacán en su artículo 126 en relación a la obra pública.

imprecisión técnico-jurídica, pues no queda claro si la seguridad pública es una Función del Estado o un Servicio Público que brinda el municipio.

Con la reforma al artículo 21 Constitucional del día 31 de diciembre de 1994, se consideró a la seguridad pública específicamente como una función pública, contrario a la disposición del artículo 115 Constitucional que desde 1983 enumeró en su fracción tercera, y ahí el error, a la seguridad pública como un servicio público a cargo del municipio, así quedó contemplada una confusión en cuanto a la naturaleza jurídica de la seguridad pública, por que hasta este momento y sobre todo con la reforma de 1999, se considera a la seguridad pública, simultáneamente y por falta de precisión técnica y jurídica, como una función pública y como un servicio público municipal.

Como lo establece el artículo 21 Constitucional, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. La Función Pública que ejerce el Estado la podemos entender como el ejercicio de la potestad de la autoridad estatal. Para llevar a cabo ese ejercicio, el Estado utiliza el poder público; es decir, la capacidad que tiene el estado de imponer su voluntad a toda la población a través de las funciones administrativas, judiciales y legislativas, para lograr los fines de interés público que le son inherentes, como establecer y mantener el bien, la paz y orden públicos, disponiendo incluso del monopolio de la coacción.

La Seguridad Pública es una Función Estatal, tanto por el monopolio de la coacción que tiene el estado, como por el ejercicio de la potestad de la autoridad estatal; mientras que un servicio público tiene como fin la satisfacción de una necesidad de carácter general y sobre todo que se puede delegar su prestación a los particulares, a través de la concesión. De esta forma, la seguridad pública, no puede ser considerada al mismo tiempo un servicio público y una función pública.

El maestro Jorge Fernández Ruiz, establece que la Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 Constitucional y el tránsito “son exclusivamente funciones públicas cuyo desempeño conlleva el ejercicio del imperio, de la potestad y de la autoridad del municipio”.³⁷

³⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Servicios Públicos Municipales. Op. Cit. pág. 153.

A pesar de dicha disparidad técnica, el Estado está obligado a preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país y en nuestro caso del municipio, respetando los derechos fundamentales de las personas, observando siempre los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo y honradez; de igual forma no puede delegar ni concesionar a los particulares el uso de la fuerza o la coerción para que se cumpla la ley.

1) Definición.

La Seguridad Pública es aquel “conjunto de normas, políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema de control penal y el de policía administrativa”.³⁸

De igual forma, entenderemos por Seguridad Pública: “el conjunto de acciones que realiza la autoridad municipal para garantizar la tranquilidad, paz y protección de la integridad física y moral de la población, mediante la vigilancia, prevención de actos delictuosos y orientación ciudadana que proporciona la corporación de policía y los comités de protección civil al conjunto de la comunidad”.³⁹

2) Objeto de la Seguridad Pública municipal.

- a) Garantizar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en la materia que tengan vigencia dentro del municipio.

³⁸ NUÑEZ GONZALEZ, Teodoro. “Seguridad pública municipal”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 65, México, INAP, enero de 2002.

³⁹ CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. La seguridad pública municipal. Guía técnica 24, 2ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1993, p. 5.

- b) Guardar el orden público en el territorio municipal; vigilar y corregir la conducta de los individuos que tienden a contravenir las disposiciones legales municipales; y prevenir los hechos que vulneran el orden y la paz pública.

Al respecto, La Ley de Seguridad Pública del Estado de México,⁴⁰ establece:

“Artículo 2.- La seguridad pública preventiva es una función a cargo del Estado y de los Municipios dentro de sus respectivas competencias, y tiene como función:

- I.- Salvaguardar la integridad, derechos y bienes de las personas.
- II.-Preservar las libertades, el orden y la paz públicos, con estricto apego a la protección de los derechos humanos.
- III.-Prevenir la comisión de delitos e infracciones a las disposiciones administrativas estatales y municipales.”

3) La Función de la policía.

La principal función de la policía es mantener el orden y la paz pública, así como el bienestar y tranquilidad de la comunidad. Dicha función, se llevará a través de los cuerpos de seguridad pública estatal y municipal, en sus respectivos ámbitos de competencia.

En materia de seguridad pública son autoridades municipales:⁴¹

- I. Ayuntamiento.
- II. Presidente Municipal
- III. Director de Seguridad Pública Municipal

⁴⁰ Ley de Seguridad Pública del Estado de México, promulgada el 8 de marzo de 1999 y reformada el 31 de diciembre de 2007.

⁴¹ Consúltense de igual forma los artículos 5 y 15 y 16 de la citada Ley de Seguridad Pública.

IV. Miembros de los cuerpos de policía preventiva de seguridad pública en ejercicio de sus funciones.

La función de policía está compuesta por actividades del cuerpo policiaco y sus órganos auxiliares, de las que se destacan las siguientes:⁴²

- Vigilancia, a fin de mantener estable el orden público y la Prevención del delito.
- Detención de infractores y auxilio al Ministerio Público en la persecución de presuntos delincuentes.
- Protección de la ciudadanía, de los bienes y vigilancia de la circulación de vehículos y peatones en el Municipio, en coordinación con las autoridades del Estado.

En el Ayuntamiento, la seguridad pública, estará a cargo de la policía municipal y la jefatura corresponde al Presidente Municipal, estando encomendado su mando al Director General de Seguridad Pública Municipal, el cual se designará y removerá en términos de lo establecido en la Ley Orgánica Municipal. La Dirección General de Seguridad Pública Municipal, tiene por objeto mantener la seguridad y el orden público dentro del territorio del municipio, en términos de la Ley Orgánica Municipal. Sus funciones son de vigilancia y defensa para prevenir y evitar los delitos por los medios adecuados y concretos que protejan eficazmente la vida, la integridad, la propiedad, la libertad de los individuos, el orden y la tranquilidad de la sociedad.⁴³

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.

Aparte de los servicios públicos, instituidos en la Constitución, hay otros que están a cargo del municipio, en base a la Ley Orgánica o al bando municipal.

⁴² http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL_laseguridad_publica_municipal.

⁴³ Cfr. Bando Municipal de Chimalhuacán, artículos 59, 60 y 78.

El artículo 125 de la Ley Orgánica del Estado de México, incluye, aparte de los servicios que están a cargo de los Municipios en el artículo 115 fracción tercera, los siguientes:

“Artículo 125.- Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los siguientes:

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.”

Respecto al Ayuntamiento, tenemos que atenderá de igual forma servicios que incluye la fracción tercera del artículo 115 Constitucional, así como los establecidos por la Ley Orgánica e incluso los mencionados en su Bando Municipal:

“ARTÍCULO 31.- El H. Ayuntamiento atenderá la prestación de los servicios públicos municipales siguientes:

IX.- Protección, preservación, embellecimiento y mejoramiento del medio ambiente y ecología, control de zoonosis y fauna nociva.

X.- Culturales y de asistencia social.

XII.- Los demás servicios públicos que el H. Ayuntamiento apruebe para el beneficio social de la población o que le deleguen o convenga con el estado o con la federación.”

De ahí que inclusive, el ayuntamiento deje abierta la posibilidad de brindar los demás servicios públicos que considere pertinentes.

C. Elementos del municipio.

Para poder entender los elementos del municipio. Es necesario referirnos a éste, como la entidad geográfica y política compuesta por una población, un gobierno y un territorio. El municipio es una extensión del territorio del estado que puede tener varios centros de población, todos ellos bajo la autoridad del gobierno municipal.

1.-Territorio Municipal.

Lo entendemos como el ámbito espacial de vigencia del orden jurídico municipal donde se establece la población que radica dentro del municipio, este espacio geográfico es propio y no puede ser compartido con otro municipio, es decir, no existe el territorio en condominio; sin embargo, comparte el territorio con el estado por que el municipio es la base de la división territorial y de su organización política y administrativa.

El maestro, José Gamas Torruco, establece que el territorio es el ámbito espacial en que actúa la nación y donde se aplica el orden jurídico que determina a través de los órganos estatales. Además que es una condición de existencia del Estado, donde viven y actúan lo individuos que lo componen.⁴⁴

La división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos. Dichas

⁴⁴ GAMAS TORRUCO, José. Op. Cit. Págs. 233-235

localidades municipales podrán tener las siguientes categorías políticas: ciudad, villa, pueblo, ranchería y caserío.⁴⁵

2.- Población Municipal.

La constituye el conjunto de personas que habitan dentro del territorio del Estado, o en nuestro caso, dentro del territorio municipal y que están unidos por relaciones de vecindad y de nacionalidad. La nacionalidad es el vínculo jurídico que une a un individuo a un Estado; mientras que la vecindad se adquiere, como lo establece el artículo 14 de la Ley Orgánica del Estado de México, por tener residencia efectiva en el territorio del municipio por un período no menor de seis meses; o por manifestar expresamente ante la autoridad municipal el deseo de adquirirla.

La población es un conjunto de personas naturales que habitan en un territorio de manera estable. Este asentamiento estable o residencia exigida a los integrantes de la población excluye a los extranjeros de paso o transeúntes.

3.-Gobierno Municipal.

Al igual que en el estado, el gobierno del municipio como depositario del poder, entendido como “la capacidad de tomar e imponer --en última instancia con uso de la fuerza pública—decisiones obligatorias para toda su población;”⁴⁶ tiene como finalidad esencial crear y mantener el orden público y el bienestar general; esto lo logrará través de la correcta administración y organización de planes y estrategias, para satisfacer las necesidades básicas de toda la población con la prestación los servicios públicos municipales. Según lo establecido en el primer párrafo del artículo 115 Constitucional, el gobierno municipal es llevado a cabo por el ayuntamiento, el cual se conforma del presidente municipal, los síndicos y el número de regidores que la ley establezca,

⁴⁵ Cfr. Ley Orgánica del Estado de México, arts. 7, 8 y 9.

⁴⁶ Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Servicios Públicos Municipales. Op. Cit. Pág. 79

incluyendo a los de representación proporcional, en razón al número de habitantes del municipio.

El municipio, para llevar a cabo su función administradora, detenta el poder, visto como capacidad de imponer decisiones obligatorias para toda la población, incluso con el uso de la fuerza pública.

D. El Ayuntamiento Municipal como principal encargado de proporcionar los Servicios Públicos Municipales.

El artículo 115 Constitucional en su primera fracción, establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que la constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá exclusivamente por medio del ayuntamiento, sin que exista alguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno estatal.

1.-Acepción de ayuntamiento municipal.

La voz “ayuntamiento”, alude, “...en una de sus acepciones a la reunión de dos o más individuos con el propósito de ocuparse de un negocio o tema. En el ambiente de la organización vecinal, se entiende por ayuntamiento el cuerpo colegiado a cuyo cargo está el gobierno y la administración municipal”.⁴⁷

Entenderemos por ayuntamiento, aquel órgano encargado de la administración municipal que “dura en funciones tres o cuatro años y lo integran generalmente, además del presidente municipal, regidores y síndicos, cuyo número es distinto según las necesidades de la localidad; por lo común cuentan también con un tesorero y un

⁴⁷ Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, “Ayuntamiento”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Impreso en Argentina, Editores Rib-Culzoni, 2007, t. I, p. 674.

secretario. Los regidores y síndicos suelen tener asignado algún ramo de la administración (educación, tránsito, mercados, etcétera)".⁴⁸

El ayuntamiento es el principal órgano del municipio, y tiene a su cargo la función administrativa en un cuerpo colegiado, integrado por el presidente municipal o alcalde, los regidores, los síndicos y las autoridades administrativas auxiliares.⁴⁹

Dicho ayuntamiento no depende del gobierno estatal, ni de ningún otro funcionario federal; tal como se desprende de la propia Ley Orgánica del Estado de Jalisco:

⁴⁸ MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo primer y segundo curso. 5ª edición. México. Editorial Oxford University Press. 2005. Pág. 222.

⁴⁹ Cabe hacer mención que La Ley Orgánica del Estado de Jalisco, maneja dentro de la integración del cabildo, la figura del Vicepresidente:

Artículo 11.- Los ayuntamientos de cada Municipio del Estado se integrarán por un Presidente, un Vicepresidente y el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional que se determinan en el artículo siguiente, quienes serán electos popular y directamente mediante planillas; permanecerán en sus cargos tres años y se renovarán en su totalidad al final de cada período.

La función del Vicepresidente será la de suplir en sus ausencias temporales al Presidente Municipal (Artículo 42 de la propia Ley). El Vicepresidente en funciones de Presidente, tendrá todas las facultades y obligaciones que corresponden al Presidente Municipal (artículo 43 de la misma), con excepción de :

- a) Obligar cambiariamente al Ayuntamiento, en forma mancomunada, con el Secretario y el Tesorero municipales;
- b) Proponer al Cabildo los nombramientos de Secretario, Síndico y Tesorero y,
- c) Nombrar a los servidores públicos municipales, cuya designación no sea facultad exclusiva del cabildo; aceptar sus renunciaciones, concederles licencias y removerlos por causa justificada de acuerdo al capítulo II del título noveno de esta ley.

“Artículo 4.- Los ayuntamientos no tendrán ningún superior jerárquico; son independientes entre sí, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éstos y los poderes del Estado.”

Esto no quiere decir que no exista una relación jurídica entre el ayuntamiento y el gobernador, sino que la relación política y administrativa será sin intermediación de un tercero. Las decisiones más importantes del ayuntamiento se toman en cabildo, es decir, en reunión de todos los miembros integrantes. El ayuntamiento como órgano de gobierno durará en su cargo tres años, según lo determinan las leyes constitucionales locales y las leyes orgánicas municipales de cada entidad estatal.

Tenemos por otro lado, la facultad que tienen los ayuntamientos municipales, que se desprenden de sus bandos respectivos y las propias leyes orgánicas con respecto a sus gobernados, entre las que destacan:⁵⁰

- Prestar y reglamentar los servicios públicos.
- Proveer en la esfera administrativa de todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales.
- Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio.

Los ayuntamientos como órganos deliberantes, deberán resolver colegiadamente los asuntos de su competencia; sesionarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución en sesiones que serán públicas, con la asistencia de la mayoría de sus integrantes y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los miembros presentes; las sesiones de los ayuntamientos se celebrarán en la sala de cabildos, que será presidida por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente; y cuando asista público a las sesiones observará respeto y compostura, cuidando quien las presida que por ningún motivo tome parte en las

⁵⁰ Artículo 21 del Bando Municipal de Chimalhuacán.

deliberaciones del ayuntamiento, ni exprese manifestaciones que alteren el orden en el recinto.⁵¹

2.-Integracion del ayuntamiento.

a. Miembros de Elección Popular.

La citada Ley Orgánica del Estado de México, en su título segundo establece que:

“Artículo 15.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.”

Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán por el Presidente Municipal, el Síndico y el número de Regidores en razón directa de la población del domicilio que representen.⁵²

⁵¹ Cfr. Con los artículos del 27 al 30 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

⁵² El artículo 16 de la propia Ley Orgánica del Estado de México, establece:

Artículo 16.- Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;

II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;

III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y

Al respecto, en la Constitución Política del Estado de México, se establece que:

“Artículo 17.- Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.”

1). Presidente Municipal.

Es el responsable del gobierno, de la administración y de la seguridad pública en el municipio, es quien tiene a su cargo la función ejecutiva del ayuntamiento; es “el ejecutor de las acciones de “cabildo”; “preside” el ayuntamiento, y como tal tiene la iniciativa y la responsabilidad de la conducción administrativa y programática, así como las relaciones con la comunidad y las autoridades del estado; tiene el mando de la seguridad pública y es el auxiliar del ejecutivo y del judicial estatales”.⁵³

La Constitución Política del Estado de México, establece en su numeral 113 que la administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan.

El Presidente Municipal tiene entre otras, las siguientes atribuciones:⁵⁴

- a) Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;
- b) Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal;

IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.

⁵³ GAMAS TORRUCO, José. Op. Cit., Pág. 744.

⁵⁴ Cfr. La Constitución política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 128; así como La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en sus artículos 48 al 51 y el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Chimalhuacán, en su numeral 20 fracción segunda.

- c) Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- d) Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- e) Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;

2). El Síndico.

Es el representante jurídico del ayuntamiento en los litigios que sea parte, es el encargado de vigilar el patrimonio y el adecuado ejercicio de la hacienda municipal. Procura y defiende los intereses del ayuntamiento. La figura del síndico puede ser unipersonal, un síndico por ayuntamiento o pluripersonal, es decir, dos o más síndicos, dependiendo del número de la población.

Por Síndico entenderemos al “funcionario municipal electo popularmente que responde ante el Ayuntamiento de la defensa y protección de los intereses municipales; de la gestión de los asuntos y representación jurídica que el cabildo y la ley le otorgan; actúa como asesor legal y en algunos casos como agente del M.P.”⁵⁵

Por otro lado la Ley Orgánica del Estado de México, establece en su capítulo segundo:

“Artículo 52.- Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.”

⁵⁵ Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, “Síndico.” Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Op. Cit. t. IX., p. 660.

Los síndicos tendrán entre otras las siguientes atribuciones:⁵⁶

- a) Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;
- b) Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;

3). El Regidor.

El cuerpo de regidores representa el mayor número de integrantes del ayuntamiento, son participes, al igual que el síndico, en las decisiones de cabildo, son ejecutores de las disposiciones reglamentarias en las diversas ramas del municipio. Su número varia dependiendo que tan grande o pequeño sea el municipio.

El cuerpo de regidores son los “órganos del gobierno municipal que administran los diversos ramos en que se clasifican las atribuciones del municipio frente a sus habitantes, a saber: el funcionamiento de los servicios públicos, tales como los mercados, el agua potable, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería y en su caso las suplencias de la presidencia municipal... son representantes populares electos de forma directa por los vecinos de la población municipal para asumir la titularidad de miembro o integrante del Ayuntamiento que constituye el órgano de gobierno municipal”.⁵⁷

⁵⁶ Cfr., Ley Orgánica del Estado de Tabasco en su artículo 61; La Ley Orgánica del Estado de Colima en su artículo 40 y la Ley Orgánica del Estado de México en su numeral 53.

⁵⁷ Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Op. Cit. t. IX., p. 176.

Para integrar el total de regidores en el Ayuntamiento, se estará a lo dispuesto por el mencionado artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; y en razón al número de habitantes del municipio, se hará la designación de los regidores de representación proporcional.

En la Ley Orgánica del Estado de México, podemos observar algunas atribuciones de los Regidores:⁵⁸

Artículo 55.- Son atribuciones de los regidores, las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales;
- III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento; en las comisiones conferidas por éste y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal;
- IV. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;

⁵⁸ En La multicitada Ley Orgánica del Estado de Colima se encuentra una disposición nueva para el regidor; instituida en el artículo 39, fracción I, que es asistir puntualmente a las sesiones del Cabildo, participando en las discusiones con voz y voto.

En La Ley Orgánica del Estado de Jalisco encontramos las facultades del Regidor, tal y como lo dispone el artículo 46 de ese ordenamiento legal: a) Proponer al Cabildo los acuerdos que deban dictarse, para el mantenimiento de los servicios municipales, cuya vigilancia les haya sido encomendada, y dar su opinión al Presidente Municipal, acerca de los asuntos que correspondan a sus comisiones; b) Solicitar se cite a sesiones ordinarias y extraordinarias al Cabildo. Cuando se rehusare el Presidente Municipal a citar a Sesión, sin causa justificada, la mayoría de los regidores podrán hacerlo, en los términos de esta ley; c) Formar parte del Consejo Municipal de Giros Restringidos sobre Venta y Consumo de Bebidas Alcohólicas, con derecho a voz y en su caso a voto en las sesiones del mismo.

Por último la Ley Orgánica del Estado de Tabasco establece en su numeral 60 fracciones IV, que los Regidores tendrán que concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal.

b. Miembros Designados Directamente.

Además de los funcionarios anteriores, hay otros que versan en asuntos administrativos y auxilian al ayuntamiento, se trata de los funcionarios por designación directa por parte del presidente municipal y con acuerdo del cabildo.

1). *Secretario del Ayuntamiento.*

Este funcionario es nombrado a propuesta del presidente municipal, pero puede ser removido por los integrantes del ayuntamiento por acuerdo de la mayoría. Lo más relevante de éste funcionario es llevar el registro de los acuerdos de cabildo, y dar seguimiento a su cumplimiento. Las facultades del secretario están contempladas en la ley orgánica municipal correspondiente a cada estado.

En cada Ayuntamiento para el despacho de los asuntos de carácter administrativo y para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal, se tendrá una Secretaría, la cual estará a cargo de una persona denominada Secretario, que será nombrado por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal.⁵⁹

La Secretaría del Ayuntamiento en el Estado de México, es el órgano de la administración municipal encargado de:

- a) Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo.
- b) Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas de cabildo y registrarlas en el libro correspondiente.
- c) Autorizar con su firma las actas y documentos expedidos por el ayuntamiento.
- d) Reclutar, seleccionar, contratar y capacitar personal que requieran los diversos órganos de la administración municipal.

⁵⁹ Artículo 59 de la Ley Orgánica de l Estado de Colima, así como el artículo 91 y 92 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

2). *Tesorero Municipal.*

En cada Ayuntamiento para la recaudación de los ingresos municipales, se contará con un Tesorero que será nombrado por el Cabildo a propuesta del Presidente Municipal.⁶⁰

En el Estado de Colima, el Tesorero y los empleados que manejen fondos o valores, estarán obligados a caucionar su manejo en la forma y términos previstos por el Cabildo.⁶¹

En el Estado de Jalisco, el Tesorero Municipal otorga garantía, señalada por el Cabildo, para responder del ejercicio de sus funciones.⁶²

*La Tesorería Municipal es el órgano de la administración municipal que tiene bajo su cargo.*⁶³

- a) La recaudación de los ingresos que corresponden al municipio conforme lo establece la Ley de Hacienda y la Ley de Ingresos Municipales.
- b) El manejo de los fondos y valores con estricto apego al presupuesto de egresos.
- c) Programar y coordinar las actividades relacionadas con la recaudación, contabilidad y gastos del ayuntamiento.

⁶⁰ Cfr. Bando el Municipio de Chimalhuacán. Artículo 21. De las Facultades del Ayuntamiento, fracción XXIV.

⁶¹ Artículo 62 de la Ley Orgánica de Colima igualmente pueden consultarse los artículos 48, 93 y 95 de la Ley Orgánica del Estado de México.

⁶² Artículo 57.- El Tesorero Municipal deberá otorgar las garantías que le señale el Cabildo, para responder del ejercicio de sus funciones.

⁶³ Al respecto pueden consultarse los artículos 93 y 95 de la Ley Orgánica del Estado de México.

3) Oficial Calificador.

Su función básica es Administrar la justicia municipal, cuando exista un presunto infractor administrativo, este será remitido al Oficial Calificador respectivo, quien en uso de sus facultades, le hará saber el motivo de su presentación, el monto de la multa, o en su caso, el tiempo que deberá permanecer arrestado o la conmutación del arresto, con excepción del arresto inconmutable; y, en caso del pago de multa, se le extenderá el recibo correspondiente.⁶⁴

4). Coordinador Municipal de Derechos humanos.

El Ayuntamiento con apego a la ley,⁶⁵ tendrá la facultad de nombrar un Coordinador Municipal de Derechos Humanos, quien se encargará de vigilar la protección e inviolabilidad de los derechos humanos dentro del municipio, informando a la comisión respectiva del Estado de México, presuntas violaciones a los derechos humanos, por actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público que resida en el municipio, de acuerdo al reglamento interno de ese organismo.

El Coordinador Municipal, de acuerdo a la Ley Orgánica Municipal, se designará por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal:

“Artículo 48.- El presidente municipal tiene las siguientes atribuciones:

VI Bis. Proponer al ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana.”

⁶⁴ Al respecto consúltese el artículo 66 del bando municipal de Chimalhuacán.

⁶⁵ Cfr. Bando Municipal de Chimalhuacán, en sus artículos 85-89.

De las atribuciones de esta autoridad, destacan entre otras:

- a) Recibir las quejas de la población y remitirlas a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, por conducto de las visitadurías.
- b) Promover el respeto a los derechos humanos por parte de los servidores públicos del H. Ayuntamiento, por medio de cursos de capacitación y actualización.

5) Contralor Municipal.

La contraloría municipal tendrá un titular denominado Contralor, quien será designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente municipal.⁶⁶

La Contraloría Municipal es el órgano de la administración municipal encargado de.⁶⁷

- a) Fiscalizar el ejercicio de gasto público municipal.
- b) Vigilar el que los recursos federales y estatales asignados a los municipios se apliquen de acuerdo a las leyes y normas convenidas.
- c) Vigilar la eficiencia y la eficacia en la ejecución de las obras.
- d) Realizar auditorías y evaluaciones e informar al ayuntamiento.

⁶⁶ Cfr. Arts. 110, 111, y 112 de la Ley Orgánica del Estado de México.

⁶⁷ http://www.e-local.gob.mx/ELOCAL/conralor_municipal.

CAPÍTULO II

BREVE BOSQUEJO HISTÓRICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

A. Los Servicios Públicos en el Municipio Romano.

Debido a la expansión del Imperio Romano, desde los primeros tiempos de la República, Roma tenía que consolidar su acelerado dominio celebrando con ciudades latinas diversos pactos, tanto de protección y auxilio en caso de algún conflicto, así como los de anexión de territorio y población de los pueblos que tenía sometidos, a cambio de obediencia política y de ciertas cargas contributivas a favor de la misma.

De lo anterior se desprende lo que posteriormente sería el municipio romano, visto como un centro urbano con autonomía administrativa y un ordenamiento jurídico de carácter local. El propio vocablo así lo confirma, pues *municipium*, “definió etimológicamente a las ciudades 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 esas comunidades”.⁶⁸

“En roma se debía cuidar de la salubridad, del abastecimiento del agua, de la construcción, del tránsito, de las facilidades para las diversiones públicas y del mantenimiento del orden y de la defensa de la ley.”⁶⁹

Para administrar la ciudad romana, fue necesario crear un cuerpo de funcionarios que se originaron de las luchas que libraron patricios y plebeyos, hasta que estos abandonaron la ciudad en el año 494 a. de C. retirándose al *mons sacer*; ahí los patricios establecieron los tribunos de la plebe, con el carácter de inviolables y elegidos sólo por los plebeyos.

⁶⁸ QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op., Cit, Pág. 1.

⁶⁹ RENDÓN HUERTA, Teresita. Op. Cit. Pág. 54.

Nos comenta Moisés Ochoa Campos:

“Estos nuevos magistrados, junto con otros dos, *aediles plebis*, encargados de la policía urbana, fueron los custodios de los intereses de la plebe a quien protegían de todos los abusos. Así surgieron los primeros ediles, se inicio el régimen edilicio y apareció el Municipio ya institucionalizado.”⁷⁰

El tribuno de la plebe llegó a tener gran poder, sobre todo debido a la *intercesio*, que era la facultad de impedir en ciertos casos el voto de las leyes o las decisiones de los propios cónsules. Con posterioridad, el tribuno de la plebe luchó para obtener una completa igualdad política, contendió por el derecho a la magistratura del Consulado. Los patricios, al notar que la plebe tendía a ocupar el consulado, lo destruyeron y crearon los tribunos militares, estos tenían el mando del ejército, la presidencia del senado y la jurisdicción civil; así como los cuestores, encargados de la hacienda municipal; los censores y los ediles “encargados de la policía, limpia de calles, vigilancia de mercados, caminos, puentes, calzadas, conservación de templos, monumentos, pesas y medidas, precio y calidad de artículos de consumo, abastecimiento de víveres, diversiones públicas, etc.”⁷¹

Los ediles, al igual que el tribuno de la plebe, eran designados por el pueblo romano y su función principal fue encargarse de los servicios públicos de la ciudad. “Los ediles estuvieron a cargo de la administración de la ciudad y de sus servicios, como los de policía, vigilancia de mercados, pesos y medidas, cuidado de los edificios públicos, saneamiento y vialidades...”⁷²

También les correspondía: “la vigilancia y reparación de los caminos públicos y de los puentes, la conservación de los templos y anfiteatros, la policía de las subsistencias, la de tranquilidad y orden público, la dirección de los espectáculos, la limitación de los

⁷⁰ OCHOA CAMPOS Moisés, El municipio, su evolución institucional. México. Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal. Banobras. 1981. Pág. 55.

⁷¹ *Ibidem*, Op. Cit. Pág. 57.

⁷² VALENCIA CARMONA, Salvador, Op. Cit. Pág. 100.

gastos en los funerales, la cohibición de la usura, la expulsión de las mujeres públicas y la policía religiosa y moral.”⁷³

De igual forma Julio D’Acosta, agrega que “los servicios públicos eran prestados por la ciudad y comprendían los de censo, justicia, policía, baños y acueductos, caminos así como los abastos”.⁷⁴ Igualmente comprendían, “el suministro de agua, el mantenimiento de la protección contra incendios, los drenajes, caminos y puentes, la limpieza de las calles, la vigilancia de los mercados, el suministro de productos alimenticios, el suministro de alimentos a los pobres y la inspección de molinos y panaderías.”⁷⁵

Los municipios romanos no presentaban una uniformidad como el día de hoy, por eso existieron diversas clases de municipios: los municipios *foederata*, eran los que tenían el derecho romano de ciudadanía romana y que gozaban de autonomía administrativa, entraban a Roma por convenios o pactos, conservando su organización municipal; los municipios *coerita*, fueron los que conservaban su organización local sin la completa ciudadanía romana; y los municipios *socii*, que eran los que pagaban tributos especiales y mandaban contingentes a las legiones “surgen de los pueblos más cercanos a Roma; son sus socios, probablemente de común origen latino y de idiomas similares. Gozaban de plenitud de derechos por lo que se les conoció también como *municipia cum sufragio*”.⁷⁶

La población municipal se integraba por los ciudadanos nacidos dentro de la circunscripción del municipio, “tanto los munícipes como los domiciliados estaban sometidos a diversas cargas u obligaciones. Unas eran de tipo personal, como obligaciones de auxilio y defensa; y otras de tipo patrimonial, como pagar las

⁷³ OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 58.

⁷⁴ Citado por Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. Pág. 58.

⁷⁵ OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 60.

⁷⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit. Pág. 33.

contribuciones del erario municipal. Finalmente, los transeúntes u *hospites*, estaban ajenos a la vida municipal".⁷⁷

La *curia* fue el cuerpo deliberante del municipio romano que le correspondía la dirección de los asuntos locales.

B. Los Servicios Públicos en el Municipio Español.

La conquista de España marcó el comienzo de la expansión del poderío romano fuera de la península itálica.

El municipio español radica en la combinación de tres culturas, la romana, visigoda y la árabe. Roma se apodera de la península ibérica después de derrotar Cartago, el primer municipio que funda es Cádiz; de esta forma es como España conoce la institución de la curia.

La república romana se dividió en provincias, que eran gobernadas por procónsules y propretore, duraban en funciones un año, quienes al asumir su puesto promulgaban el *edictum provinciale*, que era el origen del derecho.

Sergio Francisco de la Garza, nos comenta que en las magistraturas municipales romanas de provincia, los funcionarios públicos eran los *duoviri juri dicundo*, quienes dirigían la administración municipal, presidían la curia y las asambleas populares y cuidaban de la regularidad de las elecciones e impartían justicia; los *duoviri aediles*, tenían a su cargo la policía, los edificios públicos así como el orden de las calles y plazas; los *quaestores*, se encargaban de la hacienda local; el *curador*, era nombrado por el emperador para vigilar las haciendas locales; el *ensor* quien se encargaba de

⁷⁷ *Ibidem* pág. 34.

formar y corregir el censo; y el *defensor civitatis* que defendía a los ciudadanos contra el abuso de los funcionarios.⁷⁸

Bajo el imperio de Julio Cesar, el año 45 a. de. C., aparece el primer Estado con características de centralización, pues unificó los sistemas administrativos de los municipios romanos con la *Lex Julia Municipalis*.⁷⁹

La península Ibérica constantemente sufre presiones por la invasión de pueblos barbaros, hasta que cae en la dominación del pueblo germánico; pero es hasta el año 415 cuando los visigodos constituyen plena dominación en la península y establecen su cultura; conservando los rasgos romano-hispánicos; de ahí el código de Eurico, la *Lex Romana Wisigothorum* de Alarico y el *Edictum Theodorici* establecido por Teodorico el Grande.

De acuerdo al maestro Carlos Quintana Roldán, existieron dos instituciones visigodas que destacaron: el *Conventus Publicus Vicinorum*, que era la reunión de los habitantes para resolver asuntos administrativos, precursor del Cabildo abierto español, y el *placitum*, que reunía a los munícipes con un carácter judicial, este es el antecedente del jurado popular.⁸⁰

El reino visigodo se organizo bajo una monarquía electica y militar, sin embargo, su debilidad política era amplia y en el año 711 fueron conquistados por los árabes. Con esto, el municipio visigodo desapareció y solo se mantuvo bajo las curias parroquiales. Dentro de las aportaciones árabes, la más importante fue el termino *Alcalde*, que etimológicamente significa juez.

⁷⁸ Cfr. Citado por Moisés Ochoa Campos. Pág. 67.

⁷⁹ Como otros ordenamientos romanos que regulaban el municipio, tenemos la *Lex Papiria*, que data de la época de Tarquino el Soberbio; la *Lex Julia Civitates* del año 90 a. de C. del Cónsul Julius Ostius, que otorgaba el derecho cívico latino a los aliados de Roma que habían sido fieles en la guerra; la *Lex Plautia Papiria* del año 89 a. de C., que amplio el derecho cívico a otras naciones.

⁸⁰ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit. Pág. 38

Cuando los monarcas españoles iban recobrando el territorio de la península que estaba en manos de los moros, iban concediendo a los ciudadanos, mercaderes y libertos, abundantes franquicias, exenciones y privilegios contenidos en las cartas-puebla, al principio, y posteriormente, en los llamados “fueros municipales”.

La carta-puebla fue el “instrumento jurídico mediante el que se pretende conseguir el resultado repoblador... son de muy diversos tipos, pero las más evolucionadas presentan ya un cuadro complejo de normas, las que se encuentran de carácter privado, penal y procesal,...así, hay cartas-puebla emanadas del rey, de un conde, de un señor laico o eclesiástico, incluso de un concejo”.⁸¹

Los fueros municipales, se entienden como “aquellas cartas expedidas por los reyes o por los señores en virtud de privilegio dimanado de la soberanía, en que se contienen instituciones, ordenanzas y leyes civiles y criminales, ordenados a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades y asegurar en ellas un gobierno contemplado y justo, acomodado a la constitución política del reino y a las circunstancias de los pueblos”.⁸²

Estos fueros municipales, fueron la opción de los monarcas españoles para obtener el apoyo de las ciudades y de sus habitantes en su lucha de reconquista contra los moros.

Una vez que el rey o señor de las tierras dotaba a los pobladores de las cartas-puebla, precedidas por los fueros municipales; los habitantes del municipio, debían regular la transacción entre sí del mercado y asegurar un sistema militar contra las frecuentes luchas que realizaban en aquella época. Para regular la pluralidad de

⁸¹ EMBID IRUJO, Antonio. Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, pág. 43

⁸² Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Op. Cit. Servicios Públicos Municipales. Pág. 53

situaciones en el municipio surge, “pues, espontáneamente la normativa, la Ordenanza que los habitantes de un municipio se dan a sí mismos y se obligan a respetar”.⁸³

Conforme avanzaba la reconquista, el municipio español adquiere mayor institucionalización y así surgen los cargos municipales, serán estos y no el Concejo Abierto quienes elaboren las ordenanzas municipales; las ordenanzas regulaban aspectos, que podían considerarse como servicios públicos: “El aprovechamiento de los bienes comunales que forman el principal patrimonio de la comunidad, regulan el abastecimiento de la ciudad que suele ser la parte a la que se dedica más atención. La fijación de las pesas y medidas, el precio de los productos, la normativa del mercado, exacciones municipales...”⁸⁴

De igual forma nos comenta el autor Antonio Embid Irujo,⁸⁵ que en las ordenanzas se contenía lo referente a: “vida mercantil, precios e impuestos, licencias de construcción, exenciones tributarias, establecimientos públicos, tabernas, mesones, limpieza de calles, cuentas y gastos de los propios,... así como lo que más tarde se conocería como policía urbana y rural.”

Sin embargo, el poder político iba centralizándose en manos de los soberanos, sometiendo al municipio, que ya gozaba de cierta autonomía, de fueros municipales y de una incipiente independencia, hacia el poder absoluto del rey. Se acentuó la decadencia de la libertad del municipio español, cuando el rey comienza con la centralización sobre el derecho local, y da nacimiento a la figura del corregidor.⁸⁶

⁸³ EMBID IRUJO, Antonio. Op. Cit. Pág. 45. La palabra ordenanza proviene del latín ordo-onis, orden, colocación, disposición ordenada. “Es el mandato, disposición, arbitrio y voluntad de alguno. Es la ley o estatuto que se manda observar”. Diccionario Jurídico Mexicano, pág. 2705.

⁸⁴ *Ibidem*. Págs. 47 y 48.

⁸⁵ *Ibidem*. Pág. 59

⁸⁶ Los reyes consideraban que los pueblos estaban mal administrados y como consecuencia de eso, crean la figura del Corregidor, dicha institución aparece en el siglo XIV, se generaliza a partir de las Cortes de Toledo de 1480, y alcanza su perfeccionamiento con la Real Cedula de 21 de abril de 1783; así los

La organización del gobierno español funcionó con base en una Asamblea General de vecinos, mejor conocida como Concejo Abierto, que era una asamblea que se integraba para resolver asuntos de interés general, este concejo se integraba por los Jueces concejiles o Forenses, sin embargo, el poder directo lo representaban las Juntas o Asamblea General de Vecinos que se integraban por el Alguacil Mayor, el Alférez, Fieles, alarifes y alamines. Sin embargo, esta forma de gobierno no duro mucho tiempo debido la forma de gobierno aristócrata; así nace el concejo cerrado o ayuntamiento que se integraba por “los que desempeñaban cargos municipales (Concejo Cerrado) que suplantaba, primero de hecho y luego de derecho a la Asamblea General de Vecinos”.⁸⁷

El municipio español se instauró en México al mismo tiempo que en España perdía sus libertades frente al absolutismo de Carlos I, pues los comuneros de castilla, en defensa de sus fueros contra el absolutismo del rey, que se había aliado a la nobleza, fueron derrotados en la batalla de Villalar; Así se consolida la monarquía absoluta y se termina con la autonomía municipal.

C. Los Servicios Públicos en la Nueva España.

El 12 de octubre del año de 1492 Cristóbal Colón descubre América, hace su primera fundación que fue el Fuerte de Navidad, no como una ciudad, sino como una fortaleza militar. En su segundo viaje, Colón desembarco en la isla La Española, hoy República Dominicana, para fundar la primera ciudad insular de nombre La Isabela, el 27 de noviembre de 1493.

Reyes Católicos extienden su poder real a las municipalidades e imponen sus intereses por encima de las ciudades; igualmente se procede con los oficios concejiles, que antes eran honoríficos y de elección popular, pero que ahora eran objeto de venta y se designaban funcionarios, para convertir en vitalicios los cargos que eran electivos y temporales (Al respecto, consúltese Antonio Embid Irujo, Óp. Cit. Págs. 61 y 62).

⁸⁷ RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. Op. Cit. Pág. 77.

Los reyes católicos decidieron establecer como primeros organismos gubernamentales, los municipios y las audiencias, la primera de éstas fue la de Santo Domingo en 1510, cuya jurisdicción comprendía las Antillas, así como el primer municipio fundado por Hernán Cortes en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519.⁸⁸

“Tras la conquista de Cuba, Diego Velázquez, en 1512, fundó la villa de Nuestra Señora de la Asunción de Baracoa, primera capital de la isla. En 1513 fundó la villa de Bayamo; en 1514, las de Sancti Spiritus, Trinidad, Santiago –más tarde capital de Cuba-, Puerto Príncipe –Camagüey- y en 1515, fundó a San Cristóbal de la Habana en la costa sur, que fue trasladada a su posición actual en 1519, Pérez de Angulo, que gobernaba la isla, fue quien traslado la capital de Santiago a La Habana.”⁸⁹

Una vez consolidado el dominio español en la isla de Cuba, el Gobernador Diego Velázquez ordena en el año de 1518 una expedición hacia Yucatán a cargo de Alonso Dávila, Francisco de Montejo, Pedro de Alvarado y Juan de Grijalva, éste como capitán general, con la instrucción de rescatar todo el oro y plata que pudieran y si existía la posibilidad de poblar que así lo hicieran sino que regresaran a la isla. Visto por los capitanes que para poder poblar necesitaban más soldados, municiones y demás bastimentos, mandaron al capitán Pedro de Alvarado de regreso a Cuba, para que le pida apoyo al gobernador para continuar con la expedición que les había encomendado.

Al ver Diego Velázquez todo el oro que traían Pedro de Alvarado y Juan de Grijalva, que llegó posteriormente a la isla de Cuba, no tardó en preparar otra expedición solicitando previamente licencia al rey Carlos de España para rescatar, conquistar, poblar y repartir las tierras descubiertas; designando para tales efectos como nuevo capitán de la armada a Hernán Cortés.

Así, el municipio español se traslada a suelo mexicano el 22 de abril de 1519 con la fundación de la Villa Rica de la Veracruz. Hernán Cortés pretendía justificar su avance por tierras americanas y desistió los poderes que recibió de Diego Velázquez, además, el rey era el único que podía privarle de tal autoridad y revocarle sus poderes.

⁸⁸ Ibídem, pág. 79.

⁸⁹ OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 134.

“Ese día comenzó a funcionar el primer ayuntamiento en lo que había de llamarse Nueva España y que fue también el primero en la América Continental. Al efecto, se eligieron dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos con el cargo de alférez del real, un escribano y un Justicia Mayor.”⁹⁰

Al respecto, nos comenta el conquistador Bernal Díaz del Castillo, que una vez fundada la Villa, se nombraron alcaldes y regidores, los primeros alcaldes fueron Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo; “... y señalamos por capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestre de campo a Cristóbal de Olid, y alguacil mayor a Juan Escalante, y tesorero Gonzalo Mejía, y contador Alfonso de Ávila, y alférez a fulano Corral, porque el Villaroel, que había sido alférez no sé que enojo había hecho con Cortés, sobre una india de Cuba y se le quito el cargo; y alguacil del real a Ochoa, Vizcaíno, y a un Alonso Romero”.⁹¹

“En el transcurso de su expedición al altiplano, fundo el segundo municipio en 1520 con el nombre de Segura de la Frontera (Tepeaca). Al arribar al centro del país instaló el ayuntamiento en Coyoacán, en tanto arrasaba la antigua Tenochtitlán; dicho ayuntamiento sesionó de marzo de 1521 a marzo de 1524, cuando fue trasladado a México, pero no se sabe la fecha exacta en que comenzó a funcionar por haberse perdido los primeros libros de cabildo.”⁹²

⁹⁰ OCHOA CAMPOS, Moisés. Óp. Cit. Pág., 134.

⁹¹ DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. 23^o Edición México. Editorial Porrúa. 2007. P. 72.

⁹² VALENCIA CARMONA, Salvador. Óp. Cit. Pág. 113.

1. El suministro de Servicios Públicos en el Municipio Colonial.

En la época colonial, a pesar de la intromisión del rey y del centralismo, el ayuntamiento siempre conservó la facultad de organizar y administrar a los vecinos, era un cuerpo colegiado que se reunía en cabildo para administrar justicia y ordenar lo conducente para satisfacer las necesidades colectivas.

Hernán Cortés intentaba organizar la vida político-administrativa del municipio para lo cual dictó las ordenanzas respectivas en 1524 y 1525; “las primeras ordenanzas disponían que en cada villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano”.⁹³ Sin embargo la ordenanza del año de 1525 fue la que estableció un antecedente de los servicios públicos de carácter municipal. Ésta ordenanza establecía entre otros aspectos:

- Habría un fiel que cuidaría del abastecimiento, pesos, medidas, precios y lugares de basura.
- El abasto de carne, que se remataba en pregón, debía entregarse a quien se comprometiera a venderla más barata. Sólo se podía sacrificar animales en el sitio señalado fuera de la población para no afectar la salud de los vecinos.
- Las verduras, pan y pescado debían venderse en la plaza pública. El Concejo Municipal debía señalar el peso y conocimiento del pan.

El ayuntamiento, por lo general estaba integrado “por el Corregidor y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Tenía, además, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor, un síndico y otros cargos dependientes del propio Cabildo, como los diputados de pobres, los diputados de propios, el obrero mayor, los diputados de fiestas, los diputados de policía, de alhóndiga y pósito, el

⁹³ OCHOA CAMPOS, Moisés. Op. Cit. Pág. 134.

contador, el mayordomo de propios y rentas, los fieles ejecutores y el veedor del matadero.”⁹⁴

Las principales atribuciones encomendadas a los ayuntamientos en la época colonial, eran las siguientes:⁹⁵

- obras públicas, construcción, cuidado y mantenimiento de puentes y caminos; cuidar y organizar el disfrute de tierras, pastos y aguas comunales; la repartición de solares y traza de la ciudad; corte y plantación de árboles; la atención de los servicios públicos, como el de policía, agua potable, alumbrado; vigilancia de mercados, ventas y mesones; dar en concesión anual a través de remate los derechos para vender pan y carne y la organización de alhóndigas y positos. En la Colonia, la Iglesia tenía a su cargo el servicio de hospitales y cementerios.

Por otra parte, los virreyes se encargaban de las principales obras públicas, como el desagüe y la introducción de agua potable. Otras funciones del municipio colonial fueron el corte y plantación de los arboles, el repartimiento de vecindades, caballerías y peonías, así como la formación de sus ordenanzas, que debían ser aprobadas por el virrey.

D. Los Servicios Públicos Municipales en el Siglo XX

Durante el Siglo XIX se crearon dos tendencias que se disputaban el control de la política local, por un lado la conservadora, de carácter centralista, herencia de la Constitución de Cádiz de 1812, que trataba de suprimir la naturaleza electiva de los

⁹⁴ Ibídem. Pág. 136.

⁹⁵ www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/federalismo/assets/documentos/bibliografia/municipio.pdf

ayuntamientos, y por otro lado la tendencia de carácter liberal o federalista que se pronunciaba por un Ayuntamiento de elección popular y por un régimen descentralizado.

1. Textos Constitucionales

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que fue sancionada por el Constituyente el 4 de octubre de 1824, no hace referencia alguna acerca del ayuntamiento, dejó a los Estados organizar su gobierno interior libremente, así desplazaba la organización municipal a las constituciones locales, al mantener los lineamientos de la Constitución Gaditana de 1812,⁹⁶ pues establecía en su numeral 161:

“Artículo 161. Cada uno de los estados tiene obligación:

De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al acta constitutiva”.

La Constitución Centralista de 1836 o mejor conocida como de Siete Leyes, reguló por primera vez a los ayuntamientos, al establecerlo en su sexta ley bajo la denominación, “División de la república y gobierno interior de los pueblos”, para tal efecto se destinaron los artículos 22 al 26.

“Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad: cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar a los

⁹⁶ Promulgada el 19 de marzo de 1812 en España y el 30 de septiembre del mismo año en la Nueva España.

alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.”⁹⁷

Esta constitución sustituyó a los jefes políticos surgidos de la Constitución de Cádiz, por los prefectos y subprefectos.

Mediante el Plan de Tacubaya se convocó a un Congreso Constituyente, para crear una nueva Constitución, es así como surge la ley centralista llamada: “Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843”, esta Constitución hace depender de forma casi absoluta a los ayuntamientos de las juntas departamentales. Se dispuso para ello las fracciones X y XIII del artículo 134: “estas establecerían corporaciones y funcionarios municipales, expedirán sus ordenanzas, reglamentarían la policía urbana y rural, encargándose también de aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de gastos de las municipales”.⁹⁸

La Constitución de 1857 tampoco estableció una regulación sistemática sobre el municipio, pues se abandonó toda la regulación municipal a las entidades estatales, ya que estableció en su artículo 40 que la voluntad del pueblo mexicano era constituirse en una república federal compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y a su vez, el artículo 41 instituía que los estados, en cuanto a sus constituciones particulares, no podrían contravenir las estipulaciones del pacto federal. Es así como una vez más se priva al municipio de la poca autonomía que iba adquiriendo en los ordenamientos pasados, ya que las constituciones locales se volvieron a ocupar de la cuestión municipal y no así la Constitución Federal.

Cabe mencionar que la referencia hacia el municipio, fue sólo en el ámbito del Distrito Federal y territorios federales, al establecer en su artículo 72, fracción VI:

⁹⁷ <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/sirveobras.htm>

⁹⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003, pág. 1003.

“Artículo 72. El congreso tiene facultad:

VI. Para arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.”

Igualmente se estableció en su artículo 109:

“Los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que hubiese autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.”⁹⁹

Bajo la dictadura de Porfirio Díaz, se agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas que recibieron el nombre de prefecturas, los prefectos eran los agentes del gobierno central que no obedecían más órdenes que las del gobernador, cuyos métodos para conservar la paz eran ilegales.

Los movimientos precursores de la Revolución Mexicana, postularon como conquista inmediata la abolición de las jefaturas políticas y el robustecimiento de la libertad municipal, ya que con la dictadura del General Díaz, se olvidó la institución municipal con la imposición del cacicazgo y el compadrazgo en sus gobernantes.

Al derrocar la dictadura porfiriana, el Constituyente de Querétaro tenía que llevar a la Constitución mexicana el principio de la libertad municipal.

⁹⁹ RODRIGUEZ VALADEZ, Juan Manuel. El Municipio mexicano y evolución del artículo 115 Constitucional”, Revista Vinculo Jurídico, número 46-47, México, abril-septiembre 2001. Pág. 14

2. Constitución de 1917.

a. Las Reformas Constitucionales respecto a los Servicios Públicos Municipales.

Con la revolución mexicana de 1910, se logró dotar al municipio de un poco más de libertad. La Constitución de 1917 se refirió al municipio en diversas disposiciones, sin embargo, fue el artículo 115 donde se le dio un tratamiento sistemático. El jefe del constituyente, estableció que los estados tendrían “como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado”.¹⁰⁰

El artículo 115 Constitucional, dispuso en su texto original:

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

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

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residirán habitual o transitoriamente. Los

¹⁰⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Trigésima quinta edición. México, Editorial Porrúa, 2003. Pág. 151

gobernadores constitucionales no podrán ser electos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutes 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.¹⁰¹

El artículo 115 Constitucional, con el transcurso de los años sufrió algunas reformas; pero lo más significativo ocurrió en 1983, pues aspiró a imprimir mayor dinamismo al municipio y a su vez lo dotó de mayor autonomía.

a.1 Reforma publicada el día 20 de agosto del año de 1928.

Esta reforma estableció una adición al párrafo cuarto de la fracción tercera de dicho artículo, al establecer:

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

¹⁰¹ <http://www.bibliojurídica.org/libros/5/2301/12.pdf>

Esta reforma surtió sus efectos en los comicios de diputados a las legislaturas de los Estados, en las fechas en que, de conformidad con sus Constituciones Políticas locales y leyes electorales respectivas, se verifiquen.

a.2 Reforma publicada el 29 de abril de 1933.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, adicionó un segundo párrafo a la primera fracción del artículo 115 Constitucional, estableció la prohibición de reelección de los funcionarios municipales para el período inmediato siguiente, sin embargo, los funcionarios que tengan el carácter de suplentes si lo podrían hacer pero ya con el carácter de propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.”¹⁰²

En resumen, nos comenta Evaristo Ríos,¹⁰³ que se estableció en 1933 la reelección relativa, así, los integrantes del ayuntamiento designados popularmente por elección directa no podrán ser reelectos para el período inmediato.

¹⁰² FERNÁNDEZ RUIZ Jorge. *Servicios Públicos Municipales*. Op. cit. pág. 60.

¹⁰³ RÍOS ROMERO, Evaristo. “*El Municipio Mexicano*”. Revista Mexicana de Justicia No. 1 Vol. IX México, Enero-Marzo 1991 pág. 181.

a.3 Reforma publicada el 8 de enero de 1943.

Durante el Gobierno del Presidente Manuel Ávila Camacho, el Congreso de la Unión, previa aprobación de las Legislaturas Estatales, reformó nuevamente el artículo 115 Constitucional en su párrafo tercero al establecer:

“Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.”

Esta reforma se hizo para modificar la parte final del párrafo segundo de la fracción tercera que disponía que los gobernadores no podían durar en su encargo más de cuatro años.

a.4 Reforma publicada el 12 de febrero de 1947.

El día 12 de febrero de 1947, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, una adición a la fracción I del artículo 115 Constitucional, que trató sobre el derecho de participación en los comicios electorales municipales a favor de las mujeres; esta adición sólo duró hasta el 17 de octubre de 1953, día que se publicó su supresión del mencionado Diario Oficial.

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

- 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. *“En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.”*

Esta reforma fue el antecedente directo del reconocimiento a nivel nacional, del derecho político de la mujer mexicana.

a.5 Reforma publicada el 17 de octubre de 1953.

Esta reforma, derogó el segundo párrafo de la fracción I y reformó el tercer párrafo, pasando a ser el segundo párrafo de la misma fracción.

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

Al respecto de esta reforma, Jorge Fernández Ruiz, nos comenta:

Con la convención Interamericana sobre la concesión de los derechos políticos a la mujer en 1948 y la Convención de los derechos políticos de la mujer en 1952; el sufragio de la mujer tuvo un avance significativo, ya que esta reforma concede a la mujer la calidad de ciudadana y el derecho al voto.¹⁰⁴

El contenido de la reforma anterior, de l 12 de febrero de 1947, se estableció en el artículo 34 Constitucional.

a.6 Reforma publicada el 6 de febrero de 1976.

El día 6 de febrero de 1976, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las adiciones a las fracciones IV y V; en la primera, se facultó a los estados y municipios a legislar y reglamentar en torno a centros urbanos; y en la segunda, se faculta a la

¹⁰⁴ Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ. Jorge. Servicios Públicos Municipales. Op. Cit. Pág. 62

Federación, las entidades y los municipios para planear y regular, coordinadamente, el desarrollo de los centros urbanos de dos o más entidades.¹⁰⁵

Esta reforma tuvo como propósito “establecer las normas para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbados, para que estos, a través de la acción concertada de la Federación y de los Estados, pudieran integrarse a un desarrollo socioeconómico armónico del país y pueda atacarse la insuficiencia de servicios en el ámbito de sus competencias, a través de acuerdos con la Federación”.¹⁰⁶

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

V.- Cuando dos o mas centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas entidades Federativas formen o tienda a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Materia.”

a.7 Reforma publicada el 6 de diciembre de 1977.

Esta reforma, adicionó un último párrafo a la fracción tercera, donde introduce el sistema de diputados de minoría en la elección de legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos cuya población sea más de 300 mil habitantes.

¹⁰⁵ Cfr. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 141.

¹⁰⁶ HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro Emiliano. Op. Cit. Pág. 1534.

Esta reforma introdujo “al lado del principio electoral de mayoría relativa el de representación proporcional, tanto en el ámbito federal para la integración de la Cámara de Diputados, como en el ámbito de los Estados para la conformación de las legislaturas locales, y en los municipios para la configuración de sus ayuntamientos,...”¹⁰⁷

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

“De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.

a.8 Reforma publicada el 3 de febrero de 1983.

Las razones que motivaron la reforma constitucional de este año se basaron principalmente en la necesidad de dotar al municipio de mayor fortaleza económica, fundándose en la planeación de su desarrollo, la mejoría en sus finanzas, la implementación de sistemas modernos de administración y la mejor distribución de las competencias entre la Federación, Estados y Municipios.

El artículo 115 Constitucional fue modificado en sus fracciones, pero conserva lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, que como sabemos reglamentan al municipio y deja su regulación a las Constituciones y leyes locales, para “que en

¹⁰⁷ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Servicios Públicos Municipales. Op. Cit. Pág. 63.

éstas se contengan las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propios de cada una de las entidades federativas”.¹⁰⁸

Este precepto constitucional se “reformó y se adicionó con diez fracciones, siete de ellas corresponden específicamente a la institución municipal, dos comunes a los estados y municipio y una más reglamenta cuestiones de los Estados”.¹⁰⁹

La iniciativa de reforma a la fracción primera, surge para apoyar y robustecer la estructura política de los ayuntamientos, establece las bases genéricas para su funcionamiento, así como requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a determinados miembros del ayuntamiento, previo el derecho de defensa para los afectados, observando así los principios constitucionales de seguridad jurídica y legalidad.

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

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.

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

¹⁰⁸ Exposición de motivos e iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución de Los estados Unidos Mexicanos, enviada por el Presidente Miguel De la Madrid Hurtado al Congreso de la Unión el día 6 de diciembre de 1982. Tomado de Carlos Quintana Roldan. Op. Cit. pág. 596.

¹⁰⁹ RIOS ROMERO, Evaristo. Op. Cit. Pág. 182

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones. Las Legislaturas designaran entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

La fracción segunda, busca vigorizar política y jurídicamente al municipio, de ahí que se reitere su personalidad jurídica; e incorpore a la Constitución el manejo de su patrimonio conforme a la ley; y establece un marco regulador del desarrollo normativo del Ayuntamiento para expedir de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas estatales, los bandos de policía y de buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

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

La fracción tercera, estableció los servicios públicos a cargo del municipio, los que podrán brindarse con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además la característica de servicio público aquellos que fijen las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Se crea el derecho de los municipios para coordinarse con otros municipios de la misma entidad para la prestación de servicios públicos que les correspondan.

“III.- 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 alcantarrillado.*
- b).- Alumbrado público.*
- c).- Limpia.*
- d).- Mercados y centrales de abasto.*
- e).- Panteones.*
- f).- Rastro.*
- g).- Calles, parques y jardines.*
- h).- Seguridad pública 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.*

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

Con respecto a esta reforma, Reynaldo Robles manifestó: "...tomando en cuenta la realidad de nuestro país, en donde existen 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 cuales con el concurso de los Estados".¹¹⁰

La fracción cuarta, se refiere a la reestructuración de la economía municipal, se estableció que la autosuficiencia económica municipal es fundamental para la subsistencia y desarrollo del municipio, de ahí, la correcta redistribución de competencias en materia fiscal.¹¹¹

Se elevó a rango constitucional el derecho de los Municipios a recibir participaciones federales que se les asignen, disponiéndose la obligación de las legislaturas locales de establecer cada año las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

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

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

¹¹⁰ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 146.

¹¹¹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit. Pág. 598.

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

b).- Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

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

Las leyes federales no limitaran 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 oficiales ni privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles”.

Con respecto a la fracción quinta, la reforma versó sobre el desarrollo urbano, por lo que se facultó a los municipios en intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales., “en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia en el uso del suelo, en la regulación en la tenencia de la tierra y en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución”.¹¹²

¹¹² Miguel de la Madrid Hurtado, citado por Quintana Roldán Carlos. Op. Cit. Pág. 599. De la misma manera estableció el entonces secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz, respecto a esta fracción,

“V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el tercer párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.”

En la fracción sexta, se insiste en la intervención del municipio, junto con los Estados y la Federación, en la planeación y regulación de zonas conurbadas.

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

La fracción séptima se refirió a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

“VII.- El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.”

que se dan las bases para que los Municipios formulen, aprueben y administren sus planes de desarrollo urbano municipal, vistos estos como instrumentos para que el municipio defina la utilización de su territorio para que establezca los mecanismos de resolución de necesidades urbanas locales previendo un crecimiento ordenado y mejores condiciones de vida para los habitantes.

La fracción octava estableció lo relativo a la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimió el límite poblacional establecido en el texto de la fracción tercera que era de trescientos mil habitantes; al respecto cabe destacar un comentario de Miguel De la Madrid:¹¹³

“El avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesarios el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir los miembros del cabildo mediante el principio de representación proporcional”.

Igualmente se estableció el periodo máximo de seis años para ocupar el cargo de Gobernador; se fijaron las reglas para la no reelección de los gobernadores y de los diputados de las legislaturas locales, así como la inclusión del principio de representación proporcional para la integración del ayuntamiento.

“VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

Las elecciones de los Gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.

a).- El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

¹¹³ Citado por Carlos Quintana Roldán. Op. Cit. Pág. 599

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

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

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

Los diputados a las legislaturas de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con le carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los Municipios.

La fracción novena, estableció que las relaciones laborales de los estados y los municipios con sus trabajadores se regirán por las leyes expedidas por las legislaturas locales, con base en lo dispuesto en el artículo 123 Constitucional y disposiciones reglamentarias.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en los dispuesto en

el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observaran estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.”

Para el ejercicio de sus funciones, ejecución y operación de obras y la eficaz prestación de servicios públicos, la fracción décima, elevó a rango constitucional los convenios de coordinación celebrados entre la Federación, los Estados y los Municipios.

Esta adición homologó a nivel constitucional la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país.¹¹⁴

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

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

*El maestro Jorge Fernández Ruiz, con respecto de esta reforma, comentó:*¹¹⁵

Esta reforma constitucional, produjo mayor progreso para el municipio. Se establecieron lineamientos para la suspensión y desaparición de ayuntamientos; se asignó a las legislaturas locales la facultad para establecer la normatividad necesaria para que el ayuntamiento pueda expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de su

¹¹⁴ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit. Pág. 600.

¹¹⁵ FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Servicios Públicos Municipales. Op. Cit. Pág. 64.

jurisdicción municipal, fijo elementos indispensables para su régimen hacendario; estableció la numeración de los servicios públicos que corresponden de forma exclusiva a los ayuntamientos municipales. Estableció la posibilidad de que los municipios de un mismo estado puedan coordinarse y asociarse, para prestar de forma eficaz los servicios de carácter municipal que les correspondan; se estipuló la competencia municipal en el ámbito de desarrollo urbano y se adoptó el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin considerar el mínimo de población.

a.9 Reforma publicada el 17 de marzo de 1987.

En esta ocasión se reforma la fracción VIII y se derogaron las fracciones XI y X del artículo 115 Constitucional:

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan sus legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución, y sus disposiciones reglamentarias.”

Con esta reforma, todas las fracciones del artículo 115 se reservaron a cuestiones municipales y lo relativo a los estados pasó al artículo 116 de la misma Constitución.

a.10 Reforma publicada el 23 de diciembre de 1999

Para reformar de nueva cuenta al artículo 115 Constitucional se analizaron diversas propuestas partidistas,¹¹⁶ de ahí que la fracción I del artículo 115 Constitucional se reformará en sus párrafos 1º, 4º y 5º.

¹¹⁶ El grupo Parlamentario del Partido del Trabajo estableció que las dependencias del Gobierno Estatal y Federal, centralizados y paraestatal paguen el impuesto predial; así como el servicio público de protección civil a cargo del Municipio.

Se reforma la primera fracción del primer párrafo, se reconoce al municipio como un ámbito de gobierno, ya que se sustituye la palabra “administrado” por la de “gobernado”, así se precisa el carácter del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal.

Al respecto nos comenta el autor, Reynaldo Robles “... no es lo mismo tener un órgano de administración a tener un órgano de gobierno, el termino administrar es una función relativa al poder ejecutivo, en cambio el concepto de gobernar implica las tres funciones, la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional”.¹¹⁷

Con esta reforma se “persigue no solo la exclusión de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, sino cualquier otro ente, organismo o institución que es creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, busque ejercer funciones municipales;..., lo anterior no afecta la posibilidad de que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación,... concesiones, autorizaciones o contrataciones de cualquier índole”.¹¹⁸

El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, estableció ampliar y precisar la facultad reglamentaria de los municipios respecto a los servicios públicos municipales, así como la inclusión del servicio de catastro; que los municipios soliciten un convenio con los Estados para ceder los servicios que no pueden prestar; y que los municipios tengan el mando de la fuerza publica municipal.

El Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, manifestó que se considere al Ayuntamiento como órgano de gobierno y no solo administrativo, que la suspensión de los ayuntamientos sea mediante referéndum a través de las legislaturas estatales mediante votación calificada. Que los presidentes municipales puedan disponer de la fuerza publica municipal.

El Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, planteo que los municipios puedan intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios. CFR. ROBLES MARTÍNEZ Reynaldo. Óp. Cit. Págs. 213 y 214.

¹¹⁷ ROBLES MARTÍNEZ. Reynaldo. Op. Cit. Pág. 215.

¹¹⁸ FIX ZAMUDIO, Héctor. Op. Cit. Pág. 1029.

En esta fracción, también se incluye la forma de integración de los ayuntamientos, que es por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley estatal determine.

En el párrafo quinto de la fracción primera, se adiciona la figura del concejo municipal, éste surgirá, cuando haya renuncia, suspensión o sea declarado desaparecido un ayuntamiento, y se integrará por el número de miembros que determine la ley estatal, cumpliendo previamente los requisitos para ser regidor del ayuntamiento.

“En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;”

La fracción segunda del artículo 115 Constitucional, establecía el concepto de “bases normativas”, que se cambió por el de “leyes estatales en materia municipal;” conforme a las cuales el ayuntamiento deberá expedir sus bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción.

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

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

administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”¹¹⁹

De esta forma es como se establece un marco normativo referido a la organización y funcionamiento interno de la administración pública municipal.

El tercer párrafo, inciso a) de la fracción segunda, establece las bases generales de la administración pública municipal, así como el procedimiento administrativo, que en conjunto vienen a modernizar la justicia en el ámbito municipal, ya que se incluyen “los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.”

El inciso b) establece que cuando se tomen decisiones donde se afecte el patrimonio inmobiliario municipal o existan datos que comprometan al municipio por un plazo mayor a su período, se deberá tomar en consideración lo que aprueben los miembros del ayuntamiento por las dos terceras partes. En los Incisos c) y d) se menciona que se deberán regular los requisitos para celebrar convenios con otros entes públicos, y finalmente el inciso e) estipula que se deberán establecer normas supletorias cuando se de el caso de que el municipio no tenga reglamento.

La reforma a la fracción tercera del artículo 115 Constitucional, deroga la frase “con el concurso de los Estados”; y le atribuye de forma directa al municipio la prestación de los servicios públicos que estarán a su cargo:

“Artículo 115. (...)”

¹¹⁹ Ahora los Ayuntamientos ya no poseen, sino tienen facultades (no para expedir) para aprobar sus bandos y disposiciones administrativas, se amplió el concepto a que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, traslado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- b) (...)
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) (...)
- e) (...)
- f) (...)
- g) Calles, parques, jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) (...)

Como podemos advertir, se ampliaron los servicios públicos municipales en materia de drenaje y tratamiento de aguas residuales; en materia de limpia con respecto a la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; en parques y jardines se introdujo lo referente al equipamiento.¹²⁰

Otro elemento nuevo en esta reforma radica en el inciso h) que se refiere a la “policía preventiva municipal”, conjuntamente con la fracción VII, al establecer que la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Esta adición permite que el presidente municipal tenga bajo su cargo a la policía municipal, de igual forma estará sujeta a las ordenes del

¹²⁰ Cfr. RODRIGUEZ VALADEZ, Juan Manuel. Op. Cit. Pág. 24.

gobernador del estado en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Finalmente, se recorrió el párrafo segundo para convertirse en tercero, al establecer que la prestación de los servicios públicos municipales, se hará según lo observado por las leyes federales y estatales; es decir, se reconoció que los municipios de un mismo estado podían coordinarse y asociarse, previo acuerdo de los ayuntamientos, para la eficaz prestación de los servicios públicos que le correspondieran; pero con la reforma de 1999 se coloca al final de la fracción III del artículo 115 la posibilidad para que se puedan asociar los municipios, no sólo los de un estado, sino incluso los municipios de dos o más estados, siempre y cuando así lo aprueben sus legislaturas.

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

Respecto a la fracción IV, la reforma fue al inciso c) párrafo segundo, que estableció: “Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones: sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.”¹²¹

¹²¹ Ibídem. Pág. 25

La fracción V, que se divide en 9 incisos, sistematiza cada una de las facultades que en materia de desarrollo urbano tiene el Municipio, incluye la planeación regional; los programas ecológicos y de protección al ambiente; así como el transporte público; dentro del ámbito territorial de su competencia.

La fracción VII, establece lo relativo al mando de la policía preventiva municipal, se estipula que el Gobernador del Estado solo puede transmitir órdenes a la policía en aquellos casos en que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

“VII. la policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las ordenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.”

a.11 Reforma publicada el 14 de agosto de 2001

Esta reforma, a decir de Reynaldo Robles, “fue consecuencia de los acuerdos de San Andrés Larráinzar, del 16 de febrero de 1996 y forma parte de los llamados “derecho y cultura indígenas”, que pretendían establecer un marco constitucional de autonomía para los pueblos indígenas, se establecía que debía reconocerse el derecho de libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas”.

Esta reforma se agrego al párrafo final de la fracción tercera:

“Artículo 115.-...

III.-...

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

CAPÍTULO III

DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

Generalmente, la prestación de los servicios públicos está a cargo de la administración centralizada municipal, sin embargo, cuando ésta no dio el suficiente abasto de los servicios, fue necesario adoptar nuevas formas para su prestación, ya sea, por parte de otras entidades administrativas o inclusive por los particulares bajo el régimen de concesión.

De ahí se deriva que la prestación de los servicios públicos municipales será de forma directa cuando corresponda su gestión al municipio; y será de forma indirecta cuando la prestación del servicio se encargue a otras instituciones ajenas a la administración pública, o incluso cuando particulares solucionen tal prestación.

A. Formas de prestación de los servicios públicos municipales.

1. Administración Pública Centralizada.

A través de esta forma de prestación de los servicios públicos municipales, la administración municipal centralizada, maneja el servicio público por medio de una dirección o dependencia, asumiendo la dirección y los gastos destinados a la operación de dicho servicio, incluyendo sus propios recursos humanos, técnicos y financieros.

”Bajo esta forma de prestación, el ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Por lo regular, se procede a la creación de una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin. También puede

optarse por adecuar estructuras preexistentes o redefinir funciones, pero en cualquier caso la responsabilidad del proceso recae en la administración municipal.”¹²²

“Esta forma de administración de los servicios públicos municipales es la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa de los Ayuntamientos, ya que significa que estos, contando con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, se encarguen directamente de la prestación de un servicio público.”¹²³

Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el ayuntamiento, serán supervisados por los regidores o por los órganos municipales respectivos, en la forma que determine esta Ley y los reglamentos aplicables. Los particulares podrán participar en la prestación de servicios públicos, conforme a las bases de organización y bajo la dirección que acuerden los ayuntamientos.¹²⁴

2. Concesión.

La figura jurídica de la concesión tiene su fundamento legal establecido en el artículo 28 Constitucional, al establecer:

“El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas

¹²² GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. “Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 65, México, INAP, enero de 2002. Pág. 27

¹²³ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. La Administración de los Servicios Públicos. Guía técnica 9. 1ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1985, P. 20

¹²⁴ Cfr. Bando Municipal de Chimalhuacán, artículo 127.

prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.”

El autor, Francisco Sosa Wagner, establece: “Por medio de la concesión se transfiere a una persona física o jurídica la gestión de un servicio, asumiendo ésta el riesgo económico de la actividad concedida. Puede comprender la construcción de una obra o instalación, soporte físico del servicio a prestar o la pura gestión del servicio, cuando este no exija obras o instalaciones.”¹²⁵

a. Naturaleza Jurídica de la concesión de Servicio Público.

1) Criterio Contractual.

La teoría contractual establece que la concesión del servicio público es un contrato celebrado entre la administración pública, en este caso el ayuntamiento concedente y una persona física o moral llamada concesionaria, en virtud de la cual ésta se encarga de la prestación total o parcial de un servicio público.¹²⁶

¹²⁵ SOSA WAGNER, Francisco. Prólogo de Eduardo García de Enterría. La Gestión de los Servicios Públicos Locales. 6ª edición, Madrid, España. 2004. Pág. 185.

¹²⁶ Igualmente podemos advertir que de acuerdo a la Guía Técnica en cuestión, la concesión la establece como un contrato, ya que el ayuntamiento transfiere a una persona física o moral el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal; y las condiciones de concesión se regulan por disposiciones establecidas en la ley orgánica respectiva. Cfr. La Administración de los servicios Públicos. Guía técnica 9. Op. Cit. Págs. 21 y 22.

Sin embargo, esta teoría ha sido abandonada debido a que las partes, concesionaria y cedente, sólo se obligan para sí mismos, derivado del principio general de derecho que establece: “las convenciones sólo producen efectos entre los contratantes, sin perjudicar ni beneficiar a terceros”; entonces el tercero, que es el usuario-beneficiario del servicio público, no gozará de los efectos contractuales, a menos, y aquí la observación, que el contrato de concesión estipulara la designación individual de los terceros beneficiarios.

2) Criterio del Acto Administrativo Discrecional.

El acto administrativo, es un acto unilateral ejercido por un organismo del poder público. El acto unilateral no puede crear derechos para el concedente quien puede restringir o revocar en cualquier momento lo concedido. La concesión administrativa no puede ser sólo un acto unilateral de la administración pública ya que es indispensable el consentimiento del concesionario, tampoco se puede imponer la concesión de un servicio público como una pena o una sanción administrativa.

El autor, Pedro Emiliano Hernández-Gaona, manifiesta que la concesión “es un acto discrecional de la autoridad administrativa, que otorga al particular determinados privilegios para la prestación de un servicio público municipal; es obligación del ayuntamiento, vigilar e inspeccionar la forma en que el particular presta el servicio público concesionado, con todas las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de su función.”¹²⁷

¹²⁷ HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro Emiliano. Op. Cit. Pag.1558.

3) Criterio de la concesión como acto mixto.

Como una tercera postura, y con la que estamos de acuerdo, apareció la teoría de la concesión como acto mixto, se compone de tres elementos: un contrato, un acto reglamentario y un acto condición.¹²⁸

El contrato tiene la finalidad de proteger los intereses del concesionario, favoreciendo su situación jurídica frente a la administración pública para que no pueda ser modificada por un acto unilateral de ésta.

El acto reglamentario consiste en fijar las disposiciones, condiciones, organización y funcionamiento de la prestación del servicio público, como los horarios, las tarifas y los derechos de los usuarios.

El acto condición es “el que condiciona la atribución al concesionario de las facultades que la ley establece para expropiar, para gozar de ciertas franquicias fiscales, para ocupar tierras nacionales, etc”.¹²⁹

¹²⁸ Un buen resumen respecto al estudio de la concesión se puede ver en el trabajo realizado por el Doctor Jorge Fernández Ruiz; donde manifiesta que la naturaleza jurídica de esta figura es un acto mixto, ya que se forma de tres partes de distintas naturaleza: Una es la parte reglada, determinada en el artículo 28 Constitucional, donde se establecen las modalidades y condiciones que garantizan la prestación del servicio público; la segunda es la contractual, ahí el concesionario se convierte en tal; y en tercer lugar, el acto administrativo, por medio del cual la autoridad concedente otorga la concesión. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Servicios Públicos Municipales. Op. Cit. Págs. 182-185.

¹²⁹ Cfr. GABINO FRAGA. Op. Cit. Pág. 245.

b. Elementos de la Concesión.

1) El Concedente.

Es el órgano de la administración pública, llámese Federación, Estado o Municipio, encargado de otorgar la concesión, siempre y cuando la ley así lo establezca; el concedente debe garantizar la prestación, continuidad, adaptación y permanencia del servicio público. El municipio puede aportar elementos para la prestación del servicio, tales como la ocupación de bienes municipales.

2) El Concesionario.

El concesionario del servicio público puede ser una persona física, que tenga capacidad legal para obligarse, o una persona moral, que tiene que estar constituida legalmente. El concesionario debe “ejecutar las obligaciones impuestas por el acto, o sea las de construir las obras autorizadas y las de encargarse de la gestión del servicio.”¹³⁰ Las operaciones que realice el concesionario persiguen una finalidad de lucro que obtiene mediante el cobro de una cuota por la gestión del servicio que presta, pues él asume el riesgo de la inversión. El concesionario se obliga a garantizar el buen funcionamiento del servicio, prestándolo de forma continua, regular y general. De igual forma, se obliga a mantener en buen estado los bienes de la concesión y si la ley dispone la reversión; que es un derecho que surge a favor del concedente, de la propiedad de los bienes y derechos afectos a la concesión, cuando se extingue ésta, previa indemnización (en proporción al tiempo transcurrido), o sin ella, cuando ha vencido el plazo de la duración de la concesión; el concesionario estará obligado a no gravar ni enajenar dichos bienes sin la autorización del concedente, el cual al vencimiento de la concesión deberá entregarlos sin gravamen.

¹³⁰ Ibídem. Pág. 247.

3) El Servicio Público Concedido.

El servicio público municipal, puede ser objeto de la concesión siempre y cuando no afecte la esfera de competencia Federal, sistemáticamente a los artículos 27 Constitucional párrafo sexto y el artículo 28 párrafo cuarto de la misma ley, que se refieren a la no concesión de la energía eléctrica, al correo, al telégrafo y al ferrocarril, incluso el petróleo y la acuñación de moneda.

De acuerdo al principio general de derecho: “lo que no está prohibido está permitido”, el servicio público municipal puede ser objeto de concesión siempre y cuando las Constituciones Locales, las Leyes Orgánicas de la Administración Pública de los Estados y las Leyes Orgánicas de cada municipio así lo manifiesten.

Al respecto, la Ley Orgánica del Estado de México establece en su numeral 126:

“Artículo 126.- 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.

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.”

c. Conclusión de la concesión del servicio público.

La concesión puede terminar antes de concluir el período contratado, cuando:

- Cesa el objeto para el que fue otorgada.
- El Concesionario incumple algunas de las obligaciones impuestas por la concesión.
- El servicio se presta de forma distinta a la establecida por la concesión.

- Cuando los bienes o instalaciones están deteriorados o tienen inadecuado mantenimiento.
- Por causa de interés público.¹³¹

3. Asociación intermunicipal.

Esta forma de prestar el servicio público instituida en el último párrafo de la fracción III del artículo 115 Constitucional, que establece que los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, y de acuerdo a la reforma de 1999, cuando los municipios de dos o más Estados, necesiten asociarse deberán contar con la aprobación de las legislaturas de sus respectivos Estados.

La asociación intermunicipal, busca satisfacer los requerimientos de servicios de todas las poblaciones municipales implicadas; “representa un modo de coordinación

¹³¹ El artículo 132 de la propia Ley Orgánica, manifiesta los casos de revocación de la concesión:

- I. Se constate que el servicio se presta en forma distinta a los términos de la concesión;
- II. No se cumpla con las obligaciones que deriven de la concesión ó se preste irregularmente el servicio concesionado;
- III. Se constate que el concesionario no conserva los bienes e instalaciones en buen estado de operación, o cuando éstos sufran deterioro por negligencia imputable a aquél, con perjuicio para la prestación eficaz del servicio;
- IV. El concesionario pierda capacidad o carezca de los elementos materiales o técnicos para la prestación del servicio;
- V. Por cualquier otra causa, el concesionario contravenga las disposiciones aplicables.

El artículo 135 de la mencionada Ley Orgánica, establece el derecho de reversión por parte de la administración pública, en los caso en que se acuerde la revocación de la concesión, los bienes con los que se presta el servicio revertirán a favor del municipio, con excepción de aquéllos propiedad del concesionario y que por su naturaleza no estén incorporados de manera directa al propio servicio; en cuyo caso, si se estima que son necesarios para ese fin, se podrán expropiar en términos de ley.

entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos coordinar recursos en la solución o prestación de un servicio público”.¹³²

El propósito de la asociación intermunicipal es lograr que los ayuntamientos, previo acuerdo del cabildo y con base en las leyes locales, reúnan esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos municipales, ya sea para la población de un ayuntamiento de un mismo Estado o la población de ayuntamientos de diferentes Estados.

Al respecto, el autor Eduardo Andrade Sánchez,¹³³ manifiesta que existe la posibilidad de que los municipios asociados constituyan un organismo público descentralizado o una empresa de participación estatal mayoritaria para la prestación del servicio.

4. Fideicomiso Público.

Eduardo López Sosa, establece:

“Mediante el fideicomiso se colocan recursos financieros en una institución crediticia, que se encarga de administrarlos para generar excedentes, los cuales se destinan a la prestación de un determinado servicio. En términos más generales se puede hablar de la entrega de un fideicomitente (en este caso el gobierno municipal) de bienes muebles e inmuebles a un fiduciario (institución crediticia), para que genere recursos destinados a algún servicio a beneficiarios directos (fideicomitidos).”¹³⁴

¹³² HERNÁNDEZ TORRES, Misael. “*Servicios Municipales: Una experiencia de Concesión.*”, Compilador José Mejía Lira, Problemática y Desarrollo Municipal, 1ª ed., México, editado por Plaza y Valdés editores, 1994, Pág.225.

¹³³ Cfr. ANDRADE SANCHEZ, J. Eduardo. Op. Cit. Pág. 291.

¹³⁴ LÓPEZ SOSA, Eduardo. Derecho Municipal. Op. Cit. Pág. 191.

El bien o derecho salen de la esfera patrimonial de quien constituye el fideicomiso (fideicomitente), para que su titularidad (no de forma absoluta), pasen a la institución fiduciaria, para que se disponga de ellos de acuerdo a los fines para los que se haya realizado el fideicomiso.

La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece en su numeral 381:

“En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.”

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, dispone respecto al fideicomiso:

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

a. Elementos del Fideicomiso.

1) Fideicomitente.

Es en nuestro caso el gobierno municipal, mediante el ayuntamiento, que es una persona jurídica, quien emite la declaración de crear el fideicomiso, es quien aporta los recursos de su propiedad para administrar los servicios públicos municipales. El fideicomitente es quien transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos para ser destinados a fines lícitos y determinados en la prestación del servicio público municipal.

2) Fiduciario.

Esta es una institución de crédito autorizada para fungir como tal. El artículo 385 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, establece que sólo pueden ser instituciones fiduciarias las expresamente autorizadas para ello conforme a la ley.

En el fideicomiso podrán intervenir varias instituciones fiduciarias para que conjunta o sucesivamente desempeñen el cargo de fiduciario, estableciendo el orden y las condiciones en que hayan de substituirse.

Como institución fiduciaria, en la prestación de servicios públicos y realización de obra pública, tenemos a Nacional Financiera, como banca de desarrollo. Los fideicomisos que destacan son dos¹³⁵:

- Gobierno Federal. Fideicomisos para el impulso de los mercados financieros y el fomento de las pequeñas y medianas empresas.

- Gobiernos Estatales. Fideicomisos para la participación en el riesgo crediticio de las pequeñas y medianas empresas. Así como Fideicomisos para la administración de participaciones federales.

Por el otro lado, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S. N. C. Banobras; que al respecto establece que sus productos financieros estarán disponibles para los sectores federal, estatal y municipal; así como la iniciativa privada.¹³⁶

¹³⁵ Al respecto, se puede consultar la pagina en Internet:

<http://www.nafin.com/portalfn/?action=content§ionID=5&catID=91&subcatID=97>

¹³⁶ Algunos de los productos que Banobras ofrece son:

1. Fideicomisos de Infraestructura Urbana y Suburbana.
2. Fideicomisos de Ahorro de Energía Eléctrica
3. Fideicomisos de Participaciones (comprende la garantía y fuente de pago).
4. Fideicomisos de Fondos de Desastres Naturales.

3) Fideicomisario.

Lo serán todos los destinatarios del servicio público a quienes se deberá prestar el servicio municipal bajo los principios de legalidad, generalidad, continuidad y permanencia.

El artículo 382 de la referida ley nos establece:

“Pueden ser fideicomisarios las personas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

El fideicomisario podrá ser designado por el fideicomitente en el acto constitutivo del fideicomiso o en un acto posterior.

El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado, y conste la aceptación del encargo por parte del fiduciario.

Es nulo el fideicomiso que se constituye a favor del fiduciario, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente, y en las demás disposiciones legales aplicables.

La institución fiduciaria podrá ser fideicomisaria en los fideicomisos que tengan por fin servir como instrumentos de pago de obligaciones incumplidas, en el caso de créditos otorgados por la propia institución para la realización de actividades empresariales. En este supuesto, las partes deberán convenir los términos y condiciones para dirimir posibles conflictos de intereses.”

Al respecto, el autor Salvador Valencia Carmona, nos expresa que el fideicomiso cuenta con “patrimonio propio, entregado por el municipio a la institución bancaria. Su órgano de dirección es un comité integrado por funcionarios del ayuntamiento, de la institución bancaria y miembros de la comunidad; el director general del fideicomiso, nombrado por la institución bancaria, es responsable de ejecutar los acuerdos del mencionado comité.”¹³⁷

Consultese: www.banobras.gob.mx/ServiciosFinancieros/ServiciosFiduciarios/Pages/servicios_fiduciarios.

¹³⁷ VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit. Pág. 212

b. Extinción del fideicomiso.

El fideicomiso tiene varias hipótesis para su extinción entre las que destacan:¹³⁸

- Por la realización del fin para el cual fue constituido.
- Por hacerse éste imposible.
- Por convenio escrito entre fideicomitente, fiduciario y fideicomisario.
- Por revocación hecha por el fideicomitente, cuando éste se haya reservado expresamente ese derecho al constituir el fideicomiso.

Salvo lo que se prevea en el fideicomiso, cuando por renuncia o remoción la institución fiduciaria concluya el desempeño de su cargo, deberá designarse a otra institución fiduciaria que la substituya. Si no fuere posible esta substitución, el fideicomiso se dará por extinguido.

5. Empresa Paramunicipal.

La provisión de los servicios públicos municipales puede prestarse por medio de la empresa paramunicipal –véase el citado artículo 123 de la Ley Orgánica Municipal-- o también llamada de participación municipal mayoritaria. El capital de la sociedad se integra con aportaciones del municipio y puede inclusive participar el sector social o privado para realizar inversiones conjuntamente.

“Estas empresas adoptan generalmente la forma de sociedades mercantiles de derecho privado y en la integración de su capital interviene tanto patrimonio público

¹³⁸ Cfr. Artículo 392 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

como de los particulares. Eventualmente la empresa puede constituirse exclusivamente con fondos del erario municipal.”¹³⁹

Como señala Rodolfo García: “En este caso la transferencia de la prestación de un servicio público se hace a una empresa, representada por un concejo ejecutivo, la empresa se encarga de la prestación y debe funcionar con recuperación por medio de cuotas y tarifas. Se da una autonomía jurídica y financiera en su funcionamiento”.¹⁴⁰

Esta forma de prestación se da mediante la colaboración del municipio con el capital privado, para la realización de los servicios públicos. En este ámbito de competencia también se han creado para la realización de otras actividades económicas entre las que destacan las empresas agropecuarias, forestales, turísticas, de construcción de vivienda y de distribución de materiales de construcción.¹⁴¹

Por su parte, Carlos Quintana Roldán, comenta:

“La empresa paramunicipal se crea siguiendo el modelo de las sociedades mercantiles con personalidad jurídica propia, independiente de la del Ayuntamiento. Se caracteriza por un comportamiento autofinanciable y competitivo sin perder su fundamento de interés público, con autoridad interna para establecer tarifas, precios, políticas de distribución, etc., y para asociarse libremente con los individuos y empresas que considere necesarios para la prestación del servicio público.”¹⁴²

¹³⁹ ANDRADE SANCHEZ, J. Eduardo. Op. Cit. Pág. 288.

¹⁴⁰ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. Op. Cit. Pág. 27.

¹⁴¹ Cfr. FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, citado por Aguilar Espino Miguel Ángel, en “La administración municipal complementaria”, Régimen Jurídico Municipal en México, Jorge Fernández Ruiz coordinador, México, Porrúa, 2003. Pág. 208.

¹⁴² QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op.cit. Pág. 440.

6. Órgano Descentralizado.

La prestación del servicio público municipal se puede otorgar mediante la figura jurídica del órgano descentralizado, que es creado mediante ley o decreto de la legislatura estatal o por el propio municipio, a través del acuerdo del cabildo, con aprobación de su respectiva legislatura estatal.¹⁴³

Cuando se selecciona este sistema de prestación se crea un organismo con cierta autonomía para proveer el servicio. Este órgano administrativo asume la responsabilidad de la producción del servicio y, en su caso, del cobro del mismo. El órgano administrativo asume la gestión y cobro del servicio público, cuenta con patrimonio propio y personalidad jurídica, además de capacidad legal que le proporciona independencia administrativa, incluso autonomía decisoria, jurídica, financiera y técnica; el ayuntamiento tendrá la responsabilidad de su vigilancia y control.

Al respecto nos establece, Don Andrés Serra Rojas:

“El estado por medio de una ley crea un régimen jurídico apropiado para el servicio público, le asigna una personalidad jurídica, un patrimonio propio y un régimen financiero adecuado a su finalidad. El servicio se maneja en forma autónoma, y el Estado solo se reserva determinadas facultades respecto de los órganos superiores del servicio y del poder de vigilancia o fiscalización, que mantengan la regularidad del servicio.”¹⁴⁴

Igualmente, Reynaldo Robles manifiesta que la descentralización es “una forma de organización administrativa, mediante la cual se crea un órgano con personalidad

¹⁴³ La propia Ley Orgánica del Estado de México, establece que será una atribución del ayuntamiento, de acuerdo con el artículo 31, fracción IV, proponer la creación de organismos públicos descentralizados para la operación y prestación de los servicios públicos.

¹⁴⁴ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 120.

jurídica y patrimonio propio y a través de una ley que lo crea se le señala su forma de organización, sus atribuciones y sus fines... gozan de autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones, tiene una estructura administrativa propia independiente a la del ayuntamiento... son instrumentos administrativos auxiliares que le permiten al ayuntamiento manejar y operar en forma especializada y técnica el servicio de agua”.¹⁴⁵

A continuación, veremos algunas características entre estas dos figuras administrativas.

EMPRESA PARAMUNICIPAL	ORGANO DESCENTRALIZADO
<p>Dispone de Personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Adopta formas de sociedad mercantil de derecho privado (empresa mixta).</p> <p>El capital social se integrará al menos con el 51% de la participación municipal.</p> <p>Sujeta a control y vigilancia del Ayuntamiento (art. 131º de la Ley Orgánica Municipal de Guanajuato).</p> <p>Representada por un consejo ejecutivo, cuyos miembros sean nombrados por el municipio (art. 80 del código municipal de Chihuahua).</p> <p>Funciona con recuperación por medio de cuotas y tarifas.</p> <p>Su creación requiere acuerdo del Ayuntamiento y la autorización del Congreso estatal.</p>	<p>Cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio.</p> <p>Cuenta con autonomía para proveer el servicio y el cobro del mismo</p> <p>Maneja directamente los fondos de que dispone.</p> <p>Resuelve cuestiones técnicas, sin sujetarse a decisiones externas.</p> <p>Se le vigila y controla por parte de la administración pública de la cual se ha descentralizado.</p> <p>Cuenta con autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión para operar un servicio público.</p>

¹⁴⁵ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Págs. 349 y 350.

7. Convenio con el Estado.

El convenio con el Estado surge cuando los municipios no cuentan con los suficientes recursos técnicos y financieros para prestar los servicios públicos, así que los ayuntamientos pueden celebrar convenios con el gobierno de su estado o incluso con el ayuntamiento de otro estado, siempre y cuando se respeten las disposiciones establecidas en la ley Orgánica Municipal respectiva.

Es un instrumento administrativo para la cooperación y coordinación entre los ayuntamientos y el gobierno estatal. “Por lo general supone para el municipio un puente de ayuda para el traslado total o parcial de la prestación de algún servicio público al estado, ante la imposibilidad-financiera, técnica, administrativa, etc; de cubrirlo con sus propios medios”.¹⁴⁶

Esta alternativa administrativa la prevé el artículo 115 Constitucional fracción tercera, párrafo penúltimo, al disponer que:

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

El convenio deberá considerar el tipo de servicio público municipal que prestará; su duración, el cual si rebasa el término del ayuntamiento requerirá la autorización de la legislatura estatal; también deberá establecer los derechos y las obligaciones de las partes; las bases económicas para su prestación; las formas de terminación, suspensión y cancelación del mismo y en caso de controversia, el órgano al que se someterán.¹⁴⁷

¹⁴⁶ LÓPEZ SOSA, Eduardo. Op. Cit. Pág. 190.

¹⁴⁷ Cfr. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Servicios Públicos Municipales. Op. Cit. Pág. 169.

Como requisitos para celebrar un convenio tenemos:¹⁴⁸

- Acuerdo del ayuntamiento, en el cual autorice la firma del convenio entre dicho ayuntamiento y el Gobierno Estatal.
- Certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos y presupuestos.
- La vigencia del convenio no debe exceder del periodo legal del ayuntamiento en funciones.
- Autorización del Congreso local, previo a la ejecución del convenio, según sea el caso.
- Establecer las bases de coordinación entre los municipios y las dependencias o entidades del Gobierno estatal que tengan a su cargo la prestación del servicio público.

8. Privatización.

La privatización surge como una opción estudiada en países industrializados, como Francia, Inglaterra o Estados Unidos, ante la imposibilidad que tiene el municipio para proveerlos satisfactoriamente, cuya finalidad será disminuir los costos y, elevar la calidad y cobertura de los servicios públicos municipales, por parte de los particulares. Sin embargo, se debe tomar en cuenta las consideraciones de los destinatarios de los servicios, ya que ellos serán quienes los paguen.

Las condiciones que se requieren para poder privatizar un servicio público:¹⁴⁹

¹⁴⁸ OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto, *Administración Pública Municipal. Estudio preliminar del municipio libre*. 1ª edición, México, editorial Trillas, 2001. Pág. 115.

- Que la demanda del servicio por parte de la población sea tal, que los funcionarios denoten que el municipio es incapaz de proveerlos satisfactoriamente.
- El Ayuntamiento analice formas privadas capaces de erogar una gran inversión y una basta capacidad de cobertura e infraestructura.
- Que los destinatarios del servicio o la obra estén dispuestos a pagarlo.

Con la privatización habría menor dependencia hacia las participaciones federales y disminuiría la carga financiera del ayuntamiento, “trayendo forzosamente un ahorro en el erario público posible a ser destinado a otros rubros de mayor incidencia social.”¹⁵⁰

B. Clasificación de los Servicios Públicos Municipales.

De acuerdo a la competencia de los órganos de los Estados Federales Mexicanos, los servicios públicos se pueden dividir en:

Servicios Públicos Federales: son aquellos cuya prestación y regulación está a cargo de las entidades federales, estos se subdividen en:¹⁵¹

- a) Exclusivos, aquellos sobre los cuales el Estado detenta el monopolio de su prestación, como el petróleo (artículo 27 Constitucional) o el correo (artículo 28 Constitucional).
- b) Concurrentes con los particulares, en estos el estado presta el servicio directamente o puede concesionarlo a algún particular.

¹⁴⁹ Cfr. HERRERA MACIAS, Alejandro. “La Privatización como alternativa en la prestación de servicios públicos municipales”, Compilador José Mejía Lira, *Problemática y desarrollo municipal*. 1ª edición, México. Plaza y Valdez editores, 1994. Págs. 217 y 218.

¹⁵⁰ Ibídem. Pág.220.

¹⁵¹ Cfr. SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit. Pág. 116.

c) Concurrentes con las demás entidades, estos servicios serán aquellos que no sean de competencia exclusiva federal y que pueden ser atendidos por autoridades federales, estatales o municipales.

Servicios Públicos estatales: son aquellos que las constituciones estatales regulan a través de las leyes que expiden por sus respectivas legislaturas. El artículo 124 Constitucional instituye que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Servicios Públicos Municipales: Estos son atribuidos a la administración pública municipal, la constitución les otorga ese carácter por establecerlos en su artículo 115, fracción tercera, por eso el municipio debe encargarse de atender los servicios públicos siguientes: Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; la obra pública de calles, parques y jardines y su equipamiento; así como los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, y conforme a su capacidad administrativa y financiera.

El maestro, Carlos Quintana Roldan,¹⁵² clasifica a los servicios públicos, basada en el artículo 28 Constitucional y los divide en:

- a) Estratégicos: Aquellos servicios públicos que siempre deberán estar bajo la gestión, vigilancia y control del municipio debido a su vital importancia para la sociedad, por lo que no debieran ser objeto de la concesión.
- b) Prioritarios: Lo serán aquellos servicios públicos indispensables para la vida social y que resultaría grave su inadecuada prestación, estos servicios podrían concesionarse siempre y cuando queden bajo una exacta vigilancia del municipio.

¹⁵² Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos. Op. Cit. Págs. 445 y 446.

- c) Ordinarios: Son aquellos servicios que no tienen la calidad de estratégicos o prioritarios, incluso la posibilidad de concesionarlos resultaría benéfica para los vecinos del municipio.

El autor Eduardo López Sosa,¹⁵³ clasifica a los servicios públicos municipales en:

- a) Servicios básicos.
- b) Servicios básicos complementarios.
- c) Servicios de seguridad.
- d) Servicios de protección a la comunidad.
- e) Servicios de bienestar social.

Por su parte, el tratadista Jorge Fernández Ruiz,¹⁵⁴ establece que el servicio público se puede clasificar de acuerdo a la jurisdicción del servicio brindado, de ahí que los divide en generales, regionales y municipales. En los generales o también llamados nacionales, su prestación y control se atribuye al gobierno federal, tal es el caso del suministro de la energía eléctrica. En los regionales dicho suministro se atribuye a una provincia, región o entidad federativa, no del gobierno general del país. Los municipales, como ya hemos visto, son los establecidos por la Constitución Federal en su artículo 115 fracción tercera.

¹⁵³ Cfr. LÓPEZ SOSA, Eduardo. Op. Cit. Págs. 188 y 189.

¹⁵⁴ Cfr. FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Servicios Públicos Municipales. Op. Cit. Págs. 122 y 123

C. Vías de financiamiento de los servicios públicos

Un tema importante para la prestación de los servicios públicos son las formas de captación de los recursos económicos, ya que estos son necesarios para lograr los objetivos programados en la administración pública que se encuentran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo, que expide el Ejecutivo Federal.

Para lo anterior, el municipio requiere de recursos suficientes que le permitan atender oportuna y eficazmente estas demandas. Así, para cumplir el mandato constitucional -a través del Estado- recibe recursos de la Federación, resultado de los Convenios de Coordinación Fiscal y Colaboración Administrativa. Además, cuenta con ingresos propios como complemento de sus recursos. Aunque legalmente el municipio carece de facultades tributarias, el Congreso Local determina las contribuciones que los habitantes deberán cubrir a la hacienda municipal. En el ámbito fiscal, la norma que regula la situación de los causantes, es la Ley de Ingresos y el Código Fiscal, que emite el Congreso Local y que son decretados por el Ejecutivo Estatal.

El sistema impositivo reconoce tres órganos legislativos facultados para establecer las contribuciones:

- Congreso de la Unión, con las leyes impositivas a nivel federal.
- Legislaturas de los Estados de carácter local.
- Asamblea legislativa del Distrito Federal.

El municipio mexicano carece de potestad tributaria, ya que la legislatura estatal prevé las contribuciones que puede cobrar. Entre estas destacan las que se refieren a la propiedad inmobiliaria y los derechos que se cobran por los servicios públicos de carácter municipal que están establecidos en el numeral 115 fracción III de la Constitución Política Mexicana; así como los demás ingresos que cada legislatura

estatal señale para sus ayuntamientos, siempre y cuando no sean materia de la Federación.

La Constitución Federal señala en su artículo 31, fracción IV:

“Es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.”

También dispone la propia Constitución en su artículo 115 fracción IV, que la hacienda municipal será administrada libremente por los municipios y que se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.¹⁵⁵

¹⁵⁵ En cuanto al municipio, el artículo 115, fracción IV constitucional, dispone que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formara de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso por:

- a) Las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados
- c) Los ingreso derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán excepciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones, a favor de persona o institución alguna. Solo estarán exentos los bienes del dominio publico de la federación, de los estado o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, por fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto.

En este orden de ideas, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece en su artículo 97, que la hacienda pública se integra por:

- I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;
- II. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;
- III. Las rentas y productos de todos los bienes municipales;
- IV. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado;
- V. Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de Ingresos de los Municipios, los que decreta la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciba;
- VI. Las donaciones, herencias y legados que reciban.”

1. Ingresos Propios Municipales

Como hemos visto, los municipios no pueden crear para ellos algún tipo de contribución, ya que esta facultad se encuentra reservada para el Estado al que pertenecen; de ahí podemos advertir lo establecido por el artículo 40; así como por el

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

115, fracción IV de la Constitución Federal; al respecto, tenemos la siguiente jurisprudencia:

“IMPUESTOS MUNICIPALES. Los decretados por los Ayuntamientos y no por las legislaturas, no tienen el carácter de leyes, y hacerlos efectivos importa una violación constitucional.”¹⁵⁶

Las principales fuentes de recursos económicos de los municipios, según el artículo 115 Constitucional, son:

- Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos.
- Los impuestos sobre propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- Los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos.
- Las contribuciones que señalen las constituciones locales.
- Los recursos federales: participaciones y aportaciones.

La principal fuente de tributación municipal, por el monto que se recauda, es el impuesto predial. Igualmente por “la propiedad inmobiliaria; al fraccionamiento y división de la propiedad inmobiliaria, al cambio en el valor de los inmuebles; a las tasas adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria; a diversiones y espectáculos, a anuncios, propaganda y publicidad comercial y, juegos permitidos”.¹⁵⁷

La Legislatura Local otorga al municipio, facultades para el cobro de aprovechamientos (accesorios), los cuales se derivan del incumplimiento de

¹⁵⁶ Jurisprudencia 963, foja 1564, Vol. II, Apéndice 1917-1988.

¹⁵⁷ HERNÁNDEZ-GAONA, Pedro Emiliano. Op. Cit. Pag.1562.

obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, lo que los hace acreedores al pago de rezagos, recargos y multas.

En términos generales, los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables para los distintos impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcción que sirvan para fijar tanto el valor catastral de los inmuebles, así como la base para el cálculo de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

2. Aportaciones y Participaciones Federales y Estatales

Los estados fundamentan su poder tributario en la ya mencionada fracción IV del artículo 31 Constitucional. En la Constitución no existe un catálogo de impuestos estatales que estos puedan cobrar, pero si se establecen los límites y las prohibiciones que en materia impositiva tienen, de ahí los artículos 73 fracción XXIX;¹⁵⁸ 115 fracción IV; 117 fracciones IV, V, VI, VIII y IX; 118, 121 y 131 todos ellos de la Constitución Federal. Cabe hacer mención que antes de la Ley de Coordinación Fiscal, existía una concurrencia tributaria entre Federación y los Estados; sin embargo, el artículo 124 Constitucional señaló de forma oportuna que las facultades que no sean expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

En materia de ingresos, los recursos más importantes que recibe el municipio son por parte de la Federación. Para que el municipio se beneficie de éstos, requiere

¹⁵⁸ Que establece que será facultad de la Federación, por la intervención del Congreso de la Unión, establecer contribuciones, y que las entidades federativas participarán en el rendimiento de las llamadas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria lo determine. Dispone que serán las legislaturas locales quienes fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que se regula por la ley en la materia. Así, los ayuntamientos reciben de la Federación, ingresos por dos conceptos principales:

- Participaciones Federales.- Se refiere a recursos transferidos que no tienen un destino específico de gasto, por lo que pueden ser empleados para cualquier función de gobierno; y,
- Aportaciones.- Estos recursos están condicionados a aspectos específicos que determina la Ley de Coordinación Fiscal, y son conocidos como “Recursos etiquetados”.

El gobierno del estado recibe el total de participaciones federales, entre las que se encuentran el Fondo General de Participaciones, (el artículo segundo de la misma ley establece que, el Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20 % de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio). el Fondo de Fomento Municipal,¹⁵⁹ Impuesto sobre Tenencia y Uso de Vehículos (20%), participaciones en el Impuesto sobre Automóviles Nuevos(20%), el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (20%) y otras, pero, de acuerdo a la Ley de Coordinación Fiscal, debe destinar por lo menos el 20% de estos recursos a los municipios.

La Ley Especial sobre Producción y Servicios, establece en su artículo 28 párrafo último, que los Estados que no se adhieran al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán gravar la producción, el acopio o venta del tabaco en rama, con impuestos

¹⁵⁹ El artículo 2º A, fracción III, incisos a) y b), de la Ley de Coordinación Fiscal, establecen lo referente a la creación de un fondo denominado de fomento municipal, el cual se integrará de 16.8% de la unidad de recaudación federal participable que se repartirá entre todo los municipios. El otro 83.2% solo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos, siempre que se ajusten a lo establecido por el artículo 10-A de la propia Ley.

locales o municipales que en conjunto no excederán de un peso cincuenta y cinco centavos por kilo, que sólo deberán decretar las entidades que aquel se cultive.

Igualmente, el artículo 73 Constitucional, en su fracción XXIX-A, último párrafo, prevé que las entidades federativas compartan la participación que la Federación les otorga sobre el impuesto de energía eléctrica.

Cuando un Estado se adhiere al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y celebre un convenio de colaboración administrativa respecto de los Impuestos Sobre automóviles Nuevos, tenencia o uso de vehículos, -para el caso de éste último se debe llevar un registro estatal vehicular-, los municipios recibirán del estado del que se trate, cuando menos una aportación del 20% respecto a lo obtenido por dicho impuesto, distribuyéndolo entre sus municipios de la manera en que lo determine su legislatura.¹⁶⁰

La Ley de Coordinación Fiscal,¹⁶¹ en su artículo 3-A párrafo último, establece que los municipios recibirán como mínimo el 20% respecto a la participación que le corresponda al estado referente a la recaudación de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas, bebidas alcohólicas y tabacos labrados.

De igual forma en su artículo 3-B, último párrafo, establece que los municipios recibirán las participaciones, durante todos los ejercicios fiscales, de los contribuyentes que se encuentren bajo el régimen de pequeño contribuyente, sin embargo, se puede convenir para que el estado cobre el impuesto, en cuyo caso le correspondería un 75 %, un 10 % para el Estado y un 15% para la Federación.

¹⁶⁰ Cfr. La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2º, párrafos penúltimo y último.

¹⁶¹ Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La Ley de Coordinación Fiscal, regula las relaciones entre la Federación, los Estados y el Municipio, implica la suspensión de gravámenes locales y la participación en ingresos federales en convenios que se celebran en materia fiscal, por medio de los cuales se delegan algunas facultades administrativas a los estados, recibiendo recursos del rendimiento de los impuestos convenidos.

a. De los Fondos de Aportaciones Federales

Las aportaciones federales (Ramo 33),¹⁶² están reguladas por la Ley de Coordinación Fiscal y, junto con la Ley de Ingresos, permiten calcular sus montos, que se dan a conocer a través del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los Fondos de Aportaciones Federales, son aquellos recursos que la federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley;¹⁶³ de los siete fondos existentes, dos competen al municipio:

¹⁶² Con la creación del Ramo 33 (que se origina a partir de 1998 como producto de las reformas al sistema de transferencias, se incorporaron en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, los Fondos de Aportaciones Federales o Ramo 33) se dotó a las Entidades Federativas y Municipios de mayor certeza jurídica en la disponibilidad de recursos, y más responsabilidades sobre el uso y vigilancia de los mismos. De acuerdo con la LCF, los fondos que conforman el ramo 33 se signan, distribuyen y aplican para cubrir necesidades sociales relacionadas con la educación, salud, infraestructura social, seguridad pública y otras. Estos recursos son transferencias etiquetadas que solo pueden emplearse para los fines que señala la Ley de Coordinación Fiscal. www.cefp.gob.mx, H. Cámara de Diputados. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas LX Legislatura.

¹⁶³ El artículo 25 de la Ley de Coordinación Fiscal establece estos siete fondos:

- I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;

- Fondo de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal. Se establece como un instrumento para contribuir al saneamiento de las finanzas municipales, así como atender necesidades vinculadas con la seguridad pública (art. 37 de la Ley de Coordinación Fiscal).
- Fondo de aportaciones para la infraestructura social. Se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en rezago social y pobreza extrema. Estos recursos se etiquetan con base a actividades específicas.

Éste se integra con dos subfondos:¹⁶⁴

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural; y

b) Fondo de Infraestructura Social Estatal: obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

-
- IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
 - V. Fondo de Aportaciones Múltiples;
 - VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, y
 - VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal.

¹⁶⁴ Cfr. Artículos 33 y 34 de la Ley de Coordinación Fiscal.

El monto de estos fondos se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme al criterio de artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal.

“Estos Fondos son entregados a los Estados a través de la Secretaría de Desarrollo Social. Entre las disposiciones establecidas con relación a estos fondos está la obligación de hacerlos de conocimiento público y que las autoridades estatales y municipales (a través de sus gobiernos estatales) deben proporcionar a la Sedesol la información sobre el uso de los recursos del FAIS (FAISE y FAISM).”¹⁶⁵

Los recursos asignados a cada fondo deberán presentarse en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal.

3. Créditos.

Como sabemos, los servicios públicos municipales requieren de una gran inversión de recursos con los que el municipio en ocasiones no cuenta, por esa razón y para que consiga llevar a cabo el establecimiento de determinado servicio o la realización de alguna obra, el ayuntamiento tiene la opción de buscar recursos financieros con alguna institución crediticia.

Los créditos son los ingresos que el municipio obtiene por concepto de préstamo para cumplir con sus funciones. Las líneas de crédito que maneja BANOBRAS para financiar o refinanciar algún proyecto de modernización o de inversión pública en infraestructura y servicios, se derivan del Crédito en Cuenta Corriente y del Crédito Simple.

Es una fuente de financiamiento a la que recurren los municipios, generalmente para obtener recursos para la construcción de instalaciones destinadas a la prestación

¹⁶⁵ H. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. Centro de Estudios Sociales y de Operación Pública. “Nota Informativa: Ramo 33, subsidios y reglas de operación”.

de algún servicio público, en virtud de la insolvencia económica o disponibilidad inmediata de recursos financieros. La utilización del crédito tiene que hacerse racionalmente en obras autofinanciables, para evitar la dilapidación de recursos que pueda incrementar innecesariamente la deuda pública.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, (BANOBRAS), tiene como objetivos:¹⁶⁶

- Financiar proyectos de infraestructura, y servicios públicos a los gobiernos estatales, municipales y sus organismos desconcentrados.
- Promover la inversión y el financiamiento privados en proyectos de infraestructura y servicios públicos.
- Apoyar el fortalecimiento financiero e institucional de los gobiernos locales.
- Mantener una administración con criterios de eficiencia y buen gobierno.

Los sujetos de crédito pueden ser el Gobierno Federal y el Distrito Federal, los Gobiernos Estatales y municipales, las Entidades Públicas Paraestatales y Paramunicipales, así como los Concesionarios de los Servicios Públicos.

Banobras ofrece apoyo general durante la vigencia del financiamiento para la consecución de los fines prestacionales del servicio público, tales como¹⁶⁷:

- Mesa de Dinero
- Servicios Fiduciarios
- Avalúos
- Arrendamiento Financiero
- Contratistas de Obra Pública.

¹⁶⁶ http://www.Ciapem.org.mx/wb/CIAPEM/banobras_una_institucion_del_gobierno_federal.

¹⁶⁷ Consúltese: <http://www.banobras.gob.mx/ServiciosFinancieros/Pages/default.aspx>

De acuerdo con el maestro Eduardo López Sosa, el crédito público es el que adquiere el ayuntamiento con alguna institución u organismo público, e implica la necesidad de contar con la capacidad de pago.¹⁶⁸

4. Fondo de Desastres Naturales

Otra forma por las que obtiene recursos el municipio, es por el llamado Fondo de Desastres Naturales (FONDEN).

El FONDEN, es un instrumento financiero para apoyar a las Entidades Federativas de la República Mexicana, así como a las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, en la atención y recuperación de los efectos que produzca un fenómeno natural.¹⁶⁹

El FONDEN, se integra por tres instrumentos:

- EL FONDO REVOLVENTE PARA LA ADQUISICIÓN DE SUMINISTROS DE AUXILIO ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA. A cargo de la Secretaría de Gobernación, el cual tiene por objeto proporcionar suministros de auxilio y asistencia ante situaciones de emergencia y de desastre, para responder de manera inmediata y oportuna a las necesidades urgentes para la protección de la vida y la salud de la población, generadas ante la inminencia o alta probabilidad de que ocurra un fenómeno natural.

¹⁶⁸ LÓPEZ SOSA, Eduardo. Op. Cit. Pág. 194.

¹⁶⁹ Los fenómenos naturales por los que la Secretaría de Gobernación puede emitir declaratoria de Desastre Natural, son Geológicos: sismo; erupción volcánica; alud; maremoto; deslave; Hidrometeorológicos: Sequía atípica e impredecible; ciclón (en sus diferentes manifestaciones: depresión tropical, tormenta tropical y huracán); lluvia torrencial; nevada y granizada; inundación atípica; tornado; y Otros: incendio forestal. Al respecto se puede consultar el ACUERDO que establece las reglas de operación del Fondo de Desastres Naturales, publicado el Diario Oficial, el día 23 de mayo del año 2003; en la página de internet: www.gobernación.gob.mx

- EL PROGRAMA FONDO DE DESASTRES NATURALES DEL RAMO GENERAL 23. Tiene por objeto realizar las siguientes acciones:
 - a) Canalizar a los fideicomisos FONDEN de las Entidades Federativas, los recursos correspondientes.
 - b) Apoyar en la mitigación de los daños a las viviendas de la población de bajos ingresos.
 - c) Apoyar en la reconstrucción de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

- EL FIDEICOMISO FONDO DE DESASTRES NATURALES CONSTITUIDO POR EL GOBIERNO FEDERAL. Constituido por el Gobierno Federal, el cual tiene como finalidad, entre otras el apoyo con cargo a su patrimonio de las acciones previstas en el programa.

Las principales acciones que se desarrollan durante la aplicación del fondo son:

- 1.-La reparación, reconstrucción o reubicación de viviendas;
- 2.-La reparación o reconstrucción de la infraestructura social básica, caminos rurales, carreteras y accesos.
- 3.- La limpieza y desasolve de escombros y derrumbes en caminos rurales, carreteras y accesos.
- 4.-La limpieza, desasolve, restauración y reforestación de terrenos forestales dañados o áreas naturales protegidas.

CAPÍTULO IV

INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN MUNICIPAL.

La planeación municipal, sirve al ayuntamiento para que desarrolle sus tareas de forma responsable, organizada y eficiente, permitiéndole un mayor aprovechamiento de recursos tanto económicos como humanos; cuya finalidad será entre otras, satisfacer las necesidades básicas de la población en materia de servicios públicos municipales

Nos podemos referir a la planeación como el medio a través del cual el Estado desempeña de forma eficaz su responsabilidad sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁷⁰

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El fundamento constitucional de la planeación lo encontramos básicamente en dos artículos, el primero es el artículo 25, párrafo segundo, que establece:

“El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de las libertades que otorga esta Constitución”.

De igual forma, el artículo 26 Constitucional establece que el Estado se organizará con un sistema de planeación democrática mediante la participación de diversos sectores sociales, el cual recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de

¹⁷⁰ Cfr. Ley de Planeación, art. 2º. De igual forma, en las seis fracciones de este numeral, se señalan los principios bajo los cuales se basará dicha planeación. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de Administración Pública Federal.

De lo anterior, podemos establecer que la actuación del Estado Mexicano frente a la sociedad, no debe ser irracional ni improvisada, sino fundamentada en los respectivos ordenamientos jurídicos para permitir de esta forma un desarrollo viable, íntegro y coherente de la nación.

La planeación es un instrumento de gobierno que utiliza el titular de la administración pública para organizar y sistematizar el plan de desarrollo.

1. Ley de Planeación

La planeación como herramienta del Gobierno, propicia el desarrollo, en el ámbito estatal y municipal, de ahí el origen de los planes estatales y municipales de desarrollo.

Por planeación entenderemos la ordenación sistemática de ciertas acciones para establecer propósitos, objetivos, políticas y estrategias rectoras; asignación de recursos, responsabilidades, tiempos de ejecución y evaluación de resultados; con el propósito de lograr mayores niveles de bienestar para los habitantes del municipio.¹⁷¹

La Ley de Planeación, en su artículo 3º, define a la Planeación Nacional de Desarrollo:

“La ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”

¹⁷¹ Cfr. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 344.

Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Básicamente, podemos resumir el objetivo de la ley de planeación, como aquél que sirve para:

“Encauzar las actividades de la Administración Pública Federal y garantizar la participación social en la integración del plan nacional y de los programas de desarrollo; establecer las bases para que el Ejecutivo Federal –responsable de coordinar la planeación nacional—coordine sus actividades con las entidades federativas; y señale con claridad las atribuciones que correspondan en esta materia a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que están obligados a elaborar sus programas siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo”.¹⁷²

El Ejecutivo Federal es el responsable de conducir la planeación nacional de desarrollo, con la participación de los grupos sociales; remitirá dicho plan, al Congreso de la Unión para su examen y opinión; y en su informe de gobierno hará mención de las decisiones que se adopten para su ejecución.¹⁷³

Los secretarios de Estado y los Jefes de los Departamentos Administrativos y las dependencias de la Administración Pública Centralizada, intervienen en la elaboración del plan respecto de las materias que les competen, y coordinan el desempeño de las actividades que correspondan a las entidades paraestatales en su sector; así como elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las

¹⁷² CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Planeación, programación y presupuestación, 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003, pág. 17.

¹⁷³ Cfr. Artículos 4, 5 y 6 de la Ley de Planeación.

entidades del sector y los gobiernos de los estados, incluyendo las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados.¹⁷⁴

El Plan Nacional de Desarrollo, es el patrón rector de las acciones que el gobierno federal emprende en el periodo de gestión del presidente que lo elabora, en él se delinearán las políticas social, económica, interior y exterior, que establecen el marco para lograr el proyecto de país que persigue el presidente en turno.¹⁷⁵

El Plan comprende básicamente el análisis de los objetivos nacionales y la fijación de metas para toda la economía del país, así como las acciones y medios que se emplearán para lograrlos, al igual que los programas que cubran las necesidades económicas y sociales de la población.¹⁷⁶

En el Plan Nacional de Desarrollo, se establece una relación entre las necesidades sociales y económicas, y los recursos disponibles, de ahí que para elaborarlo sea importante hacer un análisis de aquellos servicios públicos existentes, para conocer el estado en que se encuentran y así entender las quejas y peticiones planteadas respecto a ellos por la población.

Ahora bien, respecto a la participación en la planeación nacional, las dependencias de la administración pública federal y las entidades paraestatales es obligatoria; respecto a las autoridades federales y estatales es de forma coordinada y referente al sector social y privado es de forma concertada. La concertación será objeto

¹⁷⁴ Cfr. Artículos 8 y 9 de la Ley de Planeación.

¹⁷⁵ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Op.cit., pág. 37.

¹⁷⁶ Cfr. Ley de Planeación, arts. 21-27. Para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas planteados en el Plan Nacional de Desarrollo, se llevará a cabo por medio de los programas elaborados por las distintas áreas económicas y sociales (El Plan Nacional de Desarrollo indicará el tipo de programa que se utilizara dependiendo con que fin sea elaborado, de ahí que los clasifica en programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales).

de contratos o convenios de cumplimiento obligatorio, donde se establecen las consecuencias y sanciones por su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general.¹⁷⁷

2. Sistema Nacional de Planeación

Los aspectos de la Planeación Nacional del Desarrollo que correspondan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se llevarán a cabo mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema, a través de las unidades administrativas que tengan asignadas las funciones de planeación dentro de las propias dependencias y entidades.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática comprende mecanismos de participación a través de los grupos sociales para formar parte activa en la planeación nacional al realizar propuestas, plantear demandas y concretizar acuerdos.

El Sistema nacional de Planeación actúa en tres ámbitos: global, sectorial e institucional.¹⁷⁸

Nivel global. De acuerdo a los artículos 14 y 15 de la Ley de Planeación, le corresponde a la Secretaría de Hacienda coordinar, proyectar y elaborar el Plan Nacional; al igual que proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República.

¹⁷⁷ Cfr. Ley de Planeación, arts. 32, 37 y 38., así como el artículo 26, párrafo 3º de la Constitución Política Federal.

¹⁷⁸ Cfr. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Op. Cit. Pág. 26.

Nivel sectorial. A las dependencias de la administración pública federal, de acuerdo al artículo 16 de la Ley de Planeación; les corresponde, según la materia que les compete, intervenir en la elaboración del plan, observando las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades. Las dependencias, por medio de su titular, informarán al Congreso de la Unión (artículo 8º) del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional que, por razón de su competencia, les correspondan.

Nivel institucional. Se refiere a las entidades paraestatales que se integran a la planeación, que podrán participar en la elaboración de los programas sectoriales, mediante la presentación de las propuestas que procedan con relación a sus funciones y cuando lo determine el Ejecutivo Federal, elaboraran sus propios programas institucionales, así como sus programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales y, en su caso los, institucionales.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática establecerá las normas de organización y funcionamiento del proceso de planeación a que deberán sujetarse las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas a que se refiere la Ley de Planeación (artículo 13 de la Ley).

El Plan Nacional de Desarrollo indicará los programas sectoriales (aquellos que especificaran los objetivos y prioridades que regirán el desempeño del sector administrativo del que se trate); institucionales, (los que elaboran las entidades paraestatales, sujetándose al programa sectorial correspondiente); regionales (se refieren a regiones consideraras estratégicas en función de los objetivos nacionales); y los especiales (se refieren a prioridades del desarrollo integral del país); que deban elaborarse para precisar y cumplir con los objetivos nacionales, las estrategias, y las prioridades contenidas en dicho plan.¹⁷⁹

Para la ejecución del plan y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, de acuerdo al artículo 27 de la Ley en comento, las dependencias y

¹⁷⁹ Cfr. Art. 22 de la Ley de Planeación; al respecto los artículos 23, 24, 25 y 26 establecen lo relacionado a cada programa:

entidades elaborarán programas anuales, que serán congruentes entre sí, regirán las actividades de la administración pública federal y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales.

Al aprobarse el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal.

El ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos estatales, la coordinación para que dichos gobiernos participen en la planeación y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, pero se debe considerar la participación que corresponda a los Ayuntamientos.¹⁸⁰

B. Constitución Política del Estado de México.

De la misma manera que en la Constitución Federal se localiza el fundamento constitucional de la planeación, en la Constitución del Estado de México, también se fundamenta la planeación de su desarrollo:

“Artículo 77. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado:

VI. Planear y conducir el desarrollo integral del Estado en la esfera de su competencia; establecer procedimientos de participación y de consulta popular en el sistema de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del plan y los programas.”

De acuerdo con el principio de orden metodológico de “Derivación”, la Constitución del Estado de México debe ajustarse a lo establecido por la Constitución Federal, la cual no puede contravenir. Por esta razón, sólo se menciona su contenido en relación con la prestación de los servicios públicos, al establecer:

- a) Los ayuntamientos están investidos de facultades para expedir y aplicar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones

¹⁸⁰ Cfr. Ley de Planeación en sus artículos 33 y 34.

administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

- b) Con el concurso de los Estados, siempre y cuando lo determine la ley local, los municipios tendrán a su cargo los mismos servicios públicos que establece el artículo 115 Constitucional.
- c) Los ayuntamientos podrán celebrar convenios con el gobierno local para que éste se haga cargo de la prestación de los servicios públicos que se encuentren imposibilitados de atender o cuando así convenga al desarrollo económico y social de la entidad federativa.

1. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

La planeación es importante por que permite regular la organización y el funcionamiento de factores que inciden en la convivencia y desarrollo de los sectores público, privado y social. La planeación debe responder a la voluntad y al deseo de la mayoría de la comunidad, así se orientarán acciones que apoyarán el cambio social y el progreso económico.

El Estado de México, cuenta con una ley de planeación que faculta a los ayuntamientos a comprometerse en el proceso de planeación en coordinación con el gobierno del Estado.

La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios,¹⁸¹ tiene como objeto establecer normas del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios; de la participación democrática de los habitantes del Estado de México, en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México; y de la formulación, instrumentación, colaboración, concertación, control y

¹⁸¹ Publicada en el periódico oficial "Gaceta de Gobierno", en Toluca de Lerdo el 21 de diciembre de 2001; cuya entrada en vigor fue a partir de 1 de enero del 2002.

seguimiento de la ejecución y la evaluación de la estrategia de desarrollo contenida en el Plan de Desarrollo del Estado de México y en los planes de desarrollo municipales.

La responsabilidad de conducir la planeación para el desarrollo del Estado de México recae en el titular del Ejecutivo Estatal, y al interior de los municipios en sus Presidentes Municipales; con respeto a las garantías constitucionales, el pacto federal y al municipio libre y autónomo.

Al respecto, el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios,¹⁸² establece:

“Artículo 4.- Son responsables en materia de planeación para el desarrollo:

I. En el ámbito estatal:

- a) El Titular del Poder Ejecutivo;
- b) El Secretario de Finanzas y Planeación;
- c) El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

II. En el ámbito Municipal:

- a) Los Ayuntamientos;
- b) Los Presidentes Municipales del Estado;
- c) Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.”

El objeto de la planeación democrática es el desarrollo del Estado de México y sus Municipios, con pleno respeto a la soberanía estatal y a la autonomía municipal, en concordancia con los fines sociales, económicos, ambientales y políticos que establecen la Constitución Federal y la propia Constitución estatal.¹⁸³

El proceso de planeación democrática comprenderá, básicamente la formulación de planes y sus programas, los cuales deberán contener un diagnóstico, objetivos,

¹⁸² Publicada en el periódico oficial “Gaceta de Gobierno”, en Toluca de Lerdo el 16 de octubre del 2002.

¹⁸³ Cfr., Art. 5 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; la asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados.

Para lograr el progreso económico y social del Estado y los Municipios, la planeación del desarrollo debe verse como un proceso permanente que se tiene que dirigir en atención a necesidades básicas que mejoren la calidad de vida de la población por medio de la participación de los diversos órdenes de gobierno, habitantes, grupos y organizaciones sociales y privadas.¹⁸⁴

2. Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios

La integración del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, los planes de desarrollo municipal y sus programas sectoriales, regionales y especiales; se sustenta en el proceso de planeación,¹⁸⁵ en congruencia con la planeación nacional de desarrollo.

Entenderemos por Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, en atención al artículo 10 de la propia Ley, al:

“Conjunto articulado de procesos, planes, programas, proyectos, acciones e instrumentos de carácter social, político, económico, ambiental, legal y técnico,

¹⁸⁴ Cfr. Artículo 6 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

¹⁸⁵ El artículo 10 de la propia Ley, establece que entenderemos por proceso de planeación, aquellas fases en las que se, se definen estrategias y se seleccionan alternativas y cursos de acción en función de objetivos y metas generales, económicos, ambientales, sociales y políticos, tomando en consideración la disponibilidad de recursos reales. Está integrado por las etapas de diagnóstico, programación, presupuestación, ejecución y evaluación.

así como de mecanismos de concertación, coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno, grupos y organizaciones sociales y privados, que se interrelacionan entre sí, para ejecutar acciones de planeación para el desarrollo integral del Estado y municipios.”

El objeto del Sistema de Planeación Democrática, será garantizar el desarrollo integral del Estado y de los municipios, atendiendo principalmente a las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida y conformación armónica y adecuada de las relaciones funcionales entre las diferentes regiones de la entidad.

En la organización de dicho Sistema, se coordinarán los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado de México y los ayuntamientos de los municipios de la entidad, esto con el fin de recoger aspiraciones y demandas de los habitantes y de los grupos y organizaciones sociales para incorporarlas a la estrategia de desarrollo.¹⁸⁶

La coordinación del Sistema de Planeación Democrática se realizará por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México y por los comités municipales.¹⁸⁷

Ahora bien, el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, según el artículo 14 se conforma por:

- I. El Plan de Desarrollo del Estado de México;
- II. Los planes de desarrollo municipales;
- III. Los programas sectoriales y regionales de corto, mediano y largo plazo;
- IV. Los programas especiales;
- V. Los convenios de coordinación y participación.”

¹⁸⁶ Entenderemos por estrategia de desarrollo, de acuerdo al artículo 10 de la propia Ley, los Principios y directrices para orientar el proceso de planeación del desarrollo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar. Es el camino a seguir en las grandes líneas de acción contenidas en las políticas de desarrollo estatal, para alcanzar los objetivos y metas formulados en el corto, mediano y largo plazos.

¹⁸⁷ Cfr. Art. 13 de la Ley de Planeación de Estado de México y Municipios.

Al Gobernador del Estado, en materia de Planeación para el Desarrollo, le compete, entre otras actividades: ¹⁸⁸

- a) Planear y conducir el desarrollo integral del Estado.
- b) Propiciar la participación del Ejecutivo Federal, los ayuntamientos y grupos sociales y privados y los habitantes en el proceso de planeación.
- c) Enviar el proyecto del Plan de desarrollo del Estado de México al Poder Legislativo para su examen y opinión.
- d) Establecer y proveer criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

La Secretaria de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de México, será la responsable de elaborar el Plan de Desarrollo del Estado de México en coordinación, apoyo y participación de las dependencias, organismos, unidades administrativas y entidades públicas de los gobiernos estatales y municipales. ¹⁸⁹

El Ayuntamiento, de acuerdo al artículo 19 de la propia Ley, tiene como competencia en materia de planeación democrática, entre otras, las siguientes:

- a. Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal y sus programas;
- b. Asegurar la congruencia del Plan de Desarrollo Municipal con el Plan de Desarrollo del Estado y el Plan Nacional de Desarrollo, así como con los programas sectoriales, regionales y especiales que se deriven de éstos últimos;
- c. Cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México, el Plan de Desarrollo Municipal y los programas que de éstos se deriven;

¹⁸⁸ Cfr. Art. 15 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

¹⁸⁹ Cfr. Art. 16 en sus fracciones I y II de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

Antes de aprobar el Plan de Desarrollo del Estado de México, el titular del Ejecutivo Estatal, lo remitirá a la Legislatura para su examen y opinión. Una vez aprobado se publicará en la Gaceta de Gobierno y su cumplimiento será obligatorio para las dependencias, organismos y entidades públicas, lo mismo para los programas que deriven de ellos.

C. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

El municipio, para su administración pública depende básicamente de su Bando Municipal, la Ley Orgánica Municipal, al igual que la Constitución Estatal y por supuesto de la Constitución Federal. La ley orgánica es expedida por la legislatura del Estado; de ahí que trate de la organización y el funcionamiento administrativo del municipio, los servicios públicos, la participación ciudadana y aspectos generales entorno a la vida política del municipio. Una ley orgánica, de acuerdo al principio de “supremacía constitucional”, no debe contravenir a la Constitución Federal.

Arturo Pontifes Martínez, define a la ley orgánica, como: “la ley de carácter secundario que regula la organización de los poderes públicos según la constitución, mediante la creación de dependencias, instituciones y entidades oficiales y la determinación de sus fines, de su estructura, de sus atribuciones y de su funcionamiento”.¹⁹⁰

Una ley orgánica, tiene como objetivo reglamentar las normas de la constitución local en lo que se refiere al municipio. Esta ley reglamenta diversas disposiciones constitucionales entre las que se refieren a la prestación de los servicios municipales. Contiene las bases relacionadas a su organización, funcionamiento y operación; señala las instancias políticas y administrativas que conforman al municipio así como sus fines,

¹⁹⁰ PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo. La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal. 1ª edición. México, Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. 1988. Pág. 52.

atribuciones y funciones para el desempeño del quehacer gubernativo y administrativo del ayuntamiento.

El contenido de una ley orgánica abarca, “el funcionamiento, facultades y obligaciones del ayuntamiento, del presidente municipal, síndicos y regidores; la integración de conexiones y ramas de la administración cuya vigilancia esta a cargo de los miembros del ayuntamiento; la suplencia o inhabilitación de sus integrantes; las divisiones del territorio municipal y sus poblaciones; los órganos auxiliares o de colaboración, así como las dependencias de la administración municipal, se mocionan los servicios públicos, las condiciones para contratar, realizar empréstitos y adquirir o enajenar bienes.”¹⁹¹

Al respecto, el Dr. Eduardo Andrade, resalta:

“En las leyes orgánicas municipales se otorgan facultades al municipio para participar en la planeación del desarrollo mediante la formulación, aprobación y ejecución de planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos”.¹⁹²

Una Ley Orgánica Municipal contempla un apartado específico, un título o un capítulo, las normas de los servicios públicos municipales que los ayuntamientos posteriormente reglamentaran; para el caso del Estado de México, la regulación de dichos servicios se encuentra contenida en el capítulo séptimo, artículos 125 al 127 de la propia Ley Orgánica, que comprende, entre otras cosas:

¹⁹¹ OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto. Administración Pública Municipal. Estudio preliminar del municipio libre. 1ª edición. México. Editorial Trillas. 2001. Pág. 30.

¹⁹² ANDRADE SANCHEZ J. Eduardo. Derecho Municipal. 1ª Edición, Editorial Oxford University Press. México, 2006 pág. 254.

- Que los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, consignados en la constitución local.
- Dispone que la prestación de los servicios públicos municipales deberá ser realizada por el ayuntamiento, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia en su prestación.
- Indica los servicios municipales que podrán ser dados en concesión a los particulares para que sean estos quienes los presten. Define cuáles son los servicios públicos que no pueden ser concesionados.
- Establece las bases generales para el otorgamiento de las concesiones de los servicios públicos municipales, así como su funcionamiento y los casos en que la concesión caduca.

1. La Reglamentación Municipal

Derivado de la facultad reglamentaria del ayuntamiento, y fundado en el artículo 115 fracción II de la Constitución Federal, así como del artículo 31 de la propia Ley Orgánica, entenderemos por reglamento, a los ordenamientos que “se expiden en el legítimo ejercicio atribuido en forma exclusiva a los ayuntamientos en su calidad de órganos colegiados deliberantes; los reglamentos municipales son cuerpos normativos que apoyados en las leyes habilitantes, esclarecen y detallan las atribuciones contempladas en las constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales”.¹⁹³

Un reglamento contiene, entre otros, los siguientes elementos¹⁹⁴:

¹⁹³ GERALDO VENEGAS, Rubén. Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. 1ª edición. México. 1986 pág. 36.

¹⁹⁴ OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto. Op. Cit. Pág. 31.

- a) Deben ser una manifestación unilateral de voluntad del órgano competente, en virtud del poder y la autoridad que le confiere la Constitución y la Ley.
- b) Constituyen normas jurídicas generales, lo que las diferencia de los actos de la administración que producen efectos concretos o individuales.
- c) Son la expresión de una actividad legislativa de la administración desde el punto de vista material, por los efectos que produce, ya que crea normas jurídicas generales e impersonales.

Al respecto, el licenciado Reynaldo Robles, manifiesta que una ley reglamentaria es una disposición secundaria que desarrolla los principios o bases señalados en la ley fundamental, para que con ella se pueda regular concretamente la organización, funcionamiento y regular las relaciones jurídicas del municipio; concretándola como “el conjunto de normas jurídicas que desenvuelven los principios contenidos en una norma constitucional, con el objeto de hacerla aplicable a un caso concreto”.¹⁹⁵

Compartimos la opinión del Licenciado Arturo Pontifes Martínez,¹⁹⁶ con respecto a las ventajas de los reglamentos municipales:

- a) Gubernativo: Por establecer los principios de actuación de la autoridad municipal con respecto a los gobernados.
- b) Jurídico: El reglamento resguarda jurídicamente la decisión validándola frente a cualquier interpretación.

¹⁹⁵ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 263.

¹⁹⁶ PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo. Op. Cit. Pág. 87.

- c) Administrativo: Define facultades, atribuciones, funciones, obligaciones y responsabilidades de las autoridades y servidores públicos municipales.
- d) Social: Garantiza a la comunidad que los actos del gobierno municipal se fundamentan en el principio de la legalidad.

D. Plan de Desarrollo Municipal

“Es un documento rector que indica lo que va a hacerse, en función de las decisiones trascendentales que deba tomar el ayuntamiento para el desarrollo de la comunidad, como son: establecimiento de políticas, objetivos, redacción de programas y determinación de métodos y procedimientos específicos.”¹⁹⁷

Principios de la Planeación Municipal:¹⁹⁸

- a) Facilitar a los presidentes municipales el ejercicio y la administración del desarrollo local.
- b) Racionalizar la asignación de los recursos locales, el ordenamiento territorial y la generación de los servicios públicos.
- c) Crear condiciones para que los ayuntamientos puedan fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades locales.
- d) Modernizar la gestión municipal, para facilitar la toma de decisiones, la delimitación de responsabilidades y la fijación del tiempo de ejecución de los programas, proyectos y tareas, así como la coordinación, el control y la evaluación de resultados.

¹⁹⁷ LÓPEZ SOSA, Eduardo. Op. Cit. Pág. 168.

¹⁹⁸ Cfr. ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 346.

En la citada Ley Orgánica, se establecen los objetivos que deberá cumplir dicha planeación:

“Artículo 117.- El Plan de Desarrollo Municipal tendrá los objetivos siguientes:

- 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.”

El proceso de planeación del desarrollo municipal involucra la participación del gobierno federal, estatal y municipal, para lo cual existen los siguientes instrumentos de coordinación:

- I. “Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE).
- II. Convenio de Desarrollo Social (CDS).
- III. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUM).
- IV. Convenio de Coordinación Estado - Municipio (CODEM).”¹⁹⁹

I. Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE)

El COPLADE es un organismo público descentralizado del gobierno estatal, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y tiene como funciones básicas las siguientes:

¹⁹⁹ www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_La_planeacion_del_desarrollo_mpal - 70k

- Coordinar las relaciones entre los gobiernos federal, estatal y municipal, derivadas de las acciones de planeación.
- Elaborar y actualizar el plan estatal de desarrollo.
- Proponer a los gobiernos federal y estatal programas anuales de inversión para el estado y los municipios.
- Evaluar los programas y acciones concertadas entre la federación y el estado.

Su objeto es operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado de México, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios.²⁰⁰

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, es la instancia de coordinación de los ayuntamientos, el estado y la federación, para efecto de transparentar la concertación, la ejecución y evaluación de planes y programas federales y estatales en cada uno de los municipios del estado.

Al respecto el reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México, establece:

“Artículo 9.- El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, se conforma por diferentes estructuras de participación, el COPLADEM y sus órganos auxiliares, son los espacios por excelencia donde sociedad y gobierno interactúan para conducir la planeación del desarrollo del Estado, a través de los planes y programas.”

Las condiciones, términos y características de los acuerdos de cabildo que los ayuntamientos, con base en la autonomía municipal tomen, no estarán sujetos a la aprobación de esa instancia; teniendo como objeto esencial, la máxima congruencia, con los Planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo.

²⁰⁰ Cfr. Artículo 44 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

El comité registrará obligatoriamente y previo a su ejecución, los programas federales y estatales, así como los proyectos que de éstos de deriven, montos y, en los casos en los que de acuerdo con la normatividad sea posible, los beneficiarios.

En el seno de este Comité se propondrán las adecuaciones y ajustes a los programas federales y estatales, para hacerlos congruentes con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes de Desarrollo del Estado y Municipios.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, contará con una Asamblea General y un Secretario Técnico.²⁰¹

El Ejecutivo Estatal, a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, fortalecerá las acciones de coordinación, comunicación y cooperación con los gobiernos federal y municipales y fomentará la participación de los habitantes,

²⁰¹ De acuerdo con el artículo 46 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, la Asamblea General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México se integrará con:

- I. Un Presidente, quien será el Gobernador del Estado;
- II. Un Coordinador General, quien será el Secretario de Finanzas y Planeación;
- III. Un Secretario; quien será el Director General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México;
- IV. Un Coordinador de Planeación, que será el Subsecretario de la Secretaría de Finanzas y Planeación que designe su titular;
- V. Los presidentes municipales del Estado;
- VI. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal;
- VII. Cuatro representantes por cada uno de los poderes Legislativo y Judicial del Estado de México;
- VIII. Los titulares o representantes de las comisiones donde participen los grupos y organizaciones sociales y privados.
- IX. Los invitados permanentes, que serán los titulares de las representaciones federales en el estado;
- X. Los invitados especiales, cuando se estimen que puedan hacer aportaciones para los trabajos de comités; quienes tendrán derecho a voz y que serán:
 - a) Los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Gobierno Federal:
 - b) Los especialistas en planeación.

Por cada integrante, la Asamblea General aprobará el nombramiento de un suplente.

grupos y organizaciones sociales y privados en la planeación democrática del desarrollo estatal.²⁰²

II. Convenio de Desarrollo Social (CDS).

El Plan Nacional de Desarrollo, establece que la coordinación entre la federación y los estados se llevará a cabo a través del Convenio de Desarrollo Social (CDS). Este es un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y el gobierno estatal, por medio del cual se establecen compromisos jurídicos, financieros y programáticos, para desarrollar las acciones previstas en los planes y programas de desarrollo.

Este convenio contiene diversos programas, mediante los cuales la federación transfiere a estados y municipios los recursos que servirán para el impulso de proyectos productivos; equipamiento urbano; educación, medio ambiente y vivienda.

Respecto al Convenio de Desarrollo Social, Eduardo López Sosa, nos refiere:

“En ellos se acuerdan las obras a realizarse en los municipios y se definen las acciones que en el marco de coordinación, ejecutarán las dependencias federales y estatales durante ese año. Con ello, cada ayuntamiento puede conocer la cantidad y modalidad en que su municipio recibirá los apoyos y acciones de los gobiernos federal y estatal.”²⁰³

En el mismo sentido, nos comenta la autora Dolores Beatriz Chapoy:

“Dicho convenio de vigencia anual celebrado entre el gobierno federal y el de cada uno de los estados, comprende los programas ubicados dentro del contexto del

²⁰² Cfr. Artículo 49 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, así como el artículo 120 de Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

²⁰³ LÓPEZ SOSA, Eduardo. Op. Cit. Pág. 194.

Plan Nacional de Desarrollo, y constituye un acuerdo pactado entre las autoridades federales y las estatales –involucrando a los municipios-- para regir el desarrollo de la inversión coordinada en proyectos específicos ejecutados con cargo al presupuesto federal. En este instrumento se establecen los mecanismos para efectuar la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales necesarios para hacer realidad la descentralización de la vida nacional.”²⁰⁴

III. Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUM)

El COPLADEMUM es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por decreto del ejecutivo estatal; encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo, es el mecanismo más adecuado de participación y decisión entre la comunidad y el gobierno municipal.

En cada ayuntamiento se constituirán comités de planeación para el desarrollo del municipio y tendrá como atribuciones las siguientes:²⁰⁵

- I. Participar en la coordinación de las unidades administrativas o servidores públicos municipales con las dependencias, entidades públicas y organismos estatales y federales, en las acciones derivadas de las estrategias estatal y municipales de desarrollo;
- II. Participar en la elaboración de los programas que deriven de los planes municipales de desarrollo;
- III. Las demás que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre la materia.”

²⁰⁴ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. Op. Cit. Pág. 48.

²⁰⁵ Cfr. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, artículo 51.

El comité de planeación para el desarrollo estatal, impulsará la creación o renovación, en su caso, de los COPLADEMUN al inicio del periodo constitucional de los gobiernos municipales, asegurando la participación de los grupos y organizaciones sociales y privados del municipio. La integración y funcionamiento de los COPLADEMUN se determinará por los ayuntamientos de acuerdo con el reglamento o reglas de operación que al efecto expidan y su participación versará en la coordinación de acciones derivadas de la estrategia estatal y municipal de desarrollo, promoverá la participación de los diversos sectores de la sociedad en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal; y asegurará la congruencia con los planes Nacional y Estatal de Desarrollo.²⁰⁶

En el caso de los programas regionales el COPLADEMUN, a través de su Presidente, será el vínculo a través del cual, el municipio establezca la coordinación con los gobiernos federal y estatal, así como con los municipios que participen en el programa.

IV. Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM)

Este convenio es celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

A través del Convenio de Coordinación, el gobierno estatal y los gobiernos municipales, conjuntarán esfuerzos para fortalecer los planes, programas y acciones para el desarrollo.²⁰⁷

²⁰⁶ Cfr. Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México Y Municipios. Arts. 84, 85 y 86.

²⁰⁷ Cfr. Artículo 29 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Entenderemos por Convenio de Coordinación, de acuerdo al artículo 10 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios:

“El Instrumento de orden público por medio del cual la administración de los gobiernos estatal y municipales convienen en crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones de las partes firmantes, para cumplir objetivos y metas plasmados en los planes de desarrollo.”

Los compromisos derivados de este tipo de convenios se ejecutan de manera coordinada atendiendo entre otros, los siguientes aspectos:

- Programas de inversión y gasto estatal a favor del municipio.
- Promoción y fomento económico.
- Administración de obras y servicios públicos.
- Adquisición y suministro de bienes municipales.

Igualmente el Ejecutivo del Estado podrá celebrar convenios de coordinación con el Ejecutivo Federal, así como con los titulares de las dependencias federales o sus representantes en el Estado y con los ayuntamientos para ejecutar programas, proyectos y acciones que se desarrollen en la entidad y que por su naturaleza o vigencia requieran de fortalecer las acciones de coordinación, concertación y participación.

Por último, el artículo 43 de la multicitada Ley de Planeación del Estado de México, establece:

“Artículo 43.- Los gobiernos estatal y municipales, así como sus dependencias, organismos, entidades públicas, unidades administrativas y servidores públicos al momento de celebrar los convenios a que se refiere el presente capítulo, deberán sujetarse a los objetivos y metas previstos en los programas derivados de los planes de desarrollo y demás disposiciones aplicables.”

El Plan de Desarrollo y los programas que de éste se deriven, serán obligatorios para las dependencias de la administración pública municipal, y en general para las entidades públicas de carácter municipal. Los planes y programas podrán ser modificados o suspendidos 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.²⁰⁸

La importancia de la planeación municipal radica en:²⁰⁹

- Reducir la incertidumbre y los cambios.
- Dar continuidad a la obra de gobierno.
- Concreción de objetivos y eficiencia de la administración pública.
- Trabajo en equipo para beneficio de la comunidad.

La planeación municipal es un instrumento gubernamental que tiene el deber de responder al deseo y a la voluntad de la mayoría de la comunidad para apoyar el cambio social y el progreso económico, orientado por la dirección política, tanto de la federación como de los estados.

²⁰⁸ Art. 122 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, así como el artículo 22 último párrafo de la Ley de Planeación del Estado de México.

²⁰⁹ Cfr. LÓPEZ SOSA, Eduardo. Op. Cit. Pág. 174.

1. Comisión de planeación para el desarrollo municipal

Para eliminar la improvisación de la acción del ayuntamiento, en materia económica y social; así como para marcar objetivos que correspondan al bienestar social; la administración municipal debe integrar una Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, “como un órgano de consulta, promoción, gestoría y asesoría para la formulación, control y evaluación del Plan de desarrollo Municipal; dicha comisión deberá estar integrada por ciudadanos del municipio, representativo de los sectores públicos, social y privado que se hayan distinguido por su formación profesional, su capacidad administrativa y académica o por su experiencia en el servicio público”.²¹⁰

La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, se crea en base a lo dispuesto por los Artículos 82, 84 y 85 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

La Ley Orgánica del Estado de México, de acuerdo al artículo 83, establece las atribuciones que suele tener la comisión de planeación, entre otras, tenemos:

- Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal.
- Presentar propuestas al ayuntamiento para la elaboración de planes y programas municipales.
- Formular recomendaciones al ayuntamiento para mejorar la administración municipal o la prestación de servicios públicos.
- Proponer previo estudio a las autoridades, la realización de obras o la creación de nuevo servicios públicos.

²¹⁰ *Ibidem.* Pág. 168.

La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, se integrará con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio; contará con un mínimo de cinco miembros encabezados por quien designe el ayuntamiento, y podrá tener tantos como se juzgue conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones, los cuales durarán en su encargo el período municipal correspondiente.²¹¹

La Comisión contará con la siguiente estructura:²¹²

- 1.- Un Presidente que será el Presidente Municipal Constitucional.
- 2.- Cinco integrantes del Cabildo, los cuales fungirán como vocales.
- 3.- Un secretario que será designado por el Presidente Municipal.

2. Elaboración del Plan de Desarrollo Municipal

Lo primero que debe realizar un ayuntamiento dentro de los primeros cuatro meses de la gestión municipal es la elaboración, aprobación, y publicación del plan de desarrollo municipal, así como los programas que sean necesarios para su ejecución.

De ahí que como atribuciones en materia de planeación tengamos:²¹³

“Artículo 31.- Son atribuciones de los ayuntamientos:

XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes;

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

²¹¹ Cfr. Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en sus artículos 82, 84 y 85.

²¹² <http://toluca.gob.mx>. La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal del H. Ayuntamiento de Toluca fue modificado el 12 de mayo de 2008.

²¹³ Cfr. Bando Municipal de Chimalhuacán.

XXXIII. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales”

Al respecto, el artículo 114 de la Ley Orgánica del Estado de México, expresa:

“Artículo 114.- Cada ayuntamiento elaborará su plan de desarrollo municipal y los programas de trabajo necesarios para su ejecución en forma democrática y participativa.”

El proceso de planeación comprenderá la formulación de planes y sus programas, los cuales deberán contener un diagnóstico, objetivos, metas, estrategias, prioridades y líneas de acción; la asignación de recursos, de responsabilidades, de tiempos de ejecución, de control, seguimiento de acciones y evaluación de resultados.²¹⁴

El plan de desarrollo se formulará, aprobará y publicará dentro de un plazo de seis meses para el Ejecutivo del Estado y cuatro meses para los ayuntamientos, contados a partir del inicio del período constitucional de gobierno y en su elaboración se tomarán en cuenta las opiniones y aportaciones de los diversos grupos de la sociedad; se debe asegurar la continuidad y consecución de aquellos que por su importancia adquieran el carácter estratégico de largo plazo. Su vigencia se circunscribirá al período constitucional o hasta la publicación del plan de desarrollo del siguiente período constitucional de gobierno.²¹⁵

²¹⁴ Cfr. Artículo 7 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios. Con respecto a la ejecución de la planeación, el artículo 8 establece que deberá asegurarse la disposición de los recursos humanos, materiales, financieros y naturales necesarios para alcanzar los objetivos y metas de la estrategia de desarrollo, considerando en su asignación y uso, su optimización y la disponibilidad que de ellos exista en los distintos grupos y organizaciones sociales, privados y órdenes de gobierno.

²¹⁵ Cfr. Artículo 22 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Al aprobarse el plan de desarrollo se publicará en la “Gaceta Municipal” y su cumplimiento será obligatorio para las dependencias, organismos y entidades públicas, lo mismo que los programas que de ellos se deriven, una vez aprobados.²¹⁶

El plan de desarrollo municipal tendrá como objetivos principales atender los requerimientos prioritarios de la población, asegurando su participación en las acciones de gobierno mediante el desarrollo armónico y sustentable del municipio; tendrá una vigencia de tres años y se presentará ante el poder legislativo, para su examen y aprobación; y a partir de este momento los ayuntamientos tienen la obligación de publicar su plan de desarrollo Municipal en la Gaceta Municipal.”²¹⁷

La propia Ley Orgánica, establece al respecto:

“Artículo 115.- La formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación del plan y programas municipales estarán a cargo de los órganos, dependencias o servidores públicos que determinen los ayuntamientos, conforme a las normas legales de la materia y las que cada cabildo determine.”

“Artículo 118.- El Plan de Desarrollo Municipal contendrá al menos, un diagnóstico sobre las condiciones económicas y sociales del municipio, las metas a alcanzar, las estrategias a seguir, los plazos de ejecución, las dependencias y organismos responsables de su cumplimiento y las bases de coordinación y concertación que se requieren para su cumplimiento.”

Para los efectos de la integración y ejecución de la estrategia contenida en los planes de desarrollo, se deberán elaborar programas sectoriales, regionales y especiales que permitan alcanzar sus objetivos y metas.²¹⁸

²¹⁶ Cfr. Artículos 121 y 122 de la Ley Orgánica del Estado de México.

²¹⁷ CARLOS BASURTO, María Concepción. “La planeación y desarrollo del Municipio”. Régimen Jurídico Municipal en México. Jorge Fernández Ruiz, Coordinador. México. Porrúa. 2002. Pág. 223.

²¹⁸ Cfr. Artículo 26 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

3. Programas Municipales

Cabe señalar que posterior a la elaboración del plan de Desarrollo Municipal, es importante concretar los objetivos planteados, así como las acciones, obras o servicios que se requieran de acuerdo a su relevancia para ejecutar algún programa municipal.

Debemos entender por programa, según lo determina la Ley de Planeación del Estado de México, en su artículo 10: “El Instrumento de los planes que ordena y vincula, cronológica, espacial, cuantitativa y técnicamente las acciones o actividades y los recursos necesarios para alcanzar una meta, que contribuirá a lograr los objetivos de los planes de desarrollo.”

Los programas derivados de los planes de desarrollo podrán ajustarse cuando, con motivo del inicio de un período constitucional federal, se apruebe el Plan Nacional de Desarrollo o, en su caso, como consecuencia de modificaciones a este último; serán revisados y ajustados, en su caso, con la periodicidad que determine el Ejecutivo del Estado, y en el caso de los municipios, conforme lo determinen los ayuntamientos.²¹⁹

Por medio de un programa, el gobierno municipal podrá prever las acciones que deberán desarrollarse para lograr los objetivos establecidos en el plan de desarrollo; así, la programación sirve para tomar en cuenta los aspectos que se deberán considerar para realizar determinadas actividades y sobre todo para la formulación del presupuesto de egresos municipal.

Un programa versa sobre:²²⁰

²¹⁹ Cfr. Artículos 27 y 28 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

²²⁰ Cfr. LÓPEZ SOSA, Eduardo. Op. Cit. Págs. 173 y 175. Un programa municipal puede contemplar diversos sectores, tales como los de desarrollo social, económico o urbano. En el sector de desarrollo social, su objetivo es desarrollar programas tendientes a cumplir necesidades básicas en materias como salud, agua potable, drenaje, parques, museos, fomento de la cultura, etc. En el sector de desarrollo económico, básicamente tiene como objetivo desarrollar programas tendientes al impulso del empleo y a

- El tipo de programa.
- El calculo aproximado de recursos y tiempo necesario para cada acción, obra o servicio.
- La población beneficiada con la obra o servicio.
- Qué instancias van a financiar la obra o servicio, y la aportación porcentual por entidad.
- Los responsables de la realización, supervisión y control de las acciones, obras y servicios.

Los programas, dependiendo de su naturaleza, se componen de subprogramas, proyectos, obras y tareas.²²¹

Para elaborar un programa, es necesario conocer las necesidades del municipio, esto es identificar las prioridades y los servicios u obras que proporcionar, pero algo importante es tomar en cuenta la participación de los munícipes.

Una vez establecida alguna prioridad municipal, es necesario señalar un objetivo, es decir, establecer lo que se quiere alcanzar o realizar, la finalidad de la obra o del servicio. Posteriormente se debe precisar una meta, esta representa el resultado o producto al que se quiere llegar con la ejecución del programa; seguido de la determinación de actividades que se realizarán en un periodo de tiempo y como resultado del logro del objetivo propuesto.

la distribución del ingreso, de ahí que se desarrollen programas en materia de mercados, centrales de abasto, agricultura, ganadería, e inversiones privadas. Por ultimo el Sector de Desarrollo Urbano, comprende crear programas tendientes a procurar que el crecimiento poblacional y la expansión física se den de forma armónica, coherente y equilibrada, a través del Plan de Desarrollo Urbano de cada municipio.

²²¹ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. La programación Municipal. Guía técnica 12. 1ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1986, P. 11.

Al tener claras las actividades a realizar, sigue la asignación de recursos disponibles, es decir, cuánto personal, qué tipo de recursos materiales y los recursos financieros.

El programa se aprueba en sesión de cabildo, y se vigilará que no haya un dispendio de recursos, los regidores son los responsables de vigilar su cumplimiento, de acuerdo al área que corresponda su comisión.²²²

Cuando un programa se integra, se envía a la tesorería municipal para el ejercicio presupuestal, y al órgano responsable del control de gestión, para su seguimiento, evaluación y control.

Las dependencias, entidades públicas, organismos, unidades administrativas y servidores públicos, reportarán periódicamente los resultados de la ejecución de los programas a la Secretaría de Finanzas del Estado y en el caso de los municipios, a quien el ayuntamiento designe. La Secretaría y los ayuntamientos, establecerán procedimientos y mecanismos para el adecuado control, seguimiento, revisión y evaluación de la ejecución de los programas, el uso y destino de los recursos asignados a ellos y la vigilancia de su cumplimiento.²²³

Los servidores públicos serán responsables de que los programas se ejecuten con oportunidad, eficiencia y eficacia, y enviarán a la Secretaría cuando ésta así lo solicite, los informes del avance programático-presupuestal para su revisión, seguimiento y evaluación, y en el caso de los municipios, a quien los ayuntamientos designen.

²²² Cfr. Artículos 64, 65, 66 y 69 del Bando Municipal de Chimalhuacán.

²²³ Cfr. Artículos 35 y 36 de la Ley de Planeación del Estado de México.

4. Bando Municipal.

Un bando municipal tiene su fundamento en la fracción II, segundo párrafo del artículo 115 Constitucional, ya que establece:

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

Esta facultad reglamentaria “debe acatar con apego las bases normativas que dicten las legislaturas de los estados, las cuales regularán las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública.”²²⁴

La Ley Orgánica del Estado del México, en su artículo 31, que corresponde a las atribuciones de los ayuntamientos, consigna que una de ellas es, expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones.

Al respecto, citamos la siguiente definición de Bando municipal:

“Complejo normativo de naturaleza administrativa, que emiten los ayuntamientos dentro de la orbita de su competencia, que regulan la convivencia entre los habitantes de un municipio y las relaciones entre gobernantes y gobernados”.²²⁵

El maestro Carlos Quintana Roldán, manifiesta que los bandos municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios o solemnes. Los ordinarios son aquellos que expide el ayuntamiento al comienzo de su administración y que se sujetan a la vida

²²⁴ HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano. Op. Cit. Pág. 1552.

²²⁵ CRUZ ORTIZ, Mauricio. “Derecho Municipal”. Régimen jurídico municipal en México. Op. Cit. Pág. 58.

municipal como son los de policía y de buen gobierno. Los extraordinarios son aquellos que el ayuntamiento expide para resaltar un acontecimiento destacado que requiere ser conocido por medio de su difusión.²²⁶

El bando municipal o bando de policía y buen gobierno, contiene un conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la administración municipal en relación con la vida comunitaria. Es un “instrumento jurídico por excelencia que utilizan cotidianamente los ayuntamientos para dirigir las acciones de gobierno y su relación con los miembros de la comunidad y de la sociedad municipal en su conjunto..., su naturaleza es de carácter político, social y administrativo, en él se conjugan los principales elementos para regular el gobierno de la comunidad, desde las disposiciones que caracterizan los valores municipales como son el lema y el escudo, hasta otros ordenamientos que regulan el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes del municipio”.²²⁷

En materia de prestación de servicios públicos municipales, el bando municipal puede establecer:

- La definición e identificación de los servicios públicos que le correspondería prestar al ayuntamiento.
- Las formas de administración bajo las cuales prestará dichos servicios públicos.
- Determina los derechos y las responsabilidades, tanto de los usuarios como de los órganos administrativos.
- Reglamenta las disposiciones que deberán observarse para el funcionamiento de los servicios públicos.

²²⁶ Cfr. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. Op. Cit. Pág. 315.

²²⁷ PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo. Óp. Cit. Pág. 56.

En materia de planeación, al Ayuntamiento le corresponderá:²²⁸

- Publicar el Plan de Desarrollo Municipal.
- Dar cumplimiento a lo dispuesto en el Plan de Desarrollo Municipal.
- Cumplir y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal.

E. importancia actual del suministro de los servicios públicos municipales

La importancia radica en el fin de tener una sociedad en bienestar común, para que el municipio logre este propósito, depende de las funciones y servicios públicos que realice en beneficio de los intereses comunes de los vecinos. El ayuntamiento puede establecer una relación más estrecha con sus habitantes, siempre y cuando los servicios públicos municipales se presten de forma eficiente, eficaz y efectiva, orientando los resultados hacia los planes o estrategias que atiendan los intereses o necesidades de la comunidad.

El ayuntamiento debe promover, organizar y reglamentar los servicios públicos, motivando la participación permanente en la solución de las necesidades para lograr de forma racional, sistemática y planeada el desarrollo municipal.

Al crear una participación entre habitantes del municipio se realizan acciones que tienden a lograr el desarrollo municipal, fomentando una conciencia de cooperación y colaboración para satisfacer las necesidades sociales.

Con respecto a la estabilidad social y la garantía de una seguridad administrativa, es imperante atender las demandas de la población para una eficaz prestación de los servicios públicos, ya que se evitarían las manifestaciones vecinales traducidas como marchas, plantones o tomas de avenidas, que repercuten en pérdidas financieras para la administración pública.

²²⁸ Cfr. artículo 21 del bando de Chimalhuacán, respecto a las facultades y obligaciones, en materia de planeación.

Igualmente, la importancia conlleva a la involucración de los habitantes del municipio en la política y vida municipal, por medio de la participación ciudadana, siempre orientada hacia la consecución de necesidades como satisfactor básico de una vida armónica con el mayor logro de satisfactores.

Si la prestación de un servicio municipal es de calidad o destacado, la ciudadanía convierte a los servicios públicos en un elemento básico para juzgar la gestión del gobierno municipal; en cambio, si no se presta la debida atención en este rubro, se podría evidenciar la mala administración del gobierno municipal.

“Pese a las limitaciones que se enfrentan, la prestación de los servicios públicos municipales, es una de las actividades más importantes de los gobiernos municipales. Es una labor compleja, pues supone no sólo la combinación de factores y recursos para generar satisfactores de orden público, sino también, la coordinación con los niveles de gobierno y con la sociedad para dar vida a acciones específicas”.²²⁹

Derivado de la importancia que representa el servicio público municipal para la sociedad, es necesario que exista una profesionalización de los servidores públicos, ya que en ocasiones su conocimiento respecto de la administración municipal es deficiente o nulo.

²²⁹ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. Op. Cit. Pág. 30

1. La Participación ciudadana

Para mejorar la prestación de los servicios públicos municipales, la ciudadanía debe participar y organizarse, ya sea en grupos de interés, en consultas públicas; en asociaciones de vecinos, para que vigilen la continuidad del plan de desarrollo o un programa municipal.

La participación ciudadana y vecinal, tienen su fundamento en la Constitución Política Federal, al establecer en su artículo 115, fracción II, que:

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

Podemos entender por participación ciudadana, la incorporación de la comunidad en la toma activa de decisiones gubernamentales y la correspondiente acción pública. Esta participación, debe ser organizada, voluntaria, y responsable; orientada a elevar la eficacia y la eficiencia de la gestión municipal.

También se puede entender “la organización racional y consiente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos, conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento.”²³⁰

²³⁰ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. La Participación Comunitaria Municipal. Guía técnica 14. 1ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1986, P. 4.

El ayuntamiento debe promover la participación de sus habitantes, podemos señalar como formas de participación a las sesiones de cabildo abierto; elección de los integrantes de los consejos ciudadanos, consejos de comisarias, consejo de barrios y colonias; así como las comisarias ejidales,²³¹ e inclusive la creación de las comisiones para integrar a la ciudadanía en la solución de la problemática municipal.

Al respecto el artículo 39 de la Ley de Planeación del Estado de México establece:

“Artículo 39.- El Gobierno del Estado de México y los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, impulsarán los mecanismos, medios e instrumentos necesarios para consolidar el régimen republicano, representativo, democrático y federal, mediante la coordinación y participación de la sociedad en la planeación democrática para el desarrollo con base en los principios que rigen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.”

Por otra parte, existen instituciones democráticas que incentivan a la participación ciudadana, tales como los partidos políticos y la elección de las autoridades locales; así como el plebiscito y el referéndum; “es necesario la creación o perfeccionamiento de mecanismos de democracia directa, que permitan el control ciudadano de los actos de gobierno, en particular sobre adquisiciones municipales, así como una participación más activa de los ciudadanos en la elaboración y probación de los programas de obras públicas y servicios”.²³²

La Ley Orgánica, en su capítulo quinto, referido a la participación ciudadana, establece al respecto:

²³¹ CABRERO MENDOZA, Enrique. Atoyac de Álvarez, Guerrero. Op. Cit. págs. 179 y 180.

²³² LÓPEZ ARCINIEGA, Oscar Alfredo. “Participación Ciudadana en el municipio”. Régimen Jurídico Municipal en México. Jorge Fernández Ruiz, Coordinador. México. Porrúa. 2002. págs. 350 y 351.

“Artículo 64.- Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:

I. Comisiones del ayuntamiento;

II. Consejos de participación ciudadana;

III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades;

IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento.”

Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal,²³³ que tendrán entre otras, las siguientes atribuciones: Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados y participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos; y en su caso, de acuerdo a lo señalado por los artículos 13 párrafo primero, 49 y 51 de la Ley de Planeación del Estado de México la función de planeación será asumida por el comité de planeación para el desarrollo del municipio.

Al respecto, el artículo 24 del Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, establece diversas formas de participación de la sociedad en el proceso de planeación de desarrollo:

²³³ El artículo 73 de la Ley Orgánica establece, entre otras cuestiones que: cada consejo de participación ciudadana municipal se integrará hasta con cinco vecinos del municipio, uno de lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero y en su caso dos vocales, que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad. El ayuntamiento expedirá los nombramientos respectivos firmados por el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento, entregándose a los electos a más tardar el día en que entren en funciones, que será el día uno de diciembre del mismo año.

“Artículo 24.- Para la elaboración e integración de los planes y programas en los términos que señala la Ley y el presente Reglamento, los mecanismos e instrumentos de participación social a través de los cuales se podrá captar y considerar las propuestas y aportaciones de la sociedad en el proceso de planeación del desarrollo podrán ser:

- I. Foros temáticos abiertos;
- II. Foros regionales abiertos;
- III. Encuestas y sondeos de opinión;
- IV. Buzones de opinión ciudadana;
- V. Estudios e investigaciones académicas y sociales; y
- VI. Registro de Demandas de campaña.

Con los resultados, se integrará un expediente o memoria que contendrá su correspondiente registro, análisis y conclusiones, las que deberán incorporarse y ser parte del plan.”

Otra forma de participación ciudadana, es por medio de las organizaciones sociales de carácter popular, los ayuntamientos las promoverán entre sus habitantes a efecto de que participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus comunidades.

Los ayuntamientos podrán destinar recursos y coordinarse con las organizaciones sociales para la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras públicas. Dichos recursos quedarán sujetos al control y vigilancia de las autoridades municipales. De igual forma, para satisfacer las necesidades colectivas, los ayuntamientos podrán solicitar la cooperación de instituciones privadas.

La participación ciudadana debe ser organizada, voluntaria, consciente y responsable; por eso es que la autoridad local deba descubrir métodos o técnicas capaces de motivar a la población hacia una incorporación en los asuntos públicos, así,

el ayuntamiento fortalecerá la gestión de su administración y en eficiente la prestación de los servicios públicos municipales.

El gobierno municipal debe ser capaz de generar una interacción administrativa con los habitantes del municipio, pues debe tener una visión mas allá del periodo constitucional; debe promover proyectos de mediano y largo plazo, donde se comprometa a brindar funciones, obras y servicios públicos básicos y necesarios para el bienestar general de la sociedad.

22 de abril del 2009, a 490 años de la fundación del municipio mexicano.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El concepto de municipio surge en Roma, esto es debido al pago de impuestos que hacían los pobladores a cambio de cierta autonomía, protección y por el afán de tener un gobierno local propio; no así los servicios públicos, pues esta es una concepción moderna del siglo XIX, y el carácter municipal surge a partir de la reforma al artículo 115 en su fracción III ocurrida en 1983, pues en ella se crea el catálogo de los servicios públicos que estarán a cargo del municipio.

SEGUNDA: La funcionalidad de los servicios públicos municipales se desprende de la lectura del propio artículo 115 Constitucional, fracción tercera, sin embargo, se debería excluir el inciso *g) calles, parques y jardines y su equipamiento*; por considerarse una obra pública que sirve de infraestructura para reales servicios públicos; y el inciso *h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva y tránsito*; que constituye una función estatal, pues desde 1999 se refiere indistintamente al servicio público y a la función pública sin precisar unos u otros. Razones por las cuales sería necesario reformar dicha fracción.

TERCERA: El servicio público, es aquella actividad que realiza el ente municipal cuyos recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales son destinados a satisfacer necesidades básicas de carácter general en beneficio de la población; cuenta con las características de adaptabilidad, continuidad, igualdad, permanencia y regularidad; puede ser realizado directamente por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares; o bien, indirectamente por diversos medios como la concesión; entendida como la transmisión que hace el Ayuntamiento para delegar alguna de sus facultades a favor de una persona física o moral, llamada concesionaria, la prestación o el manejo total o parcial de dicho servicio público.

CUARTA: Los candidatos a integrar el ayuntamiento municipal: presidente, síndicos y regidores, tanto del sistema directo como del sistema proporcional; deberían presentar propuestas acordes a los planes y programas municipales; así como recibir demandas sociales de la población del municipio, con el fin de que al ocupar sus cargos

populares puedan responder favorablemente con las expectativas y responsabilidades en la administración pública.

QUINTA: El municipio debe promover más mecanismos de participación con respecto a la prestación de los servicios públicos, ya que los más usuales son por medio de la administración pública o directa, a través de organismo descentralizado o por medio de la concesión; sin embargo, esto no significa que deba excluirse la iniciativa privada, ya que puede ser una opción para beneficiar en gran medida las finanzas municipales.

SEXTA: Para los miembros del ayuntamiento, sobre todo los de designación directa, deberían someterse a sistemas de profesionalización, basado en grado escolar, para impulsar calidad en la administración pública; de ahí que los servidores públicos deberían seleccionarse bajo indicios de experiencia, desempeño o conocimiento, mediante concurso y evaluaciones objetivas (para evitar el compadrazgo o el nepotismo); con el fin de evitar malos manejos administrativos.

SÉPTIMA: Los recursos financieros con los que cuenta el municipio tienen que estar bajo un estricto cuidado, ya sea del tesorero o contralor municipales, para su buena administración y así garantizar mayor seguridad económica y poder utilizarlos de manera sustentable en obras de infraestructura social o en el aumento de la cobertura de los servicios públicos municipales.

OCTAVA: La planeación como instrumento de gobierno, sirve al ayuntamiento para que desarrolle sus tareas de forma organizada y eficiente, por eso es prudente racionalizar los recursos financieros, estableciendo objetivos o metas programadas para facilitar el desarrollo local y poder proporcionar de forma responsable los servicios públicos municipales. De ahí que en el ámbito municipal la planeación, se deba vincular con los planes de desarrollo federal y estatal, bajo los instrumentos de coordinación que son el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal; el Convenio de Desarrollo Social; el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal; y el Convenio de Coordinación Estado-Municipio.

NOVENA: Un Plan de Desarrollo Municipal, tiene como uno de sus objetivos, atender los requerimientos prioritarios de los habitantes del municipio traducidos en acciones, obras o servicios, en atención a las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida de los habitantes con la prestación de los servicios públicos para el desarrollo económico y social del municipio, de ahí la inherente necesidad de promover la participación ciudadana y difundir los canales de comunicación en los distintos sectores de la sociedad, y así fortalecer los vínculos de coordinación con los gobiernos federal y estatal en beneficio de la propia comunidad.

DÉCIMA: Para concretar los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal, es necesario contar con la programación municipal; por medio de esto, se pueden definir las acciones y los recursos necesarios para alcanzar las metas que contribuirán a lograr los objetivos del plan de desarrollo, el cual debe difundirse entre la población del municipio, así el Ayuntamiento logrará una integración vecinal y el desarrollo municipal se compartirá entre el ayuntamiento y la comunidad.

DÉCIMA PRIMERA: Es importante agilizar la administración pública municipal, debido a su papel esencial en el desarrollo del país; para que esta sea accesible y eficiente se debe promover la descentralización administrativa, redefinir competencias entre dependencias de la administración pública, simplificar y adecuar el marco normativo y sobre todo la profesionalizar a los servidores públicos, para brindar de forma eficaz las funciones estatales y los servicios públicos municipales con el fin de garantizar el interés general.

DÉCIMA SEGUNDA: En la esfera municipal, la reglamentación cuenta con un papel importante, pues en ésta se señalan y detallan las atribuciones contempladas en las constituciones locales y en las leyes orgánicas, esto hace posible que se pueda regular la organización y funcionamiento de las relaciones jurídicas del municipio; así que el Bando Municipal, como primer orden reglamentario dentro de la jurisdicción del Ayuntamiento, deba regular los derechos y las obligaciones de los habitantes del municipio; la prestación de los servicios públicos municipales y el desarrollo político, económico y social de la comunidad.

DÉCIMA TERCERA: La participación ciudadana puede ser un factor estratégico en la aceleración del desarrollo y en la eficiencia del desempeño de la administración pública municipal, ya que el gobierno debe ver en ella una salida adecuada para poder enfrentar las limitaciones en la prestación de los servicios públicos; igualmente, la ciudadanía debe vigilar la continuidad y cumplimiento de los planes y programas municipales, así como exigir transparencia y rendición de cuentas para revertir la corrupción.

BIBLIOGRAFIA

I. LIBROS

AGUILAR ESPINO, Miguel Ángel. "La administración municipal complementaria". *Régimen Jurídico Municipal en México*, Jorge Fernández Ruiz coordinador, México, Porrúa, 2003.

ANDRADE SANCHEZ, J. Eduardo. *Derecho Municipal*, 1ª Edición, México, Editorial Oxford University Press, 2006.

AÑORVE BAÑOS, Manuel. *Servicios Públicos Municipales*. 1ª Edición, México, Editorial Porrúa, 1998.

CABRERO MENDOZA, Enrique. "Atoyac de Álvarez, Guerrero." *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencia innovadoras en gobiernos locales*. CIDE. Miguel Ángel Porrúa Editor, 1996.

CARLOS BASURTO, María Concepción. "La planeación y desarrollo del Municipio", *Régimen Jurídico Municipal en México*. Jorge Fernández Ruiz, Coordinador. México, Editorial Porrúa, 2002.

CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz. *Planeación, programación y presupuestación*. 1ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003.

CRUZ ORTIZ, Mauricio. "Derecho Municipal". *Régimen jurídico municipal en México*, Jorge Fernández Ruiz, coordinador. México, Editorial Porrúa, 2002.

DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal. *Historia Verdadera de la Conquista de la Nueva España*. 23ª edición, México, Editorial Porrúa, 2007.

EMBED IRUJO, Antonio. *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*. Instituto de estudios de administración local, Madrid, 1978.

FERNÁNDEZ RUIZ Jorge. *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, México, Editorial Porrúa, 1995.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. *Servicios Públicos Municipales*, México, INAP-IIJ., 2002.

FIX ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 3ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

GABINO FRAGA, Andrés. *Derecho Administrativo*, 44ª edición revisado y actualizada por Manuel Fraga México, Editorial Porrúa, 2005.

GAMAS TORRUCO, José. *Derecho Constitucional*, México, Editorial Porrúa, 1998.

GERALDO VENEGAS, Rubén. *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*. 1ª edición, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaria de Gobernación, 1986.

HERNANDEZ (H), Antonio María. *Derecho Municipal*. Volumen I. Teoría General, prologo del Dr. Pedro J, Frías. 2ª Edición actualizada y aumentada, Buenos Aires Argentina. Ediciones De Palma, 1997.

HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano. *El Derecho en México, Una Visión en Conjunto*. Derecho Municipal, Tomo II. Primera edición, México, editorial Porrúa, 1991.

HERNANDEZ TORRES, Misael. *Servicios Municipales: Una experiencia de Concesión*. Compilador José Mejía Lira, Problemática y Desarrollo Municipal, 1ª edición, México, Plaza y Valdés editores, 1994.

HERRERA MACIAS, Alejandro. “*La Privatización como alternativa en la prestación de servicios públicos municipales*”, Compilador José Mejía Lira, Problemática y Desarrollo Municipal, 1ª Edición., México. Plaza y Valdés editores, 1994.

LÓPEZ ARCINIEGA, Oscar Alfredo. “Participación Ciudadana en el municipio”. *Régimen Jurídico Municipal en México*. Jorge Fernández Ruiz, Coordinador. México. Porrúa. 2002.

LÓPEZ SOSA, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. 2ª edición, México. Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

Manual de Servicios Públicos Municipales, México, Banobras-INAP, 1989.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo primer y segundo curso. 5ª edición, México, Editorial Oxford, University Press, 2005.

MEJÍA LIRA, José. *Servicios Públicos Municipales*. 2ª edición, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2001.

NUÑEZ GONZALEZ, Teodoro. “*Seguridad publica municipal*”, Gaceta Mexicana de Administración Publica Estatal y Municipal. No. 65, México, INAP, Enero de 2002.

OCHOA CAMPOS Moisés. *El municipio, su evolución institucional*. México, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, Banobras, 1981.

OROPEZA MARTÍNEZ, Humberto. *Administración Pública Municipal, Estudio preliminar del municipio libre*. 1ª edición, México, Editorial Trillas, 2001.

PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo. *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración Municipal*, 1ª edición, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, SEGOB, 1988

QUINTANA ROLDÁN, Carlos. *Derecho Municipal*, Quinta Edición, México, Porrúa, 2001.

QUIROZ ACOSTA, Enrique. *Lecciones de Derecho Constitucional*, Segundo Curso. México, Editorial Porrúa, 2002.

RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita. *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 1985.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El municipio*, 6ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

SOSA WAGNER, Francisco. *La Gestión de los Servicios públicos Locales*, Prólogo de Eduardo García de Enterría, 6ª edición, Madrid, España, 2004.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, Trigésima quinta edición, México, Editorial Porrúa, 2003.

VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa, 2003.

II. ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano. "*Municipio*", Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2004.

Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, "*Ayuntamiento*". Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Impreso en Argentina, Editores Rib-Culzoni, 2007, t. I

Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, "*Sindico*". Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Impreso en Argentina, Editores Rib-Culzoni, 2007, t. IX.

III. LEGISLACION

Bando Municipal de Chimalhuacán.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Política del Estado de México.
Ley del Agua del Estado de México.
Ley de Obra Pública del Estado de México.
Ley de Planeación del Estado de México.
Ley de Seguridad Pública del Estado de México.
Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima.
Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.
Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco.
Reglamento del servicio de alumbrado público municipal del Estado de Colima.
Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

IV. HEMEROGRAFÍA

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. La Administración de los servicios Públicos. Guía técnica 9. 1ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1985

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. La Participación Comunitaria Municipal. Guía técnica 14. 1ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1986.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. La programación Municipal. Guía técnica 12. 1ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1986.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. La seguridad pública municipal. Guía técnica 24, 2ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1993

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Mercados. Guía técnica 17. 2ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1993

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Mercados. Guía técnica 21. 2ª ed., México, INAP-CEDEMUN, 1993

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. “*Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales*”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 65. México, INAP, Enero de 2002.

RIOS ROMERO, Evaristo. “*El Municipio Mexicano*”. Revista Mexicana de Justicia No. 1 Vol. IX, México, Enero-Marzo 1991.

RODRÍGUEZ VALADEZ, Juan Manuel. *El Municipio mexicano y evolución del artículo 115 Constitucional*. Revista Vínculo Jurídico, Numero 46-47, México, Abril-septiembre 2001

V. INTERNET

http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL_laseguridad_publica_municipal.

<http://www.gobernación.gob.mx>

<http://www.cervantesvirtual.com/servlet/sirveobras.htm>

http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_La_planeacion_del_desarrollo_mpal - 70k

<http://wwwbibliojurídica.org/libros/5/2301/12.pdf>

http://www.Ciapem.org.mx/wb/CIAPEM/banobras_una_institucion_del_gobierno_federal

<http://www.banobras.gob.mx/ServiciosFinancieros/Pages/default.aspx>

<http://www.banobras.gob.mx/ServiciosFinancieros/ServiciosFiduciarios/Pages/servicios>

<http://www.nafin.com/portalfn/?action=content§ionID=5&catID=91&subcatID=97>

<http://www.senado.gob.mx/comisiones/directorio/federalismo/assets/documentos>.

<http://www.toluca.gob.mx>.