



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO
FACULTAD DE DERECHO

**DEL MUNICIPIO, SU CRECIMIENTO URBANO Y LA IMPORTANCIA DE
LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS**

TESINA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO
DE LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA
SELENE GUADALUPE RODRÍGUEZ CERVANTES

SANTIAGO DE QUERÉTARO, QUERÉTARO FEBRERO 2011.

La presente obra está bajo la licencia:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



SinDerivadas — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.

ÍNDICE

“DEL MUNICIPIO, SU CRECIMIENTO URBANO Y LA IMPORTANCIA DE LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS”

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I “GENERALIDADES DEL MUNICIPIO”	2
1.1 Concepto.....	2
1.2 Origen del Municipio.....	3
1.3 Principales fuentes del Derecho Municipal.....	11
1.4 Importancia del Derecho Municipal.....	12
1.5 Relación con otras ciencias.....	13
1.6 Personalidad Jurídica.....	14
CAPÍTULO II “DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS”	16
2.1 Concepto de Servicios Públicos Municipales.....	16
2.2 Marco Jurídico.....	21
2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	22
2.2.2 Constitución del Estado.....	23
2.2.3 Ley Orgánica Municipal.....	23
2.2.4 Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.....	24
2.3 Importancia y características de los Servicios Públicos Municipales.....	24
2.3.1 Planeación de los Servicios Públicos Municipales.....	25

2.3.2 Continuidad y permanencia.....	25
2.3.3 Uniformidad.....	25
2.3.4 Igualdad.....	26
2.3.5 Adecuaciones.....	26
2.4 Diferencia entre Función Pública y Servicios Públicos Municipales.....	26
2.5 Elementos y clasificación de Servicio Público.....	27
2.6 Obtención de los recursos para la prestación de los Servicios Públicos ..	35
2.7 Secretaría de Servicios Públicos Municipales de Querétaro.....	37
CAPÍTULO III “CRECIMIENTO URBANO EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO”.....	44
3.1 Del crecimiento urbano en el municipio de Querétaro.....	44
3.2 Propuestas para fortalecer los Servicios Públicos Municipales.....	49
Conclusión.....	51
Bibliografía General.....	52

INTRODUCCIÓN

Entre las instituciones jurídicas y políticas sin duda en la vida nacional es el municipio, base de la democracia, pilar fundamental y cimiento sólido de todo gobierno de raigambre popular.

La actividad que tiene el municipio en el desarrollo político, económico, social y cultural dentro del estado, ha propiciado que tantos juristas, sociólogos, politólogos, economistas, historiadores y legisladores lo estudien con gran pasión y esfuerzo, a fin de proponer nuevas alternativas para un mejor funcionamiento interno del mismo.

La importancia que ha adquirido en México ha sido palpable; con las reformas de 1983 y 1987 al artículo 115 de la Constitución se demuestra que se ha tratado de alcanzar una autonomía política y económica de este nivel de gobierno.

Se le ha considerado un área de poco intereses en nuestro país y ello se debe fundamentalmente porque fácticamente se haya limitado en su aplicación o que es inoperante del todo; sin embargo es importante considerar que siendo este la base de nuestra organización político administrativa por disposición constitucional, amerita sin duda quepa un estudio sistemático que nos permita a conocerlo en su dimensión jurídica.

Considerando la importancia del municipio mexicano, lo es también cada uno de los servicios que a través de su ayuntamiento nos proporcionan, uno de ellos es el de los servicios públicos municipales, como las actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.

Los servicios públicos juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida.

CAPÍTULO I

GENERALIDADES DEL MUNICIPIO

1.1 Concepto

Municipio es considerado como el conjunto de principio legales y normas de jurisprudencia referidas a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales.

Por su parte los autonomistas lo consideran como aquel que estudia la organización institucional de los municipios, bajo los elementos constitutivos del órgano primario del Estado y regula sus relaciones con los poderes del Estado Provincial y del Nacional.

Según Antonio Delorenzo Neto, "Es el Derecho peculiar de las colectividades descentralizadas en un determinado grado de orden jurídico".

Gabino Fraga apunta: que "El municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".

Acosta Romero señala: "El municipio no limita su actividad a la prestación de servicios, sino que este realiza un sin número de actividades políticas, administrativas y culturales"

Por su parte Ignacio Burgoa nos dice: "El municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos o sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llama descentralización por región.

Para existir debe estar constituido por los tres elementos del estado: una población, un territorio y una autoridad. Dentro del concepto de municipio se pueden encontrar dos aspectos de suma relevancia: la autonomía y la autarquía, sin los cuales el municipio tampoco podría subsistir.

Forma parte de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal y nos dicta sus propias leyes (Reglamentos)”.

Sin embargo un concepto muy apropiado también sería el considerarlo como una persona de derecho público que se constituye por un territorio, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior (Entidad Federativa).¹

1.2 Origen del Municipio

En opinión de algunos autores el origen del municipio se encuentra en la prehistoria, pero en realidad esta institución surge en el contexto histórico, incipientemente en Grecia y posteriormente en Roma, de donde deriva su estructura y los principios que consolidan su existencia.

Posteriormente en España cobra una gran importancia sobre todo con la producción legislativa y con la plena autonomía en su administración y en el orden patrimonial.

En la Nueva España fue considerado como una forma de gobierno eficaz con cierto grado de autonomía. En el texto de la Constitución de 1812 que tuvo accidentada vigencia en nuestro país, se prevé una serie de interesantes disposiciones aplicables al municipio, dándole un lugar de primer orden a su régimen administrativo. Después de la guerra de independencia y en el texto de las diferentes constituciones que han estado vigentes en nuestro país, el municipio ha pasado muchas vicisitudes y todas ellas derivan de la imprecisión de su tratamiento.

¹ HERNÁNDEZ Gaona, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, México D.F., Universidad Autónoma de México, 1991, P. 10.

Nuestro actual régimen constitucional otorga al municipio una importancia inusual, conservando en esencia, los principales postulados de la Constitución de 1917.²

Sin embargo los primeros antecedentes del municipio en México los encontramos dentro de la época prehispánica siendo en los calpullis, cuyo gobierno estaba formado por el consejo de ancianos.

El calpulli era una organización social y territorial autosuficiente, las familias integrantes producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

Siendo con la colonización en América donde se justificó jurídicamente a través de la institución municipal.

Con la fundación del primer ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, dándose con ello el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el Continente Americano.

En un principio se realizó la división, por medio de los señoríos ya existentes y en las extensiones territoriales donde no existía tal división, la milicia se encargaba de ello por medio de las capitulaciones reales, es decir por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial se organizó en provincias, que se conformaban por pueblos, los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o concejo municipal.

Con la etapa de la Guerra de Independencia, el marco jurídico de la nueva organización política se inicia durante el movimiento de Independencia. Son momentos cruciales en la vida del país donde surgen deseos de cambio.

² RENDÓN Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, 1ra. Ed., México, D.F., Edt. Porrúa, 1985, p. 11.

Con la promulgación de la Constitución de Cádiz su conformación y realización fue promovida por el sector liberal español, constituyendo una fase relevante de la evolución jurídica y política del ayuntamiento, tratando de restaurar y transformar el régimen local, tanto en la península como en las colonias españolas. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno, así como su organización territorial y poblacional.

La Constitución de Cádiz fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España.

Con la cual se estableció la organización de los municipios, se consolidó la institución de los mismos como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no la hubiera.

Respecto al ayuntamiento establecía:

a) El ayuntamiento se integraba por: alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o el prefecto donde lo hubiese, que era el representante del gobierno central en el departamento o partido.

b) Atribuciones del ayuntamiento: administrar en áreas de salubridad, orden público, instrucción primaria, beneficencia, obras públicas, cárceles municipales.

Las atribuciones de los ayuntamientos estaban limitadas, debido a la sujeción de los jefes políticos y diputados respectivamente.

Esta Constitución se creó en la Nueva España, posteriormente en México, la institución de los jefes políticos, actuando éstos durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX.

Con la promulgación del Plan de Iguala el 21 de febrero de 1821 se establece la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional la cual reconoció la existencia de los ayuntamientos dejando subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

En esta época el ayuntamiento se vio afectado por las finanzas públicas, se redujeron y suprimieron algunas de las contribuciones, por ende se dio una disminución de las fuentes de ingresos.

En el México Independiente los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para conformación del Congreso Constituyente del nuevo Estado mexicano. Es así como se puede hablar ya de la existencia del municipio con la denominación de mexicano.

En el periodo intermedio entre el Plan de Iguala y la Constitución de 1824, sube al poder Agustín de Iturbide quien suscribió en 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevaran a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento. Posteriormente nombró a un jefe político por cada provincia.

El 4 de octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal en el artículo IV que manifestó: La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa, popular y federal. Con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Al no hacerse referencia a la forma del gobierno local, dejó en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales las cuales dieron las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

A través de estas leyes se dividió el territorio de la república en departamentos, éstos en distritos, a la vez organizados en partidos.

Las leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos. Puertos con más de 4,000 habitantes y pueblos con más de 8,000.

En este régimen centralista se incorporó el Distrito Federal al Departamento de México.

Por Decreto del 22 de agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y sus ayuntamientos, funcionando hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

En la Constitución de 1857 se precisó la organización del país en forma de República Representativa Democrática, Federal y Popular.

En el artículo 72 se menciona que se elegirá popularmente a las autoridades públicas municipales y judiciales; el artículo 31 menciona que todo mexicano debe contribuir a los gastos de la Federación, Estado o Municipio, así que estos últimos podían exigir impuestos para sus funciones y cierta independencia económica; y el artículo 36 establecía la obligación de todo ciudadano de inscribirse en el padrón de su municipio.

De tal manera que los estados de la federación normaban y reglamentaban sus respectivos regímenes municipales.

La intervención francesa trajo como consecuencia el establecimiento del segundo Imperio en México. Maximiliano a través de su Estatuto Provisional, designaba la soberanía en la persona del emperador. La

división política del territorio era en departamentos, divididos en distritos y a su vez en municipalidades. Dicha estructura era administrada jerárquicamente por los prefectos imperiales, un consejo de gobierno, subprefectos para los distritos; y para los ayuntamientos, alcaldes elegidos por la jefatura de los departamentos. Las contribuciones, eran designadas por el Emperador de acuerdo a propuestas de los concejos municipales y se estableció que ninguna carga ni impuesto municipal podía implantarse, sino a propuesta del concejo municipal respectivo.

El dominio imperial no alcanzó a consolidarse en todo el territorio mexicano y no fue sino hasta la toma de Querétaro cuando se derrocó al régimen imperial. En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano.

Durante el Porfiriato (1876-1880; 1884-1911) el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana.

En este periodo se dan proyectos que sujetan la actividad de los municipios. En 1897, se publicó la Ley General de Ingresos Municipales, estableciéndose los siguientes puntos: rentas propias, impuestos municipales, impuestos federales, subvenciones del gobierno federal, e ingresos extraordinarios.

En 1903 la organización municipal se daba de la siguiente forma: Los prefectos eran los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estaban subordinados al gobierno del estado.

La autonomía y libertad no ejercían en él, quienes determinaban verdaderamente las elecciones y otras actividades locales eran los jefes políticos.

Con el movimiento social de 1910-1917 la libertad municipal fue una de las causas por las que se luchó. El Plan de Partido Liberal Mexicano, el 1º de julio de 1906 se propuso consagrar la libertad municipal; en los

artículos 45 y 46 del Plan se señalaba la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y restablecer el poder municipal.

El Plan de San Luis expresaba: la división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna.

En este mismo Plan, Madero hizo resaltar en el punto 4 de los 11 que se expresaban. El principio de no reelección desde el Presidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales.

Por su parte el Plan de Ayala fue la base para que Emiliano Zapata en 1911 dictara la Ley general sobre libertades municipales en el estado de Morelos, en esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

Y con Plan de Guadalupe en las adiciones a este plan del 12 de diciembre de 1914 se dan medidas para el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

El Congreso Constituyente de 1916 y 1917 aborda la elaboración del artículo 115 de la Constitución, que trata de la organización de los estados y de los municipios.

El 1º de mayo de 1917 se inicia la vigencia de la Constitución, ocupando el municipio un sitio muy destacado en la vida política, jurídica, económica y social de México.

Es importante mencionar como en esta constitución se habla del municipio libre como la base de la organización política y de la administración pública de los estados, adoptando para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, tendiendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres 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, recaudarán todos los impuestos y contribuirán al gasto público del estado en la proporción y término que señale la legislatura local.

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

Siendo en 1983 la reforma muy importante al artículo 115 constitucional, creando con ello la importancia del municipio actual, los aspectos que se abordaron fueron los siguientes:

a) Facultad a los congresos de los estados para resolver sobre la desaparición de los ayuntamientos o de algunos de sus miembros, previa garantía de audiencia.

b) Existencia de regidores de representación proporcional.

c) Entrega de participación sin condiciones por los gobiernos de los estados.

d) Cobro del impuesto predial por los ayuntamientos.

e) Facultades a los ayuntamientos para zonificación y determinación de reservas ecológicas.

f) Se ampliaron las facultades reglamentarias a los ayuntamientos.

g) Normar la relación entre los ayuntamientos y sus empleados.

h) Elaboración de presupuesto de egresos para los ayuntamientos.

i) Determinación de los servicios públicos.

Y finalmente en 1989 se creó el Centro Nacional de Desarrollo Municipal con el objeto de apoyar a los gobiernos municipales en sus tareas de la administración pública y gestión de los servicios públicos, transformando el Centro Nacional de Estudios Municipales de 1983, que tenía como función principal el estudio y la aplicación de lo referente al artículo 115 constitucional.³

1.3 Principales Fuentes del Derecho Municipal

Tiene como fuentes principales:

1. Constitución
2. Las constituciones particulares de las entidades federativas.
3. Las leyes orgánicas municipales.
4. Los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, ordenanzas o decretos y demás leyes municipales
5. La jurisprudencia
6. La doctrina de los tratadistas de derecho municipal.
7. La costumbre
8. E derecho común, los convenios municipales.
9. El derecho comparado
10. Los principios generales de derecho.

Las fuentes del derecho tienen un carácter general y entre estas, la división más aceptada señala que son dos las clases de fuentes; racionales y positivistas; considerando como racional todo lo que provenga del derecho natural. Lo positivo va referido al hecho de que se considere a la constitución como fundamento, principio y límite de todas

³ *Historia del Municipio Mexicano*, http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Historia_del_municipio_mexicano2, 22-12-10.

las demás leyes ordinarias de todos los actos que provengan del poder público.⁴

1.4 Importancia del Derecho Municipal

Está vinculada al significado que el municipio tiene en la vida de cada país la comunidad local, dentro de cuyos contornos se realiza nuestra existencia, da origen a múltiples relaciones intersubjetivas de tales relaciones y de las necesidades que generan, derivan los órganos y servicios que se encargan de esa gran variedad de problemas límites y próximos que forman la textura de la vida cotidiana como los de alimentación, salud, higiene, vivienda, transporte, seguridad pública, asistencia social, educación, cultura, moralidad, recreación, etc.; cuya solución corresponde al municipio.

Aparte de sus funciones propias del municipio realiza otras delegadas por el estado; y en orden al desarrollo elabora sus programas para integrarlos dentro de los programas regionales con miras a su ulterior coordinación dentro de la planificación familiar de aquí se desprende la especial importancia del municipio por los países en vía de desarrollo, admitimos la opinión del economista Lewis, para quien una de las razones que impide el progreso de tales países es la carencia de gobiernos locales autónomos y eficientes que tengan como misión atender los servicios comunales- Si tales países desean alcanzar su desarrollo económico a escrito el economista citado “ Será preciso primeramente cambiar la estructura del gobierno para dotar a los municipios y distritos rurales de autonomía”. En el orden político, los municipios constituyen la fuente y la más firme defensa de la democracia de un país.

El gobierno local debe estar proyectado para satisfacer tres requisitos fundamentales de la democracia: Participación mediante la elección de

⁴ RENDÓN Huerta, Teresita, ob. cit., p. 8 y 9

las personas que lo constituye debate, gracias a la aprobación de los servicios que caben suministrar y educación que es permanente control de su desempeño.⁵

1.5 Relación con otras ciencias

Derecho Público.- Entre las disciplinas que constituye el Derecho Público; existe una íntima relación que estudia y en el bien común que es su objetivo inmediato y apropiado.

Derecho Político.- Los vínculos que se dan entre el Derecho Político y el Derecho Municipal son estrechos, ya que tratan de dos sociedades unidas entre sí, como son el estado y el municipio. Los elementos de tales sociedades son los mismos sus formas de gobierno guardan una relación y existe determinada coincidencia en cuanto a sus objetivos. En efecto los vecinos que constituyen la comunidad local son ciudadanos de un estado o extranjeros domiciliados; en el territorio de municipio se halla dentro del territorio de ese estado y las autoridades de una y del otro persiguen en última instancia aunque los campos diferentes resaltan el bienestar del hombre, además la organización de los sistemas del gobierno del estado y del municipio se inspiran en las mismas tendencias y su acción política trata de alcanzar los mismos fines.

Derecho Constitucional.- Tiene como propósito el estudio de la constitución positiva de un estado en la que se hallan contenidas entre otras reglas organizadas del municipio y preceptos que regulan su funcionamiento. La actual constitución en el capítulo XIV del título IV norma la descentralización, los gobiernos locales y regionales y trata de los municipios del artículo 191 al 194.

⁵ *Importancia del Derecho Municipal,*
<http://unslgderechoquinto.es.tripod.com/derechomunicipal3.htm>, 23-12-10.

Derecho Administrativo.- Ha sido definido como el estudio de los preceptos que rigen la actividad de los agentes públicos orientados hacia la realización de los servicios de dicha índole. Las reglas que norman la organización de los servicios públicos de los actos y los contratos administrativos de los agentes de la administración de la responsabilidad del ente público en su función específica del domicilio público y del poder del policía que corresponden al derecho administrativo, se aplican dentro de su modernidad propia derivada de la naturaleza de su objeto en el orden municipal.⁶

También hay relación estrecha con otras disciplinas; tales como el urbanismo en cuanto a la zonificación, usos de suelo, construcción y entorno urbano, la administración en lo referente a la planeación, organización, integración dirección y control, en su estructura administrativa interna, el derecho financiero en lo que toca al establecimiento, recaudación y aplicación de los ingresos que conforman el erario público municipal, la teoría política tomando en consideración la posibilidad de analogar los principios aplicables al estado en el ámbito comunal, la filosofía del derecho partiendo de lo imprescindible que resulta en la determinación de los fines y valores a los que debe conocerse a través de un itinerario temporal, la estadística y la informática para lograr el conocimiento y la organización de cifras y datos que atañen a las cuestiones demográficas, administrativas y financieras⁷

1.6 Personalidad Jurídica

El municipio tiene una personalidad jurídica única, pero su actuación puede manifestarse en el término del derecho público cuando actúa con ese carácter y realiza actos que implican el desarrollo de sus funciones de autoridad, sea que imponga sus potestades en relación de supra-

⁶ *Ibíd.*

⁷ RENDÓN Huerta, Teresita, ob. cit., p. 10 y 11.

subordinación como cuando cobra una contribución o dicta un bando de policía y buen gobierno, o incluso cuando entra en relación de coordinación con otro ente de Derecho Público, por ejemplo, al firmar un convenio con el estado para la prestación de un servicio público. Existen en cambio, circunstancias en que la misma persona jurídica entra en relación de coordinación con los particulares, sus gobernados, pero actuando bajo el imperio de normas de Derecho Privado, como cuando firma un contrato de arrendamiento o incluso una compraventa si tiene el carácter de vendedor. Pongamos por caso que el ayuntamiento decide no vender un bien público de acuerdo con la normatividad jurídica aplicable. Esta primera decisión de vender la toma el órgano de gobierno actuando en nombre de la persona pública municipio al consumarse la compraventa, esta queda regulada también por disposiciones de derecho privado que le son aplicables al municipio como si se tratara de un particular, lo mismo si está arrendando un edificio para oficinas y evidentemente no puede hacer valer su condición de autoridad para dejar de pagar la renta. Pero en todos los casos actúa con su personalidad jurídica pública: no tiene una para los actos regulados por el Derecho Público y otra para los que realiza al amparo del Derecho Privado lo que ocurre es que en algunos casos sus actos son regidos por el primero y en otros por el segundo.

La personalidad jurídica municipal comprende al complejo de los elementos que lo forman, pero evidentemente su actuación se expresa por medio de sus órganos en particular el ayuntamiento que es un órgano gubernativo.

Las legislaciones específicas indican cual de los integrantes del ayuntamiento asumirá la representación legal del ayuntamiento, si bien debe señalarse que estamos en presencia de una situación compleja en la que la personalidad asume diferentes formas de expresión.

A veces debe estimarse que el ayuntamiento en su conjunto establece cual es la voluntad de la persona jurídica por ejemplo cuando dicta

bandos o reglamentos en nombre del presidente municipal. En otras ocasiones el presidente municipal, al ejercer sus facultades asume obligación en nombre del municipio, según las atribuciones que se le confieran en la ley. Otras más es el sindico quien tiene señalada expresamente la Representación Jurídica para determinados actos de la voluntad municipal, como cuando comparece a juicio o rinde informes con justificación en el Juicio de Amparo.⁸

CAPÍTULO II

DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

2.1 Concepto de Servicios Públicos Municipales

La importancia de la administración comunal para los habitantes de una localidad, radica en la eficiencia y eficacia de los servicios públicos. Al ciudadano común no le interesa realmente si hay o no suficiencia de presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, lo único que es trascendente para él, es que sean adecuadamente cubiertas sus demandas.

Como rubro de mayor significación en la competencia del ente municipal, el servicio público ha sido establecido constitucionalmente, creando con ello, una esfera de actuaciones definidas para todos los municipios del país.

León Duguit define al servicio público como: “Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, dado que su cumplimiento es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social”.

⁸ ANDRADE Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, México D.F., Edt. Oxford, 2003, p. 181.

Por lo tanto un servicio público municipal, es toda aquella actividad técnica especializada, continua y permanente, que de acuerdo a la ley, ha de estar a cargo del Municipio, ya sea prestada directa o indirectamente.⁹

Andrés Serra Rojas, por su parte, nos dice: “El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar la satisfacción de una necesidad colectiva de intereses general, sujeta a un régimen especial y de Derecho Público”.

En general, las teorías no contienen un criterio de lo que se debe considerar como servicio público. Sin embargo, todos los tratadistas están de acuerdo en señalar que se trata de una actividad de carácter técnico, que puede considerarse como un conjunto de actividades del Estado o de los particulares; un punto en el que también coinciden, es en el hecho de que se trata de satisfacer necesidades de carácter general o colectivo.

Acosta Romero señala los puntos más importantes que dan forma a un servicio público.

1. Es una actividad técnica encaminada a una finalidad;
2. Esa finalidad es la de satisfacer necesidades de interés general que regula el derecho público, pero, que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconvenientes en que sea de derecho privado;
3. la actividad puede ser realizada por el Estado o por los particulares (mediante concesión).
4. se necesita un régimen jurídico que garantice la satisfacción constante de las necesidades de interés general; tal sistema jurídico es el derecho.

⁹ ROBLES Martínez, Reynaldo, *El Municipio.*, 2da. Ed., México D.F., Edt. Porrúa, 1993 P.290.

Hay que señalar sin embargo, que la justificación de la provisión de servicios por parte del gobierno tiene raíces democráticas asociadas con valores sociales, con el interés público y con las demandas impuestas por fuerzas políticas en el proceso democrático, esto es importante señalarlo porque la constitución misma se inspira en este criterio y los servicios públicos tienen esa base democrática que debe considerarse por ser una responsabilidad directa de las administraciones municipales.

Es responsabilidad de los gobiernos municipales como lo expone la Lic. Rocío González Fernández, Directora de Servicios Públicos del Municipio de Nanacamilpa, Tlaxcala, en entrevista de fecha 03 de octubre de 2005, el poder realizar un “ejercicio democrático con la participación de la comunidad; es decir la posibilidad de evaluar los servicios de manera interna o incluso mixta, donde los ciudadanos actúen como analistas y los analistas o gobernantes se pongan en el lugar del ciudadano lo que permita una evaluación participativa y lo más objetiva posible para construir una realidad congruente con los objetivos que se persiguen en el municipio”.

Es una tarea importante evaluar la política pública de los tres periodos de gobierno, para analizar la pertinencia de transitar hacia un modelo de crecimiento ordenado de los centros de población; para lo cual es necesario analizar los mecanismos de intervención en ejecución de obra pública que se traduce en servicios públicos.

Con relación a los servicios públicos en el municipio mexicano, la legislación lo establece con claridad; pero lo que hay que destacar, es que existe un fuerte vínculo entre la acción gubernamental y los servicios públicos; y es la principal justificación funcional para la legitimación de las acciones de gobierno, porque se han fundado históricamente en la búsqueda del bienestar común a través de políticas públicas concretas; sin embargo, dichas políticas deben cuidar no sólo aspectos de ejecución para ampliar la red de servicios, es importante considerar que entre los

problemas específicos que deben atacar los gobiernos municipales están atender la erosión de la infraestructura pública, y es tan determinante que podrían existir mayores beneficios para la población demandante de ese servicio, que la misma ampliación en nuevas zonas, pero ello dependerá de la valoración para determinar si el deterioro es por uso o falta de mantenimiento.

Pero no es el único problema, porque es común encontrar que el establecimiento de tarifas inferiores a las reales por la prestación de algunos servicios públicos, el agua y la electricidad, por ejemplo, provocan desperdicio y sobreconsumo. Lo anterior se convierte en problemático, por el abasto y las limitaciones de diversa índole en su cobertura; por ejemplo, en varias ciudades, las familias no asumen el precio real de los servicios públicos de recolección y eliminación de la basura, con la consiguiente sobreproducción de desechos y residuos orgánicos domésticos y por consecuencia se provoca un doble problema; el primero con relación al abasto y cobertura del servicio y por ende los costos de mantenimiento se incrementan; y el segundo estriba en que se genera una contaminación y aunque no es la generalidad en todos los servicios, indirectamente sí se producen incluso en aquellos que no tienen un comportamiento en forma de red por ejemplo, los panteones, los rastros y los mercados; y por el otro lado, los que provocan daño considerable al ambiente como son: excesiva emisión de basura, aguas de drenaje y alcantarillado sin tratamiento final, uso irracional del agua; recubrimiento de la pavimentación que genera lo que se conoce como islas de calor que contribuyen al calentamiento global. Visto así, la adecuada prestación de los servicios públicos, no sólo es una cuestión de costos y funcionalidad; implica también educación y cultura en su uso y disfrute; así como su consideración en el cuidado del ambiente, como un elemento recientemente valorado en el desarrollo de las sociedades.

Los servicios públicos son un reflejo de la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos considerando los

recursos y la gestión realizada por tanto, una buena prestación de servicios, significa un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental, a este respecto hay que añadir que si bien es cierto la asignación de recursos nunca será suficiente; se busca a través de tecnologías de buen gobierno, hacer eficiente la cobertura de los servicios, mediante alternativas que se exponen en la presente investigación; sea: planificando su prestación, normando su mantenimiento o a través de la concesión a empresas paramunicipales, que es otra alternativa poco recurrida.

De manera particular, aquí se intenta evidenciar que puede hacerse uso de una cobertura planificada para disminuir por un lado costos de mantenimiento y ampliación; pero además, puede permitir un control en el crecimiento de los centros de población, ya que al no proporcionar servicios a diestra y siniestra, se inducirá u orientarán los asentamientos hacia zonas donde el gobierno destine como la mejor alternativa. De esta manera la cobertura y comportamiento de los servicios públicos se asocia a las acciones de gobierno en un espacio administrativo; pero la concreción de funciones pasa necesariamente por una interpretación a priori de las élites decisorias sobre las vías más idóneas para solucionar problemas y conflictos, porque así se presenta actualmente el crecimiento desequilibrado de las zonas urbanas, ante la concentración poblacional y la necesidad de ocupación de una vivienda y su aspiración a la dotación de servicios básicos.

Pero el escenario planteado así, encierra una serie de problemas más complejos de lo que aparentan, ya que además de las limitaciones presupuestales, hay carencias en las capacidades del personal y si a ello se suma la heterogeneidad municipal; las cosas se complican. Esta situación en realidad es mucho más difícil para los municipios y es normal que constantemente se hace referencia en los encuentros o convenciones sobre el municipio en México la marcada diversidad que se presenta a lo largo y ancho del territorio; de los casi 2500 municipios del país, tan sólo

unos cuantos están realmente en posibilidad de cumplir su papel con cierto decoro específicamente en materia de servicios, lo que permite inferir la poca o nula capacidad financiera, técnica y humana para dar solución a las crecientes demandas de los ciudadanos que se asientan en los territorios municipales; y en especial, en las cabeceras.

En este contexto, los servicios públicos aparecen en escena como un ámbito de especial interés por ser sustantivos de la función gubernamental; es por ello, que se muestran múltiples facetas que hacen atractiva su investigación, por ejemplo: la cristalización de las políticas gubernamentales se manifiesta, en buena medida a través de la prestación de servicios y por ello, de su adecuado funcionamiento dependerá el cumplimiento de los objetivos; asimismo, los servicios públicos representan uno de los indicadores del desarrollo de un país o región lo que permitirá en última instancia hacer una contribución de la forma más modesta en la aspiración al desarrollo.¹⁰

2.2 Marco Jurídico

La prestación de los servicios públicos municipales se sustenta en las siguientes disposiciones legales:

2.2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2.2.2.- Constitución Política del Estado

2.2.3.- Ley Orgánica Municipal

2.2.4.- Reglamentos Municipales de Servicios Públicos

¹⁰ RAMOS Montalvo Vargas, *Hacia un modelo de crecimiento ordenado de los centros de población en el estado de Tlaxcala*, <http://www.eumed.net/tesis/2007/rmv/9.htm28> 12-10-2010.

2.2.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los servicios públicos municipales son aquellos que por ley deben prestar los ayuntamientos y se regulan bajo las disposiciones del artículo 115 de la Constitución General de la República. En la fracción III se señala que:

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

- I. Agua potable y alcantarillado.
- II. Panteones.
- III. Alumbrado público.
- IV. Rastro.
- V. Limpia.
- VI. Calles, parques y jardines.
- VII. Mercados y centrales de abasto.
- VIII. Seguridad pública y tránsito.

Los demás servicios públicos que las legislaturas locales determinen, de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

De este ordenamiento se destaca la posibilidad de que los estados, previo acuerdo de las legislaturas locales, puedan participar con los municipios en la prestación de los servicios públicos; así también se prevé que los municipios de un mismo estado puedan asociarse o coordinarse para el mismo propósito.

2.2.2- Constitución Política del Estado

En la parte dedicada al municipio libre, la Constitución Política del estado establece que las leyes orgánicas municipales determinarán los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal, siendo éstos los mismos que establece la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento deba tener a su cargo, pero si son los que se deben atender prioritariamente en un centro de población.

Las constituciones locales consideran también la facultad de los estados para celebrar convenios con los municipios, para asumir la prestación de los servicios públicos municipales y señalan las bases que deberán ser observadas en estos casos.

2.2.3.- Ley Orgánica Municipal

En esta disposición legal se enumeran los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, para su prestación, organización, funcionamiento, administración y conservación.

Se señalan como servicios públicos los que se enuncian en la fracción III del Artículo 115 Constitucional, y se pueden incluir los que considere el municipio necesarios en base a las peticiones de la comunidad.

En algunos estados las leyes orgánicas municipales, además de contemplar los servicios públicos básicos, se incluyen los siguientes:

- Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social.
- Asistencia Social.
- Centros Deportivos.
- Estacionamientos.

- Registro Civil
- Servicio Médico de Urgencias.
- Transporte.

Así como otros que el Congreso Local determine de acuerdo a sus condiciones económicas, territoriales y sociales, además acorde con su capacidad administrativa y financiera.

2.2.4.- Reglamentos Municipales de Servicios Públicos

En estos reglamentos se declaran de utilidad pública e interés social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento.

Por tal razón, las autoridades municipales y la comunidad deben procurar el funcionamiento adecuado de los servicios, al igual que un mantenimiento constante de éstos.

Se mejorara en la medida que los ayuntamientos cuenten con reglamentos en los que se establezcan las obligaciones y derechos de las autoridades y usuarios; y así lograr mejorar el nivel de vida de toda la población.

Cabe mencionar que existe una Guía Técnica que se refiere en especial a Reglamentos.¹¹

2.3 Importancia y características de los Servicios Públicos Municipales

La prestación de los servicios públicos son una muestra definitiva para elevar el nivel de vida de los habitantes, esto significa que en la medida

¹¹ La Administración de los Servicios Públicos Municipales, <http://www.huehuetoca.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC> La administracion de los servicios _publicos_m, 28-12-2010.

que se incrementen los servicios se mejoraran las condiciones materiales de desarrollo de las comunidades.

En el municipio el acercamiento entre el pueblo y el gobierno, plantean una dimensión social en la atención a las necesidades reales y la pronta respuesta de las autoridades generan un impacto social positivo o negativo. Es decir, que la evaluación del papel del gobierno municipal se realiza por la población en base a la calidad o nivel de eficiencia de los servicios que presta, por tanto los servicios públicos son el fin último y el medio para una estrategia de imagen gubernamental.

El desempeño de una administración municipal se puede conocer por la cantidad y calidad de los servicios públicos prestados ya que mediante éstos el gobierno muestra su función imparcial ante los habitantes, pues son características fundamentales de los servicios, las siguientes:

2.3.1. Planeación de los Servicios Públicos Municipales

Es a través de la planeación como los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficiencia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal, les transfieren para el desarrollo municipal, ante la escasez de recursos, la planeación apoyará y orientará en orden de importancia para indicar los servicios de que tipo, clase o nivel del municipio deben otorgárseles.

2.3.2. Continuidad y permanencia

Esto quiere decir que un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, que no haya interrupciones en su prestación.

2.3.3. Uniformidad

El incremento de las necesidades determina a su vez el incremento de los servicios públicos en forma uniforme en lo que se refiere a medida y calidad.

2.3.4. Igualdad

El servicio deberá prestarse igualmente a todos los habitantes de la comunidad debe representar un beneficio colectivo.

2.3.5. Adecuaciones

Significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes, se hace indispensable para ello contar con el equipo, personal e instalación más suficientes para cubrir las demandas que presente la comunidad.¹²

2.4 Diferencia entre Función Pública y Servicios Públicos Municipales

Por función pública se debe hacer alusión a actividades esenciales del Estado que implican el ejercicio de la autoridad. Las funciones públicas son indelegables y no pueden ser materia de concesión a particulares.

El más claro ejemplo es el de la seguridad pública. Igualmente con las funciones públicas de tipo formalmente legislativo, como cuando el Ayuntamiento ejerce su facultad reglamentaria, o bien, las funciones judiciales o administrativas.

Por su parte el servicio público no implica en sí mismo el ejercicio de una potestad autoritaria y por ello puede ser concesionada a particulares.

Jorge Fernández Ruiz señala: “que junto a la categoría de la función pública figuran, entre otras, la del servicio público y la de obra pública, distintas entre sí, sin que una actividad estatal o municipal pueda ser simultáneamente función pública, obra pública y servicio público, porque dadas las características diferentes de esas categorías jurídicas, si es servicio público no podrá a la vez ser función pública, ni tampoco obra

¹² Ibídem.

pública. La función pública se ejerce, no se desempeña, teniendo por características la manifestación del poder Estado además de ser una actividad del Estado irrenunciable, el servicio público se presta o proporciona, en tanto la obra pública se realiza o ejecuta”.¹³

2.5 Elementos y clasificación del Servicio Público

Como elementos del servicio público encontramos:

- a) La materia objeto del servicio, o sea el fin de sus prestaciones, que puede ser político, como cuando se trata del orden público o la defensa nacional.
- b) La gestión del servicio, o sea su prestación concreta, obra de un elemento o factor técnico capaz o capacitado para prestarla, que es lo que designa con el nombre de personal o funcionarios del servicio.
- c) Los medios económicos y en general, los medios materiales, como los bienes, las cosas necesarias para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal del servicio. Sintéticamente considerados los servicios públicos, los constituyen las organizaciones adecuadas de personal técnico capaz de aplicar, con la máxima eficacia del servicio, los medios de que al efecto dispone empleando los procedimientos administrativos del caso.
- d) Requieren de inversiones de gran escala muchas veces indivisibles;

¹³ ADAME García, Jorge Carlos, *El Derecho Municipal en México, el Municipio Base Fundamental del Federalismo en México*, México, D.F., Edt. Porrúa, 2009, p. 154 y 155.

- e) Su expansión responde al crecimiento económico y al proceso de urbanización;
- f) Son de baja o nula rentabilidad y con una lenta rotación de capital;
- g) Su valor de uso es colectivo;
- h) No se pueden ofrecer cantidades discretas;
- i) Pueden ser ofrecidos de manera monopólica por empresas públicas que controlan todas las etapas de producción y distribución; y por último,
- j) Su demanda tiene poca elasticidad-precio; es decir, que los cambios en los precios hacen variar poco el volumen consumido, debiéndose ello a su carácter de necesidad general
- k) Sin embargo, otro aspecto que debe considerarse y que es esencial en su atención, es el carácter obligatorio para el aparato gubernamental, situación que se vuelve una ventaja a fin de ser una atribución directa de municipios lo que le permite intervenir facultativamente con la tarea de planificación; pero igual representa una desventaja, si no se tienen las capacidades financieras, de gestión, técnicas y de recursos humanos suficientes para su adecuada prestación.

Los servicios públicos se clasifican en categorías, de acuerdo a diferentes criterios. De toda la pluralidad de clasificaciones existente, la de Jean Dabin es la que contempla una mayor precisión y rigor técnico:

- a) Servicio de gobierno propiamente dicho o jurídico.
- b) Servicios de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada, y
- c) Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales.

Otra clasificación consiste en la siguiente forma:

- a) *Esenciales y secundarios*: Como aquellos que realiza el Estado: agua, luz, drenaje, alcantarillado; y los secundarios son fines

dentro del ámbito municipal: teléfonos, tranvías, etc.; esta diferencia se da de acuerdo con la importancia.

- a) *Obligatorios y facultativos*: Aquéllos son impuestos a los particulares por motivos de interés general o para beneficio de la colectividad: agua, alcantarillado, instrucción primaria; y éstos son creados de acuerdo a la convivencia de los habitantes del municipios: teléfonos tranvías etc.

- a) *Exclusivos y concurrentes*: Que pueden ser otorgados por entidades administrativas (Federación, estados y municipios): alumbrado público, agua; los concurrentes son los satisfactores que ofrecen, separadamente o en colaboración, los particulares y el municipio: educación, servicio de panteones.

Dentro de la prestación o explotación de los servicios públicos encontramos: la municipalización, la concurrencia entre municipios, la concurrencia entre particulares y la concesión.

- a) *La municipalización*: Que es la realización directa del poder comunal de un servicio público o de una actividad industrial, que tiene por fin, obtener productos o realizar actividades destinados a ser utilizados por la población a un precio de venta inferior al que se paga a la productividad privada en libre concurrencia. Cuando un servicio es proporcionado gratuitamente, su costo es pagado por el municipio, y su fin tiene que ser de bienestar especial, social o económico a los habitantes de la municipalidad respectiva (limpia, mercados, panteones, seguridad pública, rastros, parques, etc.).

- b) *La concurrencia entre municipios*: Los cuales pueden prestarse por reunión de un municipio con otros municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre ayuntamientos y acatando lo establecido en la ley local del estado; así los municipios podrán coordinarse y

asociarse para una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

- c) *Concurrencia entre los particulares*: También denominada “empresa mixta” y se da cuando el Estado y los particulares se asocian, mediante aportes de dinero, con el fin de explotar una determinada actividad (industrial) o prestar un servicio público.
- d) *La concesión*: Consistente en un acto administrativo discrecional de la autoridad administrativa, que otorga al particular determinados privilegios para la prestación de un servicio público municipal. Una desventaja es que desliga al municipio de las grandes inversiones que se requieren para determinados servicios públicos. 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

Existen según el artículo 115 constitucional servicios exclusivos del municipio, pero es importante considerar la concesión una buena opción de prestación del servicio público por algunas razones de importancia como son: la corrupción, los intereses económicos, intereses ideológicos, déficit presupuestal, el aumento de impuestos a los contribuyentes, aunque por otro lado, esto trae aparejada la inflación, la burocratización de instituciones que trae como consecuencia una deficiente prestación del servicio público, por la mala administración del estado, y los pocos recursos financieros con que cuenta el municipio, ya que con ello no puede dotar a los habitantes de buenos servicios públicos, y en realidad son pocos los municipios que cuentan con los recursos financieros suficientes para enfrentar la problemática.¹⁴

Cuadro esquemático y demostrativo de la clasificación de los Servicios Públicos:

¹⁴ HERNÁNDEZ Gaona, Pedro Emiliano, ob. cit., p.53-59.

Otras formas de prestación de los servicios públicos encontramos:

1.- Gestión Directa, como aquella en la que la administración territorial ofrece el servicio directamente con sus propios medios.

2.- Gestión Interesada, que es aquella que se da a través de la sociedad de economía mixta.

3.- Gestión Privada, que se da a través de los arrendamientos, el concierto y la concesión.¹⁵

Por cuanto a los servicios prestados por parte del municipio encontramos según el artículo 115 constitucional:

El agua potable y alcantarillado que se lleva a cabo a través de una red de distribución por medio de la cual se provee de ella a la población, para satisfacer las necesidades de consumo humano, industrial, comercial, de higiene y en general, de todas las actividades que pueden ser desarrolladas en el entorno urbano.

El sistema de distribución de agua incluye, tuberías, medidores o contadores, estaciones de bombeo y los demás equipos necesarios para el suministro, por lo cual, una cosa es la instalación de la red de agua potable, que es obra pública de infraestructura y a veces de equipamiento, y otra distinta el servicio público, que se proporciona con la adecuada conservación de esa obra pública, reparando, tratando, controlando el consumo y en términos amplios, manteniendo en buen estado las redes de distribución.

El particular que recibe el servicio está obligado a cubrir la correspondiente contraprestación, que lleva el nombre de derecho, cuyo monto está determinado por la inversión realizada y por el mismo

¹⁵ ADAME García, Jorge Carlos, ob. cit., p. 178.

consumo, así por los egresos que necesariamente genera la conservación y mantenimiento de todo el sistema. Los usuarios deben estar conscientes que para la eficiencia del servicio, no basta con pagar oportunamente sus cuotas, es necesaria la cooperación para lograr el uso racional de este líquido. Este servicio se ha vinculado con el alcantarillado; por lo que casi invariablemente se le conoce como “agua potable y alcantarillado”.

El alcantarillado, no es en realidad otro servicio, sino un complemento, una obra pública, constituida por el conjunto de conductos que recogen las aguas llovedizas o las inmundas.

El alumbrado público que consiste en establecer un sistema de iluminación a través de la energía eléctrica en los sitios públicos, tales como calles, avenidas, parques, jardines, plazas, que permita a los habitantes de una localidad la visibilidad nocturna.

El servicio de limpia es el servicio público que se traduce en el aseo de la vía pública y demás lugares en que se desarrollan actividades comunitarias, con el fin de evitar la proliferación de focos infecciosos y el mal aspecto que causa la basura. Sin este servicio, el riesgo de epidemias sería muy grande, ya que la basura propicia la multiplicación de roedores e insectos que contaminan el aire y el agua. Este servicio consiste en barrer, recolectar la basura, depositarla en sitios destinados a ello, para que sea seleccionada y posteriormente utilizada.

Tomando en cuenta el grave problema que representa la basura por las enormes cantidades que diariamente se recogen en nuestras ciudades, el derecho administrativo prevé el otorgamiento de concesiones en esta materia, así como la venta de material seleccionado para su industrialización.

Asimismo, la basura puede utilizarse en rellenos sanitarios para la creación de áreas verdes y algunas otras obras de ingeniería urbana, que

puedan embellecer o dar comodidad al entorno. Lo que no es recomendable la incineración, porque es altamente contaminante.

Este servicio es muy costoso, pues para su adecuada prestación se requiere de personal, transporte, crematorios, equipo, instalación de depósito, botes, receptores, crematorios de cadáveres de animales, etc. por esta razón, las autoridades municipales debe buscar el apoyo de gobierno federal, del estatal y sobre todo, el de los particulares que tiene la obligación de limpiar los frentes de sus casas y que deben evitar que los desechos por ellos generados, queden en la vía pública o en cualquier otro lugar inapropiado.

Los problemas se agudizan en las ciudades preponderantemente industriales y comerciales; dado que las industrias y comercios establecidos, provocan altísimos incrementos de desperdicio.

En los mercados y centrales de basto este servicio se da a través del cuidado y conservación, mantenimiento y control de la higiene y aseo de las instalaciones, haciendo que se limpie, se fumigue y se cumplan las disposiciones vinculadas con las cuestiones sanitarias. También las autoridades deben inspeccionar el cumplimiento de las normas en materia de precios al público, de pesas y medidas, de protección al consumidor, de mantenimiento del orden público y de igual manera, las de carácter fiscal.

Los panteones son obras de equipamiento o lugares propios para llevar a cabo los servicios funerarios, tales como la inhumación, exhumación y cremación de cadáveres.

En los municipios es necesario que se disponga de áreas específicas, que se usen como panteones públicos, con servicios gratuitos o cuotas simbólicas, para la sepultura o incineración en su caso, de personas de escasos recursos, o no identificadas ni reclamadas.

El servicio público de panteones se proporciona a través de la regulación y vigilancia que debe tener el gobierno municipal, tanto en los panteones que maneja éste en forma directa, como en los concesionados. También debe dar mantenimiento y procurar la conservación de los cementerios, haciendo que se limpien y se conserven las leyes en materia sanitaria

A través del control que se lleva, es posible ordenar y planear áreas de ampliación, pues ante la aceleración y persistencia de altos índices en el crecimiento poblacional, deben también preverse las consecuencias de la muerte. Ese control también es útil para evitar las sepulturas clandestinas que se dan como consecuencia de la comisión de delitos.

El servicio de rastro implica la edificación de una obra de equipamiento urbano, que se destina al sacrificio del ganado y aves, así como la distribución de carne para el consumo humano, en condiciones salubres. El servicio que presta el municipio se traduce en la inspección de aves y ganado, para evitar que se introduzca al rastro, con alguna enfermedad, o en estado de descomposición. Asimismo, tal servicio implica un control de tipo estadístico y produce ingresos al erario público municipal. Con esta prestación la población está en posibilidad de adquirir en buen e higiénico estado, así pues, se convierte en un medio para prevenir y evitar enfermedades y focos infecciosos.

Es importante se señalar además que se deben dictar disposiciones tendientes a evitar la existencia de rastros clandestinos, ya que los mismo no solo carecen de personal, instalaciones e instrumentos apropiados, sino hasta de la más elemental norma de higiene y propician, además, la fuga de recursos, al no ingresan los derechos por concepto de corral y matanza y almacenamiento.

Y por cuanto a las calles, parques y jardines este servicio consiste en la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías publicas, con la finalidad de darles orden y prestación; y los servicios de parques y jardines, el establecimiento, conservación, ampliación y mantenimiento de

las áreas verdes y espacios abiertos y equipados, destinados al esparcimiento, recreación y convivió familiar, con el fin de mejorar el ambiente y la ecología.¹⁶

2.6 Obtención de los recursos para la prestación de los Servicios Públicos.

La obtención de recursos se da a través de las contribuciones, que son las relativas a la propiedad inmobiliaria y derechos que se cobran por los servicios Municipales de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 fracción IV del inciso a) al inciso c) de la Constitución.

Las atribuciones en materia tributaria, que la Constitución señala al municipio, están consagradas en el artículo 31 Constitucional, fracción IV y es también en dicho artículo donde se establece las fuentes de financiamiento del municipio, dicha fracción señala: “los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles”.

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas 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.

¹⁶ Ídem., P. 23.

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

De ahí que se pueda gravar los siguientes supuestos relacionadas con la propiedad del inmueble: la propiedad en sus dos aspectos tanto nuda propiedad como el usufructo, la posesión de los bienes inmuebles, el fraccionamiento de los bienes inmuebles, la división de los bienes inmuebles, la traslación o transmisión del dominio de bienes inmuebles, la mejora de bienes inmuebles y el cambio de valor de bienes inmuebles que da lugar al impuesto plusvalía.

La Ley de Ingresos Municipales, establece las fuentes para generar recursos necesarios para la satisfacción de las necesidades de la sociedad y con ello alcanzar sus fines de donde se enumeran las siguientes: los impuestos, los derechos, las aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos derivados del sector auxilia, ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Hacendaria, Ingresos derivados de financiamientos, derivados de operaciones de crédito y los accesorios estos últimos obtenidos de los recargos, multas, gastos de ejecución e indemnización por devoluciones de cheques.

Cabe mencionar que el Sistema Nacional de Coordinación, establece las participaciones que deben recibir los estados y municipios del total de los impuestos que recaude la Federación, es de gran importancia este Sistema ya que el municipio recibe lo que se denomina participaciones federales; este ingreso es el que representa el mayor porcentaje del total de lo que percibe el municipio y representa el ochenta por ciento.

A pesar de los esfuerzos realizados, para mejorar la distribución de las participaciones, los gobiernos municipales sufren carencias de dinero, lo que trae consigo problemas políticos, administrativos y sociales.¹⁷

2.7 Secretaria de Servicios Públicos Municipales de Querétaro

Los servicios públicos son todas aquellas actividades que realizan los municipios de manera uniforme y continua para satisfacer las demandas y necesidades de la comunidad para mejorar sus condiciones de vida.

Para la administración de los servicios públicos es imprescindible que el personal que opera y proporciona mantenimiento a los servicios, sea calificado e incluso especializado para lograr la eficiencia de éstos y cumplir con oportunidad a las expectativas de la ciudadanía. En este sentido, se creó la Secretaria de Servicios Públicos en el año de 1997.

Actualmente esta Secretaria tiene como finalidad contribuir al bienestar de la población del municipio de Querétaro; optimizar los recursos y proporcionar de manera eficiente, oportuna y con calidad de los servicios de alumbrado público, limpia, mercados, panteones y mantenimiento de la infraestructura municipal, así como la reforestación y conservación de las áreas verdes, además de operar el Reglamento de Servicios Públicos.

El municipio de Querétaro cuenta con diez secretarías cada una de ellas brinda el servicio correspondiente a su actividad, encontramos:

- 1.- Secretaria de Gobierno Municipal.
- 2.- Secretaria de Ayuntamiento.
- 3.- Secretaria de Finanzas.
- 4.- Secretaria de Servicios Públicos Municipales.

¹⁷ ROBLES Martínez, Reynaldo, *ob. cit.*, P. 271-275.

- 5.- Secretaria de Desarrollo Sustentable.
- 6.- Secretaria de Desarrollo Social.
- 7.-Secretaria de Seguridad Pública Municipal.
- 8.- Secretaria de Administración.
- 9.- Secretaria de Obras Públicas Municipales.
- 10.-Secretaria Particular.

Y entre otras dependencias a su cargo la Auditoria de Fiscalización del Municipio de Querétaro, la Coordinación General de Comunicación Social Municipal, Coordinación de Accesibilidad y Desarrollo de Personas con Discapacidad y el Tribunal Municipal de Responsabilidades Administrativas.

En cuanto a la Secretaria de Servicios Públicos Municipales tiene como principales facultades el contribuir al bienestar de la población del Municipio de Querétaro, optimizar los recursos y proporcionar de manera eficiente, oportuna, y con calidad de servicios de alumbrado público, limpia, mercados, panteones y mantenimiento de la infraestructura municipal, así como la reforestación, conservación de aéreas verdes.

Forma parte de la Administración Pública Municipal Centralizada y le corresponde la prestación de los servicios públicos municipales, ofreciendo un servicio directo y eficaz respecto de las necesidades sociales.¹⁸

¹⁸ MUNICIPIO DE QUERÉTARO, Secretaria de servicios públicos municipales, *Historia de los servicios públicos municipales*, <http://www.mqro.gob.mx/modules.php?name=Menu&archivo=historiadatoservicios>, 10-11-10.

De acuerdo al Reglamento Interior de la Secretaría de servicios públicos municipales de Querétaro esta Secretaria tendrá a cargo la prestación de los siguientes servicios públicos:

- I.- Alumbrado Público;
- II.- Mercados y Centros de Abasto;
- III.- Rastros;
- IV.- Operación de panteones;
- V.- Limpia; y
- VI.- Calles, parques, jardines y su equipamiento.

Proporcionándose el servicio de la siguiente manera:

- I.- Por el municipio y otro municipio, en forma intermunicipal;
- II.- Por particulares a través de concesiones;
- III.- Por el municipio y los particulares;
- IV.- Por el municipio y el Estado;
- V.- Por el municipio y la federación, y
- VI.- Por el municipio, el Estado y la federación.

Para el despacho de los asuntos de su competencia, esta Secretaria cuenta con los siguientes órganos:

I.- Coordinación de Normatividad e Inspección de Servicios Públicos Municipales;

- Dirección de Aseo y Alumbrado Público;
- Departamento de Aseo Público;
- Departamento de Alumbrado Público;
- Departamento de Logística y Planeación;

II.-Dirección de Mantenimiento de Infraestructura;

- Departamento de Desarrollo de Áreas Verdes y Plantas;

- Departamento de Mantenimiento de Infraestructura, Fuentes y Panteones;
- Departamento de Creación de Nueva Infraestructura;

III.- Dirección Administrativa;

- Departamento de Recursos Financieros y Presupuesto;
- Departamento de Personal;
- Departamento de Recursos Materiales;

IV.- Dirección de Servicios Complementarios;

- Departamento de Mercados Municipales;
- Departamento de Control Animal Municipal;

V.- Dirección de Rastro;

- Departamento de Inspección Sanitaria;
- Departamento de Producción; y
- Departamento de Control de Calidad.

Tiene como principales obligaciones y facultades las siguientes:

I.- La prestación de los servicios públicos municipales señalados en el presente reglamento;

II.- Elaborar, proponer y dar seguimiento a los planes y programas relacionados con la prestación de los servicios públicos municipales;

III.- Coadyuvar en el ámbito de su competencia con la observación y cumplimiento de las disposiciones municipales, federales y estatales, y normas oficiales mexicanas en materia de servicios municipales

IV.- Organizar la operatividad de los servicios públicos procurando utilizar instrumentos y tecnología avanzada que permita una mayor optimización de funciones y recursos;

V.- Implementar las acciones preventivas o correctivas que requiera la prestación de los servicios públicos valorando la necesidad y conveniencia de los mismos;

VI.- Regular la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales, así como establecer las infracciones y determinar las sanciones por los actos u omisiones que afecten el servicio de limpia y aseo público.

VII.- Verificar que los servicios públicos concesionados se realicen eficientemente, haciendo del conocimiento de las autoridades municipales competentes las anomalías detectadas;

VIII.- Fomentar la participación ciudadana en los programas tendientes a mejorar los servicios públicos municipales, así como su vigilancia permanente;

IX.- Recibir, investigar y en su caso canalizar las solicitudes y quejas ciudadanas con respecto a la actuación de las dependencias a su cargo;

X.- Proponer al Secretario de Finanzas las tarifas a que estarán sujetos los servicios públicos municipales, para ser incorporados al proyecto de Ley de Ingresos del Municipio;

XI.- Administrar, operar, conservar y vigilar el servicio de alumbrado público;

XII.- Autorizar los proyectos e inspeccionar las obras para la instalación del alumbrado público y emitir el dictamen técnico procedente en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Sustentable;

XIII.- Implementará programas que impulsen el desarrollo sobre el uso de energía solar, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Sustentable Municipal;

XIV.- Dar trámite a las autorizaciones que realice la Dirección del Registro Civil Municipal para la inhumación, reinhumación, cremación, traslado y reubicación de cadáveres o restos áridos;

XV.- Administrar los mercados y rastro municipales;

XVI.- Proponer al Honorable Ayuntamiento a las personas que ejercerán funciones de Administrador de Mercado y Rastro Municipal;

XVII.- Dar trámite a las solicitudes de poda y derribo de árboles, previo dictamen que emita el área responsable;

XVIII.- Proponer al Honorable Ayuntamiento la creación de áreas y departamentos administrativos para el mejor desempeño de sus responsabilidades;

XIX.- Proporcionar los cursos y capacitación necesaria que redunden en beneficio de los servicios prestados;

XX.- Proponer al Honorable Ayuntamiento la celebración de acuerdos o convenios de coordinación que fortalezcan el Desarrollo Metropolitano del Municipio en la prestación de los servicios públicos municipales;

XXI.- Proporcionar asesoría a las dependencias a su cargo;

XXII.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones del presente reglamento;

XXIII.- Informar a la Secretaría de Finanzas sobre los asuntos que requieran el inicio del procedimiento administrativo de ejecución;

XXIV.- Convocar periódicamente a reuniones de trabajo a las dependencias a su cargo;

XXV.- Colaborar en la elaboración de los manuales correspondientes al que estarán sujetas las acciones derivadas del presente reglamento; y

XXVI.- Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables en la materia, así como el presente ordenamiento.¹⁹

CAPÍTULO III

CRECIMIENTO URBANO EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO

3.1 Del crecimiento urbano en el municipio de Querétaro.

La tasa de crecimiento poblacional ha tenido también un comportamiento muy significativo en este siglo; llegando a su límite superior entre 1970 y 1980, en que alcanzó 4.20%, situándose a partir de esa década sobre la media nacional. La tasa de crecimiento para 1990 había descendido a 3.6%, con 1.7 puntos sobre la media nacional, registrada para ese momento como 1.9%.

Los municipios de Querétaro y San Juan del Río son los que conservan la tasa más alta de crecimiento de población; llegando en 1990 a 4.5%.²⁰

Municipio	Total de Población	Participación % de la población 1995	Tasa de crecimiento 1980-1990
Amealco de Bonfil	54,591	3.89	1.8
Arroyo Seco	12,667	0.90	-0.7
Cadereyta de Montes	51,790	3.69	0.05
Colón	46,878	3.34	1.32

¹⁹ Querétaro-México: *Reglamento Interior de la Secretaría de servicios públicos municipales de Querétaro*, publicado en el Periódico Oficial de Gobierno del estado "La Sombra de Arteaga", enero 23 de 2009, (P.O. N° 5).

²⁰ *Enciclopedia de los Municipios de México, Querétaro, Perfil Socio demográfico*, <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/queretaro/soci.htm>, 27-12-2010.

Corregidora	74,558	5.31	4.1
El Marqués	71,397	5.08	2.94
Ezequiel Montes	27,598	1.97	1.30
Huimilpan	29,140	2.08	1.45
Jalpan de Serra	22,839	1.63	0.90
Landa de Matamoros	19,493	1.39	0.57
Pedro Escobedo	49,554	3.53	1.18
Peñamiller	16,557	1.18	- 1.12
Pinal de Amoles	27,290	1.94	0.26
Querétaro	641,386	45.67	2.45
San Joaquín	7,665	0.65	0.39
San Juan del Río	179,668	12.79	2.66
Tequisquiapan	49,969	3.56	1.53
Tolimán	21,266	1.51	1.04
Estado	1,404,306	100	2.05

Tabla: Población por municipios.

Es claro que los últimos años el crecimiento urbano ha incrementado considerablemente la población en México, sobre todo en el municipio de Querétaro.

El crecimiento físico de la ciudad ha permitido el desbordamiento de la marcha urbana sobre los tres municipios vecinos, ha derivado en diversos problemas de contaminación y suministro de agua, entre otros.

Estas características no están relacionadas solamente con el crecimiento sino también con la falta de planeación oportuna, conformándose zonas sociales y económicamente segregadas.

Entre los problemas que se presentan tenemos:

1.- Extensión y densidad de la ciudad.

2.- Vivienda.

3.- Transito y transporte.

4.- Aprovechamiento.

5.- Industria.

Los ritmos de crecimiento son diferentes dependiendo cada región del planeta del que se trate, por ejemplo en América Latina, de acuerdo con datos proporcionados por el Fondo de Población de la Organización de las Naciones Unidas, está observando tasas de crecimiento poblacional de 2.5%.

Así pues, en medio de esta crisis económica mundial, los retos que enfrenta México y específicamente la administración pública en todas sus jerarquías, está en responder a las demandas y necesidades de la población.

Un punto a considerar referente a las extensiones de las ciudades de México es que un número importante de éstas rebasan hoy los límites del municipio que originalmente las contuvo y se han extendido sobre las circunscripciones vecinas, ciudades situadas en municipios contiguos han establecido en su crecimiento contacto físico, dando lugar a conurbaciones. Asimismo existen ciudades de municipios vecinos que mantienen una intensa continuidad urbanística.

El proceso de urbanización mundial se caracteriza por los dos fenómenos principales y contradictorios. Por una parte, el elevado grado de concentración de la actividad económica y de población en unas cuantas ciudades y por otro lado, en ciudades pobres de niveles de ingresos reducidos y limitados que restringen el desarrollo sustentable y destacan los problemas de empleo, vivienda, marginación y pobreza.

La expansión física de las ciudades, el crecimiento de la población urbana y la migración, predominantemente, de la población urbana y la migración, predominantemente, de la población rural a los centros urbanísticos, son causas de la urbanización.

La urbanización la podemos entender como un proceso multifactorial en el que intervienen aspectos económicos, sociales, políticos, históricos, ambientales y culturales.

Querétaro por su parte en el año 2005 concentraron el 33.63% de la población total nacional y es posible que en diez años ese porcentaje aumente de forma considerable. Por consecuencia, el municipio de Querétaro enfrenta una gran densidad poblacional.

Un problema considerable actualmente es la vivienda, esta se debe considerar como un espacio seguro y confortable para resguardarse, así como la de ofrecer refugio y habitación a las personas y sus enseres y propiedad, protegiéndoles de las inclemencias climáticas y de otras amenazas naturales. Si bien es cierto hay una gran cantidad de expansión y como consecuencia la creación de nuevos fraccionamientos, también lo es el grave problema de asentamientos irregulares por la falta de acceder a créditos que puedan facilitar la adquisición de viviendas en el Municipio.

Ahora llegamos al transporte público que se brinda. Es importante considerar que el transporte público comprende los medios de transporte en que los pasajeros no son los propietarios de los mismos, siendo servidos por terceros. Los servicios de transporte público pueden ser suministrados tanto por empresas públicas como privadas y concesionados por el Estado como ya se hizo mención con anterioridad.

El transporte público urbano es parte esencial de una ciudad ya que disminuye la contaminación, o así debería de ser, además de permitir el desplazamiento de personas que, no teniendo automóvil, necesitan

recorrer largas distancias. Son prácticos y debería ser eficiente en rutas de corta y media distancia, siendo frecuentemente el medio de transporte más utilizado a nivel de transporte público, por considerar además una opción económica.²¹

Sin embargo el gran problema que presentan es el alto costo que se ha prestando en los últimos años, por ejemplo una familia con más de cinco integrantes, todos transportándose a sus respectivos trabajos, suele ocasionar un grave desfaldo a la economía familiar, y si se hiciera una encuesta a la ciudadanía el problema se hace aun mayor al considerar que se estacionan donde quieren, pese a que sean lugares prohibidos; en rutas altamente usadas, producen mucha contaminación, debido al mayor número de autobuses que son necesarios para el transporte de pasajeros en esa ruta dada, los operadores visten como vándalos, con playeras y hasta con bermudas usando modales groseros, sin atisbos de educación, abuso del claxon, desconociendo la contaminación, dobles filas, en ocasiones hasta en triple, bloqueando toda la calle y una larga lista más de atropellos en contra de la norma vial.

Así pues tenemos que diariamente un total de 640 mil personas utilizan el sistema de transporte público en la zona metropolitana de Querétaro Corregidora, Huimilpan, El Marqués y Querétaro, de un total de población de 950 mil 828, lo que arroja que el 67.3% de la población en la zona metropolitana de Querétaro es usuaria del transporte público, señalan indicadores publicados en la Revista Observatorio Urbano del Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) de Querétaro, en donde se conjugan datos del INEGI y del Plan Integral de Transporte Colectivo, así como de la Secretaría de Seguridad Ciudadana de Gobierno del Estado.

La red de transporte público colectivo en el servicio urbano tiene una longitud total aproximada de 3 mil 230 kilómetros considerando ambos

²¹ ADAME García, Jorge Carlos, ob. cit., p. 184-, 189,190, 192-203.

sentidos siendo el microbús el vehículo predominante con el 38% de las 2 mil 266 unidades que circulan en la zona metropolitana de Querétaro.

Por ello la planificación de un sistema de transporte público urbano es importante para contar con una eficiencia, permitiendo a sus usuarios tomar el mínimo de rutas posibles o la menor distancia posible. El sistema necesita también ser económicamente viable para los usuarios.

Asimismo dado el crecimiento acelerado, el principal reto que enfrentarán también las autoridades de los diversos niveles de gobierno, será otorgar los servicios básicos con esa misma velocidad y no permitir la desigualdad en la calidad de vida de los queretanos, consideró Ana Isabel Roldán, investigadora de la Universidad Autónoma de Querétaro.

La directora del Consejo Estatal de Población (COESPO), Elvia Ríos Anaya, indicó que el ritmo de crecimiento de la zona metropolitana de Querétaro es de 3.6%, después de las ciudades de Cancún, con 8.8%; Tijuana, 5.5%; Puerto Vallarta, 5%; Ciudad Juárez, 4.3% y Nuevo Laredo con el 4.4%.

Según el COESPO, en 2005 la población queretana era de un millón 601 mil 101 personas; para 2010 a un millón 738 mil 921 personas, de las cuales 58% se ubicará en la zona metropolitana. En la capital del estado habita 46.54% de la población del estado.

Estos indicadores de crecimiento poblacional no se basan sólo en la tasa de natalidad y mortalidad; incluyen la migración del Distrito Federal y de los estados de México y Guanajuato. Se calcula que en 2005 10 mil 465 personas de otros entidades se instalaron en Querétaro.

El ex Secretario de Gobierno de la gestión 2003-2009 del Estado de Querétaro, Alfredo Botello Montes, sostuvo que los principales servicios que pretendían introducir en la zona metropolitana durante esta

administración lo eran viviendas en la zona metropolitana, vivienda, educación y agua.

Sin embargo, la investigadora Ana Isabel Roldán ganadora del premio Alejandrina 2004 por un estudio sobre el programa Solidaridad en el que demostró que se intentó justificar 40% del gasto de inversión de ese plan en Querétaro con obras inexistentes advirtió que la dotación de servicios difícilmente se puede garantizar con el actual ritmo del crecimiento poblacional.

Indicó: "Es evidente que en Querétaro y Corregidora no se están construyendo casas para clase media baja, ni para la zona de trabajadores industriales, pues la oferta de vivienda es para clase media y alta, que se venden a más de 500 mil pesos".

De acuerdo con el más reciente informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Humano, el municipio de Corregidora se ubicó en el lugar 27 de dos mil doscientos ayuntamientos de todo el país con mayor índice de desarrollo humano; el de Querétaro se colocó en el número 23.

Sin embargo al norponiente del municipio de Querétaro se ubican asentamientos irregulares, en su mayoría de cartón y lámina no contando con todos los servicios básicos.²²

3.2 Propuestas para fortalecer los Servicios Públicos Municipales

La importancia que adquiere la prestación de los servicios públicos municipales al considerarse que el ámbito social es el espacio en donde toma sentido la realización más próxima y directa entre la acción del

²² CHÁVEZ, Mariana., *La jornada, Querétaro, quinto lugar nacional en crecimiento demográfico:*

Coespo, <http://www.lajornada.unam.mx/2006/01/15/index.php?section=estados&article=032n1est>, 27-12-2010.

gobierno y la comunidad. De ahí la importancia para alcanzar el bienestar social.

Las insuficiencias financieras, administrativas, legislativas, técnicas, inclusive de coordinación y concentración ciudadana, limitan las respuesta a la demandas de la propia sociedad; para ello se requiere llevar a cabo programas, acciones y actividades de inducción, concentración, organización y coordinación de la propia sociedad, fomentando su participación en la creación de comités de vigilancia de apoyo a la seguridad pública, así como en la organización de grupos voluntarios que ayuden a la construcción, mantenimiento y conservación de los servicios públicos municipales.

En cuanto a la administración el municipio debe contar con una estructura que de respuesta a las necesidades de las sociedad en sus diferentes rubros.

Se requiere de un análisis al interior de las diferentes áreas que lo integran, con el fin de visualizar sus deficiencias actuales y futuras en este aspecto, además de establecer los cambios, fusiones y creación de las áreas que juzgue conveniente.

Destacando la necesaria capacitación que se debe dar al personal en sus diferentes niveles, que vendrá a darle los mecanismos, elementos e instrumentos que requieran para el desarrollo.²³

²³ VEGA Hernández, Rodolfo, *El municipio en México y en el mundo, primer congreso internacional del derecho municipal*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. P. 590 y 591.

CONCLUSIÓN

El municipio es considerado como el conjunto de principio legales y normas de jurisprudencia referidas a la integración, organización y funcionamiento de los gobiernos locales, aunque existen diversas definiciones, es de suma importancia por ser la base de nuestra organización político administrativa por disposición constitucional, además de brindar a través de su ayuntamiento los servicios públicos municipales, como las actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

Sin embargo ante el crecimiento urbano que se ha venido presentado en los últimos años en el municipio de Querétaro, es importante diseñar una nueva forma de atender su cobertura, para ello se proponen reinterpretar los procesos de dotación de servicios públicos con la participación de toda la sociedad, así como el manejo transparente de la hacienda local, buscar analizar la diversidad de servicios públicos de competencia municipal y valorar cómo se traduce en las decisiones políticas de atención para su cobertura; por lo anterior, los gobiernos locales tienen todavía mucho que hacer en materia de servicios mediante políticas públicas racionales.

Por el comportamiento de los servicios públicos, también de gran importancia son los estudios sobre las características de la urbanización ya que es conveniente en el análisis de los flujos y direcciones en la dotación de los servicios, porque de este factor puede depender una adecuada modelación del costo-beneficio en cada servicio. Aunque también, uno de los mayores obstáculos para alcanzar una cobertura total de los servicios públicos, está referido al factor distancia, ya que hay una dificultad de suministrar servicios en zonas de baja densidad poblacional; por ello se infiere que los servicios se localizan en relación a las condiciones de accesibilidad.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Libros:

- ADAME García, Jorge Carlos, *El Derecho Municipal en México, el Municipio Base Fundamental del Federalismo en México*, México, D.F., Edt. Porrúa, 2009.
- ANDRADE Sánchez, J. Eduardo, *Derecho Municipal*, México D.F., Edt. Oxford, 2003.
- HERNÁNDEZ Gaona, Pedro Emiliano, *Derecho Municipal*, México D.F., Universidad Autónoma de México, 1991.
- RENDÓN Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, 1ra. Ed., México, D.F., Edt. Porrúa, 1985.
- ROBLES Martínez, Reynaldo, *El Municipio.*, 2da. Ed., México D.F., Edt. Porrúa, 1993.
- VEGA Hernández, Rodolfo, *el municipio en México y en el mundo, primer congreso internacional del derecho municipal*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

Medios Electrónicos:

Internet:

- CHÁVEZ, Mariana., *La jornada, Querétaro, quinto lugar nacional en crecimiento demográfico: Coespo*, <http://www.lajornada.unam.mx/2006/01/15/index.php?section=estados&article=032n1est>, 27-12-2010.
- *Enciclopedia de los Municipios de México, Querétaro, Perfil Socio demográfico*, <http://www.e->

[local.gob.mx/work/templates/enciclo/queretaro/soci.htm](http://www.local.gob.mx/work/templates/enciclo/queretaro/soci.htm), 27-12-2010.

- *Historia del Municipio Mexicano*, <http://www.e-local.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC> *Historia del municipio mexicano 2*, 22-12-10.
- *Importancia del Derecho Municipal*, <http://unslgderechoquinto.es.tripod.com/derechomunicipal3.htm>, 23-12-10.
- *La Administración de los Servicios Públicos Municipales*, <http://www.huehuetoca.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC> *La administración de los servicios públicos m*, 28-12-2010.
- *Municipio de Querétaro, Secretaría de servicios públicos municipales, Historia de los servicios públicos municipales*, <http://www.mqro.gob.mx/modules.php?name=Menu&archivo=histori> *adatos servicios*, 10-11-10.
- RAMOS Montalvo Vargas, *Hacia un modelo de crecimiento ordenado de los centros de población en el estado de Tlaxcala*, <http://www.eumed.net/tesis/2007/rmv/9.htm> 28-12-10-2010.

Periódico Oficial:

- Querétaro-México: *Reglamento Interior de la Secretaría de servicios públicos municipales de Querétaro*, publicado en el Periódico Oficial de Gobierno del estado “La Sombra de Arteaga”, enero 23 de 2009, (P.O. N° 5).

Carta Magna:

- MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115, edición 2010.