



Portada Interna de Tesis

Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

**"LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO"**

· TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

**Presenta:
Lic. Héctor Herrera Alcocer**

**Dirigido por:
Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez**

SINODALES

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez
Presidente

Dr. César Augusto Lachira Sáenz
Secretario

Mtro. Gerardo Servín Aguillón
Vocal

Mtro. Arturo M. García Pérez
Suplente

Mtro. Jesús Meza Altamirano
Suplente

Mtro. en D. Agustín Alcocer Alcocer
Firma
Director de la Facultad

Dr. Sergio Quesada Aldana
Firma
Director de Investigación y
Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Noviembre de 2001
México



Portada Interna de Tesis

Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

**"LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO"**

· TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

**Presenta:
Lic. Héctor Herrera Alcocer**

**Dirigido por:
Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez**

SINODALES

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez
Presidente

Dr. César Augusto Lachira Sáenz
Secretario

Mtro. Gerardo Servín Aquillón
Vocal

Mtro. Arturo M. García Pérez
Suplente

Mtro. Jesús Meza Altamirano
Suplente

Mtro. en D. Agustín Alcocer Alcocer
Firma
Director de la Facultad

Dr. Sergio Quesada Aldana
Firma
Director de Investigación y
Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Noviembre de 2001
México

No. Adq. H 66 219
No. Título TS
Clas. 320.85097245
H565m
Ej. 1



Portada Interna de Tesis

Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Administración Pública Estatal y Municipal

“LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO”

· TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de
Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal

Presenta:
Lic. Héctor Herrera Alcocer

Dirigido por:
Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez

SINODALES

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez
Presidente

Dr. César Augusto Lachira Sáenz
Secretario

Mtro. Gerardo Servín Aguillón
Vocal

Mtro. Arturo M. García Pérez
Suplente

Mtro. Jesús Meza Altamirano
Suplente

Mtro. en D. Agustín Alcocer Alcocer
Firma
Director de la Facultad

Dr. Sergio Quesada Aldana
Firma
Director de Investigación y
Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Noviembre de 2001
México

No Adq: H 66219 - 7
No. Título TS
Clas. 320.85097245
H565m
Ej. 1

SUMMARY

In accordance with constitutional stipulations, the Municipality is the basis for the territorial division of the states and for their political and administrative organization. It is also the most dynamic public entity, the one closest to society. The Municipality has developed greatly within the framework of the renovated Federalism which has been put into effect in the last two decades.

The authority of the Municipality has increased since the 1983 constitutional reform, and municipal autonomy is no longer a demagogic argument. This autonomy has been clarified and strengthened, not only in the current legal framework, but also in the nation's social and political reality.

The providing of public services is one of the chief responsibilities of the Municipality, representing social commitment and political presence. It is a responsibility which must be complied with efficiently and in the most appropriate way, making use of scientific and technological advances and the methods stipulated in the corresponding legislation.

The first chapter of this work analyzes the background and historical development of the Municipality, including the constitutional reforms of article 115 from 1917 to the present.

In the second chapter, the Municipality of Queretaro is studied – its historical development, present reality and legal regulation, including the recent passing of the Organic Municipal Law (Ley Orgánica Municipal).

The third chapter deals with Public Services from a theoretical standpoint - their nature, characteristics, elements, bases on which they are provided and present legal regulation.

In the fourth chapter we consider the different methods for providing public services, beginning with the direct, or centralized, method, and going on to decentralized methods such as semi-municipal companies or decentralized institutions, concessions, mixed methods, agreements for participation and association with the Federation, State or other Municipalities, as well as the polemical subject of privatization.

The fifth chapter supplies the reader with the local legal framework for public services in the Municipality of Queretaro, current conditions for providing these services and proposals for improving the methods used and making them more efficient.

The object of this paper is to understand the political, economic, administrative and legal reality of the public services provided by the Municipality of Queretaro and to present serious, feasible and legal proposals, the priority of which is to modernize services so that the Municipality may comply with its responsibilities with greater efficiency.

(KEY WORDS: Municipality, public services, modernize, concession, efficiency).

LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS **EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO (RESUMEN)**

El Municipio es, por disposición constitucional, la base de la división territorial de los Estados y de su organización política y administrativa, es también el ente público más dinámico, cercano a la sociedad y que ha vivido un mayor desarrollo en el marco de un renovado Federalismo que se ha impulsado de las dos últimas décadas.

Las facultades del Municipio se han incrementado desde la reforma constitucional de 1983 y la autonomía municipal ha dejado de ser un argumento demagógico para verse cristalizada y fortalecida, no sólo en el marco jurídico vigente, sino en la realidad política y social de nuestro país.

La prestación de diversos servicios públicos constituyen una de las principales formas de acción municipal, de compromiso social y de presencia política del Municipio, así como también una responsabilidad que debe cumplirse con eficiencia, en la forma y condiciones más adecuadas, aprovechando los avances científicos, tecnológicos y las formas de prestación que contempla la legislación correspondiente.

En el primer capítulo del presente trabajo se analizan los antecedentes y el desarrollo histórico del Municipio, incluyendo las reformas constitucionales al artículo 115 desde 1917 y hasta la fecha.

En el segundo capítulo se estudia al Municipio de Querétaro, su desarrollo histórico, su realidad actual y su regulación jurídica, incluyendo la reciente expedición de la Ley Orgánica Municipal.

En el tercer capítulo se aborda desde una perspectiva teórica a los Servicios Públicos, su naturaleza, características, elementos, bases para su prestación y su regulación jurídica actual.

En el cuarto capítulo observamos las diferentes formas de prestación de los servicios públicos, comenzando por la prestación directa o centralizada, pasando por las formas descentralizadas como son las empresas paramunicipales o los organismos descentralizados, la concesión, la prestación mixta, los convenios de participación y asociación con la Federación, el Estado u otros Municipios, así como el polémico tema de la privatización.

El quinto capítulo presenta al lector el marco jurídico local de los servicios públicos en el Municipio de Querétaro, sus condiciones actuales de prestación, y las propuestas para efficientar y mejorar dicha prestación.

Por tanto, el presente trabajo tiene por objeto entender la realidad política, económica, administrativa y jurídica de los servicios públicos que presta el Municipio de Querétaro, y realizar propuestas serias, factibles, apegadas a derecho y que tengan como prioridad la Modernización de los servicios para lograr que el Municipio cumpla con mayor eficiencia su responsabilidad.

- **MUNICIPIO**
- **SERVICIO PÚBLICO**
- **MODERNIZACIÓN**
- **CONCESIÓN**
- **EFICIENCIA**

AGRADECIMIENTOS

Mi más sincera gratitud para el Maestro José Enrique Rivera Rodríguez, director temático y presidente del sínodo, cuya brillante orientación, amplio conocimiento del tema e interesantes aportaciones me permitieron estructurar y enriquecer la presente tesis de grado.

Al Doctor César Augusto Lachira Sáenz, director metodológico de este trabajo de investigación, agradezco sus consejos y certeras observaciones, así como el permanente estímulo que ha brindado para mi superación académica y profesional al dirigir por segunda ocasión el aspecto metodológico de una tesis de grado.

Al Director de la Facultad de Derecho, Mtro. en D. Agustín Alcocer Alcocer quien me brindó todo su apoyo para continuar con mi desarrollo académico.

Al Arq. Luis Miguel Sánchez Canterbury, Secretario de Servicios Municipales en el Municipio de Querétaro, por las facilidades otorgadas para la elaboración del presente trabajo.

A los miembros del sínodo, que enriquecieron esta tesis con sus atinadas aportaciones y su permanente disposición para colaborar en su elaboración.

A mi esposa María Pérez, por dedicar tanto tiempo y esfuerzo a la preparación y elaboración de esta tesis. Por no permitirme dejarla a medias.

A mis socios, Carlos Roberto Fernández Moreno, Juan Carlos Martínez Mey, Leonel Rojo Montes y Jesús Uribe Cabrera por compartir conmigo los retos cotidianos de la vida profesional e impulsarme para alcanzar los objetivos académicos que fortalecen mi preparación.

DEDICATORIAS

**A María, amor e inspiración de mi vida,
compañera de alegrías y sacrificios,
de esfuerzos y de anhelos,
cuyo estímulo y apoyo han sido indispensables
para alcanzar este objetivo
y harán posible alcanzar cualquiera que nos depare el porvenir
...nuestro porvenir**

**A mis hijas, María e Isabel, que adoro con toda el alma,
bendiciones de Dios en mi hogar,
fuentes de amor y felicidad,
a quienes deseo que la vida
trate tan generosamente como a mí**

**A mis padres, por su constante apoyo
su confianza permanente y su gran cariño**

**A mis hermanos, Ricardo, Carmen y Emmanuel
por ser mis amigos más queridos**

**A mi suegra, por su cariño y su apoyo
A mis cuñadas y con cuñados**

Dedico especialmente esta tesis a mis Abuelos:

**A Rosalío Herrera Montes (+)
hombre recto y generoso,
cuya memoria vive y su ejemplo inspira**

**A Carolina Montes Feregrino (+)
por haberme apoyado y querido siempre,
tus dichos y apapachos los llevo siempre conmigo**

**A José Alcocer Pozo (+)
amigo entrañable y consejero audaz,
por enseñarme a ver la vida con optimismo,
al trabajo como una bendición
y a la familia como el mayor tesoro,
...te extraño mucho, doctor**

**A Carmen Gamba Herrera
quien me sigue dando su cariño y su consejo,
por tus palabras siempre sabias y amorosas
que me han confortado cuando he estado en lo hondo del valle,
y me han dado ánimo para escalar la montaña más alta,
gracias por tu amor**

**A mis tíos paternos,
en especial a mi tía Conchita,
quien siempre ha visto por mí,
como una segunda madre**

**A mis tíos maternos,
en especial a José Rafael,
quien ha sido siempre generoso conmigo,
y de quien he aprendido tanto**

A mis primos

**A mis amigos, Juan Carlos Martínez Mey, Carlos
Roberto Fernández, Leonel Rojo, Jesús Uribe,
Pepe Mejía, Santiago Nieto, Eduardo Parga,
Héctor Septién y Sergio Fernández**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO PRIMERO.- ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS DEL MUNICIPIO	7
1.1.- ORÍGENES DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL	8
1.1.1.- EL MUNICIPIO EN ROMA	9
1.1.2.- EL MUNICIPIO EN ESPAÑA	18
1.1.3.- EL MUNICIPIO EN FRANCIA	23
1.2.- EL MUNICIPIO EN MÉXICO	31
1.2.1.- EL MUNICIPIO EN EL VIRREINATO	32
1.2.2.- EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE	48
1.3.- EL MUNICIPIO EN EL SIGLO XX	58
1.3.1.- EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917	58
1.3.2.- REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTÍCULO 115	63
1.3.2.1.- PRIMERA REFORMA. 1928	64
1.3.2.2.- SEGUNDA REFORMA. 1933	65
1.3.2.3.- TERCERA REFORMA. 1943	68
1.3.2.4.- CUARTA REFORMA. 1947	68
1.3.2.5.- QUINTA REFORMA. 1953	69
1.3.2.6.- SEXTA REFORMA. 1976	69
1.3.2.7.- SÉPTIMA REFORMA. 1976	71
1.3.2.8.- OCTAVA REFORMA. 1983	72
1.3.2.9.- NOVENA REFORMA. 1987	87
1.3.2.10.- DÉCIMA REFORMA. 1999	88

CAPÍTULO SEGUNDO.- EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO. HISTORIA Y ACTUALIDAD	104
2.1.- HISTORIA DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO	104
2.2.- EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO EN LA ACTUALIDAD	113
2.2.1.- LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL SIGLO XXI	113
2.2.2.- REGULACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL	119
2.2.3.- LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL 25 DE MAYO DE 2001	120
2.2.4.- EL CÓDIGO MUNICIPAL DE QUERÉTARO	154
CAPÍTULO TERCERO.- TEORÍA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	150
3.1.- NATURALEZA DEL SERVICIO PÚBLICO	150
3.2.- CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO	162
3.3.- CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	166
3.4.- PRINCIPIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	172
3.5.- SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	175
3.5.1.- AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	175
3.5.2.- LIMPIA	180
3.5.3.- MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	183
3.5.4.- PANTEONES	185
3.5.5.- ALUMBRADO PÚBLICO	187
3.5.6.- SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO	191
3.5.7.- RASTROS	193
3.5.8.- CALLES	195
3.5.9.- PARQUES, JARDINES Y RESERVAS NATURALES	197

3.6.- REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	200
3.6.1.- BASES PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	200
CAPÍTULO CUARTO.- FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS	208
4.1.- PRESTACIÓN DIRECTA O CENTRALIZADA	208
4.2.- DESCENTRALIZADA	211
4.2.1.- ORGANISMO DESCENTRALIZADO	211
4.2.2.- EMPRESA PARAMUNICIPAL	213
4.3.- CONCESIÓN	216
4.4.- CONVENIO	223
4.5.- FIDEICOMISO	225
4.6.- ASOCIACIÓN	227
4.7.- COLABORACIÓN	229
4.8.- PRESTACIÓN MIXTA	229
4.9.- PRIVATIZACIÓN	230
CAPÍTULO QUINTO.- LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO. ACTUALIDAD Y PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN	233
5.1.- ESTRUCTURA MUNICIPAL	233
5.2 AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	241
5.2.1.- REGULACIÓN JURÍDICA	241
5.2.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN	242

5.2.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN	243
5.3.- LIMPIA	245
5.3.1.- REGULACIÓN JURÍDICA	245
5.3.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN	248
5.3.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN	253
5.4.- MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO	254
5.4.1.- REGULACIÓN JURÍDICA	254
5.4.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN	257
5.4.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN	264
5.5.- PANTEONES	267
5.5.1.- REGULACIÓN JURÍDICA	267
5.5.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN	270
5.5.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN	271
5.6.- ALUMBRADO PÚBLICO	272
5.6.1.- REGULACIÓN JURÍDICA	272
5.6.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN	272
5.6.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN	275
5.7.- SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO	276
5.7.1.- REGULACIÓN JURÍDICA	276
5.7.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN	277
5.7.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN	280
5.8.- RASTROS	281
5.8.1.- REGULACIÓN JURÍDICA	281
5.8.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN	287
5.8.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN	293
5.9.- CALLES, PARQUES, JARDINES Y RESERVAS NATURALES	300
5.9.1.- REGULACIÓN JURÍDICA	300
5.9.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN	301

5.9.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN	303
5.10.- PROPUESTAS GENERALES DE MODERNIZACIÓN	303
CONCLUSIONES	306
BIBLIOGRAFÍA	312

INTRODUCCIÓN

El papel del Estado y su relación con la sociedad han vivido una profunda transformación en los últimos años. La participación social en la toma de decisiones, la ciudadanización de las organizaciones y los procesos electorales y la tendencia de fortalecimiento del federalismo han caracterizado el actual escenario nacional.

Por su naturaleza, el Municipio es el ente gubernamental más cercano a la sociedad, el más democrático en cuanto a su organización interna y el que más impulso ha recibido legal y políticamente. Es el eje medular de la organización política del Estado Mexicano y el medio más directo y veraz de expresión ciudadana.

En este contexto, la prestación de los servicios públicos enunciados en la Constitución Federal constituyen el medio más eficaz y representativo de comunicación y compromiso entre el Municipio y el ciudadano. La opinión pública y la satisfacción ciudadana dependen en gran medida de la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos.

El presente trabajo de investigación está orientado a revisar la problemática de los servicios públicos municipales y presentar propuestas para modernizarlos con apego al marco legal. La estructura temática parte de una perspectiva histórica de la institución municipal y del Municipio de Querétaro para luego hacer un análisis teórico y legal de los servicios públicos y las formas que pueden adoptarse para su prestación, para finalizar

con la situación actual de los servicios públicos en el Municipio de Querétaro y las propuestas de modernización que se consideran más adecuadas.

El capítulo primero presenta los antecedentes del Municipio mexicano, institución que tiene su origen en Roma y España, aunque es también conveniente señalar su influencia francesa. Se analiza el desarrollo del Municipio en la Nueva España, así como los radicales y constantes cambios sufridos en el México Independiente. Finalmente, a partir de 1917 se estudia el debate y conformación de la estructura del artículo 115 Constitucional y las reformas que ha sufrido durante el siglo XX, destacando las de 1983 que fortalecen su esfera competencia, especialmente en materia de servicios públicos y hacienda municipal, así como la de 1999 que fortalece su autonomía y su patrimonio.

En el capítulo segundo se aborda el origen y desarrollo histórico del Municipio de Querétaro, su fisonomía actual, y el marco jurídico local que lo regulan, haciendo un análisis de la Constitución Política Local, de la Ley Orgánica Municipal del 25 de Mayo de 2001 que adopta en forma deficiente la reforma constitucional de 1999 sentando las bases y normas mínimas que deben regir en los Municipios del Estado de Querétaro, para finalizar con los aspectos generales del Código Municipal.

El capítulo tercero se avoca a revisar los aspectos teóricos, doctrinarios del servicio público, tales como su naturaleza, concepto, características y principios, para continuar con un análisis de cada uno de los servicios en particular y concluir con la regulación de éstos en la Constitución Política Federal.

El capítulo cuarto se orienta a presentar las diferentes opciones que tiene el Municipio para prestar los servicios que establece la Carta Magna, iniciando por el más utilizado, es decir, la prestación directa o centralizada, para continuar con las demás formas que cada vez cobran mayor importancia y actualidad, como son la descentralizada, la concesión, el convenio, la asociación, el fideicomiso, por colaboración o la prestación mixta.

Finalmente, el capítulo quinto presenta la estructura administrativa que opera en materia de servicios públicos en el Municipio de Querétaro, continua analizando en forma particular cada uno de los servicios: su marco legal, su situación actual y las propuestas de modernización de cada uno, para terminar con propuestas generales para lograr mayor eficiencia y calidad en la prestación.

HIPÓTESIS.-

Las hipótesis que se han planteado en el presente trabajo de investigación son las siguientes:

- a) El Municipio mexicano tiene su origen en Roma y España;
- b) La conquista y colonización de la Nueva España se realizó utilizando al Municipio como eje de organización política y social;
- c) En los Ayuntamientos de la Nueva España comenzaron los debates y se difundieron las ideas que posteriormente dieron lugar a la Independencia de México;

- d) Durante el siglo XIX el Municipio se debilitó como base de la organización política del país por la ideología centralista que defendían fuertes grupos;
- e) A partir de la Constitución de 1917 y durante el siglo XX el Municipio mexicano se ha fortalecido paulatinamente;
- f) La reforma constitucional de 1983 otorga al Municipio mayores facultades, sobre todo en materia de prestación de servicios públicos;
- g) La reforma constitucional de 1999 impulsa la autonomía política y financiera del Municipio;
- h) La Ley Orgánica Municipal del 25 de Mayo de 2001 otorga a la Legislatura Local facultades que vulneran la autonomía municipal y no adoptan los principios de la reforma constitucional de 1999;
- i) La Ley Orgánica Municipal del 25 de Mayo de 2001 limita al Municipio para concesionar los servicios públicos;
- j) La Ley Orgánica Municipal del 25 de Mayo de 2001 no regula a los servicios públicos ni establece bases mínimas para su prestación;
- k) El Código Municipal, ordenamiento jurídico que regula los servicios públicos en el Municipio de Querétaro, es demasiado extenso y no aborda en forma precisa y suficiente las formas de prestación que pueden adoptarse para la prestación de los servicios públicos;
- l) Los Municipios en México, no cuentan con recursos suficientes para la prestación de los servicios públicos;

- m) Las condiciones actuales de las finanzas públicas municipales no permiten la tecnificación y modernización integral de los servicios públicos municipales;
- n) La participación de la iniciativa privada es necesaria para la prestación de los servicios públicos municipales;
- o) El Municipio debe establecer un sistema de cobro directo para la prestación de algunos servicios públicos;
- p) Es necesaria la creación de un Reglamento en materia de Servicios Públicos Municipales;
- q) Se requiere de una mayor participación social para lograr consenso y encontrar nuevos y mejores esquemas de prestación de los servicios públicos municipales.

OBJETIVO.-

El presente trabajo de investigación tiene los siguientes objetivos:

- a) Presentar desde una perspectiva histórica el desarrollo de la Institución Municipal y su importancia actual;
- b) Mostrar la organización jurídica, política y administrativa del Municipio de Querétaro;
- c) Establecer los principios teóricos y jurídicos aplicables a los servicios públicos municipales y las diferentes formas de prestarlos;
- d) Conocer la situación actual de los servicios públicos en el Municipio de Querétaro;

- e) Analizar el marco jurídico de los servicios públicos en el Municipio de Querétaro;
- f) Comentar las medidas que han tomado otros Municipios en el País para modernizar la prestación de sus servicios públicos y sus resultados;
- g) Tomando en consideración lo anterior, proponer medidas, mecanismos y diferentes formas de prestación que permitan modernizar los servicios públicos en el Municipio de Querétaro.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS DEL MUNICIPIO

En el presente capítulo llevaremos a cabo una reseña histórica conformada por los diferentes hechos que han influido en la creación, conformación y fortalecimiento del Municipio en nuestro país, así como las modificaciones y reformas a nuestra Constitución, su puesta en marcha y las consecuencias de dichas modificaciones dentro del ámbito jurídico del Municipio. Por lo que podemos decir que el Municipio es una institución conformada y fortalecida por el Derecho que la ha ido precisando, definiendo y perfilando.

Nuestra idea que deseamos presentar a lo largo de este trabajo de Tesis, es la modernización de los servicios municipales en el Estado de Querétaro, pero no podemos adentrarnos a exponer dicha propuesta sin antes presentar una síntesis histórica enfocándonos principalmente al aspecto jurídico y haciendo una exposición más amplia y detallada en las épocas de mayor esplendor del Municipio. Trataremos de encontrar en primer lugar las motivaciones y las necesidades a las que respondió su florecimiento y también las características que lo identifican en los distintos espacios geográficos y tiempos de su aparición.

El municipio mexicano tiene su origen y evolución partiendo de sus antecedentes históricos a partir de Roma y España por dos razones muy poderosas:

Primero porque se debe tener muy en cuenta que el imperio romano integró y absorbió a la Península Ibérica, asentamiento posterior de la Corona española, pueblo conquistador del Continente Americano. Y segundo porque nuestro derecho es producto del derecho romano, y se debe reconocer que en la historia de la humanidad, Roma ha sido el pueblo que mayor aportación ha hecho a la ciencia jurídica, por lo tanto comenzaremos este capítulo con la reseña histórica del municipio partiendo de Roma y continuando con España.

1.1 ORÍGENES DE LA INSTITUCIÓN MUNICIPAL

La mayoría de los autores coinciden en que el Municipio nace en Roma y no teniendo elementos de juicio para dudar de esta posición nos adherimos a ella, e iniciamos nuestro análisis histórico jurídico con el pueblo romano.

Para abocarnos posteriormente a analizar el Municipio en España, ya que desde ese país, fue trasplantado a México, siendo importante analizar también algunos ante-cedentes franceses en virtud de que nuestro Municipio ha sido matizado por la cultura jurídica francesa; para así llegar, ya con la revisión anterior, finalmente al estudio de la evolución del Municipio mexicano.

1.1.1 EL MUNICIPIO EN ROMA

La palabra Municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma.

Recordemos que Roma fue un pueblo predominantemente guerrero, poseedor de una poderosa maquinaria bélica; con el terrible hábito de pelear y el no menos peligroso de vencer. Con acendrados sentimientos de invulnerabilidad y fe en su destino.

"Su poderoso ejército, organizado en principio para defenderse del cartaginés Aníbal, no fue desmantelado, no quedó ocioso después de su triunfo; sino que fortaleciéndose y logrando cada vez más victorias, llegó hasta la conquista misma de su mundo conocido; para así conformar su Imperio.

Ese Imperio sin embargo, fue el producto no sólo de la guerra, sino también de tratados y alianzas. De esta suerte, el Imperio romano se formó finalmente de países y pueblos muy diversos, que lo único que tenían en común era el depender de una u otra forma de la autoridad de Roma. Pero la ley de Roma, no sometía a los pueblos o ciudades con estatutos uniformes, sino que respetaba sus condiciones peculiares.

Ello dio por resultado un conjunto complejo, en el cual las ciudades tenían variadas formas, tanto en lo físico como en lo jurídico; lo cual repercutía fundamentalmente en el grado de autogobierno.

Por una parte el occidente, en pleno proceso de formación, en donde la civilización poco a poco se va unificando en torno a la lengua el latín y al derecho el romano.

Por la otra el oriente con sus tradiciones milenarias, aporta su cultura y su lenguaje, el griego.

Con su principal virtud el pragmatismo, el pueblo romano no tardó en unificar lo heterogéneo y lo logró sin que perdieran los integrados su propia personalidad.

El verdadero principio de unidad surgió del ideal común por la ciudad y tanto en oriente como en occidente la unificación se da alrededor de ella.

“La unificación cultural y social del Imperio, fue producto de la extensión de un tipo de vida ciudadano similar, lo cual significa que fuera de Roma la sociedad y la cultura de todas las zonas del Imperio procedían del extranjero, por conquista o alianzas, que propiciaban la consecuente asimilación de una cultura predominante, como inclusive originalmente le ocurrió a la propia Roma con relación a Grecia y la

imposición y amalgamación de culturas, fortaleciéndose éstos mediante la emigración".¹

Para entender al pueblo romano, es necesario entender sus creencias. No podemos olvidar que en Roma la ley formó parte de la religión, que las reglas del derecho de propiedad, de sucesión y otros más, estaban mezclados con los sacrificios, la sepultura y el culto a los muertos y que la autoridad política y la sacerdotal estaban depositadas en la misma persona.

No bastaba la unanimidad de sufragios para aprobar la ley, era necesario que dicha aprobación fuera ratificada por los pontífices, autoridades religiosas y que los augures atestiguaran que los dioses eran favorables a la ley propuesta; haciendo así este pueblo suya la máxima de Platón, cuando decía que: "Obedecer a las leyes es obedecer a los dioses".

Los romanos durante mucho tiempo no pudieron conseguir que varias ciudades se unieran y vivieran con un mismo título y con un mismo gobierno; además para algunos pueblos era un principio absoluto que no gobernara a una ciudad quien no fuera ciudadano de ella y esto se entiende, ya que el gobernante era al mismo tiempo jefe religioso, que estaba facultado para practicar los sacrificios.

¹ ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Cuarta Edición. México, Editorial Porrúa. 2000. pp. 52-53.

Estas creencias y usos religiosos hacían imposible cuando menos en los tiempos clásicos, unir a la población vencida con la vencedora y otorgarle o imponerle un mismo gobierno.

Esta práctica por otra parte, era común en casi todos los pueblos de la antigüedad, excepto los babilonios que prefirieron transmigrar pueblos enteros a otros territorios para romper su identidad étnica y cultural.

"Los Romanos desarrollaron dos fórmulas: la Deditti y la Soccii. Los pueblos que iban a ser atacados, eran consultados y se les daba oportunidad para optar por cualquiera de las dos fórmulas, la Deditti y la Soccii, la fórmula de Deditti, la pronunciaban los pueblos que se negaban a someterse pacíficamente a Roma y por lo tanto, se le enfrentaban militarmente y el efecto era que Roma los invadía".²

Los sujetos a la Deditti, perdían lo que más amaban, sus dioses, religión, gobierno interno; a partir de ese momento, cuando eran vencidos, esos hombres ya no formaban entre sí un cuerpo político, no tenían ya sociedad, eran dispersados y sus edificios destruidos.

Los que por el contrario, invocaban la fórmula Soccii y se entregaban sin luchar, podían conservar sus instituciones propias, seguían organizados en ciudades conservando sus propias leyes, magistraturas, senado, jueces,

² Ídem, p. 55.

etc., la ciudad se reputaba autónoma y tenía relaciones con Roma de aliada a aliada, pero siempre respetando la dependencia de la metrópoli romana.

Estas ciudades se llamaban libres y lo eran en su régimen interior, formaban parte del Imperio, pagaban impuestos a Roma y enviaban soldados para las legiones del Imperio.

La historia en estos grandes rasgos, nos retrata ya al Municipio en todo su vigor. La fórmula Soccii, fue sin duda uno de los medios para crear el Municipio, sin dejar de aceptar que existieran también otras alternativas para otorgar cierta autonomía y ciertos derechos para autogobernarse a pueblos integrantes del Imperio romano, ya que el Municipio según Posadas era: **"Una comunidad política subordinada a Roma, conservando una cierta autonomía."**³

Es por eso que se afirma que Roma crea al Municipio como una forma de organización política, ya que el Imperio sometía bajo su voluntad a numerosos pueblos, dándoles como concesión graciosa algunas libertades para gobernarse.

Esas concesiones y libertades se fundaron en una razón de estricta conveniencia para el propio Imperio, ya que de otra manera hubieran

³ POSADAS, Adolfo. *El Régimen Municipal de la ciudad Moderna*. cit. por ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Cuarta Edición. México, Editorial Porrúa. 2000. p. 56.

requerido de un ejército militar de ocupación, que apoyara a otro ejército civil de funcionarios; para que administraran, de los cuales carecía el régimen de autonomía que otorgaba y le evitaba la necesidad de improvisar.

Es adecuado destacar que aún las modalidades más extremas de autonomía, quedaban sometidas a la más completa fiscalización de los gobernadores romanos y al pago de los impuestos.

El Derecho Municipal, se fue enriqueciendo de las leyes y costumbres de los municipios que integraban el imperio y fue hasta la época de Tarquino el Soberbio, cuando Sexto Papydio las recopiló en el Código Papiriano. Esta legislación contiene disposiciones que regulan el establecimiento y organización de los cuerpos de magistrados, ediles, censores entre otros, a los cuales les señalaba sus facultades.

“Con su propia legislación, el Municipio adquirió un carácter diferente al del Estado a que pertenecía, es decir, que precisó sus funciones además de reconocer y acatar las leyes generales del Estado, lo que originó según Momsen el nuevo Derecho Municipal, esto es, el derecho de la ciudad dentro del Estado”.⁴

Por tanto podemos concluir que el derecho municipal escrito surgió en Roma hacia el siglo VI a.C., pero además hay que advertir que el municipio

⁴ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 57.

adquirió con su propia legislación un carácter diferente al del Estado; es decir, que aunque forma parte integrante; el Estado a su vez le distingue al municipio sus propias funciones.

La organización en municipios del Imperio romano no fue simultánea para todos los pueblos, e inclusive las ciudades tenían diferente estatuto, dependiendo de la carta que les rigiese. La organización en municipios se fue preparando por el Senado, quien a través de embajadas formadas por senadores imponen políticas y soluciones a los pueblos, hablando directamente con la población, marginando a los reyes, pues consideraban a la monarquía como una forma política inferior, transitoria, peligrosa para la libertad y seguridad de los pueblos; así preparaban la futura integración de los pueblos al Imperio romano y al mismo tiempo permitían la transformación de los reinos en municipios.

A) El Municipio en la Ciudad de Roma

A diferencia de los pueblos conquistados en la ciudad de Roma existían como clases sociales predominantes los patricios y los plebeyos; los primeros controlaban el sistema electoral y con ello la concentración del poder en manos de una aristocracia. La ciudad de Roma constituyó un Estado hostil a toda reforma que desquiciara su organización, aunque esto muy pronto se constituyó en un obstáculo para el progreso social. Así cuando los romanos decidían que el derecho civil *jus civile*, no sólo entendían que cada ciudad tenía su código, sino que querían decir, que sus leyes sólo tenían valor y efecto entre los miembros de una ciudad, es decir, que la ciudad era el todo para ello y había de ser el escenario de su desarrollo

municipal; el espíritu de la ciudad creado por los romanos tuvo trascendentales defectos y virtudes como: **"La circunstancia de estar reducido el pueblo romano a una sola ciudad, que es la base de la conformidad de sus costumbres y después de la igualdad de sus leyes, le da un carácter municipal, que deja grabada una huella profunda en su derecho; huella que no logra destruir ni el tiempo, ni las revoluciones, ni el comercio con los extranjeros, ni la extensión colosal de sus conquistas".**⁵

En el año 494 a.C., los plebeyos quisieron poner fin a la situación tan desfavorable que sufrían y abandonaron la ciudad, retirándose al Mon Sacer; ante tales hechos los patricios cedieron, estableciendo dos, luego cinco y finalmente diez *tribuni plebis*. Estos nuevos magistrados junto con otros dos, los *aediles plebis*, se encargaron de los intereses y derechos de la plebe a quien protegían de todos los abusos.

De esta manera surgieron los ediles, y de hecho inició el régimen edilicio, es decir, prácticamente apareció en la ciudad de Roma el municipio ya institucionalizado.

⁵ LÓPEZ Sosa, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999. pp. 40-41.

Según García Oviedo,⁶ existía un órgano deliberante y órganos ejecutivos. La Ley Julia Municipalis (45 a.C.) regulaba la organización municipal romana.

“La Curia era el cuerpo deliberante municipal, algo similar al actual Ayuntamiento. Sus miembros los Decuriones, eran designados por el pueblo, la presidían dos Duunviros, que eran a su vez, electos por los Decuriones. La Curia tenía facultades de todo género, en el orden político intervenían en el nombramiento de magistrados; en el civil, en la manumisión de esclavos; en el económico, en la recaudación de fondos y formación del presupuesto; en el militar, la reclutación y provisión de armas; en el administrativo, en todo lo concerniente a la política municipal, construcción de edificios públicos, obras, etc., en lo judicial, decidir las apelaciones de las multas impuestas por los Duunviros y los Ediles y aún tenían funciones de glosa; también señalar custodias de las capillas, días fastos, etc. Los órganos ejecutivos eran los Duunviros, los Ediles, los Cuestores, los Censores y el Defensor Civitatis”.⁷

En conclusión, podemos ver en Roma, que muchas de las instituciones municipales que nos son comunes encuentran su justificación y origen en dicho período.

⁶ GARCÍA Oviedo, Carlos. *Derecho Administrativo*. cit. por ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Cuarta Edición. México, Editorial Porrúa. 2000. pp. 58-59.

⁷ ROBLES Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p. 59.

1.1.2 EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

Hablar sobre el Municipio en España, es cubrir un gran espacio y un gran período, desde las épocas de la dominación romana hasta el inicio del virreinato en la Nueva España. Sin embargo, es lógico que la naturaleza de nuestro trabajo sólo nos permite una visión panorámica del Municipio en tal ubicación.

En la península ibérica los centros de población existían dispersos y aislados, es hasta la dominación romana siguiendo la forma de dominación imperial, de la cual ya hablamos en el subtítulo anterior, sobre los pueblos sometidos que se establece el Municipio, pero no por ello todas las ciudades o poblaciones de lo que ahora es España tuvieron en dicha época tal organización. Por el contrario, diversos autores nos hablan de que en esta época había ciudades libres, federadas, estipendarias o colonias y según Bartoli, inclusive 21 municipios que se gobernaban de acuerdo con las leyes romanas.

Después de la desintegración del Imperio Romano y aún con la invasión de los bárbaros, subsistió la organización municipal hasta enlazarse con el movimiento comunal de la Edad Media.

Posterior a esta época, dominan a España los árabes quienes en aras de su Jihad o guerra santa, se lanzan a principios del siglo VIII d.C. a la conquista de la península y la van ocupando en diferentes partes.

“Ya para el siglo X se estableció en Córdoba el Califato, unificando la administración de las ciudades dominadas, las cuales eran gobernadas por un delegado del Califa denominado Caide, palabra que devino posteriormente en alcalde”.⁸

La defensa y conquista del territorio español fortaleció la tradición del Municipio, que se convierte en factor fundamental para repeler la invasión árabe.

Los Reyes de España otorgaron grandes franquicias y privilegios a las gentes que fueron a fundar centros de población, estos derechos les eran cedidos en documentos que por su naturaleza inicial de permiso para poblar un determinado lugar, fueron denominados Cartas Puebla o sea permisos y derechos de población, dándose el caso de que en otras ocasiones se refería no sólo a dicha situación, sino también a poblaciones ya establecidas otorgándoles derechos específicos, por lo que en ese caso al documento correspondiente, se le llamó Fuero Municipal, aunque con posterioridad ambos términos fueron usados indistintamente como verdaderas leyes que consagraban las potestades de cada ciudad.

Entre estas potestades se encontraba la más importante y celosamente defendida, la de autogobernarse; ya que los nuevos pueblos fundados o reconstruidos, tenían autonomía política y administrativa que ejercían a través de la "Asamblea de Aforados", es decir de los vecinos que

⁸ ESCUDE Bartoli, Manuel. *Los Municipios en España*, cit. por ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Cuarta Edición. México, Editorial Porrúa. 2000. p. 60.

aparecían en la Carta por medio de la cual se les otorgaban los derechos o fueros.

Esta asamblea constituía el Cabildo Abierto y se reunía para resolver los problemas locales. A cambio de estos derechos, los vecinos tenían la obligación de defender su Municipio, de ahí que cada vecino era también un miliciano que debía estar capacitado en el aspecto guerrero o militar; por ello como logotipo representativo del Municipio español, aparece por una parte la campana en la torre, que era el medio con que se convocaba a los aforados para deliberar sobre sus problemas y decidir soluciones en ejercicio de su máspreciado derecho, el de autogobernarse.

Por lo cual se puede asegurar que esta época se convierte en la de mayor florecimiento del Municipio, ya que el gobierno era autónomo tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades, inclusive judiciales, siendo los encargados de los órganos de gobierno designados por elección directa.

Más tarde el aumento de población, hizo imposible el Cabildo o Consejo Abierto, naciendo entonces el Cerrado y al especializarse, las funciones del Ayuntamiento.

"Fue el rey Alfonso X, el Sabio, de Castilla y de León, quien inicia a restringir las facultades de los consejos municipales, y les impuso cuantiosos tributos a los municipios, y entre el sabio y la burguesía

acabaron con la democracia municipal, con la promulgación de las siete partidas, los burgueses se apoderaron de los ayuntamientos y prácticamente dieron fin a los cabildos abiertos. Posteriormente, el rey Alfonso XI, el Justiciero emitió el Ordenamiento de Alcalá de Henares en 1348, donde socavó las libertades municipales”.⁹

Pero una vez controlados los nobles y consolidado el dominio de la corona, los antiguos aliados se convierten en incómodos súbditos, por ello los Reyes principian a intervenir cada vez más en la vida interna, limitando los derechos de los Municipios. Poco a poco los funcionarios del rey, asumen gran parte de la jurisdicción de los municipios ya que Enrique III, en 1396 designa corregidores, que ejercían la actividad superior en las ciudades de importancia, tanto en lo judicial como en lo administrativo, restándoles su autonomía.

El corregidor fue el exponente máximo de la centralización del municipio castellano, ya que dependía directamente de la corona y jerarquizaba al ayuntamiento.

Alfonso VI limitó el número de miembros de los consejos municipales y suprimió el carácter electivo.

⁹ COMISILLE C., Víctor Manuel. *ABC del Municipio Mexicano*, cit. por LÓPEZ Sosa, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999. p. 49.

Expulsados los árabes de España, es cuando el Municipio tiene que defenderse ya no de los extranjeros, sino de los caudillos que participaron en la reconquista, mismos que habían obtenido en feudo los territorios recuperados, siendo entonces necesario delimitar los feudos y los Municipios. Aparecen así, leyes tendientes a resolver estos problemas y a resguardar los derechos municipales.

Los Reyes vieron ahora en el Municipio un aliado para controlar a los señores feudales y así Fernando III de Castilla y León, fomenta con dicho fin las milicias comunales.

Así, paulatinamente se fue minando el poder municipal y neutralizándose en manos del monarca, hasta convertirse en una corporación administrativa, poco a poco los funcionarios del rey asumen gran parte de la jurisdicción de los municipios.

“La historia por la subsistencia del Municipio en España, tiene un capítulo bélico definitivo, cuando en 1520 se reúnen en Ávila representantes de 15 municipios, quienes se manifiestan resueltamente a favor de los fueros municipales e incluso, declaran la guerra a las comunidades, pero son derrotados por los comuneros en los campos de Villalar en abril de 1521”.¹⁰

¹⁰ ROBLES Martínez, Reynaldo, op. cit. pp. 63-64.

Con la derrota de Villalar, la suerte del municipio español cambió por completo, pues finalmente se impuso el autoritarismo centralista.

Así podemos concluir que el Municipio en la Península Ibérica, lo encontramos hasta la romanización; esta institución conservó en la época visigótica la organización y funcionamiento que tenía en los tiempos de la dominación del imperio romano.

Y con fundamento en los histórico, vemos que el Municipio en España había alcanzado un grado superior de jurisdicción y autonomía, pero debido a los múltiples conflictos bélicos este avance se perdió en el poder, de las arbitrariedades y de la opresión de la que eran objeto la gente de esos tiempos. Pero lo que sí es conveniente mencionar como un hecho relevante es el logro de tener presidentes elegidos por el pueblo, aunque dicho logro haya sucumbido ante la ambición y el poder del rey, cuando éste adquirió suficiente firmeza para hacerse respetar, dando como consecuencia que los pueblos fueron precedidos por Corregidores, gente enviada por la corona.

1.1.3 EL MUNICIPIO EN FRANCIA

Referirnos al Municipio en Francia es imperativo para entender por una parte, su influencia en el Municipio mexicano y por la otra, la naturaleza de esta institución.

Los historiadores nos señalan que entre los siglos XI y XIV reaparece y llega a su apogeo el Municipio en Francia, a principios del siglo XII este país, era un gran Reyno desgarrado por una multitud de señores feudales, que habían usurpado casi todos los derechos del príncipe y todas las libertades del pueblo.

La concesiones al Municipio se inician propiamente en Francia a fines del siglo XI, ya que anteriormente las ciudades desempeñaban un papel histórico casi nulo. El Municipio cuando reaparece, es concedido, permitido o confirmado por los reyes o señores feudales, a través de una carta que normalmente iniciaba así:

Hemos concedido el Municipio a los habitantes de tal ciudad, según las costumbres y puntos que se contienen más abajo.

Estas cartas eran breves y no describían bien las costumbres, así por ejemplo la que Felipe Augusto en 1188, concede el Municipio a los burgueses de Montrevilsurmer, no enumera ni detalla en forma alguna los usos y costumbres. Simplemente dice: El Municipio con los usos y costumbres que se saben tenían anteriormente.

En 1189 a los habitantes de Saint Riquier, se les autoriza seguir "costumbres razonables" ya observadas anteriormente y sólo añade que podrán:

Nombrar un alcalde en su Municipio todas la veces que lo quieran y lo juzguen conveniente.

Es pertinente aclarar que a estos habitantes ya se les había concedido el Municipio en 1126 por Luis VI, quien sin embargo, les había prohibido tener alcaldes.

En 1108 Baudry, obispo de Noyon, constituyó el Municipio en su ciudad y lo hizo confirmar por el Papa y por el Rey. De ello notificó en una breve carta a todos los cristianos, pero no habla ni regula la administración, ni la organización de la ciudad.

“A principios del siglo XII Guillaume Televas, Conde de Ponthieu, vendió a los burgueses de Abreville el derecho a formar un Municipio, pero sin otorgarles un documento fehaciente y es hasta fines del mismo siglo cuando obtienen la carta que les concede los derechos y las costumbres”.¹¹

Cabe destacar con este antecedente, otra forma jurídica para la instauración de un Municipio, es decir, la venta de derechos.

¹¹ CH. Petit, Dutallis. *Los Municipios Franceses*, cit. por ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Cuarta Edición. México, Editorial Porrúa. 2000. pp. 66-67.

Así que Municipio, en la acepción que recoge Dutailis, tiene exactamente el mismo sentido que un juramento común.

Brequingny, en su investigación sobre las comunas, ha enunciado la teoría sobre los caracteres distintivos de lo que hoy día reconocemos o llamamos Municipio.

Primero es la asociación jurada y el otro es la atribución de derechos y privilegios, entre los que se encontraba siempre una jurisdicción más o menos extensa, confiada a magistrados del Municipio elegidos por éste.

A lo anterior habrá que sumar, que el otorgamiento de las cartas que otorgaban el poder y la jurisdicción de un determinado municipio, no sólo dependía mucho de la benevolencia del señor que la otorgara, sino también de la capacidad de los súbditos para pagar más o menos caros sus favores. Pero lo más notable de tal hecho es que no todas las cartas que entregaban dicho poder contenían los mismos derechos y las mismas obligaciones para aquellas personas que recibían el Municipio, esto se debía principalmente a que los lugares que se concedían no eran del mismo tamaño, se encontraban desde pequeños burgos rurales, aldeas y hasta ciudades industriales o comerciales.

En algunos casos específicos sobre todo en los que se refieren a las grandes ciudades, las cartas eran sólo un requerimiento por cumplir, porque ya habían conquistado importantes prerrogativas.

El Municipio normalmente se establece garantías de seguridad y de respeto a las pertenencias de los súbditos, el propio concedente se fija limitaciones, prohibiéndose a sí mismo los actos de violencia y las exacciones.

Así mismo, se establece también una garantía de orden judicial, evitando las citaciones abusivas y las detenciones arbitrarias. Se concede ya la caución para garantizar la libertad, las reglas del procedimiento aseguran que nadie podrá ser juzgado fuera de su ciudad. Se reglamentan las penas y se establecen tarifas de multas, algo muy importante es que se garantiza la paz del mercado, y decimos que esto es muy importante, porque hay que recordar que el comercio en esta época era la fuente primordial para la manutención y sobrevivencia de los pueblos y país, cualquiera que vaya a la feria o al mercado no debe ser detenido ni inquietársele.

Otras garantías que en mayor o menor grado establece el Municipio a través de las cartas, son las de orden fiscal, ya que se dispone que no se gravarán con tasas arbitrarias, ni habrá requisas; las imposiciones señoriales y los deberes de patrullas, aunque no son abolidas, si son reglamentadas.

Cabe destacar que la conquista esencial de los Municipios ha sido la libertad personal; ya que aunque las cartas municipales se diferenciaban entre sí, en algunos aspectos todas abolían la servidumbre personal y los impuestos arbitrarios y se decía que el que pertenecía a un Municipio era un hombre libre, el aire de la ciudad hace libre al hombre.

Por ello la finalidad principal de las cartas, era dar garantías contra la arbitrariedad y el medio, para alcanzar ese fin era el autogobernarse y excluir del Municipio a los agentes señoriales.

En efecto, los municipios tenían autonomía judicial y administrativa; el norte de Francia, contaba con los municipios más independientes; en las fronteras, al rey sólo le interesa tener una plaza firme y burgueses fieles, ya que a sus agentes les es difícil en algunos Municipios vigilar estos lugares.

En el aspecto judicial la autonomía es completa, los municipios mismos administran su justicia sobre su ciudad y suburbios, con exclusión de la jurisdicción del "Tribunal del Rey". En otras partes, las autoridades locales colaboran como inspectores o gozan de derechos de policía.

Otro de los motivos por el que nacen los municipios, es por una necesidad absoluta de paz para poder progresar.

Otra de las razones por lo que eran concedidas las autorizaciones para crear un Municipio, en Francia, lo fue el apoyo militar que podría prestar esa asociación jurada municipal.

En el siglo XII la concesión de municipio, consistía en el reconocimiento o en la creación de una asociación jurada y su causa principal, era la necesidad de paz y de seguridad interior de la ciudad, pero

después los señores encontraron un magnífico aliado militar en la defensa del territorio, razón por la cual también empezaron a estimular la creación de municipios, ya que éstos le favorecían considerablemente.

Algunos municipios como la comuna de Lammes, una de las principales ciudades al norte de Francia en la que el gremio de artesanos y comerciantes era muy próspero, pero explotado por el obispo y los nobles, para sacudirse de esta dominación tuvieron que comprar del obispo y la nobleza la libertad de organizar una comuna popular para gobernarse y así acudieron al templo y solemnemente hicieron un pacto común y designaron alcalde.

En todas las ciudades convertidas en municipios, se rigió un poder que favorecido hábilmente por los reyes, pronto rivalizó con la potestad feudal y cuyas fuerzas combinadas con las de la corona, no tardaron en despojar a los señores de la mayor parte de las prerrogativas que habían usurpado a su vez, a la corona.

Estos municipios designaron doce consejeros, quienes tenían facultades para convocar a los vecinos tocando la campana a fin de celebrar asambleas comunales, diseñaron su propio estandarte municipal como símbolo para gobernarse a sí mismos, tuvieron su propio sello para sancionar las decisiones municipales.

“Quienes no tuvieron oro para pagar el precio de su libertad, la conquistaron a sangre y fuego, otros la obtuvieron a través de un acto aparentemente gracioso, el atraer inmigrantes para fortalecer las ciudades y darle mayor valor a su dominio”.¹²

La causa principal del debilitamiento del Municipio en Francia, fue la consolidación y fortalecimiento del poder del rey; –como sucedió de igual manera en España-, sin embargo, existen también otras causas para ese debilitamiento, pero en sí la principal es ésta. Pero también debemos mencionar el sentimiento de indiferencia, de apatía, el desinterés de la población, sobre todo en aquellos municipios que habían nacido con cierta fragilidad; o la opresión y la hostilidad de sus gobernantes; o que la Corte, las oficinas reales y señoriales, se convirtieran en un importante polo de atracción de hombres instruidos y competentes para el manejo de la administración, dejando si persona y sin conocimiento al municipio, y tomaron su lugar hombres improvisados y mediocres. Por lo que podemos decir que en sí quien directa o indirectamente influyó a la caída del Municipio fue la corona.

Dando como resultado que las limitaciones financieras se ahondaron por la falta de capacidad para resolverlas o prevenirlas, esto aunado a las exacciones ruinosas de que fueron objeto algunos municipios. Algunos otros municipios fueron revocados por haberse friccionado y enfrentado con el clero.

¹² ROBLES Martínez, Reynaldo, op. cit. p. 74.

Luchaire considera que la realeza precipitó por todos los medios la decadencia del régimen municipal y propone una clasificación cronológica en tres épocas para la vida municipal: la primera de semihostilidad real; la segunda, de alianza entre la realeza y los municipios y la tercera, de sujeción y explotación.

"En el período de Luis VIII (1610-1643), se designan intendentes para gobernar los municipios y es Luis XIV (1643-1715), quien consolida el absolutismo al absorber todos los poderes que estaban distribuidos entre los señores feudales, el clero y el Municipio; abrogando por completo la autonomía municipal a través del gobierno de los intendentes, quienes sólo eran responsables ante el rey".¹³

1.2 EL MUNICIPIO EN MÉXICO

La historia del Municipio en nuestra nación va vinculada a los movimientos políticos y bélicos, como sucedió en la mayoría de los países del mundo, sufren logros y alcances, así como retrasos y decadencia.

Para la mentalidad castellana de principios del siglo XVI, la conquista se prolongaba en la conquista de nuevos horizontes. Adentrado en la significación del poder municipal, ya que había sido Alcalde Mayor en Santiago de Cuba, Hernán Cortés optó por construir una sociedad de vecindad, para dejarse investir por el municipio, de todos los poderes que le

¹³ Ídem, p. 76.

hacían falta con propósito de convertir-se de explorador sin título, en conquistador legítimamente armado. Así con una maniobra sagaz instituyó el primer Ayuntamiento de América Continental, con el objeto de obtener de él los poderes de los que carecía, y tener los apropiados para legalizar sus aspiraciones que al fundar una ciudad, el Ayuntamiento tenía facultades para otorgarle nueva investidura, anulando toda injerencia del gobierno de Cuba. Así fundó el primer Ayuntamiento, instalado en la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519, se dio el primer paso a la organización de este cuerpo político y jurídico en el continente americano. Por lo que la colonización de América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal.

1.2.1 EL MUNICIPIO EN EL VIRREINATO

La colonización de la Nueva España se realizó a través del Municipio. Las primeras leyes que regularon nuestro territorio fueron emanadas de los Ayuntamientos, entre las que están las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525.

Diego de Velázquez Gobernador de Cuba, confía a Hernán Cortés la dirección de la tercera expedición para explorar las tierras que estaban al occidente. Las expediciones eran costeadas por particulares; el capitán contrataba con comerciantes y banqueros los fondos necesarios o el suministro de barcos, provisiones, municiones y pacotilla para el trueque, a cambio de compartir las presas y el botín obtenidos; tenía también que reclutar a los miembros de la expedición.

La expedición de Cortés fue subsidiada en parte por el Gobernador Velázquez y el mismo capitán invirtió toda su fortuna que no era mucha en ella, además contó con el dinero que le prestaron particulares en Cuba.

Cuando Cortés estaba listo para partir, Diego de Velázquez le revoca el nombramiento y lo manda aprehender, por lo que el capitán apresura su salida y así parte el 10 de febrero de 1519.

Cortés no había sido facultado por Diego de Velázquez, para establecer una población permanente ni para realizar conquistas y como le había desobedecido, sabía que regresar a Cuba, era la muerte o la prisión. Cortés tenía formación jurídica, ya que había estudiado en la Universidad de Salamanca durante dos años Derecho y según señala Ochoa Camposí había sido alcalde mayor en Cuba.

“El Municipio estaba en su apogeo, en la mente de los expedicionarios por ser el medio eficaz para conquistar y ocupar las nuevas tierras; claro está fundando nuevos centros de población. Así para lograr sus aspiraciones, los expedicionarios utilizan la institución más respetable de su época, el Municipio, sabedores que era la fuente del poder que podía facultarlos para llevar a cabo su empresa y además el medio idóneo para independizarse de Diego de Velázquez”.¹⁴

¹⁴ Ídem, pp. 77-78.

El primer Municipio en México, se fundó para satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que representara la autoridad del soberano y para poder actuar en su nombre y representación.

Como se ve, Hernán Cortés fundó el primer Ayuntamiento por razones políticas y militares; al no existir población española con anterioridad se simuló el caserío del pueblo en medio de enramadas, creándose formalmente un Municipio para satisfacer los requisitos legales de la conquista.

Con la fundación de Veracruz, la expedición se transformó en un Municipio Español, gobernador democráticamente por su ayuntamiento; Cortés debió de ser un capitán, un rebelde perseguido; además de capitán y justicia mayor en su municipio, era ya un vecino del municipio de Veracruz.

A las siguientes poblaciones que se fueron fundando se les dio el carácter de municipios, también por razones políticas y militares encaminadas a fortalecer las posiciones que se iban obteniendo al expandirse el dominio español.

Cortés sabía y entendía que no bastaba con la fundación formal del Municipio, sino que había que fortalecer fundamentalmente para lograr el arraigo, la identidad y solidaridad que se requerían de los vecinos del Municipio y para esto dictó una serie de disposiciones que se han dominado 'Las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525.

En estas ordenanzas, Cortés organiza la vida política administrativa del Municipio, trata de fortalecer los vínculos de vecindad obligando a los vecinos del Municipio, a establecerse de forma permanente, pues como es bien sabido los españoles que llegaban lo que querían era enriquecerse y regresar pronto a su tierra.

Dichos documentos establecen diversas obligaciones a los vecinos, entre las que se pueden destacar las siguientes:

En el aspecto militar, todos debían prestar el servicio militar, guardar armas, mismas que debían de tener por el número de indios del repartimiento y se debía pasar revista cada cuatro meses.

En cuanto a lo religioso, se les obligaba a difundir entre los indios la religión católica, siendo para esto enviados a monasterios y alimentados a costa del encomendero. Los domingos y fiestas de guarda, todos los vecinos habían de acudir a misa mayor en la iglesia municipal desde que comenzara el evangelio, hasta la bendición; mientras durare la misa no había de haber tienda abierta.

Hablaban también de la agricultura, todos los vecinos debían sembrar vid; por cada cien indios del repartimiento, serían sembrados mil sarmientos y se tenían otras plantas de Castilla, debían de plantarlas en los pueblos de indios que se les hubiere asignado.

Siguiendo con la residencia, debían de obligarse a vivir en el país por ocho años, so pena de perder lo adquirido y ganado en la Nueva España, no se les podían quitar los indios repartidos, el repartimiento habla de tenerse por juro de heredad para ellos y sus sucesores. Los vecinos que fueran casados en España, mandarían por sus mujeres y los que no fueren casados, debían casarse dentro de año y medio de publicadas las ordenanzas, debiendo establecer en este mismo término casa poblada en su vecindad.

Señalaban diversas disposiciones en el aspecto comercial, tal como la prohibición a los rescatadores de comprar las mercancías que vinieran a la villa, sino después de treinta días de haber llegado aquéllas. Desde el primero de enero todos los domingos y fiestas de guarda, se pregonaba en la villa el remate de la carnicería, hasta el día de carnitolendas en que al ponerse el sol, se fincaba en el que hubiere ofrecido dar la carne más barata.

Se disponía de un rastro, puntualizando al respecto que se prohibía matar animales en ningún otro lugar que no fuese el destinado a tal efecto, el cual había de estar fuera de la población y situado de modo que no perjudicara la salud de los vecinos.

Organizó el Gobierno estableciendo que cada villa, debía tener dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano con nombramiento, que debía hacerse el primero de enero de cada año.

Los alcaldes y regidores no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente y el alguacil mayor tenía derecho a concurrir al cabildo con voz y voto.

“Cortés, aún antes de recibir el nombramiento de Gobernador y Capitán General en 1523, había centralizado el poder en su persona y territorialmente en la ciudad de México, a pesar de que esta ciudad fue declarada residencia del virrey, gobierno y audiencia el 25 de junio de 1530”.¹⁵

Estas fueron las disposiciones más importantes que reglamentaron al primer Municipio en México, época en que se le denominaba la Nueva España. Su fundación no se debe a la buena fe o voluntad del conquistador Hernán Cortés, sino a la gran necesidad de defenderse de la persecución de la que era objeto. Podemos decir que para haber sido el primer Municipio, las ideas y los reglamentos, aunque en su mayoría no estipulados por medio de leyes, daban una idea clara de orden y administración, aunque la idea principal era obligar a todos aquellos españoles que por buscar riqueza llegaban a las playas de Veracruz.

A Hernán Cortés le dio resultado por algún tiempo y consiguió en primer lugar mantener una parte importante de la riqueza de la región en su lugar de origen y en segundo logró incrementar la población de origen española en la Nueva España, aunque este último punto le ocasionara la

¹⁵ CORTÉS, Hernán. *Cartas y Documentos*. cit. por ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Cuarta Edición. México, Editorial Porrúa. 2000. pp. 83-84.

caída de su poder, además que para los indios nativos de nuestro país, esto significó un incremento en la explotación y en la esclavitud, habiendo más españoles, se requerían más nativos para cubrir sus necesidades y las obligaciones que habían adquirido con el Municipio de Hernán Cortés.

El primer ayuntamiento establecido en tierras mexicanas dio paso al surgimiento de muchos Municipios españoles y más tarde a un gran número de Municipios coloniales. En España, el municipio fue la base de la reconquista. En América, el Municipio constituyó el cimiento de la conquista.

Extendido el panorama municipal con la fundación de más municipios insulares. 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, esto es por contratos realizados por la corona. Más tarde la división territorial fue por provincias conformada por pueblos los que debían tener una cabecera llamada alcaldía mayor, siendo obligatorio establecer un cabildo o consejo municipal.

Los cabildos de indígenas tenían diferentes funciones como: recaudar y entregar los tributos a los españoles; distribuir el trabajo para construcciones o tarcos agrícolas; cooperar en el proceso de evangelización y facultades en materia penal. Mientras que las funciones de los cabildos de españoles consistían en impartición de justicia; los alcaldes ordinarios se abocaban a la administración y los regidores a las obras públicas.

El Ayuntamiento era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El Municipio que se trasplanta con el *concilium*, la romana con el régimen edilicio y la árabe con la figura del alcalde.

Durante casi todo el período colonial, el ayuntamiento estuvo subordinado al Estado Español. Como veremos de una manera más detallada en las siguientes páginas.

Las leyes dictadas por España fueron las ordenanzas de población de Felipe II, en 1573, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los consejos municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España, fue el Ayuntamiento o Cabildo.

En un principio el vecindario elegía libremente sus autoridades, pero posteriormente los puestos fueron vendidos. Desde un principio se fueron implementando medidas centralizadoras, que menguaban el carácter democrático del Ayuntamiento, como fue la venta de los cargos concejiles y la facultad de los virreyes para designar regidores honorarios entre los peninsulares llegados a la Colonia; en efecto, por cédula del 5 de octubre de 1522 de la Reina Juana, el cargo de regidor es vendido al mejor postor, quien podía renunciarlo a favor de una tercera persona y en caso de que no lo

hiciese y falleciese en el cargo, éste se revertía a la Corona, que lo podía vender nuevamente.

“Posteriormente Carlos V, en cédula del 1º de noviembre de 1521, limita el derecho del comprador de un cargo consejil para que ya no tenga derecho a perpetuidad, sino sólo por una vida pudiendo venderse el cargo únicamente a personas idóneas”.¹⁶

Los municipios en la Colonia son organismos colegiados o corporativos que funcionan como autoridad gubernativa. Había dos tipos de ayuntamientos: los de españoles en el Nuevo Mundo y los de indios o naturales; veamos pues cómo estaban organizados y las funciones que tenían sus autoridades.

La autoridad central tenía garantizada su intervención en los cabildos a través de los alcaldes mayores o corregidores, ya que éstos eran precisamente nombrados por dichas autoridades

En lo general puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores; tenía además un alférez real, un procurador general y un alguacil mayor.

¹⁶ Ídem, p. 85.

A) Cabildo de Indios

“La estructura política de los indígenas, estaba arraigada, funcionaba y además era necesaria para apropiarse del producto y del trabajo de los naturales; los habitantes de las comunidades no reconocían la autoridad de los españoles, por ello se decidió que los funcionarios de los ayuntamientos indígenas salieran de la antigua clase dominante de los que habían sido sus dirigentes; el número que lo integraba variaba, el Rey Felipe III dispuso en 1618, que en las poblaciones pequeñas hubiera un alcalde y un regidor, mientras que en los pueblos grandes debían fungir dos alcaldes y cuatro regidores existían también los escribanos, quienes registraban todas las actividades de la administración municipal y debían de conservar los documentos referentes a tributos, mapas de propiedades territoriales y acusaciones de indígenas en contra de funcionarios españoles”.¹⁷

Para designar a los integrantes había dos alternativas: una de tipo restringido en donde sólo participaban los nobles y otra de tipo amplio donde participaban todos los vecinos de la comunidad, los españoles interferían frecuentemente en la designación de los dirigentes municipales por disposición real, los virreyes tenían la facultad de invalidar los resultados de las elecciones; particular interés tenían los clérigos españoles, pues de los dirigentes dependían en gran parte los logros de evangelización; al ser los que conocían el dialecto de sus pueblos, así como sus representantes políticos tenían mayores posibilidades de comunicación con los indígenas.

¹⁷ OCHOA Campos, Moisés. *El Libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*. cit. por ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Cuarta Edición. México, Editorial Porrúa. 2000. pp. 85.

Al evolucionar la administración española se multiplicaron los funcionarios y desplazaron a los dirigentes indígenas del gobierno municipal, sobre todo a aquellos que gozaban de liderazgo entre su población y afectaban los intereses colonizadores, también influyó el repudio de la población indígena a sus autoridades que sometían o consentían los abusos, lo que hizo que nadie quisiera ocupar los puestos ya que además representaban numerosas responsabilidades y bajos sueldos.

B) Cabildo Español

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.

Las ciudades metropolitanas debían tener un alcalde mayor o corregidor representante del poder central o provincial, los capitulares eran tres oficiales reales, doce regidores, dos jueces ejecutores, tenía además un procurador, un alférez real, un alguacil mayor y un síndico, estos últimos no formaban parte del Ayuntamiento.

En esta época, el regidor es el más genuino representante de los vecinos con facultades legislativas, ejecutivas y judiciales, el de más alta investidura entre los magistrados de la ciudad, su función es la de regir, administrar su ciudad, sus bienes, su policía y sus servicios.

El procurador tiene su antecedente en Roma, en el defensor citalis, en España, era el representante o personero del Municipio, en la colonia el defensor de los derechos de la ciudad, del cabildo, del vecindario, aún en contra del propio cabildo.

En lo general puede decirse, que el Ayuntamiento estaba presidido por el corregidor, se integraba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, tenía además, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor y un síndico, distribuyéndose las comisiones y oficio entre los particulares o personas ajenas designadas por los ayuntamientos.

Por otra parte los virreyes realizaban las principales obras públicas, como el desagüe y la introducción de agua potable.

PATRIMONIO DEL MUNICIPIO."Los bienes que integraban el patrimonio municipal en la época colonial, los podemos clasificar en:

- Bienes de uso común;
- Bienes propios;
- Arbitrios; y
- Bienes de uso común.

La ley decía que son del común de cada ciudad o villa las fuentes y las plazas donde hacen las ferias, los mercados y los arenales que son las riberas de los ríos, los otros ejidos y las carreras donde corren los caballos, los montes y las dehesas y todos los otros lugares semejantes de éstos que

son establecidos y otorgados para procomunal de cada ciudad villa o castillo y otro lugar.

BIENES PROPIOS.- Eran los que brindaban productos al Ayuntamiento para los gastos públicos. El emperador Carlos V confirmó la costumbre de otorgarles tierras a los municipios en calidad de inalienables, para que aplicaran la renta a los productos a los gastos municipales, ordenados por cédula del 25 de junio de 1513 que los adelantados, gobernadores o virreyes fueran los encargados de señalar y entregar las tierras a los municipios para tal efecto.

ARBITRIOS.- Eran impuestos que percibían los ayuntamientos, tienen su origen en las facultades discrecionales que tenía el Rey, así la ley señalaba que el Rey tenía facultades para que de acuerdo con su libre arbitrio realizara determinadas actividades, ***“...esta facultad se le otorgó al Ayuntamiento y se denominó arbitrio y era la facultad por la cual el Ayuntamiento imponía contribuciones”***.¹⁸

C) Función Legislativa del Cabildo Español

El Municipio fue también fuente de Derecho a través de sus ordenanzas. Las primeras que existieron fueron las ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525, como ya hemos mencionado ya con anterioridad.

¹⁸ MIRANDA, José. *Las Ideas y las Instituciones Políticas Mexicanas*. Instituto de Derecho Comparado, México, 1952, p. 152.

Pero a falta de una ley general que regulase la vida en los municipios, se dejó en libertad a las autoridades locales para que ellas tomaran por cuenta propia circunstancias y necesidades que regularan su vida vecinal. Los aspectos sociales, las relaciones económicas, así como diversos aspectos de la vida vecinal, eran regulados por el Ayuntamiento a través de disposiciones y acuerdos. Estas normas se encontraban principalmente en las ordenanzas que a decir del Lic. Moreno eran:

D) Las Ordenanzas Municipales

Admirable cuerpo de normas autónomas, que lo mismo reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios públicos, las condiciones a que debían de sujetarse los productos y artesanos en su elaboración, los precios a que debían de venderse; los requisitos que debían de llenarse para poder ejercitar ciertas actividades, generalmente comprobar, mediante examen, que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio de garantizar los intereses del público y contar con la licencia que para el efecto le otorgaba la autoridad municipal, así como establecer tienda abierta que llenar todas las exigencias generadas por las propias ordenanzas.

Mención especial por nuestra parte merecen las ordenanzas, pues además de ser un cuerpo de normas autónomas; reglamentaban cuestiones de policía y buen gobierno; habían de prestarse determinados servicios al público; determinaban las condiciones a que debían de sujetarse los productores y artesanos en la elaboración de sus productos; los precios a que debían de venderse éstos; los requisitos debían de llenarse para poder

realizar ciertas actividades, generalmente comprobando mediante examen, que el interesado estaba en posesión de los conocimientos necesarios, como medio de garantizar los intereses del público y contar con la licencia que para el efecto le otorgaba la autoridad municipal, así como establecer tienda abierta que llena todas las exigencias señaladas en las mismas ordenanzas, tales como otorgar fianzas para que los maestros no se fuesen con las obras, prohibición de ejercer más de dos oficios, al mismo tiempo; las ordenanzas regulaban la organización de los gremios y la vigilancia e inspección de su funcionamiento, establecía que deberían de existir dos veedores por cada gremio nombrados por el Ayuntamiento, quienes se encargaban de examinar a los aspirantes al ejercicio de una profesión o actividad reglamentada, de inspeccionar los obrajes y tiendas establecidas, en auxilio de los alcaldes, fieles y corregidores y demás justicias a quienes informaban de las observaciones que encontraran, para que éstos de acuerdo a sus facultades, tras de conocer las infracciones y conflictos surgidos de la aplicación de las ordenanzas, fallaran imponiendo sanciones que iban desde la multa y los azotes hasta el destierro, la inhabilitación e inclusive la muerte.

E) Función Judicial del Cabildo Español

Esquivel Obregón nos subraya la preponderancia de lo judicial sobre toda la organización política de la institución municipal.

En las ordenanzas de 1525, se disponía que en cada villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal.

Los alcaldes conocerían de las causas civiles y criminales, excepto en casos de pena de muerte y mutilación.

En causas de indios, sólo podían formar la instrucción, aprehender a los culpables y mandarlos con el alcalde mayor.

Los regidores conocían de las resoluciones dictadas por los alcaldes; conocían asimismo de las apelaciones interpuestas contra las resoluciones de los fieles ejecutores que no excedieran de 30 educandos.

Los cabildos estaban obligados a nombrar depositarios generales ante los cuales se mandaban hacer los depósitos judiciales.

Como podemos observar, el ayuntamiento, como órgano de superior autoridad en las comunidades locales de la Nueva España, tenía reservados para sí; funciones administrativas, judiciales y legislativas. El Municipio en esta época está técnicamente independiente y goza de autonomía.

Y concluimos que para su sostenimiento y el mejor cumplimiento de sus atribuciones, los ayuntamientos disponían de dos tipos de bienes patrimoniales: los comunes y los propios; los primeros como las fuentes, plazas, donde se hacían las ferias y los mercados, los arenales, las carreteras y los montes. Los propios directamente por el ayuntamiento o los daban en arrendamiento; eran rústicos o urbanos.

1.2.2 EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

Los hechos históricos que dan origen el movimiento de independencia precisamente se inician dentro de el Ayuntamiento, gracias a la caída de España en manos de sus conquistadores los franceses y la toma de decisión por parte de los criollos por iniciar un Municipio libre del dominio español, es por eso que debemos iniciar nuestra reseña con los hechos que dan pie al inicio del México independiente.

El hecho histórico al cual podemos denominar como parteaguas en la vida democrática moderna lo constituyó la Revolución Francesa; pues bien la institución municipal le debe la afirmación de un poder municipal, por la ley del 14 de diciembre de 1789; que al municipio le confirió atribuciones específicas junto a los tres poderes clásicos de Montesquieu, el municipio adquirió el carácter de cuarto poder, importante antecedente en la actividad liberadora de los cabildos coloniales.

Rolland comenta que ***"...fue en el Ayuntamiento donde por primera vez comenzaron a tomar parte en la vida pública los criollos y fue en estos centros en donde se comenzó a hacer política"***.¹⁹

Precisamente el cabildo de la ciudad de México cuestiona en 1808, las abdicaciones de Bayona, mediante las cuales Carlos IV y su hijo Fernando VII, renunciaron al trono de España a favor de Napoleón, argumentando que

¹⁹ ROLLAND, M. *El Desastre Municipal*. Ed. Cultura, México, 1921, p. 54.

dichas renunciaciones eran nulas porque no fueron voluntarias sino forzadas, porque iban en contra del derecho que tienen los pueblos para darse sus propias instituciones.

Los criollos trataron que la Nueva España asumiera su soberanía a través de sus órganos representativos y fue Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del Ayuntamiento quien expuso esta idea la tarde del 19 de julio de 1808, señalando que la soberanía reside en la nación representada en todo el reino y las clases que lo forman y con más particularidad, en los tribunales superiores que lo gobiernan y administran justicia y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía.

El Ayuntamiento adoptó el papel de líder, el virrey Iturrigaray manifestó su interés de apoyar las peticiones del cabildo y su simpatía por la organización de juntas en la Nueva España que sustituyeran al gobierno usurpador del trono español.

“El virrey convocó a una junta de notables el 9 de agosto; en ella tomó la palabra Primo de Verdad y explicó las peticiones del Ayuntamiento capitalino para que se convocase a cortes generales, basándose en que habiendo desaparecido el gobierno de la metrópoli, el pueblo como fuente y origen de la soberanía debían de reasumirla y

depositarla en un gobierno provisional que ocupase el vacío por la ausencia y destronamiento voluntario de los Reyes de España".²⁰

La normatividad del Municipio en México independiente, puede ser agrupada en dos grandes etapas históricas: la anterior a la Constitución de 1917 y la que se inaugura con esta Constitución revolucionaria. Por lo que primeramente nos enfocaremos a las etapas y hechos históricos que conforman el primero de estos dos períodos.

1) Normatividad del Municipio anterior a la Constitución de 1917

En esta primera etapa se deben mencionar los siguientes ordenamientos: Constitución Española de Cádiz de 1812; Elementos Constitucionales de Rayón; Decreto de Apatzingán; Reglamento Provisional del Imperio Mexicano; Plan de la Constitución Política de 1824; Constitución Federal de 1824; Bases Constitucionales de 1835; Constitución de 1836; Proyectos de Constitución de 1842; Bases Orgánicas de 1843; Proyecto de Constitución de 1856 y Constitución de 1857.

La Constitución española de Cádiz (1812) debe considerarse como antecedente importante, pues ejerció gran influencia, en la estructura jurídica

²⁰ ROBLES Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Cuarta Edición. México, Editorial Porrúa. 2000. pp. 100-101.

del Municipio Mexicano. Su formación fue realizada por el sector liberal español, constituyendo una evolución jurídica y política del Ayuntamiento tratando de restaurar el régimen local. Se establece en esta constitución la organización de los municipios, consolidando la institución como instancia básica del gobierno. Con esta Constitución se establece la organización de los Municipios consolidando la institución de los mismos como instancia básica de los mismos.

El Ayuntamiento estableció: a) El ayuntamiento se integraba por alcalde o alcaldes, regidores, un procurador síndico, presididos por el jefe político o prefecto 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.

Entre los puntos negativos, cuando menos por la mala influencia que tuvo en nuestro país, está el hecho de la implementación de Jefes Políticos, la cual centraliza la autoridad que tenían los ayuntamientos, haciéndoles perder su autonomía.

Elementos Constitucionales de Rayón.- En este documento se organiza al poder público y aunque reconoce implícitamente la existencia del Municipio, no lo estructura, aunque señala algunas disposiciones que presuponen la existencia del Municipio.

Constitución de Apatzingán.- Aunque el Decreto para la Libertad de la América Mexicana sancionado en Apatzingán el dos de octubre de 1814 careció de vigencia, es importante conocerlo porque contiene el pensamiento de nuestros libertadores.

Tampoco en los Sentimientos de la Nación o Veintitrés Puntos dados por Morelos para la Constitución hay referencias en forma directa al Municipio, ni en el Plan de Iguala ni los Tratados de Córdoba se menciona el problema municipal.

Mas sin embargo, dentro del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano sí se establecen las elecciones de los ayuntamientos (art. 24), señalando que en cada capital de provincia habrá un Jefe superior político nombrado por el Emperador (art. 44). Los Jefes Políticos debían exigir a los ayuntamientos el cumplimiento exacto de sus obligaciones (art. 54). Las poblaciones pequeñas tendrían a discreción de los jefes políticos uno o dos alcaldes, uno o dos regidores, uno o dos síndicos elegidos por su vecindario (art. 92).

Con la promulgación del Plan de Iguala en febrero de 1821, se establece la independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional, la cual reconocía la existencia de los municipios.

Los ayuntamientos fueron principales protagonistas del proceso para la conformación del Congreso Constituyente del nuevo Estado Mexicano. Así

se puede hablar de la existencia del municipio con la denominación de México.

En octubre de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estableciéndose la República Federal que manifestó que la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal, con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

Dejando en plena libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, regulándose los municipios por la normatividad de la Constitución de Cádiz.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824. Artículo 161, fracción I, que a la letra dice:

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

I. De organizar su Gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva.

CENTRALISMO. BASES CONSTITUCIONALES DE 1835.- Dos tendencias partidistas se enfrentaron en la primera época de México independiente: los liberales y los conservadores, los primeros pugnando por

la forma de gobierno republicana, democrática y federalista y los segundos pretendiendo que gobernarán las clases preparadas y luchando posteriormente, por la Monarquía y el Centralismo, defendiendo los fueros y privilegios tradicionales.

CONSTITUCIÓN DE 1836.- El Constituyente dividió la nueva Ley Fundamental en siete estatutos, por lo cual se le conoce como la Constitución de las Siete Leyes.

Esta Constitución tiene el mérito de ser la primera que regula directamente el Municipio, aunque éste quedó constreñido, casi ahogado, por los Departamentos, Prefectos y Subprefectos, debido a la centralización del poder, pero esto viene desde la Constitución de Cádiz y se prolongaría hasta 1910 siendo una de las situaciones más reclamadas de la Revolución.

PROYECTO DE CONSTITUCIÓN DEL 26 DE AGOSTO DE 1842.- En su artículo 24 establecía que la administración interior de los estados, sería enteramente libre e independiente de los poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta Constitución para la conservación de la unión federal.

BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA DEL 12 DE JUNIO DE 1843.- Esta ley contiene disposiciones respecto a los Municipios, sólo en su artículo 134, donde dispone hacer la división política del territorio

del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural; aprueba los planes de arbitrios municipales, expide ordenanzas respectivas y reglamenta la policía municipal urbana y rural; y por último aprueba los presupuestos anuales de los gastos de las Municipalidades.

ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS SANCIONADA POR EL CONGRESO EXTRAORDINARIO CONSTITUYENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EL 18 DE MAYO DE 1847.- En esta acta se restituye la vigencia del Acta Constitutiva y de la Constitución Federal de 1824, y entre sus disposiciones destaca la de facultar a las Asambleas Departamentales para aprobar los planes de arbitrios y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.

ESTATUTO ORGÁNICO PROVISIONAL DE LA REPÚBLICA MEXICANA.- El 15 de mayo de 1856 se fijaron las bases del gobierno, mientras se aprobaba una nueva Constitución. El documento se denominó Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana en el cual se le da autoridad ilimitada a los gobernadores en sus estados, por lo cual adquieren el derecho de: hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas; aprobar los planes y arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades; cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los propios arbitrios de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medios convenientes, y dando cuenta de ellas al Supremo Gobierno.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL 5 DE FEBRERO DE 1857.- La fracción IV del artículo 72, señala que dicho Distrito y territorios federales se gobernaron por Ayuntamientos y que se elegiría popularmente a sus autoridades municipales, respetándose el gobierno interno de las entidades federativas, el cual sería regulado por los propios Estados.

Esta Constitución precisó la organización del país en forma de República representativa democrática, federal y popular. La división política del territorio era en departamentos divididos en distritos y a su vez en municipalidades.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano.- El 10 de abril de 1865, Maximiliano Emperador de México, promulga un estatuto provisional para el Imperio así en el título IX de dicho documento regula el gobierno local estableciendo los prefectos como delegados del emperador para gobernar y administrar los departamentos. Y los artículos que atañen al Municipio en dicho estatuto son:

Artículo 33.- Los prefectos serán nombrados por el emperador y sus faltas temporales serán cubiertas por el suplente que en cada departamento se designe para reemplazarlo.

Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales. El de la capital será nombrado y removido por el emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salva la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo, después de un año de servicio.

Artículo 43.- Los ayuntamientos formarán el consejo de municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovará por mitad cada año. En las poblaciones que el gobierno estime conveniente, se nombrará letrado que sirva de asesor al alcalde y ejerza la función de síndico procurador en los litigios que debe sostener la municipalidad.

El Emperador decretará las contribuciones municipales de acuerdo con los proyectos que formulen los ayuntamientos respectivos.

1.3 EL MUNICIPIO EN EL SIGLO XX

1.3.1 EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Los constitucionalistas mexicanos, al hacer sus narraciones sobre el acontecimiento más importante de nuestro país, como lo es la revolución mexicana, refieren con profunda emoción el ideal y postulado máximo de la lucha; la justicia social, aspecto fundamental para el desarrollo y progreso de una nación, indudablemente. Dando una gran importancia a tres postulados: el problema agrario, el problema educativo y el problema de la clase obrera, lo que origina que dejen de lado o minimicen la lucha por la libertad municipal.

“Durante todo el siglo XIX, y aún más marcado, durante los 34 años de la dictadura de Porfirio Díaz, los ayuntamientos padecieron y sufrieron la injerencia del poder central, de los prefectos, jefes políticos, subprefectos, en menoscabo de su libertad y de su autonomía, por ellos, la lucha por la libertad municipal se convirtió en postulado que anhelaba el establecimiento de la democracia desde su base, aboliendo las jefaturas política e instaurando el municipio libre en México.”²¹

La impopularidad de los jefes políticos, ganado a pulso por su crueldad y despotismo, propició que se desplegara la bandera de la autonomía

²¹ LÓPEZ Sosa, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999. p. 72.

municipal durante el movimiento revolucionario que trastocó la vida política y social de México.

"La autonomía municipal fue incluida como principio básico en los planes de San Luis y de Guadalupe, que sirvieron de base para que el 26 de diciembre de 1914, don Venustiano Carranza expidiera por decreto No. 8 la reforma del artículo 109 de la constitución de 1857, mejor conocida como Ley del municipio libre".²²

Por lo cual creemos menester mencionar que Carranza fue uno de los revolucionarios que más concretó las soluciones al problema municipal, estableciendo los principios sobre los cuales se debería desarrollar el Municipio mexicano.

El Municipio independientemente, que es sin duda, una de las grandes conquistas de la revolución, debido a que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dio libertad política a la vida municipal, sino que también le dio independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernantes y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa

²² CARPIZO, Jorge y Madrazo Jorge. *Derecho Constitucional , Introducción al Derecho Mexicano*. cit. por LÓPEZ Sosa, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999. p. 73.

para violarla, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

Los hechos históricos que rodean la caída del régimen porfirista, y la rebelión que llevaron a cabo los liberales, conllevan una serie de fechas y nombres, por lo cual simplemente nos abocaremos a mencionar en seguida, lo que a nuestro tema sobre el Municipio corresponde.

PROYECTO CONSTITUCIONAL DE CARRANZA SOBRE EL MUNICIPIO.- El Proyecto de Constitución presentado por Carranza al Constituyente de Querétaro no contenía fracciones, sino solamente la fórmula propuesta por Carranza al adicionar el Plan de Guadalupe y con la cual reformó el artículo 109 de la Constitución del 57. El Proyecto establecía:

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 el Municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

La Comisión adicionó este artículo. El miércoles 24 de enero de 1917, según refiere el diario de los debates, el proyecto que se leyó fue el siguiente:

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 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 a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de su Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes del Estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.**

III. Los Municipios estarán 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 de los Municipios donde residieran habitual o transitoriamente.

Como es de observarse, la parte final de la fórmula propuesta por Don Venustiano Carranza fue convertida en la fracción primera. La parte inicial del artículo y la fracción I fueron aprobadas de inmediato, no así la fracción II que motivó uno de los debates más apasionados y prolongados de la historia del Constituyente.

El diputado Jara pidió permiso a nombre de la Comisión de retirar la propuesta, por aclamación le fue concedida.

Por lo tanto el artículo 115 quedó de la siguiente manera:

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 las necesidades municipales, y**
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.**

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

“O sea, que el proyecto de constitución presentado por Carranza, al congreso constitucional, el 1º. de diciembre de 1916 y conocido por ésta hasta el día 6 en el título V, artículo 115, expresaba sobre el municipio: "Se consagra la tesis de que la división política fundamental del país es el municipio libre y que en ningún caso las legislaturas locales tendrán menos de siete diputados propietarios".²³

²³ CARPIZO, Jorge. *La Constitución Mexicana*. cit. por LÓPEZ Sosa, Eduardo. *Derecho Municipal Mexicano*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999. p. 76.

Es decir, que ni siquiera contenía el mencionado proyecto las tres fracciones originales que durante 68 años ostentó el Artículo 115.

Hasta aquí hemos visto cómo, dónde y por quién nace y se origina el actual Artículo 115 de Nuestra Constitución, el cual conlleva todo lo referente al Municipio en su organización política y administrativa. Lo que nos obliga a abocarnos a las reformas que éste sufrió para que quedar estipulado en su texto actual.

1.3.2 REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El artículo 115 regula la organización de los Estados de la Federación, postula al Municipio libre como base de división territorial y su organización política y administrativa. Además regulaba algunos aspectos del poder ejecutivo y del poder legislativo de los estados como son, el término para gobernador del Estado que no podrá exceder en seis años, que deberá ser electo directamente y que no podrá ser reelecto en forma absoluta, regula el número de diputados de cada Estado, establece la no reelección pero sólo en forma relativa, ya que sólo la prohíbe para el período inmediato, disponía que deberá haber diputados de representación proporcional; este artículo ha sido 9 veces reformado, y dichas reformas las presentamos en seguida.

1.3.2.1 PRIMERA REFORMA, 1928

La primera reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se hizo para regular el mínimo de diputados que deba tener cada Estado, ya que el número de representantes en las legislaturas de los Estados, debía de ser proporcional al de habitantes de cada uno; adicionándose al antepenúltimo párrafo del artículo, en los siguientes términos:

"Pero en todo caso no podrá ser menor de 7 diputados en los estados cuya población no llegue a los 400 mil habitantes, y 11 en los estados cuya población sea superior a la última cifra".²⁴

1.3.2.2 SEGUNDA REFORMA, 1933

Esta segunda reforma fue publicada en el Diario Oficial del 29 de abril de 1933, establece la prohibición de reelección para los gobernadores de las entidades federativas, prohíbe la reelección para el período inmediato a los diputados locales y a los miembros de los Ayuntamientos, adicionándole un párrafo a la fracción primera del artículo 115 y reestructurándose el párrafo 3 en los siguientes términos:

A la fracción I se le adicionó lo siguiente:

²⁴ *Los Derechos del Pueblo Mexicano a través de sus Constituciones*, Tomo VIII, p. 371.

Los Presidentes Municipales, Regidores, los Síndicos del Ayuntamiento, 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, desempeña las funciones propias de ese cargo, 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 propietario, no podrán ser electos para el período inmediato como 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.

La elección de los gobernadores de los Estados de la legislatura local será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

- a) ***El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tengan distinta denominación.***

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

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

Fue en la parte final del artículo 115 donde se adicionó la prohibición de no reelección a los diputados locales en los siguientes términos:

Los diputados a la legislatura de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter.

Resumiendo, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Asimismo, los gobernadores no podían durar en su cargo más de 4 años ni volver a ocupar tal cargo ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho. En este mismo sentido, los diputados a los Congresos Locales no podían ser reelectos para el período inmediato.

1.3.2.3 TERCERA REFORMA, 1943

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, se hizo para modificar la parte final del párrafo segundo de la fracción tercera que disponía que los gobernadores no podrían durar en su cargo más de 4 años, quedando de la siguiente manera:

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de 6 años.

Resumiendo, se amplía el período en el cargo para gobernador de 4 a 6 años.

1.3.2.4 CUARTA REFORMA, 1947

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947, consagró el derecho de sufragio a las mujeres al incluir a la fracción primera el siguiente párrafo:

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

Resumiendo, se le concede a la mujer el derecho de votar y de ser votada en las elecciones municipales.

1.3.2.5 QUINTA REFORMA, 1953

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1953, en la que se suprimió el párrafo que hemos transcrito en el apartado anterior y el que había sido reformado en 1947 y esto con motivo de que en esa misma fecha de 53 se reformó el artículo 34 para otorgarle plena ciudadanía a las mujeres. O dicho en otras palabras, se deroga el párrafo que se refería al derecho de las mujeres a votar y ser votadas en las elecciones municipales, en virtud, de que en esa misma fecha de 1953 se reformó el Artículo 34 para otorgarle plena ciudadanía a las mujeres.

1.3.2.6 SEXTA REFORMA, 1976

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976 y adicionó las fracciones cuarta y quinta con el objeto de que el Municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano quedando de la siguiente manera:

IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencia 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 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 competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

Exponiendo esta reforma de una manera más amplia, podemos decir que faculta a los municipios para realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano. Reguló la participación concurrente, de la federación, entidades federativas y municipios, con base

en sus competencias, en el desarrollo de centros urbanos que formen una continuidad demográfica y que afecten su territorio.

1.3.2.7 SÉPTIMA REFORMA, 1977

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1976, adicionó el artículo 115, aumentando un párrafo a la fracción tercera para introducir el sistema de diputados de minoría de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes, esto con el objeto de fortalecer nuestro sistema democrático dándole participación a las minorías, a continuación transcribimos el párrafo respectivo:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de mayoría 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 habitantes.²⁵

²⁵

Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1976.

Resumiendo introduce el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes, con el fin de fortalecer el régimen político, dándole participación a las minorías.

1.3.2.8 OCTAVA REFORMA, 1983

Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, reestructuró totalmente el artículo 115, convirtiendo sus cinco fracciones en diez, tratando de mejorar la precaria situación en la que se encontraba los municipios en relación a su participación en la toma de decisiones para las obras que se llevarían a cabo en su localidad.

Efectivamente, el Municipio mexicano languidecía al no tener recursos para su existencia, siendo inoperante jurídica y políticamente para instrumentar la democratización integral y la descentralización de la vida nacional.

El proceso centralizador redujo a su mínima expresión al Municipio, haciéndolo depender de los organismos federales y estatales, quienes realizaban la mayoría de las obras municipales; esa dependencia impidió el desarrollo cívico-político, por lo que las decisiones más importantes del Municipio se tomaban y se instrumentaban en otras partes rayando en el extremo de que las autoridades municipales no se enteraban de los

programas y obras, hasta que éstas se realizaban materialmente en su territorio.

Por ello no existe capacidad en el Municipio para organizar y formular sus propios proyectos.

Así, cinco días después de su toma de posesión, Miguel de la Madrid Hurtado, el día 6 de diciembre de 1982, una de sus primeras propuestas fue la de reformar el artículo 115 constitucional y en su exposición de motivos manifiesta la pretensión de revitalizar las ideas que afloraron en el Constituyente de 1917 con Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr en la realidad política mexicana el Municipio libre.

Estas reformas afinan y precisan las atribuciones municipales y regulan relaciones de las autoridades del Estado y las del Municipio. Las materias que se regularon fueron las siguientes:

A) SERVICIOS PÚBLICOS

Anteriormente no se había definido con precisión el radio de acción municipal sobre los servicios públicos. Existían dos criterios más o menos válidos para determinar el campo de actividades del Municipio; el primero enunciaba que estaba integrado por las necesidades locales y su función era satisfacerlas, el problema consistió en determinar con precisión qué necesidades son locales. El segundo criterio se daba por exclusión,

señalando que todo aquello que no tenía a su cargo el gobierno federal o el gobierno de la entidad, sea de competencia municipal. Este criterio era peligroso, pues dejaba a las autoridades federales y locales determinar cuál es su esfera de competencia, quienes regularmente la ampliaba en detrimento del Municipio.

Era ya una necesidad expuesta reiteradamente en diversos foros el delimitar el ámbito de competencia del Municipio precisándole cuáles son los servicios públicos a su cargo.

Las reformas del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, consagran en su fracción III la competencia mínima a cargo de los municipios, pero 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 cuáles con el concurso de los Estados.

La fracción a que nos referimos dice textualmente:

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 alcantarillado;

- 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; y**
- 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 más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden.

B) SEGURIDAD JURÍDICA DE LOS INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS

Una de las relaciones que no estaba bien definida es la facultad de las entidades federativas, para intervenir en los casos en que no existiera Ayuntamiento en algún Municipio, o se declarasen desaparecidos, suspendidos o revocados los poderes.

Los gobiernos estatales intervenían en diversas formas algunos se excedían y utilizaban esta facultad que era amplísima para controlar políticamente el Ayuntamiento, haciendo nugatoria la libertad política del Municipio.

Era una necesidad el establecimiento de reglas para la independencia del Ayuntamiento, el ejercicio de la autonomía política del Municipio, la preservación de las autoridades municipales de injerencias ajenas al mandato dado por el pueblo, en síntesis, para establecer la seguridad jurídica de los ayuntamientos y sus miembros.

Para resolver esta cuestión, fueron adicionados con las reformas de 1983 tres párrafos a la parte final de la fracción I del artículo 115, en donde se establecen los principios por los cuales se podrá suspender un Ayuntamiento o declarar que ha desaparecido o ha sido suspendido o revocado el mandato de alguno de sus miembros.

Se establece que las causas graves por las cuales puede declararse esta situación deberán de ser señaladas en la Legislación local, consagrándose en el procedimiento la garantía de audiencia y determinándose que la autoridad competente para conocer y hacer estas declaraciones es la Legislatura del Estado correspondiente y que la declaración debería ser hecha por las dos terceras partes de sus integrantes; a continuación transcribimos la parte mencionada de las reformas:

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 prueba y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediese que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraran nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos, a los Consejos Municipales que concluyan los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley.

La finalidad era fortalecer la libertad política del Municipio, impidiendo que los gobiernos de los Estados dispusieran de la suerte de los ayuntamientos, proveer de estabilidad a los ayuntamientos, respetar la voluntad popular, directamente expresada en las urnas electorales, pero desafortunadamente la ley se quedó corta, ya que no se suprime esta intromisión que antes era de dudosa legitimidad y que ahora se acepta, se convalida, aunque no debemos negar que se avanzó un poco, ya que las reformas unifican el criterio en torno a la suspensión y desaparición de

ayuntamientos, para la suspensión y revocación de sus miembros, limitando las causas a las que la ley estatal consideren como graves y además dándole oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos a los afectados, pero no fortalecen la libertad política municipal, sólo establecen la garantía de legalidad y de audiencia de los afectados.

C) REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

Siempre fue aspiración popular la participación de todos los vecinos en el proceso electoral, para que los integrantes del Ayuntamiento representen la voluntad popular, tanto de las mayorías como de las minorías; fue necesario implementar un sistema electoral mixto en que las minorías tuvieran una representación proporcional, un sistema para vigorizar la participación plural y democratizar la gestión de los ayuntamientos.

Para lograr esto se dispuso que todos los ayuntamientos se integrarían con representantes de mayoría proporcional. Así se reformó el último párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional que establece:

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.

D) HACIENDA MUNICIPAL

Una de las limitaciones más graves que tenía el artículo 115 constitucional, era la de no haber podido regular la vieja fórmula que aprobó el Constituyente para salir del paso, dejó facultades amplísimas a la Legislatura de los estados para que le fijara al Municipio sus recursos económicos, quedando como buenos deseos las aspiraciones del Constituyente, de asegurar la libertad económica y que la consignación de ambas quedarían como un bello capítulo en nuestra Constitución, tal como sucedió en detrimento del desarrollo de nuestra organización básica.

Desde la discusión de la fórmula para integrar el patrimonio al Municipio, empezó la inquietud para encontrar una solución sin que hasta antes de 1983 hubiese sido posible hacerlo, a pesar de los intentos que se hicieron.

Era necesario encontrar una fórmula que garantizase al Municipio los medios económicos necesarios para cumplir con sus funciones propias, que posibiliten su desarrollo, sobre todo asegurar el ejercicio real de su libertad; las reformas de 1983 tratan de lograrlo y devolviendo los ingresos que le corresponden al Municipio, señalando para ello los siguientes renglones:

- Las fuentes de sus bienes.
- Las contribuciones sobre propiedad raíz.
- Las participaciones derivadas de la prestación de los servicios públicos que proporcione.

Sólo se señalan los ingresos mínimos los fundamentales, ya que se dejan en libertad a los legisladores locales para que establezcan otros ingresos a favor del Municipio.

Además para garantizar la libertad económica del Municipio, se establece que las fuentes e ingresos propios son intocables, por lo que no podrá ser limitado por las leyes federales.

Prohibiéndose además establecer exención o subsidios de las contribuciones sobre bienes raíces, sobre la prestación de servicios públicos.

Se dispone que los legisladores de los Estados, aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y analizarán la cuenta pública, para que los presupuestos de egresos sean aprobados por los propios ayuntamientos en base de sus ingresos disponibles, quedando la ley de la siguiente manera:

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 u 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 determinan por las legislaturas de los Estados;**
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.**

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederá exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

E) ORDEN JURÍDICO

Es una realidad que los cabildos posean facultades para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, algunos municipios han reglamentado inclusive, las relaciones que surgen con motivo de los actos, tareas y operaciones que realizan.

Sin embargo, se cuestiona la facultad legislativa del Municipio. Hay una ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que niega tal posibilidad.

Para superar esas limitaciones se precisa en las reformas de 1983 la facultad de los ayuntamientos para reglamentar las bases normativas que señale la Legislatura.

Esto es importante, en virtud de que una de las necesidades de los vecinos de un Municipio es la regulación de las relaciones que puedan surgir entre los mismos vecinos y entre éstos y las autoridades municipales, con motivo de la prestación de los servicios públicos municipales.

Ahora bien, esta facultad reglamentaria la debe de tener el Municipio en virtud de que la libertad que requiere implica facultad de autodeterminación, capacidad para darse su propia normatividad.

La democracia integral implica la facultad para autodeterminarse respecto a las decisiones políticas de los vecinos del Municipio, estas decisiones deben quedar plasmadas en la ley para que se respeten y ejecuten, por ello era necesario que el Ayuntamiento sea dotado de facultades reglamentarias y así se establece en la fracción II del artículo 115 constitucional, que fue reformado para consagrar esta facultad, que a la letra dice:

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

F) DESARROLLO URBANO

El crecimiento urbano desordenado es uno de los problemas más graves que afectan a nuestro país, por ello fue necesario dotar a los municipios de atribuciones jurídicas adecuadas que les permita actuar oportunamente en este campo con medidas que puedan prevenir, regular y en su caso corregir los aspectos del desarrollo urbano.

Fue necesario que el Ayuntamiento pudiera prever los límites y condiciones del crecimiento urbano, determinar la vocación del suelo, señalarle usos y destinos y que además de tener facultades para planear, pudiera contar con los instrumentos necesarios para hacer cumplir esta planeación.

Por ello desde 1976, se le dieron tales facultades al Municipio y ahora con las reformas de 1983 se afinan, se precisan en la fracción V del artículo 115 constitucional, que establece:

IV. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación de 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 y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo III del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

G) RELACIONES LABORALES

Originalmente, el artículo 123 constitucional facultaba a las legislaturas federal y a las estatales, dentro de sus respectivos límites territoriales para expedir leyes laborales. Al legislarse en esta materia se motivaron diversidad de tratamientos jurídicos a una misma situación, tratándose en forma desigual a los trabajadores por el simple hecho de vivir en un Estado diferente; para superar este problema el 1° de septiembre de 1929, se reformó el artículo 123 y la fracción X del artículo 73 constitucional, haciendo federal la facultad de legislar en materia laboral.

La Ley Federal del Trabajo de 1931, excluyó de su regulación las relaciones laborales del Estado y sus servidores, las que se regularían por las leyes del servicio civil, que debían expedir. De esta manera los trabajadores al servicio del Estado quedaron fuera de la legislación laboral y el Estado procedía en forma discrecional respecto a ellos.

Pero, no podemos dejar de mencionar que gracias a las luchas de los trabajadores por sus derechos, éstos lograron que el Presidente López Mateos reconociera en 1960, sus derechos laborales habiéndose agregado el Apartado "B" en el artículo 123 constitucional.

Sin embargo, los servidores de los estados y municipios quedaron al margen porque el Apartado "A" no los contempla y el Apartado "B" sólo habla de los trabajadores al servicio de la Federación, lo que los deja como al principio.

La fracción X del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, por lo que los estados estaban impedidos para regular las relaciones con sus trabajadores. Esta limitación fue superada por las reformas de 1983.

A decir al respecto, la fracción IX del artículo 115 constitucional se integró en los términos siguientes:

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

Por lo que en nuestro particular punto de vista podemos concluir sobre esta reforma que recoge los mejores ideales municipales e incorpora nuevos principios a la estructura de los ayuntamientos. En primer lugar, reafirma la potestad jurídica de éstos, lo cual ha reactivado al derecho municipal. La enumeración, no limitativa, de los servicios públicos que por naturaleza pertenecen a los municipios, ha recuperado todo un ámbito de actividad administrativa para los ayuntamientos, mismos que habían sido invadido por otros órganos locales, y aun federales. La libertad económica mínima del municipio, así mismo ha encontrado una definición en la descripción

detallada de las fuentes de ingresos que corresponden de manera exclusiva a los municipios. En fin, el marco legal para los servidores públicos locales, las atribuciones en desarrollo urbano y las amplias perspectivas de concertación son postulados que están convocando a un mayor desarrollo municipal.

Sin dejar de mencionar que ésta es la reforma más importante y directa al artículo 115 en casi cincuenta años de gobierno.

1.3.2.9 NOVENA REFORMA, 1987

Fue publicada en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987; mediante ella se depura el artículo 115, excluyendo las disposiciones que contienen regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las municipales; así suprime los textos alusivos a los gobernadores y diputados, contenidos en la parte de la fracción VIII, pasándolas a las fracciones I y II del artículo 116. El nuevo texto de la fracción octava, sólo conserva el principio de representación proporcional para la elección del Ayuntamiento y la indicación de que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales. Asimismo, se derogan las fracciones IX y X; la fracción IX, se refería a la facultad de las legislaturas locales para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus trabajadores, pasando a ser la fracción V del artículo 116 constitucional.

En cuanto a la fracción X del artículo 115 constitucional se establecía, la facultad de realizar convenios entre la Federación y los estados y éstos y los municipios para la educación, operación de obras y la prestación de servicios públicos, esta fracción pasó a ser parte de la fracción VI del artículo 116 constitucional.

1.3.2.10 DÉCIMA REFORMA, 1999

En el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, se publicaron las siguientes adiciones y reformas al Artículo 115 constitucional.

En el contenido del primer párrafo de la primera fracción se modificó quedando de la siguiente manera:

- I. 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. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre aquél y el gobierno del Estado.***

Se sustituye el término 'administrar' por el de gobernar, el primero equivale a un conjunto de actos mediante los cuales los órganos del poder ejecutivo atienden a la realización de los servicios públicos; mientras que el segundo implica promover el bienestar de los gobernados mediante su participación a fin de lograr el desarrollo económico sustentable del Municipio.

Entre el párrafo tercero y el cuarto se adicionó el siguiente texto:

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

A la parte final del párrafo cuarto se le adicionó un texto para quedar como sigue:

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 suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los

requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Resumiendo, los lineamientos establecidos para la integración de los Consejos Municipales estarán reglamentados en las constituciones locales y en las leyes orgánicas o códigos municipales, donde ya se encuentren reguladas estas cuestiones particulares. Cambia la palabra 'procediere' por 'procede' y 'entraren' por 'entren'.

Así mismo el segundo párrafo de esta fracción fue modificado para quedar como sigue:

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 buen 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.

Resumiendo, se advierte que los municipios deben seguir conservando sus facultades para expedir los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares, que organicen la administración pública municipal y la expedición de los ordenamientos legales que estimen necesarios, atendiendo a las circunstancias económicas, políticas, jurídicas, sociales y administrativas de cada municipio y sus propias necesidades, ya que el Congreso Local expedirá leyes aplicables a toda la entidad federativa.

- 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.***

Esta adición, ofrece a los particulares que sean afectados o agraviados por una determinación administrativa, la posibilidad para que ocurran ante la propia autoridad generadora del acto para hacer valer sus derechos que estimen afectados, lo que se traduce en el respeto a la garantía de audiencia y legalidad, lo cual es correcto; situación que también puede establecerse en la Ley Orgánica correspondiente o en algún reglamento.

Además las garantías constitucionales de Audiencia y Legalidad, desde hace muchos años ya las consagran los artículos 14 y 16

Constitucionales, y precisamente su inobservancia abre la posibilidad de interponer el recurso o juicio por excelencia que es el juicio de amparo.

- 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;***
- b) 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;***

Sobre lo expuesto en los dos párrafos anteriores, resumimos que se requiere de la autorización o aprobación del Congreso Local para la celebración de los convenios.

- 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.***

Esto resulta lógico y ya estaba previsto, los ordenamientos tendrán que ser bandos y reglamentos. En conclusión, puede decirse que con esta adición, las facultades reglamentarias de los Ayuntamientos se remiten a un marco jurídico que expedirán las Legislaturas Estatales. El texto propuesto delimita el objeto y los alcances de las "leyes en materia municipal", al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo, garantías de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Esta propuesta, orienta la legislación municipal en cuestiones sustantivas y adjetivas generales, dándole un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado.

No sobra mencionar que estas leyes en materia municipal son las Leyes Orgánicas o Códigos Municipales, sólo debe cuidarse al actualizarlas que se incorporen los incisos a) a e) de esta reforma.

La fracción tercera fue modificada para quedar como sigue:

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)**
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;**
- d)**
- e)**
- f)**
- 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)**

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.

Se considera como positivo el hecho de que sea eliminado el concurso de los Estados en las funciones y servicios establecidos en esta fracción; siempre y cuando el Municipio de que se trate cuente con la capacidad y la

infraestructura para la prestación del servicio. Esto puede interpretarse como una mayor independencia administrativa del municipio.

En la actual fracción III del 115 se enlista en forma enunciativa y no limitativa los servicios públicos que tendrá a su cargo el municipio, estableciendo claramente en el inciso i), lo relativo a los demás servicios que, por las circunstancias socioeconómicas, las legislaturas locales establezcan a favor de los Municipios. Así pues, del estudio de las diferentes Leyes Orgánicas o Códigos Municipales de las entidades del país, se desprende que cada Estado ha agregado a la lista otro tipo de funciones que constituyen servicios públicos. Por lo tanto, es parte de la soberanía de los Estados el decidir, por las circunstancias específicas del mismo y de los Ayuntamientos con los que cuentan, si existe la posibilidad para que éstos últimos asuman la prestación de otros servicios.

El nuevo párrafo establece la obligación que el municipio debe observar en el respeto a lo dispuesto por las leyes federales y estatales, o sea la jerarquía de leyes.

El último párrafo de la fracción tercera fue modificado para quedar como sigue:

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 éste 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.

Al eliminar la limitante de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo Estado y sólo para la prestación de servicios, se amplía la posibilidad de asociación para la más eficaz prestación de servicios y para el ejercicio de sus funciones públicas. La vía de convenir con el Estado un esquema de asunción de servicios municipales o bien, de coordinación entre ambos, se contempla en el último párrafo del artículo 116 constitucional. Sobre este tema en particular hablaremos más adelante, ya que es parte de nuestra idea de propuesta.

En la fracción cuarta, el segundo párrafo de el inciso c), fue modificado para quedar de la siguiente manera:

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que

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

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

La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por controversia constitucional que aquellas entidades con personalidad jurídica distinta a las que se menciona en la fracción IV, inciso c), segundo párrafo, última parte del actual artículo 115; no están exentas de pago. Por otro lado, la denominación genérica de los términos "persona" e "institución" es una cuestión de forma.

Esta adición garantiza al municipio su participación en el establecimiento de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras o de las tablas de valores unitarios de suelo y

sobre la propiedad inmobiliaria, mismas que pondrán los municipios a consideración de las legislaturas locales para su aprobación. Actualmente, las Leyes de Ingresos Municipales determinan de manera general las tablas de valores, cuotas y tarifas que los ayuntamientos percibirán en congruencia con las Leyes de Hacienda Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales, con base en estudios y diagnósticos específicos sobre la materia.

Es muy importante el trabajo del Ayuntamiento al sugerir a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, y contribuciones de mejoras, ya que los ingresos municipales se estructuran basándose en los recursos monetarios que reciba el municipio a través de la Tesorería, por el cobro de los conceptos establecidos en la Ley de Ingresos, además deberá repartir o establecer equitativamente y proporcionalmente la carga impositiva y observar los lineamientos generales que para tal efecto expide el Congreso del Estado, el Código Fiscal Municipal o la Ley Hacendaria Municipal, según el caso; pero finalmente será la Legislatura Local quién establezca, autorice o apruebe las tasas o tarifas.

El tercer párrafo del inciso c) fue modificado para quedar de la siguiente manera:

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

que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Resumiendo, es importante que las legislaturas estatales revisen y fiscalicen durante todo el ejercicio las cuentas públicas de los municipios en la Ley de Ingresos, ya que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos. Lo anterior con el objeto de que la mencionada fiscalización traiga aparejada para los directamente interesados que son los municipios, resultados que se traduzcan en obras y servicios de bienestar para los habitantes.

En la actualidad, los recursos que integran la hacienda municipal son ejercidos por los Ayuntamientos.

Se modificó la fracción quinta, quedando de la siguiente manera:

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación planes de desarrollo urbano municipal;***
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;***

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

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Se le otorga la facultad al ayuntamiento de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, dando la obligación a los Estados y a la Federación, en su caso, de asegurar la participación de los municipios en la elaboración de los mismos. De igual forma sucede con la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros (inciso h) y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en materia ecológica (inciso g). Se considera importante esta adición pues la planeación del desarrollo, transporte y ecología como materias concurrentes, deben de ser realizadas por los tres órdenes de gobierno y plasmarlo a nivel constitucional.

Y como última modificación encontramos la fracción séptima para quedar de la siguiente manera:

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; respecto al gobernador del Estado el mando lo tendrá en todo tiempo de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

En virtud de que la materia de Seguridad Pública es una materia coordinada entre federación, estados y municipios; y de que el Ejecutivo Estatal dirige la seguridad pública en el ámbito estatal, es correcto que con el objeto de gobernar el municipio, sea el presidente municipal quien tenga bajo su mando la policía preventiva municipal.

Desde la reforma de 1928 hasta la reforma de 1977, se modificaron aspectos medulares del Artículo 115 constitucional, pero a partir de la reforma de 1983, las modificaciones y cambios que sufrió este artículo fueron de fondo y de forma, al igual que la reforma de 1999, como se analizó en los párrafos anteriores detalladamente.

Gracias a todas esta reforma, podemos decir que el Municipio ha alcanzado un grado superior de libertad y autonomía que el mundo moderno exige, pero así mismo ha adquirido una serie de responsabilidades y obligaciones que debe cumplir.

Ahora bien, después de los logros obtenidos a lo largo de estas diez reforma al Artículo 115 constitucional, la prioridad del Municipio es, alcanzar la eficiencia total en todas y cada una de sus actividades, pero siempre en respecto del marco jurídico que lo rige. Tema medular de nuestra propuesta, pues la población exige de los encargados del Ayuntamiento calidad y cumplimiento en los servicios públicos. Lo que origina que el Municipio se encuentre en clara desventaja por la alta tecnología con la que hoy se cuenta, pues ha tenido un atraso en la aplicación debida de sus finanzas por varias décadas y al no contar con la tecnología adecuada se postula la idea

de decidirse por tres opciones alternativas que dentro de estas reformas se le han otorgado: 1) la asociación con otros municipios; 2) la concesión a terceros particulares y 3) los convenios con la federación.

Por lo que en el siguiente capítulo nos abocaremos a analizar los servicios municipales. No sin antes presentar el Marco Jurídico y legal del Municipio de Querétaro.

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO. HISTORIA Y ACTUALIDAD

2.1 HISTORIA DEL MUNICIPIO DE QUERÉTARO

Históricamente el municipio de Querétaro surge en el año de 1578 como alcaldía mayor, para convertirse después en corregimiento y en corregimiento de letras, hasta que en 1941 se le da su conformación actual al segregársele finalmente los municipios de Corregidora y La Cañada hoy El Marqués.

Los primeros pobladores de esta nueva ciudad, de corte español, fueron en parte los mismos pobladores de La Cañada y los españoles y españolizados que vinieron con ellos en el siglo XVI, así como poco tiempo después, los primeros misioneros franciscanos que llegaron a este lugar. Y es así como se comenzó a construir el pequeño pueblo de Santiago de Querétaro. Debemos mencionar que los pobladores de La Cañada eran de origen otomí pertenecientes al señorío de Jilopetec y quienes fundaron Andamaxel, y que este lugar era mejor conocido como La Cañada, nombre que hasta la fecha ostenta. Así como también es necesario mencionar que el indio Conín también era parte de esta población otomí.

El pequeño pueblo creció poco a poco en el siglo XVI, pero adquiere velocidad inusitada a partir del siglo XVIII donde se consolida como una ciudad importante, debido principalmente a su espléndida ubicación en el centro de la Nueva España, que se convierte en paso obligado de

conquistadores, comerciantes y órdenes religiosas para llegar al norte de país.

En la segunda mitad del siglo XVI, se comenzaron a construir edificios importantes, tanto civiles y religiosos, los cuales se pueden admirar hoy en día y entre los que destaca mencionar el Ayuntamiento de la ciudad.

"Casi todos los testimonios valiosos con que cuenta en la actualidad la ciudad de Querétaro son construcciones civiles y religiosas del siglo XVIII, ya que fue dicho siglo el de mayor auge y esplendor, tanto en lo económico, industrial y cultural en la época virreynal. De este tiempo data el Acueducto construido casi a expensas de don Juan Antonio de Urrutia y Arana, marqués de la Villa del Villar del Águila, que introdujo el agua potable por medio de esta magnífica obra civil en 1736".²⁶

Pero para adentrarnos a la historia de nuestro municipio, no podemos dejar de mencionar los hechos que dieron origen a la ciudad de Querétaro.

Desde hace siglos, la cronología de nuestra ciudad se basa en que el 25 de julio de 1531 se realiza una batalla (en la loma del Sangremal) entre los chichimecas, pobladores de la región, y un grupo de españoles e

²⁶ LOARCA Castillo, Eduardo, *Municipio de Querétaro* de la serie "Querétaro, la visión de sus Cronistas", Querétaro-México, Gobierno del Estado de Querétaro, 1997. p. 69.

indígenas españolizados venidos de Jilotepec y comandados por don Fernando de Tapia, 'Conín', al cual acompañaban otros personajes importantes como don Nicolás de San Luis Montañés y don Juan Sánchez de Alaniz que hizo el trazo de la ciudad, y fray Jacobo Daciano de la orden franciscana, quien vino a bautizar a los primeros cristianos de esta nueva ciudad.

“Pero fue hasta el año de 1537 que le fue concedida la categoría de Pueblo de Indios quedando formalmente legalizada la fundación del Pueblo de Querétaro; se le concede el nombramiento de Villa en 1606, y de Muy Noble y Leal Ciudad de Santiago de Querétaro por Cédula Real en el año de 1656, conformándole estas prerrogativas el rey Felipe V en 1712 y este mismo monarca español expidió en 1733 las Primeras Ordenanzas para normar la vida 'de tan dilecta y ameritada ciudad'”.²⁷

Pero en su historia la ciudad de Santiago de Querétaro guarda hechos importantes y destacados como el haber sido declarada en el año de 1671 la tercera ciudad del Reino de la Nueva España por su importancia económica, comercial y política y por su monumentalidad arquitectónica; o cuando el corregidor de letras, Ruiz Calero, expide Ordenanzas en 1796, para dividir la ciudad en cuarteles menores y nombra alcalde para cada uno de ellos. Además durante la primera República (1823-1824) en el Acta Constitutiva se propuso a esta ciudad como capital de la nación pero no fue aceptada.

²⁷ Ídem, p. 18.

Mas sin embargo, su mayor notación histórica la encontramos en las siguientes fechas.

En 1810 cuando doña Josefa Ortiz de Domínguez, corregidora de Querétaro, envió al capitán Allende y al señor cura Hidalgo el mensaje que desemboca nuestra independencia.

En 1821 se rinde el ejército español del general Luances ante don Agustín de Iturbide en el baluarte del convento de la Santa Cruz de esta ciudad.

En 1824, gracias a la defensa que hizo el doctor y maestro don Félix Osoreo y Sotomayor, quedó constituido el Estado Libre y Soberano de Querétaro, y la ciudad del mismo nombre con su Cabildo Municipal.

En el año de 1848 Querétaro se convierte temporalmente en la capital de la República Mexicana y es en esta ciudad, que se tomaron y se firmaron los Tratados de Guadalupe Hidalgo por medio de los cuales pierde México más de la mitad de su soberanía territorial a favor de los Estados Unidos, para que de este modo se dé por terminado la guerra con esta nación.

El 15 de mayo de 1867 termina el II Imperio Mexicano encabezado por Maximiliano de Habsburgo y con ello se restablece la República. Y fueron

fusilados en la falda del cerro de las Campanas, Maximiliano de Austria y los generales imperialistas don Tomás Mejía y don Miguel Miramón.

Con el restablecimiento de la República, comenzó la reorganización del país en sus aspectos políticos y económicos. Querétaro quedó destruido y era necesario su reconstrucción y organización de gobierno. Se dio importancia a la cultura, se publicó el primer número de 'La Sombra de Arteaga', periódico político y literario, cuyo fin era informar a los queretanos de todos los acontecimientos importantes. Hoy día el Diario Oficial del gobierno de nuestro Estado mantiene este mismo nombre con lo que se conserva viva parte de la historia de nuestra ciudad.

En Querétaro no tuvo, la lucha liberal, una significación tan profunda como la tuvo la lucha por la independencia, mas sin embargo de esta ciudad surgen, entre otros, dos notables liberales como fueron el Pbro. Lic. y maestro don Nicolás Campa y Centeno y el Lic. don Ezequiel Montes jurista y diplomático.

"Con el triunfo de la República el 15 de mayo de 1867, y quedando al frente de la nación el presidente Juárez se inició una nueva era en la historia de la nación terminando brevemente este período con su muerte en 1872, en que nuevamente la lucha por el poder se volvió a desatar entre Lerdo de Tejada, Iglesias y Díaz, terminando esta nueva etapa de convulsiones con los Tratados de la Capilla, hacienda aledaña a la ciudad de Querétaro hacia el sur, hoy parte de la misma y de cuya construcción aún queda un viejo edificio; al asumir la presidencia de la

República el Gral. Díaz en 1876 con un corto intervalo entre 1880-1884, en que ocupó la Presidencia su compadre el General González, y nuevamente de 1884 a 1910 en que se desata el primer movimiento social conocido como la Revolución Mexicana en el siglo XX".²⁸

Cuando Porfirio Díaz ocupó la presidencia de la República, hubo en Querétaro, a través de sus gobernadores, un impulso en la construcción de vías férreas, se fomentó la industria, se reabrieron minas, llegó el telégrafo y el teléfono, se introdujeron lámparas de gas para iluminar la ciudad, se entubó el agua potable, etcétera.

En el aspecto educativo, se impulsó la educación primaria y se abrieron colegios particulares. Entre ellos el de San Luis Gonzaga, que tiempo después sería la Escuela Normal del Estado. Sin embargo, la prosperidad que alcanzó Querétaro durante el porfiriato, solamente benefició a una selecta parte de la población, como es de esperar de este dictador; como también es menester mencionar que toda la modernización, el desarrollo y la prosperidad en Querétaro no fueron alcanzados por otros de la República, sino que al contrario los estados destinados a la prosperidad en la época porfiriana fueron hechos selectos y aislados. Gracias a que muchos de los hacendados de la ciudad estaban al servicio incondicional del General Díaz y que aplicaban la explotación de su gente con el sistema de raya.

A pesar de la ubicación geográfica de Querétaro, el movimiento revolucionario no tuvo por lo menos en el municipio del centro, acciones de

²⁸ Ídem, p. 78.

guerra relevantes como sucedió en otros lugares, del norte y del sur de nuestra nación.

De 1916 a 1917, por iniciativa del primer jefe del Ejército Constitucionalista, se congregan en Querétaro los diputados constituyentes para reformar la Constitución de 1857 y adecuarla a los nuevos tiempos y es promulgada una nueva Constitución, así la ciudad de Querétaro se convirtió en la sede del congreso y se declaró, por segunda vez, como capital de la República Mexicana; el día 1º de diciembre quedara instalado el Congreso Constituyente; y el 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Política que actualmente nos rige, en el entonces Teatro de Iturbide, hoy Teatro de la República.

"Una vez promulgada la Constitución se empezaron a realizar cambios en el Estado; se expidieron leyes agrarias y de hacienda, se dio impulso a la educación y a las artes, se reabrió el Colegio Civil, hoy Universidad Autónoma de Querétaro y se remodeló el Teatro de la República".²⁹

Después se llevó a cabo la construcción de caminos y carreteras, entre ellas, una directa a la ciudad de México. Se comenzó a desarrollar la industria, surgiendo el primer corredor industrial.

²⁹ S.E.P. *Personajes de Querétaro*. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Dirección de Contenidos, Métodos y Materiales, Delegación Querétaro. México, 1995. p. 11.

A grandes rasgos hemos descrito los hechos históricos que dieron pie a la creación, desarrollo y prosperidad de nuestra ciudad de Querétaro y de su estado. Ahora bien, debemos abocarnos a los hechos históricos que rodean al municipio.

El texto original de la Constitución vigente del Estado, reguló el número y extensión de los municipios en los artículos 2 y 3, así como la composición, funcionamiento y atribuciones de los ayuntamientos en los artículos 127 al 149. La Carta local estableció en principio las 'municipalidades' de Amealco, Cadereyta, Jalpan, Querétaro, San Juan del Río y Tolimán.

La organización política municipal incluía la elección de sus integrantes, así como la representación del Ayuntamiento por parte de 'procuradores municipales'. En el aspecto orgánico se incluyen seis regidores en el Municipio de Querétaro, cuatro en San Juan del Río y dos en el resto de los ayuntamientos, así como la autocalificación de los colegios municipales y renovación cada dos años.

“Además, se otorga la administración libre de su hacienda, compuesta de las contribuciones que señale la Legislatura. Se reconoce la personalidad jurídica de los ayuntamientos y las responsabilidades civil, penal y oficial de los miembros del

Ayuntamiento. Así mismo, se promulgó la primera Ley Orgánica Municipal en 1917".³⁰

En cuanto a las competencias de autoridades estatales, se previó el procedimiento para crear municipios por parte del Poder Legislativo del Estado. También se reguló el caso de suspensión de ayuntamientos, en el cual el Gobernador estatal podía decretar la suspensión provisional por causa de 'abuso de sus facultades', dando cuenta a la Legislatura, quien resolvía lo conducente.

Después de un largo período de inactividad legislativa en materia municipal, se promulga una nueva Ley Orgánica Municipal en 1970. Poco tiempo después, se publica otra Ley Orgánica Municipal en 1975.³¹

Los cambios democráticos nacionales, propiciaron la reforma del artículo 134 de la Carta local, agregando regidores de representación proporcional en aquellos municipios cuya población fuera de al menos doscientos mil habitantes en 1978. Pero en sí todas y cada una de las reformas de las que ha sido objeto el artículo 115 de nuestra constitución las veremos de una manera minuciosa y detallada más adelante.

³⁰ RABELL García Enrique/ VADO Grajales Luis Octavio. *Constitución Local*. Editorial Libano. México, 1999. p. 205.

³¹ *Reforma publicada en el Diario Oficial 'La Sombra de Arteaga' de fecha 10 de agosto de 1978.*

Todo lo que hemos visto a lo largo de este subtema nos habla de la gran importancia histórica de la que ha sido objeto nuestra hermosa ciudad de Querétaro y que al correr de los años a vuelto a ser centro de atención y de importancia, económica, política y social a nivel nacional e internacional, conjuntamente con la ciudad nuestro municipios se reviste de ello.

2.2 EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO EN LA ACTUALIDAD

2.2.1 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL SIGLO XXI

Para poder identificar la autonomía de la que goza hoy día el municipio, es necesario reconocer primeramente que es un ente jurídico colectivo, donde el derecho al reconocerlo como tal le impone ciertas características que le son propias y son los atributos.

Al respecto Eduardo López Sosa nos dice que: ***"...la persona jurídica es toda unidad orgánica resultante de una colectividad organizada de personas o de un conjunto de bienes a los que, para la consecuencia de un fin social durable y permanente, es reconocida por el estado una capacidad de derechos patrimoniales"***.³²

Por lo tanto, el municipio al ser un ente colectivo o sea, una persona moral, el estado le reconoce los siguientes atributos: capacidad, patrimonio;

³² LÓPEZ Sosa, Eduardo. op. cit. p. 121.

denominación, domicilio y nacionalidad. Aunque además posee dos atributos que la identifican como institución *sui generis* en el sistema jurídico mexicano: la libertad y la autonomía, siendo ésta última, desde nuestro particular punto de vista, la de mayor importancia.

CAPACIDAD.- La capacidad del municipio está en razón de su objeto, naturaleza y fines; nunca se podría hablar como en las personas físicas que tienen capacidad de goce y de ejercicio, la capacidad municipal es un atributo impuesto por la ley, su objeto lo tiene claro, al ser base de la división política y de la organización política y administrativa de los estados de la federación; así mismo, la constitución en el artículo 27 se reconoce expresamente su capacidad jurídica.

PATRIMONIO. El municipio tiene un patrimonio propio constituido por el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que le otorga el estado a través de las leyes respectivas para cumplir cabalmente con sus fines, la finalidad del municipio no es de ninguna manera de carácter patrimonial, pero no podría cumplir con sus funciones gubernamentales ni otorgar los servicios públicos si careciera de recursos y bienes para tal fin.

DENOMINACIÓN. Esto equivale al nombre que reciben las personas, es decir el medio de identificación absolutamente necesario de un ente jurídico para diferenciarlo de otro semejante, pero sobre todo para establecer relaciones jurídicas con otros sujetos de derecho; el nombre de un municipio se lo otorga el estado al momento que le otorga su condición, mismo que usará en todos los documentos oficiales como identificación.

DOMICILIO. Los entes jurídicos colectivos de derecho público como lo es el municipio, tiene un lugar de identificación de las oficinas de la administración pública, es decir tiene una cabecera municipal pero además tiene un palacio municipal que es el lugar señalado como domicilio legal con calle y número perfectamente identificables.

NACIONALIDAD. A diferencia de las personas físicas o de las personas morales que se rigen por lo que indica la Ley de Nacionalidad y Naturalización. Los entes colectivos de derecho público, como es la ubicación del municipio mexicano, tienen su nacionalidad, sin embargo sólo habría que indicar que el municipio no es una institución exclusiva del sistema jurídico mexicano sino una institución reconocida mundialmente.

Y abocándonos a los otros dos atributos que mencionamos ya con anterioridad diremos que la libertad y la autonomía son atributos del municipio mexicano que lo hacen ver como una institución *sui generis* con peculiaridades propias como institución de derecho público.

En el tiempo y en el espacio, con base al desarrollo municipal, la libertad y la autonomía han sido un importante postulado en la constante lucha a favor de la existencia, reconocimiento y desarrollo del municipio.

Hoy la Constitución Federal y la de los estados de la República Mexicana, ya reconocen al Municipio libre y le conceden autonomía propia, sin embargo según se observa, estos atributos no son absolutos, sino que se

encuentran supeditados a las leyes federales y estatales que norman y regulan la estructura y el funcionamiento del municipio, esto significa que no existe una autonomía completa.

El jurista Sergio de la Garza, al abordar el tema en su libro, expresa la necesidad de diferenciar la anatomía de la autarquía. ***“La autonomía significa que la entidad tiene en sí misma su norma de acción, en tanto que la autarquía significa gobierno propio con suficiencia de medios de dentro de su esfera de acción.”***³³

En consecuencia, el régimen de autonomía supone por sí mismo el marco normativo que habrá de regirlo, los puntos sobre los que propiamente descansa la autonomía municipal son:

- 1) Que respetando la vida propia de la localidad se reconozca la existencia de una política municipal.
- 2) Que las autoridades locales tengan los poderes suficientes para encausar su actividad dentro de las exigencias propias de la localidad.
- 3) Que la organización del municipio garantice a la población en todo tiempo una administración honrada a pesar de los hombres que detenten el poder.
- 4) Que posean una hacienda propia obtenida por la propia imposición; y

³³ GARZA de la, Sergio Francisco. *El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno*. Jus, México, 1947. p. 74.

- 5) Que los funcionarios se identifiquen con los intereses de la comunidad.

Agrega el autor que ***“...al faltar uno de ellos, no puede existir una verdadera autonomía municipal”***.³⁴

Ahora bien, se debe tener presente que en el municipio existen dos tipos de competencia: una de acción propia y otra delegada, es decir, esta última se entiende como la ejecución de acciones propias del estado pero que éste le encomienda al municipio, y por lo tanto debe informar a aquél; ya que se reconoce en el estado una supremacía sobre el municipio.

Pues para que la autarquía municipal sea una realidad, el municipio debe contar con los recursos legales indispensables para impedir la intromisión indebida del estado en su propia competencia, es decir, un abuso del poder del propio estado.

Solamente mediante un eficaz y adecuado sistema jurídico de protección a la autonomía y a la libertad del municipio, podrá éste, desenvolverse libremente y podrá ser cierta su autarquía; en caso contrario será una pura ficción.

³⁴ LÓPEZ Sosa, Eduardo. op. cit. p. 123.

Finalmente y para dar por concluido el presente aspecto de libertad y autonomía municipal, bien valdría plantear el punto desde un cuestionamiento: los municipios mexicanos ¿deben ajustarse única y exclusivamente al mandato de las leyes y autoridades superiores del nivel estatal y federal?, o bien ¿están incapacitados para realizar sus actividades en un sentido tal, que crean más inconvenientes para satisfacer las exigencias y necesidades de la población?.

El artículo 115 nos da respuesta a estas dos cuestiones y pues afirma aún más la postura del poder público y éste sustenta la naturaleza jurídica del municipio.

El hecho de que el órgano de gobierno surja del mismo municipio, indica ya una dependencia directa al poder público, esto es al pueblo; y en la forma de gobierno republicano y representativo no hay mejor medio para identificar a la autoridad con la población, que hacerlo depender y surgir de ella misma, o dicho en otras palabras, esta parte de la fracción I y la fracción IV que del Artículo 115 que expresa "Los municipios administrarán libremente su hacienda..." nos reflejan claramente los atributos de autonomía y de libertad, pues el municipio podrá imprimir a través de su órgano representativo la dirección hacia donde desea el rumbo de su desarrollo.

Por lo que podemos concluir que el municipio está investido de personalidad jurídica, pues sin ésta, el municipio juntamente con cada uno de sus atributos nada significaría, pues esto da poder para ejecutar los actos que en él se expresan.

El municipio libre está entonces reconocido como un poder, aunque como todo poder está sujeto a ciertas normas, y goza en lo fundamental de facultades y determinación propia. Cuáles son estas normas jurídicas, lo veremos en los siguiente subtemas.

2.2.2 REGULACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL

La competencia municipal a nivel local se rige en cada entidad federativa por su respectiva constitución política, en que se determinó el número de municipios que integran el estado, lo relativo al gobierno municipal y en general las materias y funciones que les corresponde desarrollar.

Los estados imponen dos bases jurídicas a los municipios entre las que encontramos como primera, la constitución estatal. Basados en el principio Constitucional Federal de que los Estados son libres y soberanos para regular su régimen interior de gobierno, cada entidad federativa se ha dado a través del Congreso respectivo un texto constitucional que establece su Gobierno Republicano e integrado por sus tres poderes, así como también para darle existencia a su territorio la composición de éste por un número determinado de municipios.

De esta forma, la Constitución de cada Estado invariablemente contiene un gran capítulo destinado a los municipios que integran la entidad, así como determinados principios generales para su actuación legal.

En este capítulo pueden estar referidos el número, nombre y límites de cada municipio, las distintas categorías de sus asentamientos humanos (ciudades, villas, pueblos y otros); condiciones para crear o suprimir municipios; integración, duración y formalidades para la instalación de los ayuntamientos.

Es necesario saber que en virtud de lo general de la Constitución Estatal, debe derivarse de ella una ley secundaria que precise y detalle todo lo referente a los municipios de la entidad.

2.2.3 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL 25 DE MAYO DEL 2001

La segunda base jurídica que impone el estado a los municipios es la Ley Orgánica y donde se fundamenta al municipios con la Constitución Política del Estado; esta norma es discutida y aprobada por el Congreso o Legislatura Local y precisa las disposiciones que rigen a los municipios y los ayuntamientos que los gobiernan al interior de la entidad.

En ella se asientan y especifican las funciones y atribuciones de los ayuntamientos en cuanto gobierno colegiado; las de cada uno de sus miembros componentes: presidente municipal, síndico y regidores; las comisiones y ramos a través de los cuales se maneja la administración; divisiones del territorio municipal, categorías de poblados; órganos auxiliares o de colaboración del municipio; dependencias principales de la administración, servicios públicos y otros aspectos.

Cabe mencionar que en este trabajo no se analiza en detalle otro tipo de disposiciones principales y que también forman parte de la base jurídica municipal, porque nos hemos centrado en el marco fundamental de las materias del gobierno y administración, ya que nuestra problemática principal se centra en los servicios públicos.

Sin embargo, es importante indicar el papel principal de leyes como la de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos Municipal, que se expide anualmente por el Congreso del Estado; en algunas entidades en una sola ley para todos los municipios y en otros en donde existe una Ley de Ingresos para cada municipio.

Por lo que en seguida presentamos los títulos, capítulos, artículos y fracciones textuales que, desde nuestro particular punto de vista se encuentran íntimamente ligados a los servicios municipales en la Ley Orgánica Municipal del 25 de Mayo del 2001 del Estado de Querétaro de Arteaga en donde por primera vez se busca darle personalidad jurídica, sus propias facultades y se le enviste de poder para manejar y administrar sus propios recursos y su patrimonio, conforme a la ley.

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO

TÍTULO I: DE LOS MUNICIPIOS

CAPÍTULO PRIMERO: DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto establecer las bases generales para la organización del ámbito municipal

de gobierno conforme a lo señalado tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como, en la propia del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.

Artículo 2. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Es autónomo para organizar la administración pública municipal, contará con autoridades propias, funciones específicas y libre administración de su hacienda. Ejercerá sus atribuciones del ámbito de su competencia de manera exclusiva, y no existirá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Dentro de los límites de su territorio tiene la potestad para normar las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, así como para establecer las autoridades y sus órganos de gobierno de conformidad con el orden constitucional y la presente Ley.

Artículo 3. Los municipios están investidos de personalidad jurídica y dotados de patrimonio propio. La representación legal corresponde al propio ayuntamiento, quien la ejercerá a través de uno o varios síndicos, asimismo podrá delegarla en el Presidente Municipal o en cualquiera de sus miembros a propuesta de aquél, por reglamento o mediante acuerdo expreso. La representación también podrá delegarse a favor de terceros para asuntos de carácter

legal o jurisdiccional. El reglamento o acuerdo mediante el cual se haga la delegación de representación tendrá naturaleza de documento público y hará prueba plena en cualquier procedimiento de carácter administrativo o jurisdiccional, sin necesidad de ser inscrito en el Registro Público.

En estos primeros capítulos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro se le otorga al municipio un amplio margen de acción, tanto en la administración como en el ámbito jurídico, ya que rompe con todo delimitamiento que pueda ejercer el Estado en las acciones y decisiones que el Ayuntamiento y el Cabildo deseen tomar, sobre todo se le otorga autonomía en las finanzas para que las apliquen donde ellos juzguen más conveniente.

TÍTULO II: DE LA CREACIÓN, ASOCIACIÓN, FUSIÓN Y SUPRESIÓN DE MUNICIPIOS

CAPÍTULO PRIMERO: DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 14. Además de las facultades y obligaciones establecidas en el artículo 41 de la Constitución Política del Estado y su ley reglamentaria, la Legislatura conocerá y resolverá sobre las siguientes cuestiones de orden municipales:

I. Creación y fusión de municipios;

II. Ratificación de los convenios sobre límites de territorios municipales;

III. Cambios de residencia de las cabeceras municipales; y

IV. Supresión de municipios cuando por insuficiencia de sus medios económicos no les sea factible atender eficientemente los servicios públicos indispensables.

En la resolución del caso derivado de la fracción II del presente artículo, se requiere la aprobación de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura.

En la resolución de los casos derivados de las fracciones I, III y IV, el procedimiento respectivo se ajustará a lo que establece el artículo 103 de la Constitución Política del Estado.

CAPÍTULO TERCERO: DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS

Artículo 16. Los municipios por acuerdo de los ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la formulación y aplicación de planes y programas comunes, así como para la creación de organizaciones o entidades de desarrollo regional que tengan por objeto, entre otros:

I. El estudio y análisis de la problemática regional y las propuestas para superarla;

II. La elaboración y aplicación de programas de desarrollo común;

III. La realización de programas de seguridad pública;

IV. La colaboración en la prestación de los servicios públicos;

V. La participación en la obra pública;

VI. La capacitación de los servidores públicos municipales;

VII. La elaboración y aplicación de planes de desarrollo urbano;

VIII. La gestión de demandas comunes ante los gobiernos federal y estatal;

IX. La adquisición de equipo; y

X. Los demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de su población.

Artículo 17. Los ayuntamientos aprobarán los convenios de asociación de los municipios correspondientes y de común acuerdo podrán designar coordinadores operativos o crear la estructura que convenga.

Tratándose de la asociación de los municipios del Estado con otros pertenecientes a otras entidades, dichas asociaciones deberán contar con, la aprobación de las Legislaturas de sus respectivos estados.

CAPÍTULO QUINTO: DE LA SUPRESIÓN DE LOS MUNICIPIOS

Artículo 22. El titular del Poder Ejecutivo del Estado, el Ayuntamiento o los diputados locales podrán solicitar a la Legislatura la supresión de un municipio cuando exista probada incapacidad económica para el sostenimiento de su administración o la notoria disminución de sus habitantes.

En este título se abre una inmensa gama de oportunidades para los municipios, ya que se les otorga la capacidad jurídica de la asociación y función entre ellos mismos, lo que permite diversificar los planes y programas para que de este modo se pueda avanzar con mayor rapidez en la solución y en la toma de decisiones por parte del Ayuntamiento.

Pero aquí también se habla de algo realmente importante jurídicamente como es la supresión de municipios. Esto desde nuestro particular punto de vista es una llamada de atención para todos aquellos servidores públicos que en el momento de lograr el voto popular olvidan sus promesas de campaña o simplemente las vuelven letra muerta. Esto abre la puerta hacia una obligación continua de trabajo por parte de los servidores públicos pues deberán estar muy atentos a que su municipio cuente con los ingresos necesarios y las oportunidades necesarias de trabajo para no enfrentar una disminución de habitantes o de economía.

TÍTULO III: DE LOS AYUNTAMIENTOS

**CAPÍTULO SEGUNDO: FUNCIONAMIENTO Y
COMPETENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS Y LA
ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL**

Artículo 29. La administración pública municipal depende del Presidente Municipal como órgano ejecutivo. Dicha administración pública podrá ser centralizada, desconcentrada y paramunicipal, conforme al reglamento correspondiente de cada municipio, en el cual se distribuirán las competencias de las dependencias y entidades que la integren.

Artículo 30. Los ayuntamientos son competentes para:

I. Aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y que aseguren la participación ciudadana y vecinal;

II. En los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

a) Aprobar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes estatales y federales de la materia;

d) Autorizar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

III. Otorgar a los centros de población la categoría política que les corresponda, de conformidad con el procedimiento respectivo;

IV. Autorizar la contratación y concesión de obras y servicios públicos municipales, en los términos de sus reglamentos;

V. Crear las secretarías, direcciones y departamentos que sean necesarios para el despacho de los negocios del orden administrativo y la eficaz prestación de los servicios públicos municipales;

VI. Crear y suprimir las delegaciones y subdelegaciones municipales necesarias para el efectivo cumplimiento de sus funciones administrativas y la provisión de servicios;

VII. Aprobar y evaluar el cumplimiento de los planes y programas, municipales;

VIII. Solicitar a través del Presidente Municipal la comparecencia de los servidores públicos de la administración municipal, así como la información necesaria para el proceso de evaluación y seguimiento de los planes y programas;

IX. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública. Formular la iniciativa de Ley de Ingresos del municipio para cada año fiscal y remitirla, para su estudio y aprobación, a la Legislatura;

XI. Formular y aprobar el Presupuesto de Egresos del municipio para cada año fiscal, con base en sus ingresos disponibles y sujetándose para ello a las normas contenidas en ésta y las demás leyes aplicables;

XII. Administrar el patrimonio del municipio conforme a la Ley y vigilar, a través del Presidente municipal y de los órganos de control que se establezcan del propio ayuntamiento, la correcta aplicación del Presupuesto de Egresos;

XIII. Remitir cada tres meses a la Legislatura del Estado, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Cuenta Pública Municipal, a más tardar los días quince de los meses de enero, abril, julio y octubre, y en el caso del último año de ejercicio de la administración, el último trimestre de su administración deberá enviarse a más tardar el treinta de septiembre;

XVIII. Celebrar en los términos que señala esta ley, convenios con otros municipios, con el Estado y con los particulares, a fin de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, o para cualquier otro aspecto de índole administrativo, que requiera de auxilio técnico u operativo;

XXIV. Aprobar la constitución y participación en empresas, asociaciones, sociedades y fideicomisos, siempre que el objeto sea el mejoramiento de los servicios públicos municipales;

XXVII. Promover el bienestar social y cultural de la población municipal mediante programas y acciones que propicien el desarrollo integral de la

familia y la integración social de las distintas comunidades del municipio;

XXX. Promover la participación de los habitantes del municipio en el ejercicio del gobierno municipal;

XXXI. Proponer y coordinar la celebración de consultas a la población cuando lo juzgue necesario para tomar decisiones que por su naturaleza afecten el interés de la comunidad;

En su caso, si el ayuntamiento lo juzga conveniente para informar a la población y fomentar la participación de los ciudadanos, podrán publicarse también los proyectos de reglamentos, una vez que éstos le hayan sido presentados y existan condiciones para recibir las opiniones que vierta la ciudadanía.

Artículo 31. Los presidentes municipales, como ejecutores de las determinaciones de los ayuntamientos, tienen las facultades y obligaciones siguientes:

V. Autorizar, mancomunadamente con el Titular de la Dependencia Encargada del las Finanzas Públicas Municipales, las erogaciones del Ayuntamiento, en los términos de las partidas en su Presupuesto de Egresos. Dicha autorización podrá delegarse en los términos del Acuerdo que emita el ayuntamiento y fije los montos, bases y mecanismos para la emisión de documentos y títulos de valor, así

como las responsabilidades y sistemas de control para el ejercicio del gasto público;

VI. Vigilar la correcta recaudación de los ingresos municipales y que su erogación se realice con estricto apego al Presupuesto de Egresos;

VII. Enviar a la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de los primeros quince días naturales de cada mes, el informe que contenga los estados financieros relacionados al ejercicio presupuestal del mes inmediato anterior. Asimismo realizar un informe por trimestre de la Cuenta Pública Municipal, el cual deberá presentarse en los mismos términos.

VIII. Celebrar a nombre y por acuerdo del ayuntamiento, los actos, convenios y contratos necesarios para el mejor desempeño de las funciones municipales y la eficaz prestación de los servicios, ajustándose a la normatividad aplicable;

IX. Vigilar y verificar la actuación de las dependencias municipales para cerciorarse de su correcto funcionamiento y dictar las medidas pertinentes para el mejoramiento de la administración municipal.

XVI. Disponer de la fuerza pública municipal para preservar, mantener y restablecer la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas;

Artículo 32. Son derechos y obligaciones de los Regidores, los siguientes:

III. Vigilar y evaluar el ramo de la administración municipal que les haya sido encomendado por el Ayuntamiento;

IV. Informar a éste de los resultados de sus trabajos y proponer las medidas que estime pertinentes;

Aquí podemos ver que es responsabilidad de los Ayuntamientos autorizar la contratación y concesión de obras y servicios públicos municipales, en los términos de su reglamento, punto que a nosotros nos interesa, debido a que nuestra idea principal es exponer que los municipios pueden ser más eficientes y competitivos, si delegan ciertos servicios públicos en manos de terceros o sea la concesión, llevando a cabo solamente la vigilancia de su debido cumplimiento.

CAPÍTULO SÉPTIMO: DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAMUNICIPAL

Artículo 58. Cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario, los municipios estarán facultados para crear mediante acuerdo del Ayuntamiento entidades paramunicipales con personalidad jurídica y patrimonio propios, tales como organismos descentralizados, empresas de participación municipal, fideicomisos públicos

municipales y organismos asimilados, determinando las relaciones que se regirán entre éstos con el resto de la administración pública municipal.

Para la creación de organismos descentralizados se requerirá además, de la aprobación de la Legislatura.

Artículo 59.- El Ayuntamiento por conducto del Presidente Municipal coordinará y supervisará las acciones que realicen las entidades paramunicipales, vigilando que cumplan con la función para la que fueron creadas.

Artículo 60. La creación de entidades paramunicipales; se sujetará a las siguientes bases:

I. Denominación del organismos.

II. Domicilio Legal.

III. Objeto Del organismo.

IV. Integración de su patrimonio.

V. Integración y alcance del órgano de gobierno.

VI. Duración en el cargo de sus miembros y sus causas de remoción.

VII. Facultades y obligaciones del órgano de gobierno.

VIII. Órganos de vigilancia y sus facultades.

IX. Vinculación con los planes y programas de desarrollo municipales.

X. Descripción de objetivos y metas.

XI. Las demás que se regulen en el reglamento o acuerdo del Ayuntamiento y que sean inherentes a su función.

Artículo 61. Las entidades paramunicipales deberán rendir informes trimestrales al Ayuntamiento sobre el ejercicio de sus funciones. Sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento a través del Presidente Municipal podrá solicitar información o la comparecencia del titular en cualquier tiempo.

Artículo 62. Para los casos no previstos en esta Ley será aplicable en lo conducente la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro.

Artículo 63. Para la asistencia social y el desarrollo integral de la familia, en cada municipio existirá un organismo público descentralizado, que presidirá la persona que designe el Presidente Municipal pudiendo ser el cónyuge

A través de estos artículos encontramos la posibilidad de que el Municipio trabaje conjuntamente con el gobierno tanto estatal como federal, lo que amplía sus posibilidades de modernización, ya que estas dos entidades gubernamentales cuentan con mayores recursos y mejor tecnología, además de que se pueden implantar para el municipio, planes y

programas que ya hayan dado resultado en estas dos instancias con anterioridad. Se gana en tiempo y forma.

CAPÍTULO QUINTO: DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 80. Los ayuntamientos previo acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, de conformidad con lo que establezcan las leyes, el reglamento respectivo y en su caso, previa autorización de la Legislatura, aprobación los siguientes casos:

I. Gestionar empréstitos, cuando sus efectos temporales excedan el plazo de la administración municipal de que se trate;

II. Transmitir, por cualquier título, bienes muebles que por su valor cultural, histórico o económico, puedan considerarse de trascendental importancia para la vida municipal o el funcionamiento de la administración;

III. Desafectar del dominio o cambiar el destino de los bienes inmuebles afectados a un servicio público o los muebles que con relación al mismo tengan las características de la fracción que antecede;

IV. Arrendar sus bienes por un término que exceda del término constitucional de la gestión municipal;

V. Celebrar contratos de administración de obras y de prestación de servicios públicos, cuyas obligaciones excedan el término constitucional de la gestión municipal;

VI. En general cualquier acto que implique obligaciones que deban ser cumplidas después de concluida la gestión municipal de que se trate.

Artículo 82. En las solicitudes para cambio de destino o desafectación de bienes de uso común o de servicio público, se expresarán los motivos que para ello tenga el municipio solicitante, agregando el dictamen técnico correspondiente.

Artículo 84. Cuando la administración pública municipal no pueda ejecutar por sí, obras públicas municipales y deba contratar o concesionar su ejecución o administración a particulares, o requiera la elaboración de proyectos de obras por éstos, someterá las solicitudes a concurso público, observando las normas de la ley de la materia y el reglamento respectivo.

En los artículos expuestos con anterioridad, vemos un poder de decisión administrativa que va más allá de la fecha de la terminación de la gestión municipal, pero también encontramos que para poder ejercer este poder, deberá cumplir con requerimientos que protegen del uso indebido de la autoridad, como es el favoritismo, ya que se solicitan dictamen técnico y concurso público bajo las normas de las leyes de la materia.

CAPÍTULO SEXTO: DE LAS CONCESIONES, LICENCIAS Y PERMISOS

Artículo 85. Los ayuntamientos podrán otorgar concesiones para la prestación de los servicios y la generación de bienes públicos. Éstas no podrán transmitirse bajo ningún título, salvo en los casos en que el ayuntamiento lo apruebe expresamente por mayoría absoluta de sus integrantes:

No serán objeto de concesión los servicios públicos de seguridad, tránsito y vialidad.

Artículo 86. El otorgamiento de concesiones se sujetará al reglamento respectivo sobre las siguientes bases:

I. El ayuntamiento acordará y publicará su determinación sobre la imposibilidad o inconveniencia de prestar directamente el servicio o efectuar la actividad de que se trate, por mejorar la eficiencia en la prestación o por afectar las finanzas municipales;

II. Se fijarán condiciones que garanticen la generalidad, suficiencia, permanencia, regularidad, continuidad y uniformidad en el servicio público o la actividad por realizar;

III. Se determinarán los requisitos exigibles o el régimen a que se sujetarán las concesiones o actividad de que se trate, su término, mecanismos de vigilancia, causas de caducidad, prescripción, renuncia y revocación, así como las demás formas y

condiciones necesarias para garantizar la adecuada prestación del servicio o actividad respectiva;

IV. Se establecerán los procedimientos para dirimir las controversias entre el ayuntamiento y el prestador del servicio o actividad por realizar;

V. Se fijarán condiciones en que se otorgarán fianzas y garantías a cargo del concesionario o peticionario y a favor del municipio para asegurar la prestación del servicio;

VI. Se fijarán las demás condiciones que fueren necesarias para una más eficaz prestación del servicio, la obra o la actividad que se concesiona;

VII. Se deberán además utilizar los procedimientos y métodos establecidos en la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias, así como los mecanismos de actualización y demás responsabilidades que aseguren la atención del interés colectivo y la protección de la propiedad pública municipal;

**VIII. En cualquier caso los ayuntamientos deberán establecer las condiciones para garantizar la equidad entre los interesados en ser concesionarios;
y**

IX. Los requisitos que deberán reunir los concesionarios estarán contenidos en la convocatoria respectiva, de conformidad con el reglamento.

Artículo 87. Las concesiones no podrán en ningún caso otorgarse a:

I. Los integrantes del ayuntamiento.

II. Los titulares de las dependencias, organismos, unidades, delegaciones o representaciones de la administración pública federal estatal o municipal.

III. Los cónyuges, parientes consanguíneos en línea directa sin limitación de grado, los colaterales y afines hasta el segundo grado y los civiles de las personas a que se refieren las fracciones I y II de este artículo.

IV. Las personas físicas o morales que en los últimos cinco años se les haya revocado otra concesión, así como empresas en que sean representantes o tengan intereses económicos las personas a que se refieren las fracciones anteriores.

Artículo 88. Los Ayuntamientos expedirán las licencias y permisos, sujetándose a las leyes y los reglamentos aplicables.

Artículo 89. Las concesiones, licencias o permisos terminarán por las siguientes causas:

I. Conclusión del plazo o del objeto para el que fueron otorgadas;

II. Mutuo acuerdo;

III. Renuncia, salvo en los casos en que ésta no sea procedente;

IV. Expropiación;

V. Rescate;

VI. Destrucción, agotamiento o desaparición de los elementos necesarios para el ejercicio de la concesión, la licencia o el permiso;

VII. Declaración de Ausencia, Presunción de Muerte o Muerte de la persona física; o liquidación, fusión o escisión de la persona moral sujeta de la concesión, la licencia o el permiso sin autorización expresa de la autoridad;

VIII. Revocación; y

IX. Caducidad

Artículo 90. Las concesiones, licencias o permisos, caducan cuando no se hayan ejercitado dentro del plazo fijado para tal efecto o cuando debiendo renovarse no se hubiera hecho.

Artículo 91. El procedimiento para la revocación y caducidad de las concesiones, las licencias y los permisos se substanciará y resolverá en los términos que establezca el reglamento respectivo, con sujeción a las siguientes normas:

I. Se iniciará de oficio o a petición de parte con interés legítimo;

II. Se notificará la iniciación del procedimiento a quien sea sujeto de la licencia, el permiso o la concesión de que se trate, a efecto de que manifieste lo que a su interés convenga y ofrezca las pruebas que estime pertinentes;

III. Se practicarán los estudios respectivos y se formulará el dictamen que verse sobre la procedencia o improcedencia de la medida;

IV. Concluido lo anterior, el ayuntamiento dictará la declaratoria correspondiente debidamente fundada y motivada.

Artículo 92. La revocación de las concesiones, licencias o permisos podrá decretarse administrativamente y en cualquier tiempo por el ayuntamiento, en los siguientes casos:

I. Cuando no se cumplan las obligaciones derivadas de la concesión, licencia o permiso fijadas por el ayuntamiento, los reglamentos y las leyes respectivas;

II. Cuando no se preste suficiente, regular y eficientemente el servicio concesionado o la actividad para la cual se otorgó la licencia o permiso correspondiente, causando perjuicio a los usuarios;

III. Cuando se demuestre que se ha dejado de prestar la actividad o servicio respectivo, o se preste

en forma distinta a lo establecido, a excepción del caso fortuito o fuerza mayor;

IV. Cuando quien deba prestar el servicio o actividad para el que obtuvo la licencia, el permiso o la concesión, no esté capacitado o carezca de los elementos materiales, técnicos y financieros para su prestación;

V. Cuando se demuestre que quien obtuvo la licencia, el permiso o la concesión no conserva, ni mantiene los bienes e instalaciones en buen estado o cuando éstos sufran deterioro e impidan la prestación normal del servicio o actividad de que se trate, por su negligencia, descuido o mala fe;

VI. Cuando el particular interesado no otorgue la garantía que le sea fijada con motivo de la prestación del servicio o actividad respectiva o incumpla con las obligaciones a su cargo;

VII. Cuando se transmitan por cualquier título; y

VIII. Por cualquier otra causa análoga e igualmente grave que hagan imposible la actividad o la prestación del servicio a juicio del Ayuntamiento.

Quando el Municipio tome la decisión de otorgar la concesión de algún servicio público u obra, no podrá beneficiarse de ello, ni su familia, ni ninguno de los servidores públicos en función. Esto realmente es bueno y correcto, ya

que se ha prestado a lo largo de mucho tiempo a una serie de corrupciones y saqueos en la administración pública. Delimita la malversación de recursos otorgando las licencias y concesiones a personas indebidas.

Así mismo, hace responsable directamente al Municipio de la supervisión y correcta prestación del servicio y le da todas las posibilidades para terminar el convenio y concesión cuando el Municipio note alguna irregularidad.

TÍTULO VI: DEL PATRIMONIO Y HACIENDA MUNICIPALES

CAPÍTULO PRIMERO: DE LOS BIENES MUNICIPALES

Artículo 93. El patrimonio de los municipios lo constituyen los bienes de dominio público, los bienes de dominio privado; los derechos y obligaciones de la Hacienda Municipal, así como todas aquellas obligaciones y derechos que por cualquier concepto se deriven de la aplicación de las leyes, los reglamentos y la ejecución de convenios.

Artículo 96. Son bienes afectados a un servicio público los siguientes:

I. Inmuebles destinados a las dependencias y entidades paraestatales municipales;

II. Inmuebles directamente destinados para ello, como bibliotecas, museos, teatros, reclusorios, centros de rehabilitación para menores, dispensarios,

hospitales, asilos, guarderías infantiles, lavaderos públicos y en general todos aquellos adquiridos con fondos municipales para tal efecto;

III. Inmuebles que constituyan el patrimonio de las entidades paramunicipales;

IV. Establecimientos fabriles administrados directamente por el gobierno municipal;

V. Los inmuebles de propiedad municipal que sean parte del equipamiento urbano;

VI. Los muebles afectos a los inmuebles de uso común, a la prestación de servicios públicos o a actividades equiparables; y

VII. Otros adquiridos por procedimientos de derecho público.

Artículo 98. Los bienes de dominio público del municipios son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no se podrán ejercer acciones restitutorias respecto de los mismos y sólo podrán ser objeto de gravamen de conformidad con lo establecido en las leyes y los reglamentos.

Los derechos de tránsito, vistas, luces y otros semejantes, se regirán por las leyes y reglamentos administrativos; y los permisos o concesiones otorgadas por la autoridad municipal sobre esta clase de bienes, tendrán siempre el carácter de revocables.

Artículo 99. El régimen jurídico de las concesiones para el aprovechamiento de los bienes de dominio municipal, su otorgamiento, ejecución, terminación, se regularán por las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

Artículo 101. No podrán enajenarse los bienes del dominio público de los municipios sino mediante decreto previo de desincorporación emitido por la Legislatura.

Artículo 101. Los bienes inmuebles del dominio privado del municipio son imprescriptibles y podrán ser enajenados por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento siempre que su transmisión implique la construcción de obras de beneficio colectivo o se incremente el patrimonio municipal.

Aquí se identifican con toda claridad cuáles son los bienes inmuebles bajo el dominio municipal y las personas o entidades autorizadas para su enajenación o concesión.

CAPÍTULO TERCERO: DE LAS OBRAS PÚBLICAS

Artículo 129. Los municipios dentro de sus posibilidades presupuestales ejecutarán o contratarán la ejecución de obra pública de conformidad con lo

que establecen las leyes y las disposiciones reglamentarias aplicables.

Artículo 130. Se consideran obras públicas:

I. Los trabajos de construcción, instalación, preservación, conservación, protección, mantenimiento y demolición de bienes inmuebles propiedad del municipio;

II. Las necesarias para la prestación de servicios públicos; y

III. Las que por su naturaleza o destino sean consideradas de interés colectivo por el ayuntamiento.

Los particulares de acuerdo con el programa respectivo y cumpliendo con la normatividad aplicable para la recaudación de contribuciones especiales o de mejora, podrán aportar en numerario o en especie para el desarrollo de obra pública. A cualquier aportación de este tipo deberá recaer un comprobante oficial en los términos que señala la legislación fiscal.

En caso de que la aportación sea en especie ésta deberá valuarse por peritos de la materia o bien de conformidad con los usos del lugar o la actividad de que se trate.

TÍTULO IX: DE LA NORMATIVIDAD MUNICIPAL
CAPÍTULO PRIMERO: DE LA FACULTAD
REGLAMENTARIA

Artículo 146. *Los ayuntamientos están facultados para organizar su funcionamiento y estructura, así como la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia, a través de bandos, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás documentos que contengan disposiciones administrativas de observancia general y obligatoria en el municipio.*

Artículo 147. *Para la aprobación y expedición de los reglamentos, decretos, acuerdos, y demás documentos que contengan disposiciones administrativas de observancia general, los Ayuntamientos deben sujetarse a las disposiciones del presente Título y a las siguientes Bases Generales:*

I. *Que los ordenamientos respeten las garantías individuales y sociales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga;*

II. *Que los ordenamientos sean congruentes y no contravengan o invadan disposiciones o competencias federales y estatales;*

III. Que tengan como propósito fundamental la seguridad, el bienestar y la tranquilidad de la población;

IV. Que su aplicación fortalezca al municipio libre;

V. Que la normatividad de la administración y de los servicios públicos municipales tengan como propósito primordial, la eficiencia de los mismos y el mejoramiento general de la población del municipio;

VI. Delimitación de la materia que regulan;

VII. Sujetos obligados;

VIII. Objeto sobre el que recae la reglamentación;

IX. Derechos y obligaciones de los habitantes;

X. Autoridad responsable de su aplicación;

XI. Facultades y Obligaciones de las autoridades;

XII. Sanciones y procedimiento para la imposición de las mismas;

XIII. Medios de impugnación específicos y plazos de resolución, lo que no podrán ser más extensos que los establecidos en la presente Ley;

XIV. Que esté prevista la fecha en que inicia su vigencia, y

XV. Las demás que sean necesarias para cumplir con las disposiciones aplicables en esta materia.

Artículo 148. *En la medida que se modifiquen las condiciones socioeconómicas de los Municipios, en virtud de su crecimiento demográfico, surgimiento y desarrollo de actividades productivas, modificación de las condiciones políticas y múltiples aspectos de la vida comunitaria, los ayuntamientos deberán adecuar su reglamentación municipal, con el fin de preservar su autoridad institucional y propiciar el desarrollo armónico de la sociedad.*

Artículo 151. *Los ordenamientos jurídicos municipales de observancia general podrán reformarse, modificarse o adicionarse, previo cumplimiento de las fases establecidas en el reglamento respectivo.*

Artículo 152. *En las sesiones del ayuntamiento en que se aprueben las modificaciones o reformas a las normas municipales de observancia general, deberán estar presentes cuando menos las dos terceras partes de sus miembros. La Secretaría convocará cuando menos con tres días de anticipación a la sesión correspondiente.*

Artículo 153. *La ignorancia de las disposiciones normativas de la administración pública municipal a nadie exime de su cumplimiento y responsabilidad.*

Artículo 154. *Las circulares administrativas servirán para aclarar o interpretar con precisión las disposiciones reglamentarias respectivas o el criterio de la autoridad que las emitió y el señalamiento de las*

aplicaciones tanto internamente como a los particulares

Artículo 155. Las circulares administrativas no deberán ser de naturaleza legislativa autónoma, ni desvirtuar, modificar o alterar el contenido de una disposición de observancia general.

TÍTULO XI: DE LA COLABORACIÓN Y LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS ENTRE MUNICIPIOS Y EL ESTADO

CAPÍTULO PRIMERO: DE LA ASESORÍA Y LOS CONVENIOS

Artículo 173. Los poderes del Estado y los organismos constitucionales autónomos, a solicitud de los ayuntamientos, proporcionará la asesoría que les permita a éstos realizar los Planes y Programas que formulen para su organización administrativa y el mejor cumplimiento de las finalidades de su exclusiva competencia.

Artículo 174. Las diversas dependencias y organismos de los Poderes del Estado, auxiliarán y, en su caso, podrán proporcionar personal técnico a los municipios en todas las esferas de la actividad municipal, cuando estos así lo soliciten.

Artículo 175. Por acuerdo de los ayuntamientos, los municipios podrán celebrar convenios de

colaboración con el Estado con el objeto de lograr la mejor prestación de servicios públicos, realización de obras públicas, su control, vigilancia y operación. De la misma forma podrán celebrarlos para la recaudación y administración de su hacienda.

TRANSITORIOS

Artículo Primero.- Se abroga la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, expedida con fecha veinticinco de junio de mil novecientos noventa y tres, publicada en el periódico Oficial de Gobierno del Estado "La Sombra de Arteaga" de fecha quince de Julio de 1993 mil novecientos noventa y tres;

Artículo Segundo.- La presente Ley entrará en vigor a partir del 1° de junio del 2001, con excepción de lo establecido en la Fracción V y VI del Artículo 112 de la presente Ley, cuyos efectos serán exigibles a partir del 1° de enero del año 2002.

Artículo Tercero.- Los Ayuntamientos expedirán o adecuarán sus reglamentos a más tardar en 6 meses contados a partir de la publicación de la presente Ley. En tanto estos se expidan o adecuen, se aplicarán las disposiciones reglamentarias existentes, en todo aquello que no se opongan a la presente ley.

Artículo Cuarto.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley.

Artículo Quinto.- Las concesiones, licencias y permisos otorgados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán vigentes hasta que concluya el plazo fijado en los mismos, salvo que se actualice alguna causa de revocación, caducidad o rescate.

Artículo Sexto. Las solicitudes se encuentren en trámite y en fase de dictamen presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, se substanciarán bajo las disposiciones de la ley que se abroga.

Artículo Séptimo.- Los procedimientos de revocación de mandato, así como los relativos a conflictos de límites entre municipios, que se encuentren en trámite en la Legislatura del Estado a la entrada en vigor de la presente Ley, continuarán substanciándose bajo las disposiciones de la Ley que se abroga.

La presente Ley Orgánica Municipal del 25 de mayo del 2001 ordena una modernización en las propiedades y bienes del municipio de tal forma en que se logre hacer de éste y de todo aquello que maneja o que se encuentra dentro de los ámbitos de su propiedad una manera eficiente de servir a la sociedad. Así mismo abre un panorama jurídico de posibilidades en donde el municipio puede, o mejor dicho, debe crear nuevos métodos y caminos para eficientar los servicios que presta.

2.2.4 EL CÓDIGO MUNICIPAL DE QUERÉTARO

Para comenzar a hablar del Código Municipal, debemos obligadamente mencionar las disposiciones jurídicas que se deben de tomar en cuenta para la estructuración, reestructuración y reformas que vengan al caso.

Por lo que podemos decir que el Código Municipal es la facultad reglamentaria que se otorga a los municipios y que significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes federales y estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través del reglamento y disposiciones administrativas.

Esta facultad reglamentaria es otorgada por el Artículo 115 Constitucional y es reconocida por las Constituciones Locales, especificada en las leyes orgánicas municipales. La fracción II, párrafo segundo, del Artículo 115 Constitucional, establece que "Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer, las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

A partir de esta disposición Constitucional quedan asentadas las bases jurídicas de la facultad reglamentaria, que en una interpretación apegada a la doctrina jurídica, se deriva en una fuente de derecho municipal o actividad legislativa municipal, que se crea constantemente y se nutre del quehacer administrativo cotidiano, y mejor dicho en la reglamentación

municipal. Lo más importante es reconocer que la facultad reglamentaria otorgada constitucionalmente permite a los ayuntamientos regular las materias básicas del gobierno municipal.

Para llevar a cabo algún cambio o reforma, así como la elaboración de un reglamento municipal, se deben tomar en cuenta los siguientes criterios.

FLEXIBILIDAD Y ADAPTABILIDAD. El reglamento municipal no debe ser estático ni rígido, debe existir la posibilidad de adaptarlo a las nuevas condiciones socioeconómicas, culturales e históricas del municipio las necesidades que con carácter de urgente requiere la comunidad para resolver de manera pronta y expedita sus requerimientos.

AGILIDAD. El reglamento municipal debe ser claro y preciso, sin rebuscamientos ni ambigüedades en su lenguaje para que se facilite su aplicación.

SIMPLIFICACIÓN. El reglamento municipal debe ser breve y conciso, comprendiendo sólo los temas estrictamente necesarios, es decir que el contenido se reduzca únicamente al tema que trate el reglamento.

JUSTIFICACIÓN JURÍDICA. Representa la manifestación normativa expresa, general y obligatoria de los actos, hechos y situaciones

que determina la ley, la jurisprudencia, la costumbre y que la suma de necesidades locales determine como indispensables para su reglamentación. Este principio induce a reglamentar sólo aquello que sea justificable pero de hecho representa el conjunto de actividades técnico-jurídicas para elevar el control de calidad y legalidad de los actos normados y para contar con una referencia en la calificación y evaluación de determinados actos o bien para frenar o controlar la comisión de faltas que perjudiquen el interés público y privado.

CONTROL LEGAL O PRINCIPIO DE LEGALIDAD. El reglamento representa la interpretación detallada y explícita de la legislación local y federal; en consecuencia, es el instrumento que instruye y educa a la autoridad municipal y a la población en los principios y preceptos del ámbito local y del estado en general, por lo que su existencia es fundamental para hacer efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los gobiernos municipales. Ello lo sitúa en un marco de derecho, entendido como la legalidad de sus actos, la actuación frente a los gobernados, así como también el derecho a exigir legalidad por parte de los gobernados ante los actos de la administración.

La labor de la autoridad municipal es investigar y analizar actividades, tanto gubernamentales como las de los particulares entre sí y en su relación con el Ayuntamiento, que requiere la expedición de disposiciones reglamentarias específicas. De esta manera los reglamentos existentes en un municipio así como el bando de policía y buen gobierno pueden adecuarse con nuevos artículos que regule tales actividades.

INICIATIVA.- La iniciativa para la presentación de un proyecto de reformas o adiciones, o bien un proyecto de un nuevo reglamento, corresponde a uno o más miembros del Ayuntamiento conforme lo determinen las bases normativas.

DISCUSIÓN.- Esta actividad consiste en el análisis y debate del proyecto presentado ante el cabildo en pleno, para determinar si es viable o no el proyecto.

DICTAMEN.- Se refiere a la aprobación o desaprobación que hace el Ayuntamiento del proyecto y debe hacerse constar íntegramente en el libro de actas de cabildo que se lleve al efecto.

PUBLICACIÓN.- Consiste en la difusión oficial que debe hacerse en los periódicos o gacetas del gobierno del estado, para darle fuerza obligatoria, para su observancia y cumplimiento.

APLICACIÓN.- Se refiere a la vigencia, es decir, la forma en que la autoridad municipal y los particulares deben acatar las normas contenidas en el reglamento, así como la imposición de sanciones y medidas de seguridad que se establezcan en el mismo, para los casos de infracción o incumplimiento.

Por la gran información que contiene el Código Municipal del Querétaro, no haremos mención específica sobre su texto, ya que a lo largo de este trabajo nos abocaremos a los reglamentos pertinentes para el desarrollo de nuestra propuesta, lo que sí es menester mencionar es que fue hasta el año de 1995, el 2 de octubre para ser más precisos, que se presenta el primer Código Municipal de Querétaro.

Para finalizar este capítulo podemos concluir que el Municipio de Querétaro ha sido parte importante de nuestra historia como nación, que llegó a ser influyente económica y políticamente y que después de un período de receso vuelve a renacer como una entidad de suma importancia económica, turística e industrial.

También hemos podido constatar que en las reformas y en la modernización de nuestras leyes, sobre todo de la Ley Orgánica Municipal del Estado, se han otorgado hoy en día, una serie de grandes posibilidades y opciones jurídicas a los municipios para adaptarse a las exigencias de sus gobernados. El municipio de Querétaro ha adquirido una mayor autonomía tanto en la aplicación de sus recursos, como en la toma de decisiones, dándosele con esto la posibilidad de abrirse a nuevas formas de gobierno como son las que presentaremos en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO III

TEORÍA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

3.1 NATURALEZA DEL SERVICIO PÚBLICO

Existen un conjunto de necesidades para los seres humanos, las cuales pueden considerarse en dos grandes grupos: las individuales, correspondientes a las que los hombres tienen de manera particular como son el vestido, la alimentación, etc., a diferencia de las colectivas que necesitan o se agravan como consecuencia de la convivencia con otros hombres. Estas últimas pueden ser satisfechas por las actividades de los particulares pero en forma general se ha entendido como una atribución de los gobiernos.

En el ámbito económico la existencia de los bienes públicos y la satisfacción de las necesidades sociales pueden verse como una situación fuera del orden "natural" del mercado o bien como una fisura dentro del régimen de acumulación. Según la escuela neoclásica, los bienes públicos constituyen un factor manejado estrecha y cautelosamente para evitar efectos negativos sobre el mercado. En contraste, el marxismo e incluso otras escuelas heterodoxas encontrarían en los bienes públicos la expresión de un desequilibrio interno del modelo de acumulación mismo, manifestado en fallas atribuibles al mecanismo de mercado.

Pero, desde cualquier perspectiva el servicio público tiene su fundamento en las necesidades sociales, mismas que requieren ser atendidas por los gobiernos. Si el mercado no satisface los "bienes sociales",

será obligado el otorgamiento por agentes gubernamentales; o bien si el "bien público" no puede fijar sus precios debido a la ausencia de mecanismos de discriminación, éstos deberán ser generados por una asignación de precio cero, lo cual lleva al gobierno a ser el agente prestatario, o en su caso a financiarlo.

La prestación de servicios públicos municipales ha sido una de las preocupaciones permanentes de las autoridades municipales, porque al atender cada vez un mayor número de servicios públicos se logran mejorar las condiciones de vida de los habitantes. El alcance de un buen servicio o en su defecto de un mal servicio, es un indicador importante para conocer la acción concreta de los gobiernos municipales.

De acuerdo con las necesidades que satisfacen los ayuntamientos mediante la prestación de cierto tipo de servicios públicos, éstos se pueden clasificar en los que atienden necesidades por lo que podemos dividirlos en los siguientes:

- Prioritarias
- De desarrollo urbano
- De seguridad pública
- Económicas
- De asistencia social

Las necesidades prioritarias son aquellas que no pueden dejarse de satisfacer porque son vitales para la comunidad como su propio nombre lo

indica. Los servicios públicos que las atienden o que las cubren son principalmente los referentes a el agua potable, energía eléctrica, salud, vivienda y educación.

Las necesidades de desarrollo urbano son atendidas por los servicios públicos de alcantarillado, banquetas y pavimentación, alineación y nomenclatura de calles, parques y jardines, vialidad, transporte urbano, limpia, panteones y rastros. Que aunque se pueden colocar en un segundo término podemos decir que no dejan de ser tan importantes y necesarias como las primeras, sobre todo en lo referente al servicio de limpia.

Las necesidades de seguridad pública de una comunidad comprenden la disponibilidad de una convivencia plena dentro de una situación de respeto mutuo, tanto en lo individual como en lo colectivo; y, sobre todo, respecto a sus pertenencias que legalmente correspondan a los miembros de la comunidad. Los servicios públicos que atienden tales necesidades son el de seguridad pública y tránsito, de rehabilitación penal y de bomberos.

Las necesidades económicas son aquellas que constituyen la base de la vida comercial de la comunidad; el servicio público típico es el de mercados y centrales de abasto.

Las necesidades de la comunidad en lo relativo a la atención de grupos marginados, minusválidos, ancianos desamparados, así como a niños

indigentes y maltratados se atienden mediante el servicio público de la asistencia social.

En esta clasificación podemos englobar la mayoría o casi el total de los servicios públicos, que está obligado a otorgar el Municipio para cubrir las necesidades de su sociedad. Y éstos mismo los analizaremos de una manera más detallada más adelante.

3.2 CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO

El servicio público ha sido conceptualizado de diversas maneras. Así, los juristas tienden a definirlos como una actividad del estado para dar satisfacción a diversas necesidades de interés general, mismas que al no realizarse dejarían insatisfechas o parcialmente satisfechas a esas necesidades.

Para los economistas, el servicio público responde a desequilibrios del mercado o bien a la necesidad de reproducir el sistema vía la reproducción de la mano de obra y la subsidiariedad a las clases trabajadoras.

En esta última perspectiva los servicios son divididos en servicios para la producción aquéllos que favorecen a los capitalistas- y servicios para la reproducción, que subsidian a los obreros, pero siempre en vías de seguir reproduciendo un sistema de explotación. Para los administrativistas públicos

y científicos políticos, los servicios públicos son los medios con los que el Estado se enlaza con la sociedad en la atención de sus demandas, a través de una actividad continua, general y extensiva a todo usuario que requiera el servicio, siendo la parte visible del gobierno.

Estas visiones de los servicios han llevado a diferentes conceptualizaciones, pero de cualquier manera los servicios públicos constituyen un espacio de actuación pública, donde el gobierno asume una obligación de asegurar a la sociedad una serie de satisfactores, sin ser necesariamente el agente de prestación directa. Así, los servicios públicos consistirán en la ordenación de elementos y actividades a fin de satisfacer una necesidad colectiva, implicando una participación, activa o pasiva de los gobiernos. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal los define como "actividad organizada que se realiza conforme a disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular, necesidades de carácter colectivo".

Y desde nuestra apreciación particular, esta definición conlleva lo que en esencia podemos definir como servicio público, porque éste no es solamente, —como lo definen los economistas—, una forma de dar trabajo a aquellas personas de pocos recursos o de poca educación, sino que implica el cubrir debidamente y bajo lineamiento, leyes y reglamentos jurídicamente establecidos la obligación de satisfacer esas grandes necesidades de una sociedad en un alto índice de crecimiento, en donde se encuentra hoy el mayor reto por parte del municipio, crear, establecer e implementar servicios públicos que cubran el alto índice de crecimiento poblacional.

Miguel Acosta Romero nos dice que el concepto de servicio público es: **"Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)".**³⁵

Pero también nos hace mención a que los servicios públicos no son simplemente un reglamento a cumplir al pie de la letra, sino que están enfrentados a cubrir una serie de cambios y necesidades variantes según el ritmo de vida de la sociedad a la que se prestan estos servicios.

"El contenido del concepto de servicio público que antes enunciamos, desde luego no es inmutable, ni mucho menos agota todas las posibilidades, pues una idea tan general y cambiante como es la de la necesidad básica o fundamental de la población, necesariamente variará de acuerdo con sus circunstancias históricas, de oportunidad política, espacio —temporales—, y aún diríamos, de ambiente y climatológicas".³⁶ Gran verdad encierran sus palabras, es tan variante como la población misma.

El jurista francés Maurice Hauriou, a su vez propone que el servicio público es: **"Un servicio técnico prestado al público de manera regular y**

³⁵ ACOSTA Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Segunda Edición, México, Porrúa, 1998. p. 742.

³⁶ Íbidem.

continua para la satisfacción de necesidades generales y por una organización pública".³⁷

Resumiendo diversas tendencias y elementos del servicio público, el profesor Alcides Greca formula la siguiente definición:

"Servicio Público es toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la Administración Pública, o indirectamente por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor costo, efectividad, continuidad y eficacia".³⁸

En efecto, corresponde al Municipio proveer los servicios públicos básicos, los que son de urgencia inmediata para la vida misma de la sociedad y proveerlos con la mejor eficiencia, efectividad y a satisfacción del usuario.

³⁷ cit. por QUINTANA Roldán, Carlos Francisco, *Derecho Municipal*, Séptima Edición, México, Porrúa, 1998. p. 433.

³⁸ GRECA, Alcides, *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal* cit. por QUINTANA Roldán, Carlos Francisco, *Derecho Municipal*, Séptima Edición, México, Porrúa, 1998. pp. 433-434.

3.3 CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En tratándose de clasificaciones, debemos admitir que la mayoría de ellas obedece a criterios subjetivos, sobre cuáles son las bases más firmes de clasificación y acerca de los puntos de vista que servirán para ella, con esta advertencia estimamos que la clasificación de García Oviedo es una de las más racionales:

- "a) *Por razón de su importancia: en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc.) y secundarios.***
- b) *Necesarios y voluntarios, según que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.***
- c) *Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria); los segundos, su uso queda a libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles).***
- d) *Por razón de competencia, se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos); los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistencia social).***

- e) **Por la persona administrativa de quien dependen se dividen, de acuerdo con nuestro marco jurídico: federales, estatales y municipales.**

- f) **Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categoría, todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos); los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia).**

- g) **Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares *uti singuli*, es decir, mediante prestaciones concretas y de terminadas, y otros que se aprovechan *uti universi*, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, el servicio de alumbrado público.**

- h) **Por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.**

- i) **Por su composición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de Derecho Privado".³⁹**

³⁹ GARCÍA Oviedo, cit. por ACOSTA Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, Segunda Edición, México, Porrúa, 1998. pp. 744-745.

Un principio importante por analizar es el precio de los servicios públicos; no hay concierto en la doctrina respecto al carácter lucrativo o gratuito de esos servicios. Los grandes servicios de defensa nacional, educación primaria, policía, etc., son gratuitos, hay otros, sin embargo, los *uti singuli*, en que se presenta una actividad directa que requiere las más de las veces una compensación especial, que la doctrina llama tasa, ésta es la cantidad de dinero que percibe el Estado (Federación, Estado, Municipio o ente descentralizado), en virtud o con motivo de la prestación de un determinado servicio en uso público o de una ventaja diferencial proporcionada por ese mismo servicio.

Como se observa la búsqueda por satisfacer necesidades corresponde al elemento central del servicio, pero éstas son de carácter colectivo contando con determinadas características y existiendo diversas modalidades para ello. De igual forma se suele considerar una actividad redistributiva en la prestación de los servicios, aunque no siempre se refleja en todos ellos. Se mencionan y se conocen como características de los servicios públicos las siguientes:

- Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
- Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- Carecen de propósito de lucro.
- Su régimen especial lo rige el derecho público.
- Satisfacen necesidades colectivas.
- Son consecuencia de la vida comunitaria.

- Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
- Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.
- Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

Aunque en la práctica algunas de estas características no son satisfechas, permite rescatar gran parte del sentido que tienen los servicios públicos, como es el hecho de ser actos cuyo usufructo o goce corresponde al derecho público; también puede subrayarse la responsabilidad de operación que exige reglas y normatividad clara. Esto último corresponde al mayor justificante para la intervención gubernamental, reconociéndole un rol de vigilante y agente normativo respecto de los servicios públicos.

Ahora bien, la prestación de servicios por parte del Estado requiere de un aparato burocrático con mayor o menor grado de especialización. Si la ejecución directa de las funciones inherentes a la prestación del servicio está a cargo de los organismos gubernamentales su grado de especialización será mayor. En la medida en que sólo recae sobre el gobierno la coordinación del servicio, su especialización en ciertas acciones será menor, pero también existirá una necesidad mayor de eficientar el control. De ahí la necesidad de tener una perspectiva clara al respecto.

"Así, el servicio público contiene un conjunto de factores que le dan razón de ser como tal, estos factores se derivan de los criterios siguientes:

- ***La organización y vinculación de los elementos disponibles para la prestación de los servicios públicos***
- ***La determinación de procesos y procedimientos específicos para realizar las actividades concretas que requiere la prestación***
- ***La base jurídico-administrativa que garantice la efectiva prestación de los servicios públicos***
- ***Los instrumentos y mecanismos para alcanzar propósitos y objetivos en la satisfacción de las necesidades sociales".⁴⁰***

Hemos visto en los puntos anteriores, las características generales, así como los factores de los servicios públicos. Ahora bien, veremos a continuación las principales características que debe tener un servicio público desde una perspectiva jurídica, en donde encontramos son las siguientes:

- El servicio público es una ordenación de elementos y actividades de la administración pública.
- Su fin es la satisfacción de una necesidad pública, pudiendo ser realizados en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.

⁴⁰ MEJÍA Lira, José, "Economía y Servicios Públicos Municipales" en *El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996. pp. 28-31.

- No tienen fines de lucro, —esta característica ya se mencionó en las generales, pero debido a su importancia la volvemos a presentar—.
- Su régimen jurídico especial lo rige el derecho público y es distinto al de los servicios privados, basado en normas específicas elaboradas por el sector público, así como en el caso de los fideicomisos que son regidos por la Ley de Sociedades Mercantiles.
- Requieren de la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

En el espacio municipal 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. Además corresponden a un mecanismo de legitimación y tienen un impacto social al permitir su prestación, una mejor calidad de vida a los diferentes grupos sociales. Por lo tanto, es vital para las autoridades municipales promover y generar el establecimiento de servicios públicos en el territorio municipal, es decir, en las cabeceras municipales y en las demás localidades de su jurisdicción. En pocas palabras podríamos decir que la capacidad y eficiencia con que el Municipio preste los servicios públicos, será la medida en que éste cumpla con su función principal; la importancia que revisten radica en que representan la parte más visible del gobierno municipal, ya que a través de ellos, se refleja el cumplimiento o el no cumplimiento de los programas de su administración y cómo responde a las demandas planteadas por la comunidad.

3.4 PRINCIPIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los principios de los Servicios Públicos, constituyen el fundamento que orienta la actividad técnica que implica la prestación de los servicios públicos a la comunidad. Tales principios básicos se mencionan y definen a continuación:

- a) Principio de Generalidad. - Cuyo sentido es plantear que cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada, tiene derecho y es sujeto a ser usuario y a la utilización y goce de los servicios públicos que se presenta en esta entidad.

- b) Principio de Igualdad. - No sólo se requiere una prestación general, sino también que ésta sea por igual a todos, sin discriminación de ninguna especie. Este principio significa que un servicio se 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.

- c) Principio de Continuidad. - Previene la interrupción de la prestación del servicio. Esto quiere decir que un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continúa,

buscando la satisfacción del interés social, o sea que la prestación de los servicios públicos no debe interrumpirse.

- d) Principio de Legalidad. - La generación y otorgamiento de los servicios se realiza en el marco de la ley, respetando los ordenamientos existentes o generando los convenientes a su prestación. Los servicios públicos deben apoyarse en un conjunto de normas y condiciones contenidas en la ley respectiva.

- e) Principio de Obligatoriedad. - Se refiere a la responsabilidad de otorgamiento por parte del gobierno. Este debe garantizar su prestación, sea él el prestatario directo o algún otro agente social, pero siempre cuidando su desarrollo y prestación mediante una clara reglamentación y/o normatividad ya que las autoridades tienen el deber constitucional de prestar los servicios públicos.

- f) Principio de Equidad. - Se refiere al equilibrio necesario en la prestación, pues no se persiguen fines de lucro. Por consiguiente debe analizarse el costo social y el particular al respecto, pero sin dejar descuidado es aspecto de hacerlo de la manera más eficiente y económica posible.

- g) Principio de Adaptación.- Considera que la prestación correspondiente a los servicios públicos se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes, para prestar un mejor servicio, acorde con el desarrollo social. Además se debe tratar de contar con los instrumentos y sistemas correspondientes a las características de los servicios.
- h) Principio de Adecuación.- Significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes del municipio.
- i) Administración de los Servicios Públicos Municipales.- La prestación de los servicios públicos implica una ardua tarea de los ayuntamientos, cuya realización va a estar dada en función de los elementos y recursos con los que cuentan.

Todos estos principios, y algunos más, buscan establecer valores de actuación que deben de perseguirse y respetarse cuando se está trabajando en un gobierno municipal. Esto además de las bases Jurídicas vigentes, y los ordenamientos existentes para cada uno de los espacios de gobierno.

3.5 SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

3.5.1 AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Existe un importante rezago en cobertura de agua potable, no logrando un crecimiento por arriba de la tasa poblacional. *"En 1980 existía un 70.2% de la población cubierta, mientras que en 1990 se calcula un 70.1% de la población cubierta. En cifras absolutas la situación cambia. En 1980 había 19 millones de personas sin servicio domiciliario de agua potable, mientras que en 1987 éstas eran 26 millones. Los centros urbanos más desarrollados son los mayormente beneficiados en la prestación de este servicios, pues cuanto mayor son las localidades, mayor es la cobertura, así mientras las localidades de más de 100,000 habitantes han venido mejorando su condición relativa, las de menos de 100,000 habitantes la han venido empeorando".*⁴¹

Durante los últimos 10 años la dotación de agua potable se ha concentrado en áreas de las zonas metropolitanas, y en menor proporción, en las ciudades medias. Las necesidades en el ámbito rural son amplias, y existen asentamientos humanos de tipo popular en las ciudades, donde la dotación del agua sigue sin realizarse. Si observamos las cifras de cobertura del servicio de agua podemos ver como el 30% de la población total no cuenta con el servicio.

Gran parte del reto es lograr una cobertura total, sobre todo tratándose de un servicio como el agua que es vital para la población en su conjunto. En

⁴¹ Ídem, pp. 56-57.

cierta medida se ha buscado eficientar el servicio de abastecimiento de agua mediante la creación de organismos descentralizados que administren el servicio, sobre todo con el interés de reciclar los ingresos, esto es, dedicar los ingresos por este servicio a obras y mantenimiento de la red de abastecimiento.

Otro de los problemas se refiere a la comercialización, no adecuada hasta ahora, de este servicio. Se calcula un total de 10 millones de tomas domiciliarias en todo el país, de las cuales sólo el 40 ó 45 por ciento cuentan con medidor de consumo. Se estima igualmente, que existen aproximadamente 500 mil tomas clandestinas.

La idea sería poder cobrar tarifas escalonadas o fijadas de manera exponencial, de tal forma que pague más quien más consume. Parte del impedimento para ello es la ausencia de medidores y su descompostura común donde sí existe, además de la existencia de un buen número de tomas clandestinas. Para ello se ha manejado una tarifación mayor para quienes no cuentan con medidor, sin embargo los problemas de cobro por los servicios también son importantes.

En contraste, la mayoría del agua llovida sobre el territorio nacional va a parar al mar, debido a que sólo se controla o se aprovecha la cuarta parte de la misma. Además, existe aún la posibilidad de explotar algunos pozos y fuentes de agua subterránea. En suma, faltan obras para retener, aprovechar y en consecuencia ampliar el abasto de agua a la población, la industria y demás actividades. Con adecuada infraestructura y el uso racionalizado se

evitaría, en gran parte, la conducción desde fuentes lejanas, con el consiguiente costo y deterioro ecológico.

El agua potable se liga naturalmente al sistema de alcantarillado que permite la descarga de las aguas servidas, y cuyo mal uso puede crear focos insalubres, afectando la salud y contaminando los mantos acuíferos, siendo necesario su manejo adecuado y en un enfoque integrado respecto del agua potable.

Se calcula de acuerdo al último censo de población y vivienda, una cobertura promedio del servicio de alcantarillado de un 49%, significando que el 51% de la población total carece de drenaje. En el medio urbano alcanza el 69% de cobertura, siendo las ciudades de Monterrey, México y Guadalajara, las de mayor cobertura con un promedio de 82%, lo cual contrasta con localidades de menos de 2 mil quinientos habitantes con solo un 9% de cobertura.

“En 1994 existían 256 plantas municipales de tratamiento de agua, con una capacidad de procesar 14 mil litros por segundo, lo cual corresponde a un 12% de la descarga total. De estas plantas operan adecuadamente el 20%, con poca eficiencia el 35% y están fuera de operación el 45%, equivaliendo a sólo un 15% de agua tratada”.⁴²

⁴² Ídem, pp. 59-60.

Ahora bien abocándonos solamente a los principales problemas que en enfrenta la recaudación por concepto de agua podemos mencionar los siguientes:

- Lentitud en el proceso de aprobación de tarifas cuando éstas tienen que ser autorizadas por el Congreso Local.
- Reflejo irreal del costo del servicio en las tarifas, las cuales en muchos casos no contemplan cuotas por el desalojo de aguas utilizadas, ni tampoco por el tratamiento de aguas negras.
- Carencia en la medición, tanto a nivel macro como de micromedición.
- Procesos administrativos ineficientes en la actualización del padrón de usuarios, la facturación y la cobranza.
- Baja calidad en los servicios, con interrupciones frecuentes que provocan la oposición de los usuarios para el incremento tarifario.
- Pérdidas de más del 40% en la red de distribución, por fugas y tomas clandestinas.
- Falta de concientización e información al usuario sobre el valor del agua y la necesidad de optimizar su uso.

Pareciera que el impacto de este servicio es la falta de redes que cubran la necesidad de los usuarios y que la administración municipal eficientara los sistemas de revisión, de mantenimiento, de implementación de medidores y cobro adecuado, pero no, el impacto que conlleva este servicio es profundo y económico, porque no se cuenta ya con la cantidad de agua

necesaria en la mayoría de las localidades urbanas como para cubrir las necesidades futuras, tanto de la población en general como la demanda industrial. Es por ello que se deben tomar medidas drásticas al respecto, porque el problema puede ser insuperable en un futuro cercano.

La prioridad de los municipios es la de alcanzar en la población en general el valor que constituye este vital líquido en la vida cotidiana y los múltiples usos industriales, hasta alcanzar un uso adecuado del agua.

A pesar de todo, es un hecho que en la actualidad la situación financiera del sector hidráulico es insuficiente para atender las demandas de agua potable y alcantarillado en los municipios del país, configurando un grave panorama cuya transformación constituye una tarea impostergable y de gran envergadura, sobre todo teniendo en cuenta la dimensión de los retos que plantea al desarrollo urbano municipal.

Por otra parte, hay estado donde los ayuntamientos de manera directa prestan el servicio de agua potable y en contrapartida existen estados en los que aún los presta el gobierno estatal.

En cuanto al alcantarillado, los Municipios tienen la facultad de prestar el servicio de alcantarillado, de gran importancia en los aspectos de urbanización, higiene y salud de la población. Sin embargo, esta facultad no se ha hecho extensa a la mayoría de los municipios. Además de que se ha dejado en el olvido la modernización y desarrollo de el tratamiento de las

aguas residuales, lo que ha originado que muchas de estas aguas aún contaminadas lleguen a ser fuente o recurso de riego en la mayoría de las pequeñas parcelas ocasionando graves pérdidas económicas para el Estado en el sector salud.

3.5.2 LIMPIA

Uno de los servicios públicos municipales que mayor dificultad presenta es el de Limpia y Aseo Público tanto por el equipo tecnológico necesario como por los insumos financieros requeridos. Simultáneamente, es un servicio fundamental en la vida de la comunidad y cuyo funcionamiento suele fungir como parámetro para la percepción y calificación de la administración municipal.

Este servicio comprende varias actividades, como son la limpieza de 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.

Afrontar el problema de generación de basura implica reconocer de antemano los efectos nocivos para la salud y aspectos desagradables, además de las afectaciones hacia el ecosistema. En particular este punto es de vital importancia, debido a que la mayor parte de los desechos se ubica

en zonas agrícolas, mantos acuíferos y en tiraderos a cielo abierto, con un efecto negativo para los ecosistemas. Muchas de las actividades de este servicio están regidas por la Ley General de Equilibrio Ecológico. Mas sin embargo nuestra población no cuenta con la educación y publicidad ecológica necesaria como para tomar providencias en la disminución y reciclado de basura.

Las características de los desechos son variables, y en cada espacio urbano cambian en composición, no obstante se reconoce que en los espacios metropolitanos se incrementa el tipo de basura de empaque, aunque sigue prevaleciendo en México el manejo de basura de tipo orgánica. La media mundial de desechos orgánicos se calcula entre 29% y 42%. En México, la mayor parte de los desechos son del tipo orgánico, mientras que en los Estados Unidos corresponde a una quinta parte solamente. El elemento preocupante es la ubicación de casi un 60% de los desechos sin un control.

Los problemas en el servicio de limpia comprenden aspectos variados como son la falta de sistemas adecuados de acopio, falta de manejos diferenciados por tipo de basura, carencias en los procesos de recolección, carencias en la transportación, falta de prácticas sanitarias, ausencia de una política que permita un aprovechamiento racional de los desperdicios, falta de barreo de lotes, falta de infraestructura o de una política para la limpieza de banquetas, calles, fachadas y lugares públicos, limitada participación de la ciudadanía en la limpieza y saneamiento público, falta de procesos de concienciación y de demanda de cooperación de la ciudadanía en el manejo y recolecta de basura, falta de aplicación de la reglamentación municipal

respectiva, monopolios en los procesos de recolecta y pepeneo, entre otros aspectos.

Éste es un servicio público que consiste en la recolección y destino de basura y desechos; a fin de preservar el medio, requiere la colaboración de los vecinos para mantener limpias las calles y los lugares públicos.

Existen tres posibilidades para resolver el problema de la basura:

- Industrializarla, mediante la selección de sus componentes, con el fin de reutilizar los metales, el papel, el cartón, y emplear la materia orgánica como fertilizante;
- Incinerarla, para eliminar los riesgos que producen los tiraderos al aire libre, tales como plagas de moscas, malos olores y focos de infección, pero esto requiere consideraciones sobre la posible contaminación del ambiente, en particular del aire;
- Hacer rellenos sanitarios, utilizando la basura para rellenar depresiones en terrenos que, posteriormente, al ser cubiertos por una capa de tierra, pueden convertirse en zonas verdes. Pero aquí se corre el riesgo de infecciones severas en las personas que acuden a recrear a estas áreas verdes, ya que en el momento de combinarse químicos, alimentos, metales y plásticos, en algunas ocasiones se vuelven hasta detonantes.

En nuestro país la basura todavía es parte de un problema, mientras que en otros países es fuente de ingresos para las personas implicadas en la

recolección adecuada de ella, es aquí donde vale la pena poner mucha atención para que el Municipio en lugar de coartar o gastar recursos, busque el camino adecuado para introducir un mejor método o sistema de manejo de basura.

3.5.3 MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO

La función de promoción y organización del abasto en el Municipio en lugares fijos de acuerdo a las características económicas de un territorio, ha sido, desde siempre, atribución de la autoridad municipal.

La construcción y organización de mercados municipales y centrales de abasto presenta diferentes problemas, tomando en cuenta que en la mayoría no existen los recursos de origen en los presupuestos municipales para su realización.

Este servicio consiste en la construcción, mantenimiento y operación de centrales de abasto y mercados para la comercialización de productos perecederos y de consumo básico. No requiere que el ayuntamiento tenga puestos o locales comerciales. La actividad principal de los gobiernos municipales en este caso ha sido la construcción de los mismos, tendiéndose a una privatización en relación a la operación y propiedad final, lo cual descarga de funciones y actividades al ayuntamiento y permite exigir, mediante reglamentos, el buen acondicionamiento de los mercados y lugares orientados a la comercialización.

Se debe buscar en este tipo de servicio la existencia de la competitividad y la funcionalidad, esto es, propiciar las oportunidades de la competencia y permitir el libre acceso tanto a productores y comerciantes individuales como a los agrupados. Para ello deben tenerse políticas de ubicación, de acceso y de promoción y venta uniformes, donde los ciudadanos puedan acceder en igualdad de circunstancias.

Referente a los servicios de mercados y centrales de abasto se admite la existencia de problemas graves de tipo administrativo y en general han sido deficitarios cuando son administrados por el propio ayuntamiento. Esto debido, principalmente a las bajas tarifas cobradas a los locatarios o usuarios del mercado, quienes muchas veces no asumen la realización de actividades de acondicionamiento, mantenimiento y mejoras de los mercados.

La obtención de créditos, así como la organización de los interesados en participar en este tipo de proyectos, siempre se tornan complejas, toda vez que se trabaja con grupos de escasos recursos o demandantes de empleo que ya establecidos se convierten en presión social para el propio Municipio, al no permitir el cobro de cuotas de recuperación de inversión actualizadas y necesarias, apoyándose en el peso político que representan ante la comunidad por la función que desempeñan en la economía del Municipio.

Esto ha traído como consecuencia deficiencias en el mantenimiento de los inmuebles, carencias de recursos para invertir y mejorar los servicios del mercado, descuido de los bienes propiedad del ayuntamiento. Además se

suelen presentar conductas de apatía de los locatarios para asumir por su cuenta, cuando es propiedad del ayuntamiento, las mejoras y mantenimiento a los edificios y existen muchas veces subarrendamientos, que dificultan estas labores.

A esto se suma un sistema de comercialización mediante el ambulante cuya problemática reviste matices sociales, económicos y políticos. En varios municipios metropolitanos se ha buscado dar alguna salida al problema limitando el ambulante, reglamentándole y hasta buscando el cobro de derechos respectivos, sin embargo muchos de estos grupos se mantienen por apoyos diversos y otros se encuentran fuera de control. La sugerencia al respecto ha sido lograr procesos de concertación entre los involucrados, sin descuidar el manejo y manipulación que en estas situaciones puede presentarse por parte de líderes e intereses políticos.

Adicionalmente, las deudas que se contraen para la construcción de mercados se trasladan de administración en administración y el elevado costo de los intereses frente a la escasa capacidad de recuperación de los créditos otorgados, se ha convertido en un verdadero problema para la mayoría de los ayuntamientos.

3.5.4 PANTEONES

Los panteones, en muchos casos, carecen de servicios básicos y curiosamente también son en buena medida deficitarios, cuando son

propiedad del ayuntamiento. ***"Existe déficit en este servicio, no logrando satisfacer las necesidades de cobertura, además de la presencia de ciertas conductas sociales que dificultan su ampliación y cobertura (existen aun resistencias para la cremación de cuerpos, en parte porque hace algunos años la iglesia católica lo prohibía, se prefiere estar bajo tierra y no en gavetas, se busca el "monumento faraónico" en las tumbas, entre otros aspectos)".***⁴³

El servicio de panteones está íntimamente ligado a las tradiciones populares de los Municipios. Los cementerios, a pesar de la función que representan, son en algunos casos sinónimos de olvido y múltiples irregularidades, siendo frecuente el establecimiento de comercio desorganizado en sus áreas aledañas.

En este sentido, nuevas técnicas y hábitos sociales han venido a sustituir su manejo y administración encontrándose al igual que otros servicios públicos municipales en una transición en la que se busca eficiencia y orden, siempre salvaguardando los intereses de las clases populares y los sentimientos tradicionales de la población.

"Este servicio regularmente consiste en venta o renta de derechos de predios, 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

⁴³ QUINTANA Roldán, Carlos Francisco, op. cit. p. 440.

los restos humanos áridos. Además, el panteón municipal debe contar con una fosa común para los restos no identificados, y conservar y desarrollar ciertos servicios, como pueden ser el de la capilla, elemento con una connotación social importante, donde se toma en cuenta la idiosincrasia de la comunidad".⁴⁴

Para recibir el servicio se pagan cuotas por los derechos de utilización, cuyo problema es que son muy reducidas e incluso en muchos casos la prestación del servicio es gratuita. La saturación de espacios para inhumación es frecuente en este tipo de servicios, pero también existen problemas de planeación en cuanto su ubicación y desarrollo, y sobre todo, falta de mantenimiento, conservación y vigilancia. Se postula su ubicación fuera de las localidades, sin embargo en algunas ciudades, los panteones se encuentran al interior del centro urbano. También se presentan problemas de registros.

Este tipo de servicios debiera ser rentable, pues se recibe un pago por la utilización de un espacio, el cual debe ser prestado de manera temporal, exhumando después el cadáver para su colocación en un osario, cuyo servicio también puede ser cobrado. Esto sin dejar de reconocer el papel social que en ocasiones tiene o debe tener este tipo de servicio. La participación privada en él puede ser altamente redituable, sin embargo, los rangos de cobertura son limitados a los altos estratos de la población debido a los altos costos de la venta o renta de espacios que efectúan este tipo de negocios.

⁴⁴ MEJÍA Lira, José, op. cit. p. 70.

3.5.5 ALUMBRAMIENTO PÚBLICO

Los objetivos del alumbrado público son en grandes rasgos los siguientes:

- Facilitar el desplazamiento nocturno de personas y vehículos;
- Contribuir a crear condiciones de seguridad para la población en su vida cotidiana;
- Permitir el disfrute de la ciudad: acceso a los servicios que ofrece;
- Favorecer el goce de la fisonomía urbana y los espacios abiertos, como plazas y calles peatonales, en especial en zonas históricas y monumentales;

El servicio público de alumbrado, se realiza manteniendo en operación eficiente y económica la red de alumbrado público y garantizando el oportuno abastecimiento de la energía eléctrica que requiere la población. Este abastecimiento lo efectúa la Comisión Federal de Electricidad (CFE), como ya se mencionó con anterioridad, de acuerdo con un contrato de servicio con el ayuntamiento.

Los elementos necesarios para prestar el servicio de alumbrado público son de tres tipos:

- Infraestructura: está constituida por la red de alimentación de energía para alumbrado público;

- Equipamiento: consiste en el equipo de postes, pedestales y luminarias, y el sistema de control y protección para su funcionamiento; y

Recursos Administrativos: para efectuar el mantenimiento y supervisión del sistema.

La gestión del alumbrado público es el proceso de administración urbana que tiene como propósito la eficaz prestación del servicio; considera tres tipos de funciones:

- De Planeación: tiene por finalidad asegurar el adecuado diseño y planificación del sistema;
- De Operación: tiene por finalidad el eficiente funcionamiento del sistema; esta actividad incluye tareas de supervisión y mantenimiento; y
- De Control: tiene como propósito asegurar que el sistema funcione de acuerdo con las normas establecidas, eliminar las deficiencias y reducir los costos.

El alumbrado público presenta grandes problemas de cobertura y aún no se ha logrado un cobro suficiente para cubrir los gastos que implica. Además presenta una concentración en las cabeceras municipales, en áreas

comerciales o industriales y en zonas habitacionales de estratos altos y medios. Se calcula una cobertura media a nivel nacional, de acuerdo a los datos del último censo, de 40% de la superficie de centros de población.

En buena medida los equipos utilizados son obsoletos y de alto consumo de energía, existiendo baja intensidad de iluminación en ciertas zonas. En ocasiones se presentan dificultades, tanto financieras como de otro tipo, para reponer las luminarias. El vandalismo es otro problema para este servicio, pues las luminarias y parte del equipo es destruido por grupos de vándalos.

Este servicio debiera surgir de los procesos de planeación urbana, sin embargo se presenta más por presiones o demandas específicas de grupos comunitarios o de fraccionadores, lo cual no permite un desarrollo organizado, sistemático y vinculado a otro tipo de servicios. En consecuencia, vuelve a reforzarse la necesidad de una planeación urbana, mediante la cual se diseñe el desarrollo de los diversos servicios municipales, de forma coordinada, planeada e integrada.

Si bien la realización de instalaciones vendría a ser responsabilidad de los ayuntamientos, varios de ellos convienen con la Comisión Federal de Electricidad esta actividad. Los proyectos de vivienda masiva incluyen dentro de los presupuestos la construcción de la red de alumbrado público, la cual una vez instalada se entrega para su operación y mantenimiento a las autoridades municipales, o en algunos casos al conjunto de residentes. También se realizan ampliaciones de redes mediante obras por cooperación.

3.5.6 SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO

La seguridad pública sigue siendo uno de los retos en la mayor parte de los municipios y en varios de ellos aún no se resuelve la coexistencia de diversas corporaciones actuando en este ámbito. Debe entenderse que este servicio tiene carácter preventivo, pues en ocasiones se pretende, erróneamente perseguir delitos. Su objetivo es otorgar seguridad a la ciudadanía, prevenir delitos y regular el tránsito vehicular y peatonal.

Los problemas en este servicio son variados, pero los principales se concentran en la falta de capacitación del personal, el uso de métodos arcaicos, falta de instrumental y de equipo, bajos salarios y políticas de integración que propician corrupción o poco interés en satisfacer adecuadamente las labores asignadas y alta rotación del personal de las corporaciones. Los costos de este servicio son financiados directamente por la administración municipal, por lo cual rara vez se busca el incrementar sueldos y salarios, mejorar los equipos o modernizar integralmente este servicio.

Éste correspondía a uno de los servicios donde se afirmaba que "no puede concesionarse en ningún caso", pues corresponde a una de las actividades de gobierno fundamental. No obstante existen concesiones que han dado cabida a corporaciones auxiliares de tipo preventivo. En estos casos se requiere una adecuada vigilancia y control por parte de los ayuntamientos y la misma ciudadanía.

El desarrollo de este servicio requiere considerar variados aspectos, como son la planeación urbana, de donde se analizarán los procesos mediante los cuales pueda operarse más adecuadamente la circulación vehicular; los trazados de las calles y su circulación, buscando la mayor funcionalidad y que reviste aspectos culturales y de valores; las zonas de diversión y esparcimiento, primordialmente las que implican grandes aglomeraciones, las relacionadas al consumo de bebidas alcohólicas, las nocturnas, entre otras.

Los elementos esenciales de un sistema de seguridad pública son los siguientes:

- Estructura institucional, conformada por los órganos de gobierno responsables de ejercer las atribuciones de seguridad pública;
- Esquema de coordinación entre las autoridades estatales y federales de seguridad pública;
- Normas y reglamentos;
- Cuerpo de servidores públicos;
- Recursos técnicos: de informática, telecomunicaciones y equipos especializados para la seguridad pública;
- Instalaciones y equipos especializados;
- Estrategia de comunicación social; y
- Esquema de participación social y de organizaciones no gubernamentales.

Las principales funciones operativas de seguridad pública son:

- De Prevención: que incluye diversas tareas relacionadas con la orientación y educación de la población, pero especialmente las requeridas para prevenir las condiciones sociales que favorecen las conductas ilícitas.
- De Vigilancia: es la tarea permanente de velar por la seguridad de la comunidad; incluye la función de vigilancia especializada, en forma directa o mediante cuerpos auxiliares, como por ejemplo en bancos y comercios.
- De Control: implica la intervención directa, cuando se presentan circunstancias que alteren la paz pública, de acuerdo con lo que establezcan las leyes, así como acciones específicas como las requeridas para proporcionar auxilio en caso de desastres y en concentraciones y actividades urbanas de carácter masivo.

3.5.7 RASTROS

El servicio de rastros es administrado directamente por los propios ayuntamientos o por concesión a los particulares, siendo de especial importancia los derechos que aquél cobra por concepto de matanza. Estos derechos, que son establecidos por los congresos locales, en ocasiones son muy bajos y no están actualizados ni clasificados adecuadamente de acuerdo a la demanda de la zona, lo que representa una recaudación mínima de ingresos para la autoridad municipal.

Este servicio consiste en la construcción, equipamiento y operación de instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de animales mediante procedimientos adecuados. Reviste una gran importancia dado que permite un manejo sanitario de los productos cárnicos a ser consumidos.

Los rastros se clasifican de acuerdo al tipo de actividad que realizan, su equipamiento y finalidad para la que fueron creados, siendo los más comunes los de tipo de Inversión Federal y los de Tipo Inspección de la Secretaría de Salud. Los primeros, además de prestar los servicios básicos permiten una industrialización de los productos derivados de la carne.

Sus principales problemas se refieren a la poca cobertura a nivel nacional, dado que no existen en el número requerido. Esto debido a los altos costos de construcción y equipamiento de este servicio, mismos que no suelen ser recuperados por los ayuntamientos, subsidiando así, a quienes están involucrados en las actividades relacionadas al rastro (introducción de ganado, comercializador, etc.). Esta situación, además de otros aspectos, ha permitido la proliferación de la matanza clandestina con las consecuencias negativas ya conocidas en la salud de la población que también ocasiona altos costos en las institucionales gubernamentales de salud.

Por otra parte muchos de los rastros existentes no cuentan con los equipos modernos y adecuados para el sacrificio y manejo del ganado, lo cual reitera la problemática antes señalada, además de generar ineficiencias,

producción de mayores toxinas a los animales, problemas de manejo y almacenamientos, entre otros problemas.

La creación de nuevos rastros presenta la dificultad que entraña el hecho que los particulares, para incursionar en estos proyectos, exigen razonablemente tasas de recuperación atractivas. Además, las normas técnicas de salubridad e higiene imponen costos crecientes para su cumplimiento.

Por otra parte, el ayuntamiento se ve obligado a proporcionar servicios colaterales para la eficiente prestación de servicio y aún cuando desempeña funciones de autoridad fiscal, lo recaudado por tal concepto no permite cumplir con las necesidades que impone el servicio.

3.5.8 CALLES

Una de las formas de apoyo para el desarrollo urbano municipal es el servicio público de calles, contemplando el trazo, diseño y alineación de las vías de acceso y tránsito que integran el sistema de vialidad y tráfico de vehículos y peatones además de su construcción, mantenimiento, ampliación y embellecimiento, de acuerdo a las necesidades de cada comunidad.

A este servicio se suman las obras de guarniciones y banquetas, así como los empedrados y edificación de glorietas y rotondas, los que están vinculados al sistema integral de planeación urbana.

De este modo, el trazo y pavimentación de calles, que pueden considerarse como una obra pequeña o secundaria, es el esquema inicial del desarrollo integral de un Municipio al tener que vincularse en su planeación con tareas de uso de suelo, ornatos y forestación, zonas de abasto, recreación, escolares y laborales. Dentro del servicio de calles está incorporada la definición de la nomenclatura y numeración de calles y casas, la cual representa uno de los problemas cotidianos a que se enfrenta la autoridad municipal y que demanda promover una mayor colaboración vecinal.

"Este servicio presenta un gran déficit en cobertura pues no se llega al 50% de los requerimientos urbanos en los distintos centros de población".⁴⁵

El problema fundamental en este servicio es el alto costo y las condicionantes para generar la infraestructura primaria. Esto ha llevado a los ayuntamientos a la realización de obras por cooperación o solicitar apoyos de los otros ámbitos de gobierno. Esta situación también ha llevado a generar obras de pavimentación o bacheo con materiales poco adecuados o de baja calidad, significando muchas veces un gasto inútil, pues al poco tiempo se requiere nuevamente del cubrimiento y bacheo de las calles.

Este servicio no sólo tiene como objetivo la funcionalidad de la movilización a través de los centros urbanos, pues existe una imagen y

⁴⁵ QUINTANA Roldán, Carlos Francisco, op. cit. p. 434.

paisaje arquitectónicos necesarios y con un contenido simbólico y valorativo, donde la apreciación de fachadas, edificios, áreas verdes y mobiliario urbano exige un buen medio de presentación, armonización y visión de conjunto respecto de calles y banquetas.

3.5.9 PARQUES, JARDINES Y RESERVAS NATURALES

Las áreas verdes son aquellas superficies dentro de la ciudad destinadas al uso público, o bien aquellas áreas periféricas previstas para la preservación ecológica y de reserva para el crecimiento urbano. En algunos casos, estas áreas cuentan con vegetación, jardines, arboledas, cuerpos de agua y edificaciones pequeñas complementarias de servicio a la población.

Un parque es una superficie de terreno arbolada o jardinada que se destina a usos sociales, culturales, deportivos, educativos y recreativos; puede ser de carácter público o privado. En algunas ciudades constituye una parte importante del patrimonio ambiental y sitio tradicional de convivencia.

Dependiendo del tamaño de la ciudad y según los usos y destinos previstos para las áreas verdes en espacios abiertos, éstas se pueden clasificar en:

- Plazas y explanadas
- Jardines y Parques: pueden variar en tamaño y funciones, los principales son:

- Jardines y parques de barrio o colonia, de hasta una hectárea de extensión;
- Jardines y parques para un sector de la ciudad, de una a cinco hectáreas de extensión;
- Jardines y parques metropolitanos de más de cinco hectáreas, constituyen pulmones para la ciudad;
- Jardines y parques ecológicos; ésta es una modalidad de espacios naturales recreativos que cumplen una función de preservación ambiental, pero también de educación y concientización sobre la prevención y mantenimiento de nuestra áreas verdes; y
- Parques regionales o nacionales; existe un régimen especializado de reservas naturales, parques estatales y nacionales, donde se encuentran directamente implicados para su conservación y mantenimiento los gobiernos federal, estatal y, en ocasiones, el municipal.

Este servicio urbano de especial importancia ambiental tiene como propósito el cuidado y mantenimiento de las áreas verdes, parques y jardines de la ciudad. Incluye las labores de jardinería y conservación de zonas arboladas y áreas jardinadas en camellones, plazas, fuentes y otros espacios públicos.

Aunque también podríamos decir que corresponde a un servicio que primariamente está orientado a la recreación, esparcimiento y convivencia

social, además de ser un aspecto ornamental, sin embargo hoy en día se le ha asignado también un papel ecológico, principalmente en las grandes urbes, que requieren "pulmones" naturales para mitigar los efectos de la contaminación atmosférica.

A medida que crece la urbanización se van violentando los ecosistemas naturales, creando efectos colaterales, cuya mayor significación se corresponde al deterioro de la flora, la fauna y el clima. De ahí la seria necesidad de un cuidado, desarrollo y educación de esta actividad, mediante la cual pueda mitigarse el efecto negativo de la gran urbe.

"Sin embargo aún restan muchos esfuerzos en este sentido. Se calcula que en las ciudades medias existe un déficit del 50% en relación a los metros cuadrados por habitante. Y de todos es conocido el gran problema de la contaminación del aire en los centros metropolitanos del país".⁴⁶

Vale la pena reflexionar al respecto de que muchas personas guardan la idea de que la contaminación atmosférica afecta solamente a las grandes ciudades o a la población que vive en ellas, pero esto es una falacia, en realidad la naturaleza está formada de ciclos y toda la población de nuestro país llega a ser afectada negativamente ya sea con sequías, con el aumento

⁴⁶ Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados LVII Legislatura, *ABC del Gobierno Municipal*, México, 2000. pp. 194-195.

de los grados de temperatura, en algunos casos con inundaciones y demás catástrofes ambientales que sufre y enfrenta el ecosistema.

De igual forma que en el servicio anterior, su principal problema corresponde a los costos de equipamiento e infraestructura, existiendo problemas también de personal y de costos de mantenimiento, dado que es un servicio absorbido en su financiamiento por el ayuntamiento.

3.6 REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresamente indica la obligación que tienen los ayuntamientos de dar respuesta a las necesidades colectivas de los habitantes de un municipio, a través de la atención de los servicios municipales, como lo dispone la fracción III del artículo 115.

3.6.1 BASES PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En México existen tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), cada uno de los cuales encuentra definido su marco de actuación dentro de la normatividad específica de cada caso, enmarcados en la ley suprema: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En tiempos recientes la esfera de competencias asignada a instancias estatales

y municipales, muestra una tendencia a aumentar en un intento por hacer de éstas, instrumentos capaces de responder directamente a una mayor cantidad de atribuciones. En este sentido podemos comprender las modificaciones hechas en México al artículo 115 constitucional aumentando las atribuciones asignadas al municipio.

Con respecto a las reformas y modificaciones que ha sufrido el Artículo 115 constitucional, no haremos en este capítulo mayor mención, ya que el tema completo se presentó en el primer capítulo de este trabajo de tesis, donde se pudo abordar con mayor detalle y detenimiento.

Así pues, podemos decir que con referencia a los servicios públicos municipales, el Artículo 115 fracción III, precisa "***...los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:***

- a) ***Agua Potable y Alcantarillado.***
- b) ***Alumbrado Público.***
- c) ***Limpia.***
- d) ***Mercados y centrales de abasto.***
- e) ***Panteones.***
- f) ***Rastros.***
- g) ***Calles, Parques y Jardines.***
- h) ***Seguridad Pública y Tránsito.***

- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera".⁴⁷***

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

En esta última parte se deja abierta la posibilidad de que los municipios se coordinen para mejorar la prestación de los servicios que presten a la comunidad. Es importante señalar que la fracción II del mismo artículo otorga al municipio personalidad jurídica propia y manejo de su patrimonio. Así mismo, se faculta a los Estados para la celebración de convenios con los municipios. Se ha ampliado, en algunos estados, el conjunto de servicios a otros campos, principalmente los de asistencia social y algunos relacionados con cuestiones urbanas, en vista del ordenamiento de la fracción y del artículo 115 constitucional.

"Asimismo, de la fracción III del artículo constitucional, se desprenden tres aspectos que son dignos de observar:

- l) Los servicios públicos municipales que se indican, sólo son de manera enunciativa, mas no limitativa, es decir que***

⁴⁷ MEJÍA Lira, José, op. cit. pp. 34-35.

según los recursos y tipologías municipal serán los servicios que el municipio preste.

2) *La posibilidad de asociación con otros municipios, sobre todo conurbados, para la eficaz prestación de un servicio público.*

3) *Sólo se expresan los servicios públicos a cargo del municipio aunque no se conceptúa el término servicio público*".⁴⁸

Existiendo 32 estados autónomos en México, cada una de sus Constituciones marcan las competencias específicas de los servicios a prestar por parte de los municipios integrantes de la entidad. Consideran además las facultades de convenio entre estados y municipios e intermunicipales, así como las respectivas bases para que estos se lleven a cabo. Los servicios contemplados por la constitución federal son retomados por los ordenamientos estatales previendo la participación de los gobiernos estatales en su prestación y, en caso necesario, atendiéndolos directamente, generalmente ante la incapacidad del municipio para hacerse cargo de ellos. Normalmente debe buscarse la existencia de un convenio entre municipios y Estado para este caso, para dejar en términos legales adecuados dicha prestación.

También dentro de las constituciones locales se ratifica la capacidad de los ayuntamientos en la expedición de los Bandos de Policía y Buen

⁴⁸ LÓPEZ Sosa, Eduardo. op. cit. pp. 183-184.

Gobierno, de los Reglamentos -buscando la existencia de uno de ellos para cada servicio público-, de circulares y diversas disposiciones administrativas de observancia general.

De este modo: ***"...se otorga a los ayuntamientos la facultad reglamentaria que significa la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general". Esta facultad les permite generar las normas pertinentes para los servicios".***⁴⁹

Las leyes orgánicas, también denominadas Código Municipal, son expedidas por cada uno de los Congresos Estatales, tienen el propósito de reglamentar las normas de las Constituciones Locales en el ámbito municipal. La Ley Orgánica del Municipio Libre contiene las disposiciones constitucionales que rigen la prestación de los servicios públicos municipales y las bases normativas de la organización, el funcionamiento y la operación de los mismos.

Usualmente, las Leyes Orgánicas Municipales contemplan un apartado específico para normar la prestación de los servicios públicos

⁴⁹ MEJÍA Lira, José, op. cit. p. 38.

municipales, mismo que los ayuntamientos se encargan de reglamentar. Generalmente, este apartado contiene:

1. La facultad del municipio para hacerse cargo de la prestación de los servicios públicos contemplados en la Constitución local.
2. La posibilidad de realizar convenios y/o acuerdos intermunicipales o con la Entidad Federativa con el propósito de brindar una mejor prestación de servicios.
3. Establece los servicios susceptibles de ser confeccionados, y los no concesionables (por ejemplo, seguridad pública y tránsito, agua potable, alcantarillado y alumbrado público), indicando previamente los de prestación directa por el municipio. Así mismo, determina los procedimientos y requisitos de concesión, nulidad y cancelación de la misma.
4. Se contempla la posibilidad de establecer la requisa de los bienes destinados a la prestación de servicios públicos, si éstos son prestados en forma inadecuada e irregular, o las condiciones mediante las cuales puede finiquitarse la concesión.
5. Ratifica y establece las normas generales para la celebración de convenios entre municipios relativos a la prestación de servicios.

Finalmente, los Bandos de Policía y Buen Gobierno contemplan, en general, la existencia de un capítulo o sección relativa a los servicios

públicos, estableciendo de igual forma las condiciones y modalidades de concesión y haciendo también referencia a las obras públicas. Dentro de estos capítulos se determina e identifican los servicios públicos municipales, y se mencionan las formas de administración que asumen.

Para cada uno de los servicios públicos se señalan, generalmente, los derechos y las responsabilidades de los usuarios y los encargados de prestarlos. Se identifican las disposiciones de funcionamiento y, en algunos casos, las sanciones a los usuarios al no observar dichas disposiciones. En estos bandos se sancionan también las diversas actividades permitidas y las limitadas en el municipio, parte de las limitaciones se refieren a las cuestiones referentes a la protección ecológica, y en ocasiones se refieren a cuestiones del desarrollo urbano.

De acuerdo a la complejidad de la administración municipal, los ayuntamientos expiden reglamentos para la prestación de los servicios. Esto se fundamenta en la facultad reglamentaria especificada en las Constituciones Federal y Estatal. Así, la estructura y composición de los reglamentos tienen una relación estrecha con la situación particular del municipio en términos de su capacidad administrativa y las condiciones de su contexto.

En términos generales, los reglamentos identifican el órgano responsable de la operación del servicio público, su forma de prestación, que puede ser directa, por medio de organismos descentralizados, a través de empresas paramunicipales, vía fideicomisos, por la concesión, por convenio

estado-municipio, o bien por asociación municipal. Ahí se señalan las condiciones mediante las cuales puede llevarse a cabo el servicio. Establece también las obligaciones y los derechos de los usuarios, las formas de financiamiento y las sanciones e infracciones derivadas del incumplimiento de las disposiciones establecidas en dicho reglamento.

CAPÍTULO CUARTO

FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

PÚBLICOS

En México los Ayuntamientos, como órganos de gobierno municipal, son gestores y, en la mayoría de los casos, decisores e instrumentadores de respuestas y/o soluciones a los requerimientos básicos de la comunidad. Esta función se hace explícita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según hemos señalado, así como en otros ordenamientos.

Generalmente se contemplan las principales formas de prestación mediante la cual los Ayuntamientos han de cubrir dichos servicios. Dentro de estas formas destacan las siguientes:

4.1 PRESTACIÓN DIRECTA O CENTRALIZADA

El ayuntamiento se responsabiliza en forma absoluta de todo el proceso de prestación del servicio. Usualmente se crea una unidad administrativa dedicada exclusivamente a tal fin. Esta es la forma más común en México, y el financiamiento y operación recaen en los propios recursos presupuestales. Algunas leyes municipales señalan la existencia de servicios que solamente pueden prestarse de manera directa, cuyo ejemplo principal es el de la Seguridad Pública.

Bajo esta forma de administración, el ayuntamiento deberá girar instrucciones al órgano administrativo responsable de los servicios públicos para que tome las medidas necesarias para el buen funcionamiento de dichos servicios. Esto exigirá contar con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, que se encarguen directamente de la prestación de un servicio público. Además de requerir un conjunto de personas destinadas a la atención de todos los asuntos relacionados a todos y cada uno de los servicios que se presten bajo esta modalidad.

En esta opción el ayuntamiento tiene el control absoluto del proceso de prestación: producción, distribución, operación, recuperación de costos, financiamiento, etc. La reglamentación es diseñada apeguándose a los requerimientos, necesidades y características concebidas por la propia administración municipal, y los objetivos, metas y programas se incorporan en forma automática al Plan de Trabajo, existiendo una congruencia con el resto de las acciones gubernamentales.

Las desventajas es que se requiere contar con una unidad administrativa responsable, con el consiguiente crecimiento de la estructura orgánica. Los gastos presupuestales se incrementan por el personal necesario para la administración del servicio, los costos de operación y mantenimiento son absorbidos por el propio ayuntamiento. Además, cada uno de los servicios demanda la compra de equipo o de su arrendamiento, y en ocasiones exige la compra de tecnología o el manejo especializado de algunos procesos. Los recursos para operar el servicio se ven condicionados por el Presupuesto Anual del Municipio, trastocando muchas veces a los servicios por las modificaciones de política o manejo presupuestal.

Bien definida la idea nos la presente Gabino Fraga al decirnos que: **"...la municipalización de los servicios públicos realizada en la práctica respecto de algunos de ellos, como son los de provisión de aguas, alumbrado público, etc., presenta ventajas desde el punto de vista económico para los municipios, puesto que tales servicios constituyen fuentes de ingresos. Esa municipalización constituye, además, una de las pretensiones de los regímenes socialistas, porque por medio de ella la comunidad recibe directamente la utilidad por la explotación de los servicios que, en otra forma, iría a parar a manos de contratistas o concesionarios que sólo intervienen por motivos de lucro. Sin embargo, en contra de tales razones se ha objetado que la intromisión política en el manejo de empresas que pueden organizarse comercialmente ha sido experimentado en la práctica con funestos resultados para los servicios que, en la mayoría de los casos, lejos de obtener utilidades arrojan déficits de consideración que tienen que soportar los contribuyentes, y sin que sea tampoco una razón de menor importancia la de que esos mismos intereses políticos no son suficiente garantía para la continuidad y la regularidad de los servicios, ni constituyen motivo de impulsión para el mejoramiento de los propios servicios".**⁵⁰

Ahora bien, la prestación de los servicios públicos municipales en forma centralizada, es aquella en la que la administración asume en forma directa y exclusiva sin la participación de particulares en la prestación de determinados servicios, que por su trascendencia se consideren de interés público; como es el caso de la seguridad pública, la policía preventiva que se

⁵⁰ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*. Vigésimocuarta Edición, México, Porrúa. 1985. pp. 225-225.

encuentran bajo el mando directo del Presidente Municipal garantizando que las políticas y las modalidades sean establecidas directamente por él.

La historia nos ha demostrado que el centralismo nunca ha logrado cubrir las expectativas de los que la implementan. Por ejemplo, en caso de que los municipios optaran por la centralización de los servicios, solamente bajo el mando y la autoridad de una persona, se enfrenta la problemática de que los servicios municipales lleguen a formar una inmensa complejidad dando como resultado que no se logre cubrir las necesidades de la sociedad, que estos servicios tienen como fin principal.

4.2 DESCENTRALIZADA

4.2.1 ORGANISMO DESCENTRALIZADO

A través del establecimiento de un órgano administrativo se transfiere la prestación de un servicio hacia esa unidad con el propósito de desvincularla del resto de la administración municipal, aunque dicho órgano carece de autonomía jurídica y financiera respecto del ayuntamiento. En este caso el organismo descentralizado queda sujeto a los términos legales en que se suscriba la transferencia de funciones y creación del órgano en cuestión. Actualmente el servicio de agua potable está siendo prestado mediante organismos operadores del servicio de agua potable, exigencia en gran medida impuesta a los municipios, para favorecer la utilización clara de los recursos en un servicio particular.

La descentralización es una forma de organización administrativa, mediante la cual se crea un órgano con personalidad 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.

Esta modalidad de organización se ha adoptado para el manejo de algunos servicios, en donde se han creado organismos especializados para la prestación del servicio, los cuales gozan de autonomía en su funcionamiento y toma de decisiones, tiene una estructura administrativa propia independiente a la del ayuntamiento y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, son instrumentos administrativos auxiliares que le permiten al ayuntamiento manejar y operar en forma especializada y técnica el servicio que prestan.

El procedimiento para la creación de un organismo descentralizado es el siguiente:

1. Se toma el acuerdo de crear el organismo en sesión de cabildo.
2. Se envía la iniciativa de creación al Congreso del Estado, acompañada de la estructura jurídica interna, los objetivos definidos, la descripción de los programas a realizar, el monto de los recursos que se le destinarán, los impactos sociales y económicos, el destino de las utilidades (en caso de que haya) y el número de empleos que generará.

3. El Congreso del Estado analiza la propuesta y de no haber impedimento y exista la conformidad; dará por aprobada la creación del organismo descentralizado.

Este mecanismo no se puede aplicar a todos los servicios públicos, ya que la autonomía que implica, difiere de actividades que requieren unidad de mando, como la seguridad pública y el tránsito municipal.

4.2.2 EMPRESA PARAMUNICIPAL

La transferencia de la prestación del servicio público va acompañada, en este caso, de la responsabilidad del mismo y de la autonomía jurídica y financiera de la empresa que se forme. Estas empresas orientadas a prestar servicios cuentan con participación de capital de agentes privados, sociales y del ayuntamiento mismo.

En este caso la prestación del servicio público la hace una empresa, representada por un consejo ejecutivo. La empresa se encarga de la prestación y debe funcionar con recuperación por medio de cuotas y tarifas. Tiene una autonomía jurídica y financiera.

Bajo la perspectiva de Reynaldo Robles, ***"...la empresa paramunicipal es una forma de organización administrativa, mediante la cual se forma un ente jurídico con las características que establece la Ley de Sociedades Mercantiles, pero de interés público, es una empresa***

que le permite tener todos los derechos y bondades para prestar un servicio esto es competitividad, autosuficiencia, capacidad para establecer precios, políticas de distribución; además de poderse asociar con otras empresas o particulares y a la administración municipal le permite cumplir con la finalidad de prestar un servicio de interés público".⁵¹

Entre los ejemplos que podemos destacar en este tipo de organización de las cuales nos menciona Reynaldo Robles, están las empresas de procesamiento de basura, y las de recolección de residuos sólidos, ya sean contaminantes y no contaminantes.

Las empresas paramunicipales pueden adoptar las siguientes modalidades:

a) Empresas mayoritarias:

- Para la constitución de su capital, el Municipio emite acciones de serie especial.
- El Municipio, directamente o a través de sus organismos o empresas, aporta o es propietario del 51%, al menos, del capital social o de las acciones de la empresa.

⁵¹ ROBLES Martínez, Reynaldo, op. cit. p. 334.

- El Municipio tiene la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o su equivalente; así mismo puede vetar los acuerdos de éstos.
- Corresponde al ayuntamiento el control y la vigilancia de acuerdo a las leyes y reglamentos respectivos.

b) Empresas de participación minoritaria:

- Que el Municipio, uno o más organismos descentralizados, así como otras empresas de participación municipal mayoritaria individual o conjuntamente, posean menos del 51% hasta el 25, de acciones o partes de capital.

Están controladas por un comisario designado por el ayuntamiento.

Cuando la ley disponga que se requiera de la autorización del Congreso Local; el Municipio dará a conocer los fines y objetivos que se persiguen; su estructura interna; el impacto económico y social y; el destino de las utilidades que se obtengan.

En una empresa paramunicipal mayoritaria, el presidente municipal tendrá a su cargo la planeación, la supervisión, el control y la evaluación de las operaciones que realice dicha empresa. Por el contrario, en la empresa de participación minoritaria, el control queda sujeto a la vigilancia del ayuntamiento, a través de un comisario.

Este tipo de empresas se pueden crear en los casos en que la iniciativa privada preste algún servicio público de manera irregular o se niegue a prestarlo, en las condiciones que la comunidad requiera; por ello se municipaliza el servicio, satisfaciendo la necesidad social y retribuyendo utilidades que contribuyen al incremento de los ingresos municipales.

4.3 CONCESIÓN

La concesión de servicios públicos es una modalidad jurídico-administrativa mediante la cual el gobierno municipal transfiere la operación de un determinado servicio público a un particular, en los términos que establece la reglamentación local.

Reynaldo Robles Martínez lo considera: ***"...como un acto jurídico administrativo de derecho público, mediante la cual una autoridad administrativa en forma discrecional otorga a un particular la autorización de prestar un servicio público con las características, requisitos y condiciones establecidos en la ley y los que se señalen concretamente en el documento de la concesión".***⁵²

Por medio de la concesión, el ayuntamiento encomienda a una persona física o moral, llamada concesionaria, la prestación de un servicio público o la operación de una obra de infraestructura por un determinado tiempo bajo el control de la autoridad municipal.

⁵² Ídem, pp. 334-335.

La prestación del servicio público la efectúa el concesionario bajo su propia cuenta y riesgo; la retribución la obtiene del pago del servicio por los usuarios con garantías otorgadas por el municipio.

"La concesión de servicios puede ser conveniente cuando:

- ***Esta opción permita que rindan mejor los recursos con que cuenta el municipio;***
- ***La capacidad administrativa y económica del ayuntamiento sea insuficiente para prestar de forma adecuada el servicio; y***
- ***Se carezca de una organización suficiente para prestar todos los servicios".⁵³***

El ayuntamiento cede a una persona física o moral, la prestación o el manejo (total o parcial) de la prestación del servicio público mediante el establecimiento de un contrato. En este caso un particular puede participar con financiamiento y recursos en la prestación de los servicios.

La idea de la concesión es permitir a los particulares el obtener ganancias gracias a la prestación del servicio, pero en contraparte el ayuntamiento se libera de una carga administrativa y financiera. Corresponde a un contrato en virtud del cual el ayuntamiento transfiere a una persona

⁵³ Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados LVII Legislatura, op. cit. pp. 196-197.

física o moral, el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal.

Aquí se puede decir que intervienen dos partes: por un lado las autoridades municipales y por otro la empresa o personas físicas que se encargarán de prestar el servicio público. Las condiciones de servicios públicos deben estar reguladas por las disposiciones establecidas en la ley Orgánica Municipal tales como:

1. La determinación clara del servicio que se concesiona.
2. La duración de la concesión, las causas de su caducidad y la pérdida de la misma.
3. Los impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión.
4. La vigilancia completa que el ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio.
5. La exposición de los casos en que se declara un servicio como causa de utilidad pública.
6. La adjudicación se hace a través de licitaciones públicas, mediante convocatorias, la cual se formaliza en un contrato. En ello tendrá que intervenir el Congreso Local si se presentan situaciones como las siguientes:
 - Que se afecte el patrimonio del ayuntamiento.
 - Que se otorgue una concesión por un período mayor al del gobierno municipal en turno.

Se sugiere como criterio de adjudicación el otorgar la concesión, en igualdad de circunstancias a los vecinos del lugar. En ningún caso se deberá otorgar a miembros del ayuntamiento, ni a funcionarios públicos de cualquier ámbito, o a empresas donde éstos tengan intereses. Tampoco puede otorgarse a parientes en línea directa o cónyuges, colaterales y parientes por afinidad civil.

La decisión de concesionar debe nacer de una evaluación de las condiciones de operación del servicio, así como de las ventajas y desventajas que supondría esta modalidad para el municipio en su conjunto, es decir, la nueva relación entre prestadores y usuarios.

Esta opción permite el desprendimiento de unidades administrativas de la estructura del Ayuntamiento, absorbiendo cargas financieras el agente a quien se otorga la concesión. De igual forma los gastos de mantenimiento, operación y conservación recaen en el concesionario. El ayuntamiento puede revocar la concesión si se alteran las condiciones de contrato o si se afecta el interés público.

Las desventajas se encuentran en que las políticas de operación y criterios de administración no pueden ser fijadas por el gobierno municipal. El establecimiento de precios y tarifas de los servicios públicos se realiza desde el Congreso del Estado y puede ser objeto de negociación por parte del ayuntamiento con el concesionario. Las inversiones en tecnología, equipos e inmuebles son propiedad del agente que recibe la concesión. Las

modificaciones en las decisiones de los servicios por parte del ayuntamiento deben negociarse y/o esperar a que concluya el plazo de la concesión.

Son causales para revocar la concesión:

- El interés público
- Si el servicio se presta en forma distinta de la establecida en el contrato de la concesión
- Si hay incumplimiento de las obligaciones del concesionario
- Si se presta en forma irregular
- La falta de pago estipulado
- La violación de los precios o tarifas autorizados por el ayuntamiento.

Por mucho tiempo, y no sólo en nuestro país, se ha considerado que la concesión de servicio público tiene la naturaleza de un simple acto contractual. Sin embargo, a pesar de las cláusulas contractuales de la concesión, el Estado se consideró facultado para adoptar medidas de policía que a veces significaban variaciones en la explotación del servicio, pero que eran necesarias para proteger la seguridad y el orden públicos. De la misma manera, el propio Estado, multiplicando las causas de caducidad, tenía un arma para obligar al concesionario a aceptar frecuentes modificaciones a su concesión para que pudiera conservarla.

Esta clara y temprana concepción de la naturaleza de las concesiones de servicios públicos llevada a cabo en 1897, recibió más tarde su franca consagración por gran parte de la doctrina jurídica contemporánea que ya considera que la concesión es un acto mixto compuesto de tres elementos: un acto reglamentario, un acto condición y un contrato.

Pensamos que el elemento contractual de la concesión está constituido, además de las cláusulas que conceden ciertas ventajas pecuniarias al concesionario, pero las cuales pueden dejar de existir, en un derecho para el concesionario de mucha mayor importancia jurídica, puesto que representa para él la verdadera protección de sus intereses y la garantía más firme para sus inversiones. Ese derecho es el que el concesionario tiene a que se mantenga el equilibrio financiero de la empresa.

Las formas concesionales que hemos dejado apuntadas, o sean la explotación de servicios públicos y la de bienes de la Nación, pueden, en términos generales, ser descritas diciendo que la primera es el **"...acto de derecho público por el cual la administración encargada temporalmente a una persona la ejecución de un servicio público transmitiéndole ciertos poderes y efectuándose la explotación bajo su vigilancia y control, pero por cuenta y riesgos del concesionario"**.⁵⁴ La segunda forma, es el acto del poder público que permite a los particulares la explotación de bienes de dominio directo o de propiedad de la Nación, por cuenta del concesionario y haciendo suyos los productos que extraiga, sin que le transmita los derechos de propiedad de la Nación.

⁵⁴ SAYAGUÉS Lasso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*. cit. por OLIVERA Toro Jorge, op. cit. p. 228.

Entre la concesión de bienes nacionales y la concesión de servicio público existen, por una parte, diferencias y, por otra, identidad. La diferencia estriba en que en la concesión para la explotación de bienes de la Nación sólo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario y no existe la presentación en favor del público, el concesionario se limita a aprovechar los productos de la riqueza nacional, es decir, los productos de la explotación para la que obtuvo la concesión con las restricciones y obligaciones que le imponen las leyes relativas. En estas condiciones priva el régimen de inalienabilidad, no otorga al concesionario derechos reales.

En la concesión de servicio público, no sólo se producen relaciones entre el Estado y el concesionario, existe además un tercer elemento: los usuarios del servicio, frente a los cuales el concesionario se obliga a la prestación regular, continua y uniforme del servicio, dicha prestación tiene carácter remuneratorio para compensar la inversión del capital y del trabajo. En estos casos, el móvil del concesionario es un fin eminentemente utilitario (*uti singuli*) y el de la administración el bienestar colectivo, con la buena marcha del servicio o sea realizar el interés público. En estas concesiones priva el principio reversional, como decimos: el servicio público nunca se vende.

Si se hablara del valor que representa la concesión de explotación de bienes públicos la determinaríamos por factores objetivos, es decir, por su productividad; en cambio, la de servicio público la haríamos depender del factor psicológico de la aceptación por parte de los usuarios o bien de los incentivos del mercado.

Para terminar este punto cabe afirmar que **"...ciertas actividades de interés general no son susceptibles de ser ejercidas en condiciones satisfactorias por el libre juego de la empresa privada"**.⁵⁵ Son actividades que se sustraen del campo de la economía pública, siendo inaccesibles a la libre iniciativa particular y cuando se concesionan, se ejerce un estricto régimen de policía administrativa.

4.4 CONVENIO

Realizado entre el ayuntamiento y el Gobierno Estatal como instrumento de carácter administrativo que posibilita la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambos, con el propósito de trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio público.

Esto se lleva a cabo cuando los municipios no tienen suficientes recursos técnicos financieros para prestar los servicios públicos. Mediante los convenios el municipio puede transferir parcial o totalmente, sus facultades para la prestación de un servicio público al gobierno del estado o bien pueden establecer la participación recurrente del estado y del municipio.

Eduardo López Sosa no expone éste de una manera más amplia donde nos dice que: **"...con este mecanismo se establece un nexo entre el ayuntamiento y el gobierno estatal. Es un instrumento de carácter administrativo que abre la posibilidad para la coordinación de esfuerzos y recursos entre ambas esferas de gobierno. Por lo general supone para**

⁵⁵ Ídem, p. 229.

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".⁵⁶

Es muy importante tomar en cuenta que ahora la fracción III del artículo 115 constitucional contempla dos nuevas formas para prestar los servicios públicos municipales: la primera de ellas se refiere a los convenios de coordinación o colaboración entre el estado y el municipio y, la segunda, a la asociación intermunicipal.

En cuanto a los convenios entre estado y municipio para la prestación de servicios públicos, el texto constitucional ha previsto que de esta forma se pueden garantizar los servicios más necesarios en aquellos casos en que el volumen de recursos humanos, financieros y técnicos requeridos, sea superior a la capacidad administrativa y económica de un municipio, así como para los casos en que las condiciones geográficas y socioeconómicas de muchos municipios sean el mayor obstáculo para que los ayuntamientos correspondientes puedan prestar los servicios públicos más elementales a sus comunidades. El servicio de agua potable, por ejemplo, ha sido objeto casi generalizado de convenios entre los gobiernos estatales y los ayuntamientos, en virtud de que la prestación del mismo requiere poner en operación recursos técnicos, humanos y financieros de los que la inmensa mayoría de municipios ha carecido tradicionalmente.

⁵⁶ LÓPEZ Sosa, Eduardo. op. cit. p. 190.

Los siguientes son los requisitos para un convenio:

1. Un acuerdo de cabildo que autorice la firma del convenio entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.
2. La certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos y presupuestos.
3. Que la vigencia del convenio nunca exceda al período legal del ayuntamiento en funciones.
4. La autorización del congreso local, previo a la realización del convenio, según sea el caso.

4.5 FIDEICOMISO

Son entidades que se constituyen por acuerdo de cabildo y cuando la ley local lo disponga, por acuerdo del Congreso local. Los fondos son del gobierno municipal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al Presidente Municipal en la realización de ciertas actividades prioritarias como los servicios públicos. Los fondos pueden provenir también del gobierno estatal. En esta modalidad participan:

- El Ayuntamiento como fideicomitente único;
- Alguna institución crediticia como fiduciario; y
- Los habitante del municipio como fideicomitidos.

En el fideicomiso, el municipio entrega a la institución crediticia bienes muebles e inmuebles, para que se encargue de la prestación de algún servicio público.

El fideicomiso se integra con los siguientes elementos:

1. Con la declaración unilateral del municipio de crear un fideicomiso.
2. Un patrimonio autónomo o de afectación base del fideicomiso.
3. La titularidad que se atribuye al fiduciario.

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).

"La organización administrativa de un fideicomiso se compone de la siguiente manera:

- ***Un Comité Técnico, integrado por representantes del ayuntamiento, de las instituciones crediticias y de la comunidad. Su función es la de tomar las resoluciones más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos previamente establecidos.***

- ***Un Director General, nombrado por la institución crediticia. Es responsable de ejecutar los acuerdos del Comité Técnico en materia de planeación, organización, control y evaluación de los programas aprobados.***
- ***Un Comisario que lleva a cabo las funciones de vigilancia y control; es designado por el propio ayuntamiento".⁵⁷***

Las funciones del fideicomiso se establecen en un contrato, donde se precisan los derechos, y responsabilidades que corresponda ejecutar al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, sus limitaciones a los derivados de terceras personas, así como los derechos que el fideicomitente se reserva.

4.6 ASOCIACIÓN

Representa un modo de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución y/o prestación de un servicio público particular. Consiste en la unión de dos o más municipios para la prestación de algún servicio público, en ello se pueden combinar opciones, por ejemplo existen empresas paramunicipales constituidas por dos o más ayuntamientos, orientadas a la prestación de algún servicio en particular.

⁵⁷ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, *Gobierno y Administración Municipal en México*, México, 1996. pp. 282-283.

El propósito de la asociación intermunicipal es lograr que los ayuntamientos, previo acuerdo de cabildo y con base en las leyes locales, conjunten esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos municipales en centros de población vecinos, pero pertenecientes a municipios distintos. Esta forma de administración de los servicios públicos deberá obedecer a las necesidades del equilibrio regional y al aprovechamiento común de los recursos naturales de la región, puesto que en ocasiones las necesidades de las comunidades pueden sobrepasar las capacidades de infraestructura urbana de los centros de población y la capacidad financiera o técnica de los gobiernos municipales.

Este mecanismo constituye una forma de coordinación entre dos o más ayuntamientos para conjuntar estrategias, unificar esfuerzos y coordinar recursos en la solución o prestación de un servicio público. La asociación busca satisfacer los requerimientos de servicios de todas las poblaciones municipales implicadas. Por su naturaleza puede dar origen a un organismo *ad hoc* para atender el servicio, lo cual supone una mezcla en las formas de prestación.

Por lo general éstas son las modalidades más usadas e incluso las que con mayor frecuencia se prevén en las leyes orgánicas de los distintos estados. Sin embargo, se pueden explorar otras vías como la coinversión.

Por lo que se refiere a la coordinación y asociación entre dos o más municipios de un mismo estado, se puede señalar que esta forma está prevista para aquellos casos de municipios que por su estrecha cercanía

geográfica enfrenten problemas comunes en materia de infraestructura y equipo de servicio público, así como para aquellos municipios que deseen aprovechar en forma óptima los recursos materiales, humanos, técnicos y financieros disponibles en forma complementaria.

4.7 COLABORACIÓN

La prestación de un servicio público por colaboración significa que la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal. Aquí existe un esquema de corresponsabilidad para las actividades de operación y financiamiento del servicio entre autoridad y comunidad. Esta forma ha sido poco aprovechada, de ahí que se proponga su mayor uso, pero mediante una concepción, manejo y claridad en objetivos y beneficios para la sociedad.

4.8 PRESTACIÓN MIXTA

En esta opción se combinan los esquemas antes mencionados, pudiendo existir concesión, colaboración, convenio y/o prestación directa, en una o varias de las etapas del servicio público. Para esta situación se requiere contar con acuerdos y una reglamentación clara y con disposiciones administrativas que hagan viable y operativa la participación.

También llamada o reconocida como coinversión, es donde concurre el interés gubernamental para prestar un servicio con el interés de un particular por participar en un proyecto o proceso público. En este caso el municipio generalmente con apoyo estatal o federal otorga facilidades al inversionista, como por ejemplo; exención de impuestos, disminución de derechos, préstamos bancarios, etc. Esto hace atractiva la participación y permite una recuperación de inversiones.

4.9 PRIVATIZACIÓN

Consiste en la venta de bienes y/o servicios por parte del Estado a un particular, y por tanto, la disminución de la presencia económica estatal y el aumento de la actividad privada.

Algunos autores latinoamericanos, para efectos prácticos le denominan indistintamente privatización o concesión.

En el ámbito académico ha comenzado a aparecer una serie de estudios referentes a la privatización de servicios públicos municipales, aunque cabe mencionar que la mayoría de éstos han sido investigaciones empíricas de países industrializados, principalmente Francia e Inglaterra, donde se dió un mayor auge del proceso de privatización en los años 80's, y en los Estados Unidos auspiciados por las agencias gubernamentales y centros de investigación privados desarrollados por universidades.

Es casi una demanda generalizada entre el ámbito municipal que la escasez de recursos siempre será mayor no importando su monto. Ante la incertidumbre del funcionamiento municipal en materia financiera, busca diversas formas de lograr efficientar los recursos y en el mejor de los casos lograr un ahorro de los mismos.

Con la creciente demanda de servicios por parte de la población en un municipio, muchas veces y en la mayoría de los casos producto de los flujos migratorios que vienen a desarrollar nuevos polos de asentamientos humanos, los funcionarios se encuentran ante una opción: Privatizarlos.

En 1989 un profesor de la Universidad de Harvard, John D. Donahue, presenta un estudio de cómo muchos municipios y condados de los Estados Unidos han preivatizado sus servicios y en este estudio encontró que la decisión principal que permite a los funcionarios el decidir privatizar un servicio es la disminución de los costos, el elevar su calidad y cobertura y la eventual eficiencia de la prestación por parte de los particulares, en el mismo se recalca que de 18 servicios prestados directamente por los gobiernos locales, los funcionarios están dispuestos a privatizar 11.

La privatización debería realizarse bajo las siguientes condiciones:

- Que las demandas de los servicios por parte de la población sean tales que el municipio vía diagnóstico, denote que es incapaz de proveerlos satisfactoriamente.

- Que el Ayuntamiento sea capaz de distinguir a la empresa privada más capaz de erogar tal magnitud de recursos para la prestación del servicio; es decir el perfil el prestador, debe considerarse: capacidad de infraestructura del prestador, experiencia en el servicio, análisis financiero, capacidad de cobertura, calidad y durabilidad, impacto entre la población.
- Que los destinatarios del servicio estén dispuestos a pagarlo o en su defecto que el Ayuntamiento financie parte de la prestación del servicio.

CAPÍTULO QUINTO

LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MUNICIPIO DE QUERÉTARO. ACTUALIDAD Y PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN

5.1.- ESTRUCTURA MUNICIPAL

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, en su artículo 30 señala la competencia de los Ayuntamientos en materia de Servicios Públicos:

“IV. Autorizar la contratación y concesión de obras y servicios públicos municipales, en los términos de los reglamentos;

XVIII. Celebrar en los términos que señala esta ley, convenios con otros municipios, con el Estado y con los particulares, a fin de coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden, o para cualquier otro aspecto de índole administrativo, que requiera de auxilio técnico u operativo;

XXIV. Aprobar la constitución y participación en empresas, asociaciones, sociedades y fideicomisos, siempre que el objeto sea el mejoramiento de los servicios públicos municipales;

XXV. Supervisar el ejercicio de las atribuciones que en materia de seguridad pública, policía preventiva y protección civil, corresponden al municipio;

XXVI. Supervisar el ejercicio de las atribuciones de tránsito, en los términos de la ley de la materia y los reglamentos municipales;”

El Presidente Municipal tiene entre sus facultades y obligaciones las siguientes: Celebrar por acuerdo del Ayuntamiento los actos, convenios y contratos necesarios para el mejor desempeño de las funciones municipales y la eficaz prestación de los servicios, ajustándose a la normatividad aplicable; tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública y tránsito municipal en los términos que establezcan las leyes y dictar las medidas administrativas tendientes para mejorar su organización y funcionamiento en los términos del reglamento correspondiente.

Por otra parte, existen las comisiones permanentes de dictamen, que son cuerpos consultivos y de evaluación respecto de los distintos ramos de la administración pública municipal, entre las que se encuentran la Comisión de Obras y Servicios Públicos, que en la anterior Ley era únicamente de Obras Públicas; y la de Seguridad Pública, Tránsito y Policía Preventiva.

La Comisión de Obras y Servicios Municipales cuya competencia es la dotación, distribución y tratamiento de aguas; desagüe, drenaje y ley de alcantarillado; calles, parques, jardines y su equipamiento, y alumbrado públicos; zonas y monumentos de valor arquitectónico e histórico; inspección

de construcciones particulares; obras peligrosas, saneamiento, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos y limpia de las poblaciones; construcción, mantenimiento, reparación y conservación de edificios municipales, tales como panteones, rastros, mercados y escuelas; rótulos, letreros y carteleras, y los demás asuntos que le señalen las leyes y los reglamentos.

La Comisión de Seguridad Pública, tránsito y policía Preventiva, cuya competencia será la supervisión de funciones, desarrollo y desempeño del cuerpo de seguridad pública, policía preventiva y tránsito municipal, vigilar el funcionamiento de comisarías y correccionales; emitir opinión sobre los programas de seguridad pública y tránsito; velar por la preservación del orden público y los demás que señalen las leyes y los reglamentos.

Encontramos también el Sistema de Consejos Municipales de Participación Social, el cual es un mecanismo que promueve e integra la participación plural y democrática de la sociedad, así como los esfuerzos de la administración pública en las acciones inherentes al Gobierno Municipal.

Los Consejos colaboran en el mejoramiento y supervisión de los servicios públicos municipales.

El artículo 44 de la Ley Orgánica Municipal establece que cada Municipio tendrá como estructura administrativa la que determinen sus reglamentos, pero contando en todo caso con una Secretaría de Ayuntamiento; una Dependencia encargada de las Finanzas Públicas Municipales; una Dependencia encargada de la Administración de Servicios

Internos, Recursos Humanos, Materiales y Técnicos del Municipio; una Dependencia encargada de la Prestación de Servicios Públicos Municipales y otra de la ejecución y Administración de Obras Públicas; así mismo habrá una Dependencia Encargada de la Seguridad Pública, Policía Preventiva y Tránsito Municipal.

Nos remitimos al Código Municipal de Querétaro, que en su artículo 76 señala que es la Secretaria de Servicios Municipales la dependencia encargada de prestar a la comunidad los servicios básicos, correspondiéndole el despacho de los siguientes asuntos:

“I. Planear, realizar, supervisar, controlar y mantener en condiciones de operación los servicios públicos municipales que a continuación se indican:

- ***Limpieza de áreas públicas***
- ***Panteones***
- ***Alumbrado Público***
- ***Mercados***
- ***Ornato, forestación y conservación de parques, plazas y jardines***
- ***Reparación y mantenimiento de vías públicas***
- ***Limpieza de vías, áreas municipales y drenaje pluvial***
- ***Emergencia de agua potable***
- ***Las demás que determine el presidente Municipal y que tengan por objeto el ejercicio de todas las funciones y actividades encaminadas a satisfacer necesidades sociales de servicios públicos.***

- II. Atender los requerimientos de la sociedad con respecto a los servicios públicos municipales;**
- III. Participar en la innovación y avances tecnológicos, que permitan un mayor ejercicio de sus funciones;**
- IV. Revisar permanentemente, en consideración al dinámico crecimiento del Municipio, las rutas y sistema de servicio, para que estén más acordes con los requerimientos de la población;**
- V. Introducir las acciones necesarias que permitan la participación de la población del Municipio en el embellecimiento de Querétaro;**
- VI. Promover el concurso de la población del Municipio para facilitar la prestación del servicio de limpia, elaborando programas que inciten a la sociedad en general, pero particularmente a la comunidad estudiantil a mantener limpia y bella la ciudad;**
- VII. Alentar la participación ciudadana en el mantenimiento de parques y jardines;**
- VIII. Arborizar las áreas municipales utilizando variedades adecuadas al clima de la región, que requieran el menor mantenimiento;**
- IX. Fomentar en la población el ahorro en el consumo de agua;**
- X. Promover la acción de la sociedad civil encaminada a evitar la destrucción de los bienes del dominio municipal;**

XI. Fomentar en la población el ahorro en el consumo de agua;

XII. Registrar las acciones emprendidas y sus alcances, en materia de reforestación, grado de recuperación de ecosistemas restaurados y niveles abatidos de contaminación; y

XIII. Los demás que en las materias de su competencia, el Secretario de Servicios Municipales se auxiliará de las Direcciones de Operación, la de Mantenimiento y Jefes de Departamento.”

La Secretaría de Servicios Municipales está estructurada de la siguiente manera:

- Dirección Administrativa.
 - Departamento de recursos materiales.
 - Departamento de recursos financieros y presupuestos.
 - Departamento de personal
 - Area de servicios especiales

- Dirección de Planeación.
 - Departamento de planeación de servicios.
 - Departamento de proyectos de servicios.
 - Departamento de supervisión y evaluación.

- Dirección de Rastro y Mercados Municipales.
 - Departamento de mercados
 - Departamento de rastro municipal

- Dirección de Operación.
 - Departamento de aseo público y mantenimiento de infraestructura.

- Departamento de desarrollo de áreas verdes, plantas y panteones.
- Departamento de alumbrado público.

- DIRECCION ADMINISTRATIVA

- DEPARTAMENTO DE PERSONAL

Tiene a su cargo el control administrativo del personal que labora en la Secretaría: las altas, bajas, permisos, vacaciones, transferencias, incapacitados, ausentismos, tiempo extra, entrega de uniformes y equipo, etc.

- DEPARTAMENTO DE RECURSOS MATERIALES

Entre otras funciones tiene a su cargo el mantenimiento de los vehículos de la Secretaría, así como del equipo de apoyo de la misma.

- DEPARTAMENTO DE RECURSOS FINANCIEROS Y PRESUPUESTOS

Este Departamento es el encargado de administrar y distribuir los recursos financieros de la Secretaría de acuerdo al presupuesto anual y a los requerimientos de cada área de la misma, para su optimización.

- DIRECCION DE PLANEACION

- DEPARTAMENTO DE PLANEACION DE SERVICIOS

Este Departamento es el encargado de diseñar las rutas del servicio público de: barrido manual, recolección domiciliaria, servicios especiales,

riego de áreas verdes y ubicación de los contenedores para recolección de desechos sólidos en mercados municipales y andadores comerciales.

También elaboran y diseñan las presentaciones propias de la Secretaría ante los diferentes Municipios del País y Centroamérica, Consejeros Municipales, diferentes órganos del Gobierno y prensa.

Asimismo, revisan y actualizan los manuales y reglamentos y coordinan los Cursos de Capacitación para el personal de la propia Secretaría.

- DEPARTAMENTO DE PROYECTOS DE SERVICIOS

En este Departamento se encargan de la elaboración de proyectos de áreas verdes, manuales especiales. Realizan la propuesta de diseño y ubicación de los adornos, seleccionan los adornos y coordinan la instalación.

- DEPARTAMENTO DE SUPERVISION Y EVALUACION

Realiza la verificación de las actividades de las áreas operativas y se verifican los trabajos realizados por contratistas.

En esta área se realizan los reportes de los indicadores de la secretaría, Programa Miércoles Ciudadano, Programa Querétaro cambio activo y programa de acción comunitaria.

- DIRECCION DE RASTRO Y MERCADOS MUNICIPALES

Corresponde a la autoridad municipal fomentar la integración, ordenación y modernización del proceso comercial de mercancías o artículos de

consumo generalizado; fomentar la adecuada y eficiente participación de los comerciantes; fomentar el adecuado racionamiento en la distribución de alimentos en el Municipio y fomentar el reducimiento de la intermediación.

Con el objeto de eficientar la prestación de los servicios público, el Municipio de Querétaro está dividido en tres zonas :

- Zona I: Comprende la Delegación Centro Histórico
- Zona II: Se integra por las Delegaciones Villa Cayetano Rubio, Epigmenio González y Josefa Vergara
- Zona III: Felipe Carrillo Puerto, Félix Osores y Santa Rosa Jáuregui.

El total de habitantes del Municipio es de 639,839 hab. de los cuales 201,421 viven en la Zona I, es decir, en el Centro Histórico, mientras que en la Zona II se encuentran 203,660, siendo la más poblada la Delegación Josefa Vergara y por último, en la Zona III habitan 234,757 personas, de las cuales 103,719 lo hacen en la Delegación Félix Osores.

5.2.-AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

5.2.1.- REGULACIÓN JURÍDICA

Con fecha 6 de marzo de 1980 se publicó en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga” el decreto que creó el organismo público descentralizado denominado Comisión Estatal de Aguas, destinado a servir como coordinador y coadyuvante con autoridades federales y estatales que participan en la planeación, realización de estudios y proyectos, así como la construcción y operación de sistemas o instalaciones en donde se utiliza agua para beneficio de los habitantes del Estado de Querétaro.

El 8 de Enero de 1987 se publicó en el mismo periódico oficial el convenio de coordinación suscrito entre el Estado, la Comisión Estatal de Aguas y los municipios del Estado de Querétaro. En este convenio se señala que la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en el Estado serían prestados por la Comisión Estatal de Aguas. La fundamentación jurídica para la celebración de dicho convenio es la siguiente: artículos 115, fracciones II y III de la Constitución Política Federal; 79 fracción I y 86 de la Constitución Política Local; 35 fracción VIII y 79 de la Ley Orgánica Municipal, el título sexto “De la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento” del Código Urbano para el Estado de Querétaro; y los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 19, 24 fracción VIII, 34 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro.

Actualmente, rige la prestación de este servicio el “Convenio de Coordinación” celebrado entre el Municipio y la Comisión Estatal de Aguas suscrito el día 30 de julio de 1999 y que entró en vigencia el 30 de septiembre del año 2000.

Cabe mencionar que en estos momentos se trabaja en la celebración de un nuevo convenio entre la actual administración municipal y la Comisión Estatal de Aguas.

5.2.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN

Como se explicó en el punto anterior, la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado lo realiza un órgano descentralizado de gobierno del Estado denominado Comisión Estatal de Aguas, el cual se realiza en términos generales en forma adecuada, regular y satisfactoria.

Existe en el Municipio de Querétaro un grave problema de desabasto de agua, pues los mantos acuíferos se encuentran en niveles mínimos y el crecimiento poblacional de la cabecera municipal se ha incrementado hasta alcanzar niveles que ponen en riesgo el abasto de agua.

El alcantarillado del primer cuadro de la ciudad de Querétaro, fue planeado para una población menor a la actual, por lo que es necesario cambiarlo para evitar inundaciones y problemas sanitarios.

5.2.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN

Una de las propuestas que han retomado varios municipios del país, es la creación de un organismo descentralizado municipal, como es el caso del Municipio de San Juan del Río, Qro., Aguascalientes, Ags., y León, Gto.

Se analizará el caso del Municipio de León, Gto., en cuanto a la prestación del servicio de agua potable.

Para la prestación del servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado, se creó un organismo descentralizado de la administración municipal, siendo su logro más importante, la autosuficiencia financiera.

La administración 1992-1994 recibió el organismo descentralizado encargado de suministrar el agua potable funcionando de manera eficiente en el aspecto administrativo; el problema que se presentaba era en el aspecto operativo, principalmente relacionado con la gran cantidad de agua que se pierde, ya que de cada 100 litros que se producían, se estaban fugando 60, la causa principal de esta situación eran las inadecuadas condiciones de funcionamiento de la red de distribución.

Para mejorar el funcionamiento del Sistema de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de León, se puso primordial atención en el elemento humano, para lo cual se implantó una cultura de servicio al usuario y calidad total, supliendo al personal con mayor inercia al cambio de cada uno de los departamentos; la definición de la misión del organismo y sus distintas áreas de trabajo mediante consenso; el intercambio de experiencias con los organismos operadores como los de España, Francia y Brasil y la impartición de 22,000 horas de capacitación a 800 trabajadores lo que da un promedio de 28 horas por trabajador.

Otra política que contribuyó al ahorro de agua y atacar el problema de las tomas clandestinas fue que no se instalaban tomas si no había contrato y no se permitían las tomas en prevención. La supervisión se hace por 30 personas quienes recorren cada mes toda la ciudad tomando la lectura del servicio medido. Un aspecto novedoso, pero que por la crisis económica no se implantó fue la promulgación de un decreto de gobierno del Estado de Guanajuato donde se establece la obligación de que todos los usuarios empleen instrumentos salvadores de agua.

En el renglón de alcantarillado, con intermediación del Gobierno del Estado ante la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, se gestionaron recursos del Programa Nacional de Solidaridad por el orden de \$9,000,000.00 de pesos, los cuales fueron utilizados en obras como la rehabilitación del Arroyo de las Liebres y la construcción de 150 kilómetros de drenaje.

Los organismos descentralizados y las empresas paramunicipales, por su parte, añaden al objetivo de prestar nuevos servicios la obtención de nuevos ingresos.

La mayoría de los municipios del Estado de México cuentan con un organismo público descentralizado para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, responsable de la prestación y el cobro de dichos servicios, funcionando normalmente y prestando servicios de calidad.

PROPUESTA.- Tomando en consideración que el presente servicio es prestado en términos satisfactorios por la Comisión Estatal de Aguas y ante los graves problemas que han tenido aquellos Municipios que han asumido la prestación directa o mediante organismos públicos descentralizados municipales, considero que no es conveniente en estos momentos, modificar la forma de prestación.

Se propone que ante los graves problemas que enfrenta el Municipio de Querétaro, por la escasez del agua potable, debe trabajarse en coordinación con la CEA y Gobierno del Estado para traer agua de lugares cercanos e implementar programas orientados a canalizar mayores volúmenes de agua en los mantos acuíferos locales.

5.3.- LIMPIA

5.3.1.- REGULACIÓN JURÍDICA

Este servicio público se encarga de la recolección de basura y residuos sólidos que producen los habitantes del Municipio en el desarrollo de sus actividades cotidianas con la finalidad de preservar el medio ambiente; y comprende el aseo de plazas, calles, avenidas, calzadas, parques y jardines públicos; la recolección de residuos sólidos, y el desperdicio que se genera en las áreas públicas del Municipio; la recolección

de residuos sólidos y desperdicios originados en establecimientos comerciales, industriales, de servicios y habitacionales.

Para la prestación del servicio, el Departamento de aseo público y mantenimiento de infraestructura deberá, de acuerdo con el artículo 534 del Código Municipal:

I. Planear, organizar y coordinar los sistemas de operación necesarios y convenientes para la prestación eficaz del servicio;

II. Organizar campañas de limpieza, en coordinación con las dependencias federales. Estatales, junta de vecinos, centros educativos y demás entidades del sector social y privado;

III. Determinar sectores, rutas, horarios y turnos para la recolección de los residuos sólidos o desperdicios;

IV. Señalar los lugares en donde deberá efectuarse la recolección por medio de depósitos así como el funcionamiento de los mismos;

V. Instalar depósitos de basura a fin de que se cubra la necesidad de la población, velando por el buen funcionamiento y mantenimiento;

VI. Determinar la ubicación de los tiraderos municipales, cuidando siempre la conservación del medio ambiente;

VII. Determinar previo estudio de factibilidad, el establecimiento de plantas residuales, así como la explotación de los residuos sólidos desperdicios;

VIII. Atender las quejas que se presenten en relación a la prestación del servicio;

IX. Orientar a la comunidad sobre el manejo más conveniente de los residuos sólidos y desperdicios; y

X. las demás que determine el H. Ayuntamiento y el presente ordenamiento.”

Los habitantes y visitantes del Municipio tienen la obligación de depositar la basura proveniente de su domicilio, comercio o industria en los depósitos o lugares designados para ello; tener limpias las banquetas y frentes de sus domicilios y comercios; participar en las campañas de limpieza que convoque la autoridad municipal; cercar y tener limpios los predios baldíos, y en caso contrario el Municipio procederá a la limpieza y cercado a costa del propietario del inmueble y cobrárselo por medio de la Tesorería Municipal.

La recolección y transporte de los residuos sólidos se realizan de acuerdo a los programas y capacidad operativa del Ayuntamiento y puede ser concesionado a particulares, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal.

Los habitantes del Municipio, las empresas o negocios, pueden solicitar el servicio de recolección de basura en forma especial, previa concertación con la autoridad y pago correspondiente.

Queda prohibido, entre otras acciones, arrojar basura en las calles, baldíos, jardines y avenidas o fuera de los depósitos señalados para ello; omitir la limpieza diaria de los frentes de los domicilios y comercios; arrojar

sustancias tóxicas o inflamables en los drenajes, alcantarillas, vías o espacios públicos; contaminar corrientes de agua.

5.3.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN

La prestación de este servicio corresponde al Departamento de aseo público y mantenimiento de infraestructura de la Dirección de Operación de la Secretaría de Servicios Municipales.

El aseo de las áreas públicas se realiza de dos formas: barrido manual y barrido mecánico y a su vez, cada una está organizadas en rutas.

El barrido manual está dividido en 168 rutas, de las cuales 155 se realizan en la Zona I; se barren manualmente 17,000 kilómetros y mecánicamente 14,880 kilómetros al mes, en 8 rutas: 2 en la Zona I, 3 en la Zona II, 2 en la Zona 3 y 1 Circuito y vialidades. En total se barren 31,880 kilómetros por mes. Con un total de 144 unidades de barrido, de las cuales 130 son carritos de barrido. Esta labor es realizada por 260 personas.

Por otra parte, la recolección de basura en el Centro Histórico tiene un costo de operación por año de \$ 1,837,080.00 pesos. En todo el Municipio de Querétaro se recolectan por mes 15,331 toneladas de desechos.

Al igual que el barrido, la recolección de basura se realiza también por rutas, realizándose hace poco tiempo una reconstrucción de rutas con lo cual se redujeron de 23 a 11, tan solo en el Centro Histórico, lo anterior con

el objeto de reducir costos de operación, número de vehículos y personal. Actualmente se cuenta con 107 vehículos para recolección y 346 personas son las encargadas de hacerlo. Este servicio se presta de lunes a sábado. También están dispuestos para la recolección 113 contenedores.

También se presta como un servicio especial la recolección de desechos sólidos no peligrosos, de establecimientos comerciales e industriales, de los cuales se recolectan 622 toneladas al mes.

Por el servicio de recolección domiciliaria mensual de basura no doméstica se cobra por tonelada o fracción de 6 a 16 días de salario mínimo vigente, como mínimo equivalente a 0.5 toneladas. El costo por tonelada varía de acuerdo a los días que el contratante requiera la recolección.

Lo relacionado con la aplicación de sanciones se rige de acuerdo con el Código Municipal se aplican multas por la falta de limpieza de las calles, banquetas, comercios y frentes de los domicilios, así como por arrojar basura a la vía pública. Sin embargo, existe un proyecto de Reglamento de Limpia en donde se contemplan sanciones para diferentes acciones incluidas las del Código Municipal, proponiendo estas opciones: mayores multas a las establecidas en el Código; arresto hasta por 36 horas y reparación del daño.

Actualmente se encuentran en vigor diversos programas en esta área como lo son:

- PROGRAMA DE RESTRUCTURACION DE RUTAS DE RECOLECCION DOMICILIARIA DE BASURA.

Consiste en optimizar el recorrido de los camiones recolectores con el fin de ampliar la cobertura del servicio de lunes a sábado .

- PROGRAMA DE RECOLECCION DOMICILIARIA DE BASURA. POR CONTENEDORES.

Consiste en la prestación del servicio a través de 118 contenedores, ubicados en puntos donde no es posible el acceso vehicular, en colonias no entregadas al Municipio y en Asentamientos en proceso de regularización.

- PROGRAMA DE CONCIENTIZACION CIUDADANA

Se realiza la campaña “con tu ayuda cero basura”, que invita a la ciudadanía a no tirar basura en la vía pública, respetar los horarios de recolección domiciliaria y mantener limpios los lotes baldíos.

El propósito es hacer partícipes a los ciudadanos de la limpieza del Municipio evitando ensuciar calles y baldíos, así como sacando la basura una hora antes de que pase el camión recolector con el fin de reducir la carga que representa esta labor a los servicios públicos y ganar así una mayor calidad de vida para todos.

El proyecto está enfocado a toda la población del Municipio y sus visitantes; será extendido a escuelas, industrias y comercio para que la limpieza se convierta en parte de la cultura del ciudadano.

La campaña inició con la difusión de tres mensajes:

- “Con tu ayuda Cero Basura en las Calles”, guarda la basura hasta llegar a un bote.
- “Con tu ayuda Cero Basura en tu Colonia”, guarda tu basura en bolsas y sácalas en los días y horarios de recolección.
- “Con tu ayuda Cero Basura en los lotes Baldíos”. Manténlos limpios de escombros y basura.

La campaña se refuerza con las siguientes acciones:

- Instalación de 6,600 depósitos de basura en el Municipio.
- Reestructuración de rutas de recolección con el fin de otorgar el servicio de lunes a sábado en las diferentes Delegaciones.
- Adquisición de 10 camiones de carga trasera y reconversión de 11 camiones de carga lateral por carga trasera, con el fin de realizar una recolección de manera más eficiente.
- Instalación de 118 contenedores con el fin de otorgar el servicio de recolección de asentamientos en proceso de regularización o en colonias no entregadas al Municipio o de difícil acceso para los camiones recolectores.
- Aprobación de un nuevo reglamento de Aseo Público.

- PROGRAMA DE REESTRUCTURACION DE RUTAS DE BARRIDO MANUAL

Este programa permitió optimizar y ampliar la cobertura del barrido manual que se otorga en las principales avenidas y áreas públicas de la ciudad, con lo que se aumentó de 17,000 a casi 21,000 kilómetros de barrido mensual.

- PROGRAMA DE RECOLECCION DE BASURA EN DEPOSITOS EN LA VIA PUBLICA

Se realizó un programa de redistribución y reposición de 1,200 botes o depósitos de basura y se adquirieron 400 más.

- PROGRAMA DE DISPOSICION DE DESECHOS SOLIDOS

Este programa consiste en reducir los trámites administrativos en el Relleno Sanitario, otorgando un mejor servicio a los usuarios y garantizando así el adecuado aprovechamiento de éste.

Mediante Acuerdo de Cabildo del día 28 de agosto del año en curso, se autorizó el proceso de Licitación para otorgar la Concesión de Suministro, Recolección y Mantenimiento de Papeleras en la Vía Pública, a través del

cual se pretende disminuir el costo anual del barrido de calles; aumentar la infraestructura de recolección y limpieza y proveer sin inversión al centro y periferia de la ciudad las herramientas para que ésta siga siendo una ciudad limpia.

El Acuerdo se dictó en el sentido de autorizar la desafectación de los bienes muebles de dominio público municipal denominado papeleras y además se autorizó la venta de las papeleras propiedad del Municipio.

5.3.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN

Algunos municipios han tenido las siguientes experiencias al concesionar el servicio público de recolección de basura:

En el caso de la recolección de basura, el Municipio de Naucalpan, tuvo que realizar tres juicios en instancias nacionales para lograr decretar la nulidad administrativa de la concesión otorgada a una empresa y estuvo a punto de enfrentar una demanda internacional, ya que los empresarios eran estadounidenses y amenazaron llevar el asunto al panel del tratado de Libre Comercio.

En Cuernavaca el Ayuntamiento le paga a la concesionaria por tonelada de basura depositada en un tiradero a cielo abierto; en tanto que en Zapopan el municipio perdió 4.5 millones de dólares debido a que la compañía concesionaria desapareció junto con el dinero, y está en trámite legal la solicitud de pago de la fianza que otorgaron los concesionarios.

En Morelia la concesión sigue funcionando de manera adecuada en cuanto a la basura, pero el Ayuntamiento no percibe ningún ingreso de los concesionarios, quienes en forma gratuita obtienen los permisos de las camionetas que efectúan los recorridos en las colonias, cobran a los habitantes y además venden los desechos reciclables.

PROPUESTA.- El Municipio de Querétaro se ha distinguido a nivel nacional por la eficiencia y calidad en la prestación del servicio de limpia y la implementación de diversos programas para modernizar dicho servicio, considero que la decisión de concesionar papeleras y depósitos de basura en la vía pública es adecuada y proyecta una imagen más estética a la ciudad, reduciendola basura en la vía pública.

Existe actualmente un debate en el Municipio para crear un Reglamento de Limpia, pero considero que sería más adecuado crear un Reglamento en materia de Servicios Públicos y no favorecer la proliferación de Reglamentos particulares para cada servicio.

Las experiencias de concesión que han tenido otros municipios no han resultado lo exitosas que se pensaba, por lo que considero que tomando en cuenta la amplia infraestructura, maquinaria y tecnología con que cuenta el Municipio de Querétaro, así como su experiencia administrativa y operativa, lo más conveniente es continuar con el sistema de prestación directa y concesionando a los particulares áreas de fortalecimiento como las citadas papeleras.

5.4.- MERCADOS Y CENTROS DE ABASTO

5.4.1.- REGULACIÓN JURÍDICA

La prestación de este servicio tiene por objeto facilitar a la población del Municipio, el acceso a la oferta de productos de consumo generalizado que satisfagan sus necesidades básicas; debiendo determinar la autoridad, las áreas en las que se podrán establecer los mercados, tianguis y centros de abasto.

La autoridad municipal debe fomentar la integración, ordenación y modernización del proceso comercial de mercancías o artículos de consumo generalizado; fomentar la adecuada y eficiente participación de los comerciantes; fomentar el adecuado racionamiento en la distribución de alimentos en el Municipio y fomentar el reducimiento de la intermediación.

Las personas que deseen ejercer el comercio en los mercados, tianguis y centros de abasto, deberán previamente recabar de la autoridad municipal, la licencia o permiso y realizar el pago de derechos correspondiente, que podrá ser anual o temporal, según el giro, siendo intransferibles dichas licencias o permisos.

Son mercados públicos, los inmuebles donde concurren personas físicas o morales con autorización del Ayuntamiento, a ofertar productos o mercancía a los consumidores que acuden a él, en demanda de los mismos.

Centros de abasto, son las unidades de distribución al mayoreo, cuya principal actividad es la de recepción, exhibición y almacenamiento especializado, con la venta de producto en estado fresco o industrializado, para satisfacer los requerimientos de la población.

Se denomina locatarios a quienes con capacidad legal y autorización municipal, ejercen el comercio como ocupación ordinaria en algún espacio dentro de los límites del mercado, sin que el uso de las concesiones de los

espacios para el giro comercial a que tenga derecho el locatario, cree derechos reales.

La autoridad municipal nombrará administradores, para la atención general de los mercados, quienes serán los responsables de la administración del mercado; de contabilizar diariamente el ingreso por el cobro de derechos; planear, coordinar y vigilar las actividades que se realicen dentro de los límites del mercado; llevar un registro de los locatarios y las asociaciones que existan, con actas y estatutos respectivos; vigilar la vigencia de los permisos y licencias, así como el debido destino del giro comercial autorizado; estudiar, analizar y proponer soluciones conjuntamente con los locatarios, a los problemas que afecten el buen funcionamiento e imagen del mercado; establecer lugares y vías en las que se habrá de instalar el tianguis; tomar las medidas necesarias para resguardar la seguridad, imagen e higiene del mercado y elaborar un informe mensual del estado que guarda la administración del mercado respectivo.

Por otra parte, los locatarios tienen las siguientes prohibiciones: traspasar la licencia o permiso de funcionamiento de su local; cambiar de giro comercial sin previo acuerdo y autorización; expender bebidas alcohólicas, vender o poseer material flamable o explosivos en el interior del mercado; ejercer el comercio en estado de ebriedad; utilizar los locales como vivienda y otro destino del contemplado en la licencia; modificar la estructura de del local; concentrar o acaparar productos de primera necesidad con fines especulativos; subarrendar el espacio o local dado en concesión a terceras personas; ejercer el comercio sin licencia correspondiente; las que por seguridad, higiene e imagen señale la autoridad.

La autoridad municipal puede autorizar que se organicen tianguis rotativos, con el objeto de ampliar las posibilidades de los comerciantes que

ejercen en la vía pública y atender las necesidades de las colonias, estableciendo las disposiciones de instalación y funcionamiento de los mismos

5.4.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN

La prestación de este servicio corresponde a la Dirección de Rastro y Mercados Municipales de la secretaría de Servicios Municipales.

Actualmente los mercados municipales presentan un problema de tipo financiero muy importante, ya que son insuficientes los ingresos que se perciben para cubrir el mantenimiento de los mismos, demeritando la calidad del servicio a sus usuarios.

El Municipio recibe los siguientes ingresos por concepto de tarifas de la prestación del servicio: por el Piso de los locales la tarifa es de \$215.00 por año; los comerciantes semifijos y ambulantes con licencia pagan una tarifa anual de \$359.00; los tianguistas de los domingos pagan \$179.00 por año; mientras los tianguistas, semifijos y ambulantes sin licencia pagan \$ 4.00 por día. Por concepto de renovación de la licencia anual, se pagan \$36.00 y por último, por cambio o aumento de giro se pagan \$448.00 pesos.

La Ley de ingresos municipal para el ejercicio fiscal 2001 estima recaudar por la asignación de locales en los mercados municipales, la cantidad de \$ 25,000.00 pesos. Por las cesiones de derechos \$80,000.00 pesos, mientras que por cambios de giros se estiman \$ 10,000.00 pesos.

Actualmente se encuentra suspendido e impuesto por la venta de artículos en la vía pública, hasta en tanto entre en vigor el Convenio de coordinación fiscal.

Teniendo los siguientes egresos: nómina de personal; aguinaldo; primas sabatinas y dominicales; horas extras; pago de consumo de agua, energía eléctrica y teléfono; material de limpieza; mantenimiento de compactadores y electrobombas; material eléctrico; pintura; plomería y fontanería; herrería; impermeabilización de techos; fumigaciones; lavado y desinfectado de cisternas y tinacos; mantenimiento de las instalaciones eléctricas e iluminación del mercado; lavado de áreas comunes, zonas de carga y descarga, pasillos y accesos; lavado de sanitarios; uniformes del personal administrativo y operativo; papelería y útiles de escritorio; mobiliario y equipo de oficina; compra de herramienta; impresiones, pago de mano de obra calificada (servicios de mantenimiento especializado).

Se tienen también algunos gastos indirectos, como son el barrido manual de frentes y banquetas por personal del departamento de aseo público; retiro de los desechos sólidos que se genera dentro de los mercados; apoyos con pipas de agua potable en épocas de estiaje y desazolve de drenajes y alcantarillado.

A todo lo anterior se suma que los mercados municipales han sido afectados por la apertura e instalación de las grandes tiendas de autoservicio y centros comerciales, ya que esto no permite a los pequeños comerciantes competir en precios, ofertas, promociones, volúmenes de compra, variedad de mercancías, almacenamiento, instalaciones e infraestructura, seguridad y

calidad de los productos, entre otros. Con lo anterior, su clientela ha disminuido en forma considerable.

Por otra parte, tenemos la problemática política que se ha venido dando en los mercados públicos ya que han sido representados por Uniones de Locatarios, existiendo en la actualidad cierta división entre sus miembros, lo cual dificulta la toma de decisiones para la solución de problemas, y repercute en el buen funcionamiento.

Los mercados Municipales están organizados de la siguiente manera: existen locatarios, tianguistas, comerciantes semifijos y comerciantes ambulantes. Se encuentran en servicio los siguientes mercados:

- La Cruz (Josefa Ortiz de Domínguez)
- Mariano Escobedo
- El Tepetate (Benito Juárez García)
- Lomas de Casa Blanca
- Lázaro Cárdenas
- Miguel Hidalgo
- Andador Comercial Zaragoza

MERCADO MUNICIPAL “JOSEFA ORTIZ DE DOMINGUEZ”

Sus inicios datan de 1915, formado por la instalación de un tianguis frente al atrio del convento de “La Cruz”, lo cual da origen a su nombre en lo que hoy se conoce como la Plaza Fundadores. En noviembre de 1979 se cambia a las instalaciones en las que se encuentra actualmente y adopta el nombre de Mercado Municipal “Josefa Ortíz de Domínguez”

Cuenta dentro de sus instalaciones con un área de carga y descarga, tres estacionamientos, cisterna con capacidad de 45,000 litros de agua potable, zona de compactador para depósito de desechos sólidos, una oficina para la administración del mercado, una bodega de la administración, dos sanitarios públicos y una oficina de la Unión de Locatarios.

Cuenta con 570 locales, se desarrolla un tianguis cada día Domingo habiendo 410 tianguistas, 80 comerciantes semifijos de los días sábado y domingo, de lunes a viernes no se les autoriza a instalarse y 187 comerciantes ambulantes y 13 empleados.

MERCADO MUNICIPAL MARIANO ESCOBEDO

Inició en 1924 y se encontraba ubicado en lo que hoy conocemos como Plaza Constitución. En agosto de 1963 se cambia al lugar en donde se encuentra en la actualidad.

Cuenta con una oficina de administración, área de carga y descarga, un estacionamiento, cisterna con capacidad de 85,000 litros de agua potable, zona de compactador para depósito de desechos sólidos, dos bodegas de la administración, cuatro sanitarios públicos y una oficina de la Unión de Locatarios.

Encontramos 841 locales, se desarrolla un tianguis los días sábado, domingo y lunes de cada semana con 180 tianguistas, 31 comerciantes

semifijos y 14 comerciantes ambulantes y están asignados a éste 21 empleados.

MERCADO MUNICIPAL “BENITO JUAREZ”

Tiene su origen en la instalación de un tianguis en la calle de Héroes de Nacozari y en 1956 se cambia estableciéndose en el barrio del “Tepetate”, del cual toma su nombre original. En agosto de 1979 se traslada al domicilio que actualmente ocupa y le cambian en nombre.

Dentro de sus instalaciones se encuentran :una oficina de administración, área de carga y descarga, un estacionamiento, dos cisternas con capacidad de 40,000 litros de agua potable, zona de compactador para deposito de desechos sólidos, dos sanitarios públicos y una oficina de la Unión de Locatarios.

Cuenta con 267 locales, se desarrolla un tianguis los días jueves y domingo de cada semana con alrededor de 215 a 240 tianguistas y 6 comerciantes ambulantes diario y 40 los días de tianguis, se encuentran asignados a éste 11 empleados.

MERCADO MUNICIPAL “LOMAS DE CASA BLANCA”

Inició como tianguis en 1972 y en 1984 se construyó el mercado que en la actualidad de tiene.

Se cuenta con una oficina de administración, área de carga y descarga, cisterna con capacidad de 30,000 litros de agua potable, zona de compactador para depósito de desechos sólidos, una bodega de la administración, dos sanitarios públicos y una oficina de la Unión de Locatarios.

Se encuentran 232 locales, se desarrolla un tianguis los días jueves y domingo de cada semana con 350 tianguistas y 25 comerciantes ambulantes de diario; están asignados a éste 12 empleados.

MERCADO MUNICIPAL “LAZARO CARDENAS”

Se construyó en el año de 1983. Cuenta con una oficina de administración, área de carga y descarga, tres estacionamientos, cisterna con capacidad de 30,000 litros de agua potable, zona de compactador para depósito de desechos sólidos, dos sanitarios públicos y una oficina de la Unión de Locatarios.

Existen 126 locales, está en proceso de crearse un tianguis nocturno los días viernes de cada semana. Están asignados al mercado 4 empleados.

MERCADO MUNICIPAL MIGUEL HIDALGO

Tiene orígenes remotos, inició como tianguis en la calle que hoy se llama Ezequiel Montes, en 1930 ocupa el terreno en donde actualmente se

encuentra y que en aquél entonces habían sido caballerizas. En 1957 se construye el su totalidad.

Cuenta con una oficina de administración, área de carga y descarga, cisterna con capacidad de 25,000 litros de agua potable, la recolección de desechos sólidos se realiza por medio de camiones recolectores dos veces al día, dos sanitarios públicos y una oficina de la Unión de Locatarios.

Encontramos 101 locales, no se desarrolla tianguis alguno, 25 comerciantes semifijos y 15 comerciantes ambulantes y están asignados a éste 8 empleados.

ANDADOR COMERCIAL ZARAGOZA

Inicia con el programa de reordenamiento del comercio en vía pública en el mes de agosto de 1999, reubicando a los comerciantes ambulantes que se encontraban en las entradas del I.M.S.S. Hospital General, Materno Infantil y Hotel Holiday Inn.

Cuenta con una oficina de administración, un módulo de seguridad y vigilancia, cuatro tambos de fibra que hacen la función de cisterna con capacidad de 5,000 litros cada uno para almacenar agua potable, la recolección de desechos sólidos se realiza por medio de un camión recolector dos veces al día, tres sanitarios públicos.

Existen 73 locales, y están asignados a éste 4 empleados y una persona para el barrido de pasillos y banquetas que lo circundan. No se permite la formación de Unión de Comerciantes.

En total se suman en todos los mercados del Municipio 2,271 locales, 1,185 tianguistas, 140 comerciantes semifijos y 232 comerciantes ambulantes.

A través del programa de Acción Comunitaria (PAC), se ha realizado una inversión total de \$3,764,586.00 pesos en los mercados municipales, de los cuales \$1,351,000.00 se invirtió en el mercado Escobedo; \$700,478.00 en la Cruz; \$308,050.00 en el Tepetate; en Lomas de Casa Blanca se invirtieron \$500,659.00; en el de Lázaro Cárdenas \$178,762.00; \$500,857 en el Hidalgo y \$224,780 en el Morelos.

Se implementó el Programa de Mercados Seguros, que tiene como objeto cumplir los requerimientos que permitan tener mercados más seguros, en beneficio tanto de los locatarios como del usuario.

5.4.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN

PRESTACIÓN DEL SERVICIO POR COLABORACIÓN. Significa la participación conjunta de las autoridades municipales con los propios usuarios, en la organización y operación de los mercados y centrales de abasto.

Esta forma de administración se puede desarrollar a través de una empresa paramunicipal, donde el socio mayoritario sea el ayuntamiento y el minoritario los usuarios.

Debe procurarse que la operación de la empresa sea autofinanciable, para garantizar la buena prestación del servicio público y beneficiar al consumidor mediante el abasto oportuno y precios bajos. El municipio deberá asumir el papel de supervisor general

La empresa deberá integrarse por:

- Un Consejo de Administración, constituido por el Presidente Municipal, el regidor comisionado de servicios públicos y los representantes de los comerciantes;
- Gerencia de administración, con las áreas operativas adecuadas para su adecuado funcionamiento.

El Consejo de Administración deberá vigilar la administración y funcionamiento de los mercados y centrales de abasto; establecer los programas de construcción y mantenimiento y rendir al ayuntamiento y a los socios un informe del ejercicio del presupuesto, especificando ingresos y egresos.

La Gerencia de Administración será responsable de coordinar y dirigir las actividades en los mercados y centrales de abasto; formular los programas de operación, inversión y presupuesto; vigilar el buen funcionamiento de los servicios básicos; vigilar que el comercio se realice con apego a la ley y enterar a la Tesorería Municipal las utilidades que resulten por la operación y funcionamiento del servicio.

PRESTACIÓN DEL SERVICIO POR CONCESIÓN. A través de ésta el Ayuntamiento cede a los particulares interesados, o en su caso a los usuarios, la administración y explotación del servicio público de mercados y centrales de abasto.

La concesión no implica un traslado de dominio de los equipos, instalaciones y materiales, ya que dichos bienes continúan perteneciendo al patrimonio municipal; la concesión se hace con el fin de que estos bienes se administren, conserven y mejoren en beneficio del servicio público.

La concesión se realiza generalmente por la incapacidad financiera de los ayuntamientos que se ven incapacitados para cubrir los costos de operación y mantenimiento del servicio público.

El municipio deberá elaborar un contrato de concesión, a través del cual se establecen los derechos que corresponden legalmente a éste en atención a los servicios públicos y las facultades que éste otorga al concesionario.

El Municipio deberá contar con la aprobación del congreso local, y debe considerar que el particular se ajuste a las bases y requisitos que se establezcan; que el concesionario demuestre experiencia, capacidad técnica y económica, así como los recursos humanos calificados.

La concesión se debe establecer por tiempo determinado, el cual puede ser prorrogable.

El mecanismo para la operación del servicio público de mercados y centrales de abasto concesionados puede ser un Consejo de Administración integrado por representantes de los comerciantes y del Municipio.

5.5.- PANTEONES

5.5.1.- REGULACIÓN JURÍDICA

Los panteones son instituciones de servicio público, propiedad del Municipio, el servicio puede ser concesionado por el Ayuntamiento a los particulares, quienes deben cumplir todas las disposiciones oficiales.

El servicio público municipal de panteones puede comprender: velatorios, traslados, incineración, inhumación y exhumación de cadáveres y restos humanos, cuando así lo haya autorizado el Registro Civil.

La construcción o ampliación de panteones se considera de utilidad pública. Para el establecimiento de panteones dentro del Municipio se debe obtener autorización previa de las autoridades sanitarias; que el inmueble destinado a este servicio se encuentre a más de 500 metros de la zona residencial y que tenga una superficie mínima de 10 hectáreas y en caso de crecimiento de la mancha urbana, deberán ser lo suficientemente aislados con zonas verdes o jardines en el exterior y bardas; y la aprobación de los planos por la Secretaría de Obras Públicas Municipales, los cuales deberán contener: la localización del inmueble, vías de acceso, trazo de calles y andadores, nomenclatura y determinación de secciones de inhumación, incineración, velatorios, oficinas administrativas y sanitarios.

Los panteones deben estar circundados por una barda de 3 metros de altura, cuentan con servicio de alumbrado público, servicios sanitarios para ambos sexos, una zona especial para guarda de restos humanos y un osario que sirve como guarda temporal (hasta 18 meses) hasta en tanto los restos olvidados, tiene su turno de cremación.

Las inhumaciones, cremación, traslado y en su caso embalsamiento, deben realizarse entre las 12 y 48 horas siguientes a la muerte; los trámites se harán por orden del registro Civil de la ciudad de Querétaro, sin la cual no podrá darse sepultura, cremación, traslado a ningún cadáver, debiendo hacer el pago de derechos correspondiente.

Para la exhumación se requiere autorización del registro Civil y permiso de las autoridades sanitarias.

Los cadáveres permanecerán en sus fosas seis años, y tratándose de menores de cinco años de edad, cinco años sepultados. En las fosas adquiridas por temporalidad no podrán construirse monumentos, ni capillas, sólo jardineras o alguna obra mínima para identificación del cadáver.

Las zonas de inhumación pueden ser familiares o individuales. Los lotes familiares deben ubicarse en las zonas perimetrales del panteón y tener una dimensión de 9 metros cuadrados. Los interesados en lotes familiares deben presentar solicitud acompañando el plano respectivo para la autorización del Municipio.

La incineración de cadáveres se realiza por disposición de la autoridad competente, previa solicitud y pago de derechos de los interesados.

Fenecido el término de temporalidad y no habiéndose refrendado éste, se procederá a la exhumación de los restos, previo aviso 30 días antes de la misma, que se fijará en lugar visible de la entrada del panteón, debiendo contener nombre del cadáver, fecha de exhumación, datos de identificación de la fosa y causa del procedimiento, debiendo ser notificados los familiares conocidos, y en su caso en un periódico de mayor circulación en el Municipio.

El traslado de cadáveres, restos humanos áridos o cenizas, se realizará previa autorización del Ayuntamiento y se deberá exhibir el permiso de las autoridades sanitarias correspondientes o del registro Civil, si se trata sólo de cenizas; el traslado de cadáveres se debe realizar en los vehículos autorizados para el servicio funerario, si se trata de restos áridos o cenizas se puede autorizar el uso de vehículos particulares.

Las agencias de inhumaciones deben contar y mantener los equipos e instalaciones en óptimas condiciones de seguridad e higiene y pueden encargarse de todos los trámites ante las dependencias competentes.

El servicio público de panteones puede ser concesionado por el Ayuntamiento, quien fijará las condiciones para garantizar la prestación del servicio.

Se puede cancelar la concesión: cuando el servicio no se preste en la forma señalada; cuando no se cumplan las obligaciones derivadas de la concesión; no haya regularidad en la prestación del servicio; cuando se deje de prestar el servicio por caso fortuito o fuerza mayor y por otras causas igualmente graves que pongan en riesgo la eficiencia del servicio.

La administración de los panteones está a cargo de un administrador que designe el Ayuntamiento y tendrá entre sus funciones: ordenar la apertura y cierre del panteón a las horas fijadas; permitir la inhumación, exhumación, traslado, cremación o reinhumación, previa entrega que hagan los interesados de los documentos respectivos; verificar que dentro del ataúd de se encuentre el cuerpo que se pretende sepultar; llevar un estricto control de las fosas; llevar al día un registro de los siguientes datos: nombre de la persona fallecida y sepultado, así como la fecha de inhumación, número de fosa, lugar de ubicación de la misma, clase de sepulcro; fecha de

inhumación, cremación, reinhumación o traslado; datos del Libro del registro Civil para las anotaciones correspondientes; nombre y domicilio de los familiares más cercanos. Debe también rendir cada mes un informe al registro Civil sobre los movimientos del mes anterior; publicas en los tableros del panteón un informe de las fosas cuyos derechos hayan vencido para los efectos de exhumación cremación, traslado o reinhumación, según proceda; prohibir la entrada de personas en estado de ebriedad o bajo el efecto de drogas, etc.

Los panteones podrán ser clausurados cuando estén totalmente ocupadas las fosas. En caso de necesidad de desocupación de los panteones por obra pública diversa o seguridad e higiene se deberá trasladar los restos a los nuevos panteones; los cuerpos en proceso de descomposición permanecerán hasta el momento de ser exhumados y trasladados.

5.5.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN

Esta función es realizada por el Departamento de desarrollo de áreas verdes, plantas y panteones, que depende de la Dirección de Operación de la Secretaría de Servicios Municipales.

Se atienden 8 panteones municipales en los cuales se realizan en promedio al mes 150 inhumaciones y 62 exhumaciones.

La Ley de ingresos municipal para el ejercicio fiscal 2001 estima recaudar por concepto de derechos por la exhumación, inhumación y traslado de cadáveres, licencia para construir en los panteones, inhumaciones

en panteones particulares y permiso para cremación de cadáveres, la cantidad de \$ 647,000.00 pesos. Por servicio de criptas y venta de urnas \$ 940,000.00 pesos.

Como se mencionó con anterioridad, el servicio público de panteones puede ser concesionado, como es en el caso de la Delegación de Santa Rosa Jaúregui en donde, en Cesión Ordinaria de Cabildo del 26 de junio del presente año, se autorizó la actualización de la concesión para realizar y operar un panteón particular con servicios funerarios y crematorio, llamado Jardines de Santa Rosa.

En el Acuerdo de Cabildo de señala que el concesionario deberá cumplir con las obligaciones y condiciones conforme a las cuales se otorgó originalmente el título de concesión; además se establecen otras condiciones, como: el nuevo plazo de vigencia de la concesión; un plazo para terminar la construcción de la primera etapa del proyecto y plantar una franja arbolada dentro del predio.

Este Acuerdo se debe protocolizar ante Notario Público e inscribirse en el registro Público de la Propiedad y del Comercio; así como publicarse en la Gaceta Municipal y notificarse al interesado y a las diferentes Secretarías del Municipio.

5.5.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN

El sistema de prestación mixta que opera en la actualidad, ha funcionado satisfactoriamente, aunque considero que es conveniente fomentar la participación del capital privado por vía de concesión para la construcción de más hornos crematorios, panteones verticales que generen mayor competencia y disminuyan las actuales tarifas que cobran los panteones privados.

5.6.- ALUMBRADO PÚBLICO

5.6.1.- REGULACIÓN JURÍDICA

Se declaran de interés público todos los elementos materiales que hagan posible el sistema de iluminación en los lugares de uso común del Municipio, siendo éstos los boulevares, avenidas, calles, callejones, parques, plazas y jardines que se destinen para uso y tránsito público dentro del Municipio.

Compete al Departamento de Alumbrado Público de la Dirección de Operación de la Secretaría de Servicios Municipales, la administración, conservación, mantenimiento y vigilancia del servicio de alumbrado público, para lo cual podrá celebrar los convenios necesarios con la federación, el estado, fraccionamientos o colonos organizados, según proceda y se sujetará a los Programas de Desarrollo Urbano Municipal, leyes federales y normas técnicas que emitan las autoridades competentes.

5.6.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN

Se encuentra vigente un convenio celebrado entre el Municipio y la Comisión Federal de Electricidad Zona Querétaro para el suministro de energía eléctrica, el cual en términos generales contiene las siguientes condiciones:

La Comisión se obliga a recaudar por cuenta del Ayuntamiento a todos los propietarios, inquilinos, comodatarios o usufructuarios de predios que hayan contratado con ésta el suministro de energía eléctrica de las tarifas denominadas "tarifas horarias", una cantidad determinada por el Municipio de conformidad a la fórmula establecida en la Ley de Ingresos. En ausencia de esta información, el Municipio autoriza a la Comisión a cobrar el 8% sobre las tarifas previamente pactadas.

Siendo la Comisión exclusivamente una entidad recaudadora, todas las reclamaciones que presenten los usuarios por concepto de cobro al Derecho de Alumbrado Público (DAP) serán turnadas al Municipio para su resolución. Es obligación de la Comisión presentar al Municipio dentro de los primeros cinco días de cada mes, una relación de las cantidades recaudadas por el concepto de DAP al cierre del mes inmediato anterior.

El Municipio da facultades a la Comisión para que aplique las cantidades retenidas por concepto del DAP al pago de los consumos de energía eléctrica en los que incurra el Municipio por el alumbrado público en calles, parques, plazas, jardines; servicio de semáforos y alumbrado ornamental por temporadas.

La Comisión debe presentar para su revisión al Municipio dentro de los 10 primeros días de cada mes, una relación preliminar del consumo de energía por concepto de alumbrado público del mes inmediato anterior, contando el Municipio con 20 días para hacer las aclaraciones pertinentes a la Comisión.

La Comisión debe entregar al Municipio un estado de cuenta con las cantidades recaudadas y los consumos incurridos, y si resultan diferencias a favor de la Comisión éste emitirá el pago correspondiente

Por otra parte, se cuenta a la fecha con 33,301 luminarias y se instalan 32 más al mes. Se da mantenimiento al alumbrado en las vialidades, reparándose 376 luminarias y rehabilitando por sustitución o accidente 10 más al mes, al igual que se atiende 6 postes al mes por accidentes. Se atienden al mes las plazas y jardines, así como 12 templos y monumentos.

En las colonias, fraccionamientos, condominios y comunidades se reparan 106 circuitos en promedio al mes; se instalan 10 postes por sustitución o ampliación así como cable.

Se reciben y atienden 23 reportes del Programa Miércoles Ciudadano; 75 reportes ciudadanos en delegaciones y 650 vía telefónica a los cuales se da una respuesta en las 24 horas siguientes.

Existen diversos Programas para mejorar el servicio, entre los que están:

- **PROGRAMA DE MANTENIMIENTO.**

Consiste en atender las peticiones ciudadanas, en un tiempo promedio de 48 horas. Incluye el alumbrado de plazas públicas, monumentos, templos, edificios, fuentes y recientemente la sustitución de la totalidad de los 146 reflectores ubicados a lo largo de Acueducto.

- **PROGRAMA DE COLOCACION DE ANUNCIOS LUMINOSOS.**

Se incrementó el número de calles adornadas, con motivo de las fiestas patrias y navideñas, además de edificios públicos, plazas y jardines.

- **PROGRAMA DE AHORRO DE ENERGIA.**

Consiste en la sustitución de luminarias con lámparas de bajo consumo.

También tiene a su cargo la instalación de adornos, de los cuales se colocan 180 en septiembre, 20 en noviembre y 713 en diciembre; así mismo se rehabilitan y elaboran 200 adornos al año.

5.6.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN

Los problemas que enfrenta actualmente el Municipio con la iniciativa privada con motivo de que los Derechos de Alumbrado Público se cobran tomando como base el consumo de energía eléctrica, se podrían resolver

aplicando el esquema para el cálculo que contempla la Ley de Ingresos del Municipio de Querétaro para el año fiscal 2001, decisión que generará la necesidad de modificar el Convenio vigente celebrado con la Comisión Federal de Electricidad, estableciendo que será el Municipio quien determine en cada caso el monto que por concepto de alumbrado público se debe cobrar, evitando de esta forma seguir violando los artículos 31 fracción IV, 73 fracciones X y XXIX, inciso 5, subinciso b, de la Constitución Política Federal.

En cuanto a la forma de prestación de este servicio, considero que debe de continuarse haciendo mediante el convenio de colaboración con la Comisión Federal de Electricidad.

5.7.- SEGURIDAD PÚBLICA Y TRÁNSITO

5.7.1.- REGULACIÓN JURÍDICA

Según la fracción III del artículo 115 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Ayuntamiento garantizar el bienestar, tranquilidad y seguridad de las personas y sus bienes, así como preservar el orden público en el territorio municipal; h) corresponde a los Municipios la prestación del servicio público de tránsito.

El cuerpo de policía municipal es la corporación destinada a mantener la seguridad y el orden público dentro de la esfera de su competencia y dentro de sus funciones se encuentra: prevenir la comisión de los delitos, mantener el orden y la tranquilidad pública; realizar las acciones pertinentes para proteger la integridad física, la propiedad, el orden y la seguridad de los habitantes; proteger las instituciones y bienes del dominio público municipal; auxiliar a las autoridades del Ministerio Público Federal y Estatal; Judiciales,

Administrativas Municipales, Estatales y Federales y hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes la comisión de delitos.

Funcionarán en el Municipio las comisarías correccionales necesarias, las cuales están a cargo de un Comisario, quien será nombrado por el presidente Municipal y un número de agentes de policía requerido.

El Comisario debe ser originario del Municipio o tener su residencia en él no menor de dos años; ser ciudadano en pleno uso de sus derechos civiles y políticos; tener conocimientos mínimos de derecho; ser honesto y de notoria buena conducta y no haber sido sancionado con pena corporal por delito intencional.

Los comisarios son directamente responsables de la seguridad pública y custodia de los detenidos. Deben llevar un registro con los generales de los detenidos, fecha, hora y lugar de detención y de recepción del detenido en la comisaría; infracción que motivó la detención; policía que lo remite a la comisaría y cualquier observación que estime necesaria. Además debe elaborar una boleta individual de ingreso de cada detenido y rendir un informe diario al Presidente Municipal con las novedades ocurridas.

El detenido puede solicitar al Comisario, que le califique su falta a fin de depositar fianza y obtener su libertad, entregándosele al detenido el recibo correspondiente. El depósito que por concepto de multas se origine, deberá hacerse diariamente en la Tesorería Municipal.

5.7.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN

En Cesión Extraordinaria de Cabildo del día 30 de julio del presente año, el H. Ayuntamiento emitió un Acuerdo relativo a la celebración del convenio de coordinación en materia de tránsito.

Para llevar a cabo el proceso de municipalización del servicio público de tránsito, la Dirección General del Seguridad Pública ejerció un presupuesto de \$16,000,000.00 de pesos, el cual cuenta con los siguientes recursos:

- 20 patrullas totalmente equipadas (radar de doble antena, sistema de video y audio, localización día satélite, equipo de radiocomunicación, sistema de señalización para emergencias Vector y Signalmaster, sistema antiderrapante, etc.)
- 15 vehículos eléctricos no contaminantes equipados con sistema de señalización estrobótica.
- 30 radios portátiles.
- 30 computadoras de mano con lector de código de barras y puerto infrarrojo.
- 30 impresoras portátiles de matriz de punto para impresión de multas.
- 5 medidores de alcohol expirado.
- 50 fornituras
- 30 armas cortas calibre 9 mm.
- 1 trailer remolque de información preventiva con radar.
- 20 cámaras fotográficas digitales.
- 50 chalecos antibalas.
- 1 sistema de grabación digital de las comunicaciones operativas.
- 100 uniformes completos

Se realizó un proceso de pre-selección de 280 aspirantes que cumplieron con los requisitos básicos y posteriormente se seleccionaron 50 candidatos a quienes se realizaron exámenes médicos, físicos, psicométricos, antidoping y entrevistas personal y familiar. Se cuenta con 43 agentes de tránsito y 7 mandos medios.

La capacitación se realizó en dos fases:

- Primera Fase: fue intensiva con una duración de 8 horas diarias, seis días a la semana y que contempla las siguientes materias: servicio ciudadano; ética e historia policial; introducción al derecho; marco legal de actuación de la Guardia Municipal; leyes y reglamentos de tránsito; derechos humanos; primeros auxilios; geografía municipal; sistemas de comunicación; conducción de vehículos de emergencia y táctica vehicular; mecánica básica; defensa personal, control y traslado de detenidos.
- Segunda Fase: consiste en un programa de entrenamiento en campo dirigido por los mandos medios, con una duración de tres meses.

La Dirección General de Seguridad Pública Municipal cuenta con cuatro Direcciones: Operativa; de Información y comunicaciones; de Vinculación Social y de Personal y Servicios de Apoyo.

En virtud del Convenio de Coordinación en materia de Tránsito con el Gobierno del Estado, el Municipio asumió a partir de agosto del presente año, la prestación de éste servicio, lo cual se realizará en forma gradual, con las siguientes facultades y obligaciones:

- Planeación, control, dirección y señalización del tránsito en el territorio municipal exceptuando los tramos de carreteras estatales, carriles centrales del Boulevard Bernardo Quintana y Av. 5 de Febrero, así como las carreteras de jurisdicción federal.
- Regular y normar la función vial y el tránsito.
- Modernizar el sistema de semaforización.
- Analizar la problemática de estacionamientos particulares y en la vía pública.
- Implementar estrategias para reducir conflictos viales.
- Vigilar el cumplimiento del reglamento de tránsito para el Estado de Querétaro.
- Realizar el cobro de las multas originadas por infracciones al reglamento de Tránsito, a través de la Tesorería Municipal.

Y a partir de octubre de este año, la Dirección General de Seguridad Pública Municipal, asumió la competencia referente a tomar conocimiento de los accidentes de tránsito terrestre y la operación y mantenimiento de la semaforización.

El Ayuntamiento debe encargarse de adecuar el marco jurídico que regule la prestación del servicio público de tránsito a fin de establecer programas permanentes de seguridad y de educación vial, encaminados a crear conciencia y hábitos de respeto a los ordenamientos legales en materia de tránsito, así como para salvaguardar la vida humana, implementándose al efecto normas fundamentales para el peatón y para el conductor.

5.7.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN

Siendo tan reciente el acuerdo por el que el Municipio asume la prestación directa de este servicio, considero conveniente esperar a que transcurra un término de por lo menos un año para evaluar los resultados, aunque por las experiencias de otros municipios del país y las condiciones en que se ha realizado la municipalización de este servicio, son previsibles resultados exitosos.

5.8.- RASTROS

5.8.1.- REGULACIÓN JURÍDICA

El rastro es una institución de servicio público propiedad del Municipio y la prestación del servicio está a cargo del Ayuntamiento.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los municipios tendrán la obligación de prestar servicios, entre ellos el del Rastro, obligación que responde al interés público sobre la salud.

Los rastros municipales para cumplir con el interés público tienen como actividad primordial la inspección sanitaria y, si es necesario, el decomiso de los productos cárnicos que representan peligro para la salud pública. Por lo que tiene como actividad obligada el servicio de resguardo y sacrificio de ganado así como el proceso y reparto cárnico, propiedad de usuarios del rastro, abasteciendo así a la población del Municipio.

El Rastro es la dependencia del Municipio en cuyas instalaciones se realizan las siguientes actividades:

- Se recibe y resguarda el ganado, propiedad de los usuarios del rastro, cuyo destino es el abasto municipal de productos cárnicos.
- Se recauda el derecho al sacrificio, impuesto cuyo monto integra el derecho de desgüello.
- Se procesan los restos de los animales, cuidando la calidad sanitaria y cárnica.
- Se revisan canales y vísceras para asegurar que no presten condiciones peligrosas para la salud pública.
- Se depositan en el relleno sanitario los esquilmos no reclamados por sus dueños, con el fin de evitar impactos negativos en el medio ambiente.
- Se decomisan y creman las canales y vísceras que presenten condiciones de peligro para la salud pública.
- Se cuida que los cárnicos se trasladen en vehículos autorizados para el transporte sanitario de carne.
- Se guardan canales en cámaras frías del rastro, según lo indique el usuario.
- El agua utilizada en todo el proceso operativo del rastro se conduce hasta un agostadero ejidal con el fin de regar praderas artificiales, evitando impactos negativos en el medio ambiente
- Se realiza el sacrificio de aves.

Las pailas es el lugar donde se realiza la cocción y prensado de sangre, cocción de cuernos, extracción y fritura de grasas, industrialización de carnes, despojos y demás esquilmos, así como la destrucción de despojos contaminados.

Los esquilmos son los desechos del faenado que no reclama su propietario, el usuario que ordena el sacrificio, estos son: sangre de bovino, porcino, ovinocaprino y ave; contenido de los tractos digestivos de bovino, porcino y ovinocaprino; pelo de porcino; pluma de gallina; cuerno y pezuña de bovino; tripas gruesas de porcino; estiércol de los corrales; pellejo y grasa diversos. Estos no representan un impacto negativo al medio ambiente por lo que son depositados en el Relleno sanitario del Rastro o pueden ser destinados como materia prima.

Los usuarios del rastro municipal deberán obtener una licencia de acreditación por parte de la autoridad Municipal.

Para la introducción de ganado a sacrificio al rastro, el usuario debe registrar su ganado en la caseta de vigilancia, mostrando los documentos que acrediten la legítima procedencia del mismo y la fecha en que será sacrificado, este trámite puede hacerse personalmente o por un tercero con carta poder; cargar y descargar la carne en los lugares establecidos para tal efecto; atender al consumidor en el horario que autorice la administración del rastro y permitir las visitas de inspección que practiquen el Ayuntamiento, Secretaría de Salud y de Comercio.

Los usuarios del rastro no podrán sacar animales que no fueron sacrificados, sin cumplir las disposiciones sanitarias y haber pagado los derechos correspondientes; descargar carne fresca o refrigerada para el consumo humano fuera del rastro; distribuir carne fresca o refrigerada sin la debida inspección sanitaria; hacer trámites e introducir ganado en los corrales fuera del horario establecido; entrar sin autorización de la administración , a los departamentos de sacrificio e inspección sanitaria; colgar canales fuera de las perchas autorizadas; vender canales y vísceras fuera de los lugares y horarios establecidos; abandonar canales en las cámaras de refrigeración por más de 72 horas, pasado este término, la administración procederá a su venta y el producto será a beneficio del Municipio.

La administración del rastro está a cargo de un administrador que es nombrado y removido por el Presidente Municipal y tiene a su cargo el personal de apoyo que garantice la buena prestación del servicio.

El administrador del rastro tiene entre sus principales obligaciones que elaborar un padrón de usuarios y efectuar el registro adecuado de los tipos de animales que se expendan; tener al día el archivo del rastro; presentar al Presidente Municipal proyectos de ampliación y mejoras de las instalaciones del rastro; vigilar que los usuarios hagan uso adecuado de las instalaciones, vigilar que las instalaciones estén en buen estado; reportar mensualmente a la Tesorería Municipal el volumen de esquilmos y desperdicios, así como el producto de su venta; establecer mecanismos para que el abasto de carne sea eficiente, ágil y expedito; crear el Reglamento Interior de Trabajo y vigilar su cumplimiento; etc.

El sacrificio de los animales se realiza de la siguiente manera: los animales destinados sacrificio, deben estar en los corrales del rastro con 12 horas de anticipación, habiendo pagado el propietario, en la Tesorería Municipal los impuestos correspondientes.

Se debe expresar en las solicitudes, el número y especie de animales que se desea sacrificar, la administración debe formular un listado que contenga el nombre del usuario, número y especie de animales manifestados, así como fecha y hora en que deba realizarse el sacrificio.

Los animales entran en los corrales en su orden de llegada, el personal marca las pieles, canales y vísceras, para que no se confunda su pertenencia; luego pasan al departamento de limpia para posteriormente ser entregado a sus dueños quienes extenderán el recibo correspondiente.

Los productos provenientes del mar son desembarcados y depositados en las instalaciones del rastro para su inspección sanitaria, control fiscal y distribución.

La Secretaria de Salud del Estado, a través de médicos veterinarios, realiza la inspección sanitaria al ganado destinado al sacrificio en los corrales del rastro, determinando la calidad de la carne para el consumo humano.

También las canales de animales sacrificados y las vísceras se someten a inspección sanitaria, posteriormente sellados y autorizados para su consumo.

Terminada la inspección sanitaria se entregan a sus propietarios para su venta al público.

Si se deriva de la inspección sanitaria que los animales sacrificados constituyen un riesgo para el consumo humano, son incinerados en los hornos crematorios.

La inspección sanitaria también se realiza en los mercados de canales y vísceras, para verificar las condiciones de higiene y salud en los productos.

El mercado de canales y vísceras debe contar con anaqueles necesarios para la exhibición; permanecerá abierto dentro del horario que fije la administración.

El servicio de transporte sanitario de carnes en el Municipio de Querétaro, forma parte del servicio público de rastro, el cual puede ser prestado directamente por el Municipio a través de la administración del rastro, o por concesión a particulares, fijando el Ayuntamiento la tarifa correspondiente, tomando en cuenta la especie de ganado, capacidad de vehículo y distancia.

La vigilancia del rastro corresponde a la administración; las personas del servicio de vigilancia serán consideradas como auxiliares de la policía preventiva y están autorizados para portar armas, cuando estén en el desempeño de su trabajo.

El servicio de vigilancia será permanente y se encargará de custodiar los bienes: muebles e inmuebles, maquinaria, enseres, animales y todo lo que se encuentre en el edificio del rastro.

Las funciones de los vigilantes son, entre otras: guardar el orden en el interior; evitar que entren al establecimiento personas ajenas o en estado inconveniente; prestar auxilio en casos de accidentes y desórdenes que pongan en peligro la vida de las personas, la disciplina o los intereses del rastro; impedir los escándalos y robos; etc.

5.8.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN

La prestación de este servicio corresponde a la Dirección de Rastro y Mercados Municipales de la Secretaría de Servicios Municipales.

A la fecha, la situación política que prevalece en el rastro en todos los órdenes es de tranquilidad. Los introductores de ganado no han externado inquietud alguno por deficiencias notables, aunque no dejan de insistir en mejores precios por derechos que se cubren año con año.

El rastro municipal tiene una antigüedad de 20 años aproximadamente, maquila el 35% de la carne que se consume en la ciudad; el resto de la demanda la aportan las cadenas de tiendas departamentales.

La capacidad instalada del rastro históricamente no ha sido rebasada por la demanda; la administración del mismo estima que hoy día el volumen de matanza por unidad de hora que puede desarrollar es el siguiente: 40 reses, 100 cerdos, 800 aves y 10 ovicaprinos.

El mantenimiento preventivo y correctivo no ha sido el adecuado ni el deseable, a la fecha las instalaciones presentan un deterioro propio de esta carencia.

Las principales deficiencias en cuando a mantenimiento de los edificios y los equipos, las podemos citar a continuación:

- Falta de mantenimiento preventivo de albañilería.
- La pintura de corrales, corraletas, herrería y techumbres están en mal estado.
- La solera de los rieles, está en mal estado, se requiere cambiarla.
- Reemplazar los eslabones de la línea de aves.
- Limpieza general en la estructura, muros y techumbre de la sala de matanza.
- Cambiar las láminas acrílicas translúcidas de la techumbre.

- Está obsoleta la peladora de cerdos.
- Los displays de las básculas de cerdos y bovinos requieren ser actualizadas.
- Se carece de impresoras para las básculas. El horno crematorio actual opera en forma muy deficiente, consume gran cantidad de diesel y ocasiona durante su operación fuertes olores. Su cubierta de acero deja al descubierto partes de su recubrimiento interno. Este horno requiere ser sustituido por su equivalente con combustión a base de gas.
- El segundo compresor de la cámara fría está descompuesto, es necesaria su reparación.

Lo anterior, a pesar de algunas rehabilitaciones que se han realizado durante el último año.

En la actualidad, la disposición final de los derechos se realiza en el relleno sanitario exclusivo para uso del rastro que se ubica a 500 metros de distancia aproximadamente y que había venido funcionando satisfactoriamente.

A la fecha, el considerable volumen de pluma y otros esquilmos empiezan a dar problemas para su adecuada disposición en el relleno, por sus características especiales.

En los años anteriores, los residuos mencionados, eran captados por una empresa que los utilizaba como materia prima en sus procesos. Actualmente no hay interés por los mismos, de tal manera que impactan desfavorablemente, ya que el relleno está muy cerca de su capacidad total, y del mismo, emanan olores muy desagradables.

En virtud de lo anterior se hace necesaria la evaluación de la vida útil del relleno y de impacto al medio ambiente de la zona por la entidad correspondiente.

Por lo anterior, pudiera presentarse a mediano plazo, quejas por la operación del incinerador y el relleno sanitario, que de acuerdo a lo referido anteriormente, la operación de estos sistemas debe mejorarse.

El rastro municipal cuenta con una plantilla de personas que consta de 128 trabajadores: cinco médicos que controlan el aspecto de sanidad de los canales de ganado sacrificado, plantilla de administración, grupo de matanza, choferes de los camiones de reparto, ayudantes generales, de limpieza y mantenimiento, encargados de mantenimiento, de encierro y custodia de ganado.

El parque vehicular se integra por 5 camiones de reparto y otros 4 vehículos de apoyo y acarreo; y 1 auto compacto.

Al personal del rastro se le apoya con servicio de transporte, en virtud del horario en que dan inicio sus labores.

A continuación se señalan los ingresos obtenidos en el periodo de operación comprendido del mes de enero a septiembre del 2000 por la recaudación por sacrificio de diversas especies:

• 18,762 cabezas de ganado bovino -	\$ 1,897,968.80
• 80,405 cabezas de ganado porcino -	3,291,073.00
• 5,557 cabezas de ovicaprino -	160,195.50
• 810,640 aves -	643,092.16
Importe de ingresos captado por el rastro	\$ 5,992,329.46

Según datos recabados en la Dirección de Rastro y Mercados Municipales, en el mismo periodo se erogaron \$7,264,170.98.00 por concepto de rastro y mercados.

De acuerdo a la Ley de ingresos municipal para el ejercicio fiscal 2001 se estima recaudar por concepto de derechos por el sacrificio de animales en el rastro, la cantidad de \$ 6,060,000.00 pesos; por la renta de corrales y piso, refrigeración de animales en el frigorífico y venta de productos, \$248,000.00 pesos

En virtud de lo anterior, se puede concluir que en rastro municipal no es rentable, por lo que se recomienda su concesión o venta.

En caso de no concesionarse, será necesario realizar diversos gastos de mantenimiento preventivo y correctivo para prestar adecuadamente el servicio y que se refieren a continuación:

- Implementar una cuadrilla de albañilería para los detalles de esta especialidad.
- Aplicar pintura en corrales, corraletas, herrería y techumbres.
- Sustituir la solera de los rieles en la sala de matanza.
- Reemplazar los eslabones de la línea de aves.
- Implementar la debida limpieza general en la estructura, muros y techumbre de la sala de matanza.
- Cambiar las láminas acrílicas translúcidas de la techumbre.
- Sustituir la peladora de cerdos.
- Dotar a las básculas de cerdos y bovinos de nuevos displays.
- Dotar de impresoras para las básculas existentes en el área de bovinos y porcinos.
- Cancelar la operación del horno crematorio actual y sustituirlo por su equivalente con combustión a base de gas.

- Reparar el segundo compresor de la cámara fría.

En relación con el relleno sanitario se requiere hacer la excavación y dotarla de la infraestructura necesaria para una nueva celda; ya que la actual se encuentra llegando al término de su vida útil.

Las acciones señaladas se llevarán a cabo considerando que de su cumplimiento depende el control de calidad sanitaria de los productos cárnicos.

Otro aspecto de importancia lo constituye el abastecimiento de agua para los procesos propios del rastro. Actualmente el líquido se recibe de una toma de la red municipal proveniente de los pozos que se localizan al norte del Municipio, con un volumen aproximado de 166 m³ por día.

Teniendo en cuenta el volumen referido, se requiere establecer una planta de tratamiento de aguas residuales para que de esta manera, un gran porcentaje del líquido utilizado por el rastro sea reutilizada por el mismo y que solamente sean requeridos volúmenes mínimos del agua que proviene de la red municipal.

5.8.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN

Con el objeto de conocer la experiencia de otros municipios en la concesión del servicio de rastro se analizarán los antecedentes y proceso de concesión del Rastro Municipal de León, Gto.

Todo surgió un conflicto social, al enfrentarse el Municipio y los introductores y los tablajeros, quienes prácticamente manejaban y tenían secuestrado el rastro, poniendo condiciones, negándose a pagar un incremento de tarifas, controlaban las básculas y recibían el 30% de los ingresos brutos del rastro, ya que el Municipio no prestaba el servicio de transporte y les bonificaba alrededor de \$1,000,000.00 de pesos anuales, pero éstos a su vez transportaban el ganado y se lo cobraban de manera individual a cada usuario.

Existían también problemas con el sindicato de trabajadores, quienes amenazaban con huelga continuamente.

De los ingresos del rastro, el 70% se gastaba en nómina. Operaba con números rojos, perdiendo anualmente \$3,000,000.00 de pesos.

El Municipio dio cuenta de que el rastro necesitaba una fuerte inversión en equipo pues se encontraba en pésimas condiciones; era necesario construir una nueva cámara de refrigeración y rehabilitar en general las instalaciones del rastro, ya que no se cumplía con los lineamientos que marcaba la Secretaría de Salud y el Municipio no contaba con presupuesto para realizar estas mejoras, por lo que se ofreció a los

introdutores que adquirieran el inmueble con el equipo y la concesión del servicio, la cual, después de varias negociaciones, aceptaron.

Se realizó un contrato privado de compraventa, se valoraron los muebles y el inmueble. Se liquidó a los trabajadores, comprometiéndose los introductores de recontractar a los empleados más capaces.

Se negoció que el rastro no se concesionara a una sola Unión de o Asociación, sino que se formó una Sociedad Anónima entre las uniones de tablajeros e introductores, así como que emitieran acciones con el fin de que incluso los trabajadores que contaban con dinero de su liquidación pudieran invertirlo en alguna acción.

Una vez negociado lo anterior se presentó la propuesta a la Legislatura, de concesionar el servicio del Rastro a la Sociedad Anónima mencionada por un plazo de 20 años.

La Legislatura en un principio rechazó la propuesta ya que no estaba sustentada jurídicamente, requería de licitación pública y un concurso que no se habían llevado a cabo; por otra parte no se garantizaba a la ciudadanía que se iba a seguir prestando el servicio; y tampoco se podría aceptar la venta del inmueble por ser un bien del dominio público afecto a la prestación de un servicio público.

La Administración Municipal enfrentó una situación muy grave pues necesitaba enderezar todo el proceso y sustentar jurídicamente la propuesta.

Efectivamente, el problema fue que se hizo la negociación sin revisar la factibilidad de la misma; se realizó un contrato de compraventa, sin conocer si se podía vender el inmueble; y no se realizó convenio que garantizara el servicio a la ciudadanía; por lo que se tuvo que volver a negociar con los introductores realizando un convenio en el que se establecieron sanciones en caso de incumplimiento de las cláusulas del mismo.

Se realizó una licitación pública tanto en el periódico oficial como en el de mayor circulación.

Por todo lo anterior nos hemos podido percatar de todos problemas que enfrentó el Municipio de León, Gto., para concesionar el servicio del rastro público, pero básicamente se debió a la falta de cumplimiento de los requisitos para llevar a cabo la concesión.

Se considera necesario que el convenio entre el Municipio y el particular interesado en obtener la concesión del servicio público de rastro debe establecer como mínimo los siguientes puntos:

- Obligación del concesionario de prestar el servicio a quien se lo requiera;

- Plazo de la concesión;
- Forma de pago de la concesión;
- Señalar los bienes inmuebles y equipo que están afectados por la concesión;
- Tipo de servicio que se obliga a prestar. Obligar al concesionario a prestar el servicio de Tipo de Inspección Federal (TIF);
- Obligación del concesionario para contar con determinadas instalaciones y equipo y capacidad de operación;
- Obligación del concesionario a presentar el proyecto arquitectónico para su autorización por el Municipio, donde señalará las características de las instalaciones a modificar o construir;
- Obligación del concesionario a dar mantenimiento a las instalaciones y equipo y conservarlos en buen estado para la prestación del servicio;
- Señalar los montos de inversión en obras y equipo;
- Obligación del concesionario de prestar el servicio de acuerdo a lo establecido en las normas sanitarias federales, estatales y municipales;
- Las tarifas deberán ser fijadas por el Municipio de acuerdo a la Ley de Ingresos;
- El concesionario deberá asegurar contra toda eventualidad los bienes muebles e inmuebles afectos al servicio público concesionado;
- El concesionario deberá instalar el equipo de seguridad necesario en las instalaciones y elaborar programas de prevención de accidentes;
- El Municipio tendrá derecho de efectuar las visitas que considere necesarias para supervisar la correcta prestación del servicio público; la construcción de obras; el correcto proceso sanitario de la carne;
- El Municipio designará a los Médico veterinarios para la revisión higiénica y sanitaria de la carne;

- La concesionaria fija los horarios, sin perjuicio de que el Municipio pueda modificarlos en razón de alguna situación extraordinaria;
- El concesionario deberá otorgar garantías en favor del Municipio el para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que adquiriera para prestar el servicio público;
- El concesionario deberá otorgar todas las facilidades y proporcionar la información que solicite el concedente, para que éste verifique y vigile el cumplimiento de las obligaciones estipuladas;
- Señalar las causas de revocación de la concesión, entre las cuales deberán encontrarse:
 - La interrupción del servicio concesionado sin autorización del Municipio;
 - El incumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias de carácter federal estatal y municipal;
 - Cuando el concesionario se niegue a prestar el servicio;
 - Cuando se niegue a someterse a la supervisión del concedente;
 - Si enajena, subconcesiona o grava la concesión o alguno de los derechos derivados de la misma o algún bien mueble o inmueble afecto a la misma;
 - Por modificar sustancialmente la naturaleza o condiciones en que opere el servicio público concesionado, sin previa autorización del Municipio;
 - Cuando el concesionario viole las tarifas;
 - Por no proporcionar el mantenimiento adecuado y necesarios a las instalaciones y equipo;
 - Cuando no otorgue o actualice la garantía de cumplimiento;
 - Por cualquier otra causa establecida en la Ley.

En caso de que se llevara acabo de concesión, el Municipio deberá continuar:

- Protegiendo la salud pública. El Municipio tendrá derecho a efectuar las visitas que considere necesarias para efecto de supervisar la correcta prestación del servicio en los términos de las disposiciones legales.
- Protegiendo el medio ambiente. El Municipio supervisará el depósito de desechos en el relleno sanitario del rastro y destino adecuado de las aguas de drenaje del rastro.
- El Municipio supervisará el mantenimiento de las instalaciones y equipo del rastro.

La concesionaria deberá cumplir lo siguiente:

- Proteger la salud pública. No violar los días y horarios de trabajo para que no se procese ningún animal sin la presencia del médico del Municipio. Recibir todo animal muerto que llegue a las puertas del rastro, para evitar su destino clandestino y el riesgo a la salud pública, al permitir realizar la revisión sanitaria y si procede el decomiso correspondiente.
- Proteger el medio ambiente. Operando adecuadamente el relleno sanitario. Evitando que las aguas de drenaje del rastro, contaminen cauces, cuerpos de agua, terrenos baldíos o provoquen olores fuertes indeseables en áreas urbanas.
- Mantener en optimas condiciones las instalaciones e inmueble, así como el equipo del Rastro.
- Cumplir y hacer cumplir las leyes relativas a la salud pública, al manejo de productos cárnicos y a los movimientos de ganado.

5.9.- CALLES, PARQUES, JARDINES Y RESERVAS NATURALES

5.9.1.- REGULACIÓN JURÍDICA

El Código Municipal declara que son de interés público los parques, jardines, camellones, glorietas, fuentes, monumentos y servidumbres jardinadas y que compete a la autoridad municipal conservar, restaurar, vigilar, crear y fomentar las áreas verdes del Municipio.

El Municipio tiene la obligación de forestar y reforestar las avenidas, calles, calzadas, parques, jardines, camellos y glorietas jardinadas, para lo cual cuenta con viveros suficientes para realizar estos trabajos.

El Código señala también las especies de árboles y plantas prohibidas en áreas urbanas y los lineamientos que se deben seguir para la forestación y reforestación; por ejemplo: que no existan líneas de conducción eléctrica o de gas.

Regula también las condiciones para derribar o podar los árboles plantados en jardines, calles y predios de propiedad municipal, y señala que sólo se procederá en caso de que se considere peligroso para la integridad física de bienes y personas; cuando se encuentren secos; cuando sus ramas o raíces afecten o amenacen las construcciones y cuando apoyando en un dictamen técnico lo considere el Departamento.

Los particulares deben solicitar a la autoridad municipal el derribo o la poda de árboles, quien practicará una inspección y emitirá un dictamen técnico en donde se cuantificará el costo, dependiendo de la especie de árbol, tamaño, años de vida aproximados y grado de dificultad de la poda o

derribo. El costo será cubierto por el solicitante, quien tendrá la obligación de plantar 3 árboles en reposición del talado en un plazo no mayor a 30 días.

5.9.2.- CONDICIONES ACTUALES DE PRESTACIÓN

Esta función es realizada por el Departamento de desarrollo de áreas verdes, plantas y panteones, que depende de la Dirección de Operación de la Secretaría de Servicios Municipales.

Actualmente se da mantenimiento a casi 2,400,00 m² de áreas verdes; al mes, se podan 1,657 árboles y se desmalezan 152,192 m². Se rehabilitan 1,502 m² de pasto, 1397 árboles son plantados y se siembran 9,960 plantas al mes en promedio.

Las áreas verdes son regadas con agua tratada, utilizándose 25 pipas que cubren 52 rutas y que usan 21,430,166 litros en promedio al mes. También a través del sistema de riego por aspersión y difusores.

El Municipio cuenta con 94 fuentes, de las cuales 28 están en el río Querétaro, 58 en el Centro Histórico y 8 en las Zonas II y III; a las cuales se lava y da mantenimiento y pintura, y se realizan las reparaciones eléctricas e hidráulicas.

En el vivero municipal se producen en promedio 13,140 plantas.

Se está desarrollando el Programa de Rehabilitación y Reforestación, en camellones, nodos, parques y jardines municipales y se inició la instalación de sistema de riego por aspersión y goteo en algunas áreas de la ciudad.

Existe también el Programa Río Querétaro, que consiste en la rehabilitación y mejoramiento de la imagen urbana de las áreas verdes y los espacios recreativos en la zona peatonal del Río Querétaro, bajo el esquema de participación ciudadana.

Por último, es importante señalar que el Departamento de Aseo Público y Mantenimiento de Infraestructura, es el encargado de dar mantenimiento a las calles, avenidas y vialidades del Municipio, para lo cual se realizan las siguientes acciones: en promedio se desazolvan 385 alcantarillas al mes, de las cuales 320 pertenecen a la Zona I, es decir, al Centro Histórico; se eliminan 3,510 m² al mes de pintas en bardas y puentes; se realiza el lavado de mercados y corredores comerciales, plazas y andadores, puentes peatonales y vehiculares, mismos que también son pintados, así como las guarniciones, de las cuales aproximadamente al mes se pintan 15,894 metros lineales y 30,577 postes de concreto, madera y metálicos.

La Ley de Ingresos Municipal para el ejercicio fiscal 2001, estima que por concepto de reparación de ruptura de vía pública, se obtendrá la cantidad de \$100,000.00 pesos y en caso de que el contribuyente opte por realizar él

mismo la reparación, pagará el 20% de los derechos que hubiesen correspondido.

5.9.3.- PROPUESTAS DE MODERNIZACIÓN

Considero que la prestación de estos servicios las ha realizado el Municipio de Querétaro en forma exitosa, aunque será conveniente impulsar programas para generar más áreas verdes y fomentar la participación ciudadana en el cuidado y conservación de estos espacios.

5.10.- PROPUESTAS GENERALES DE MODERNIZACIÓN

Existen diferentes medidas que pueden aplicarse en beneficio de todos y cada uno de los servicios públicos municipales y que se presentan a continuación dentro del presente tema:

- a) Creación de un Reglamento en materia de Servicios Públicos Municipales.-** En diversos Municipios del país existen reglamentos particulares para regular determinados servicios públicos, como por ejemplo, el Reglamento del Servicio Público de Recolección y Procesamiento de Residuos Sólidos del Municipio de Colima, Col., el Reglamento de Mercados y Centrales de Abasto del Municipio de Hermosillo, Son., o el Reglamento de Servicios Generales en los Rastros para el Municipio de Chihuahua, Chih., otros Estados de la República han hecho de su Ley Orgánica Municipal o la equivalente el instrumento de regulación de todos los servicios públicos; encontramos también que existen municipios como el de Querétaro que cuentan con un ordenamiento amplio que pretende evitar la proliferación de

Reglamentos, como es el Código Municipal en el que se regulan todos los servicios públicos.

Esta propuesta tiene por objeto la creación de un ordenamiento especializado y funcional que regule los aspectos generales y comunes de todos los servicios públicos como son: las diferentes formas de prestación; los requisitos para la celebración de contratos, convenios o cualquier acto jurídico que tengan por objeto concesionar o establecer acuerdos con otros entes gubernamentales para la prestación de dichos servicios; las bases de licitación; las facultades de supervisión, evaluación, fiscalización y control del Municipio; la determinación de las tarifas; la participación social en esta materia; así como también establecer normas particulares de acuerdo con la naturaleza y características de cada servicio.

Esta propuesta, eminentemente jurídica, favorecerá sin duda la administración y la operación de los servicios públicos, fomentará la participación de capitales privados en las áreas que sean convenientes y darán a la ciudadanía instrumentos más claros y directos de participación en la prestación de los servicios.

b) Incremento de los recursos.- En la medida que el Municipio diversifique sus fuentes de ingreso y obtenga mayores beneficios de la prestación de los servicios públicos estará en condiciones de canalizar mayores recursos a sus actividades prioritarias, especialmente la construcción de obras y la prestación de servicios que beneficien a los grupos marginados.

Para lo anterior, será necesario concertar con las legislaturas locales el otorgamiento de mayores recursos para el Fondo General y para el Fondo de Fomento Municipal y con la Federación, realizar las gestiones necesarias para incrementar las aportaciones federales ramo 33 (Fondo de Aportación para la Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios).

Desde luego, será necesario obtener mayores recursos propios por medio de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones especiales, como por ejemplo, mediante el otorgamiento de concesiones necesarias y bien remuneradas de aquellos servicios que lo ameriten.

Es necesario también, crear conciencia en la ciudadanía de la necesidad de establecer nuevos esquemas de contribución y tarifación de ciertos servicios públicos que actualmente se prestan sin establecer ninguna forma directa de pago, o bien, actualizar en forma realista aquellos precios que el Municipio cobra por debajo del costo que tienen. Finalmente, deberá tomarse en cuenta la capacidad económica de los diferentes grupos para evitar la generación de problemas políticos y sociales.

c) Tecnificación y políticas ambientales.- Las nuevas formas de prestación de los servicios públicos, deberán considerar la necesidad de adoptar los avances científicos y tecnológicos en cada área, pero siempre, cuidando el impacto ambiental que conlleven.

La situación financiera del Municipio de Querétaro, no permite realizar todas las inversiones necesarias para una modernización tecnológica de los servicios públicos, y como caso concreto podemos citar al rastro municipal, que requiere de fuertes inversiones (planta de tratamiento de aguas, cámaras frigoríficas, etc.), para alcanzar los estándares de calidad que le permitan convertirse en un rastro Tipo de Inspección Federal (TIF), por lo cual, será necesario revisar como criterio de concesión, la inversión necesaria para la modernización del servicio y la situación financiera del Municipio.

d) Participación ciudadana.- La concesión de un servicio público no siempre es una decisión popular, pues genera sospechas de corrupción, favoritismos o incapacidad de la Administración municipal. Para evitar esta situación, es necesario establecer foros de consulta y mecanismos dentro de los Consejos Municipales de Participación Social que permitan a la ciudadanía conocer la situación real de cada servicio público, las necesidades existentes, las perspectivas de modernización y de esta forma, generar conciencia de opinión para presentar las alternativas más viables y las propuestas que satisfagan mejor las necesidades.

CONCLUSIONES

Del análisis de los anteriores capítulos y en relación con las hipótesis planteadas en la Introducción del presente trabajo se llegó a las siguientes conclusiones:

- a) El origen del Municipio mexicano se remonta, en primer término, a Roma donde encontramos instituciones como la 'Curia' antecedente directo del Ayuntamiento y los Ediles; en segundo término, a España, que durante los tres siglos de dominación colonial implementó una estructura política y administrativa que favoreció la creación y el desarrollo del Municipio;
- b) Tomando en consideración las condiciones del territorio nacional en época de la conquista, así como de las extensas porciones de tierra sin colonizar, los españoles utilizaron al Municipio para controlar y fomentar la creación de nuevos centros de población, de organizarlos y vincularlos al sistema político y administrativo de la Nueva España;
- c) Durante el virreinato, los criollos tuvieron una escasa participación política y fue en los Ayuntamientos donde encontraron el escenario adecuado para plantear sus puntos de vista y defender sus opiniones, especialmente en el Ayuntamiento de México de 1808 en donde Primo de Verdad y Ramos y otros integrantes del cabildo, aprovechando la invasión francesa a España, sostienen la necesidad de que la Nueva España se gobierne en forma autónoma generando conciencia y favoreciendo la Independencia de México;

- d) Alcanzada la independencia, existieron grupos que apoyaban el modelo federalista americano, y los grupos de influencia europea que pugnaban por continuar con la tradición centralista del virreinato. Los vaivenes políticos y militares, los conflictos con Estados Unidos y Francia y las luchas internas influyeron en que el Municipio se debilitara y, no obstante las eventuales victorias de los grupos liberales que apoyaban el modelo federal que fortalecía la figura del Municipio, hubo también periodos en que los grupos conservadores, de tendencia centralista hiciera desaparecer los Municipios, dando lugar al régimen centralizado en que los departamentos administrativos funcionaban como meras demarcaciones geográficas sin facultades ni autonomía;
- e) La constitución de 1917 otorga al Municipio diversas facultades, pero en la práctica el caudillismo y luego el presidencialismo opacaron el texto constitucional. No obstante lo anterior, durante el transcurso del siglo XX se realizaron diversas reformas constitucionales y transformaciones políticas que fueron fortaleciendo al Municipio;
- f) Las reformas del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, consagran en su fracción III la competencia mínima a cargo de los municipios, pero 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 cuáles con el concurso de los Estados.

- g) En la reforma de Diciembre de 1999 se amplían las atribuciones del Municipio, se le otorga mayor libertad para el manejo de su patrimonio, se le autoriza para realizar su propio Presupuesto de Egresos y en general, se busca disminuir el control que pueda tener sobre él el Ejecutivo Estatal y la Legislatura Local;

- h) De acuerdo con los artículos transitorios de la reforma constitucional de 1999, las Legislaturas de los Estados debían adaptar la legislación vigente a dichas reformas, en cumplimiento a este precepto, el Congreso Local expidió la Ley Orgánica Municipal del 25 de Mayo de 2001, pero dicha ley continúa otorgando facultades a la Legislatura Local que debieran corresponder a los Ayuntamientos, tales como autorizar la celebración de contratos o convenios que excedan el término de la Administración Municipal, o la desafectación de predios del dominio público;

- i) La Ley Orgánica Municipal del 25 de Mayo de 2001 establece que cuando se pretenda concesionar un servicio público por un término mayor del de la Administración Municipal, deberá ser autorizado por la Legislatura Local. En términos prácticas, casi todas las concesiones, para ser rentables y que los concesionarios recuperen su inversión y obtengan la utilidad programada, deben realizarse por términos que van de los 5 a los 50 años, por lo que casi todas las concesiones tendrían que ser autorizadas por la Legislatura;

- j) La Ley Orgánica Municipal del 25 de Mayo de 2001 establece las bases a las que deben apegarse los diferentes Municipios del Estado, pero en

materia de servicios públicos no existe regulación, por lo que los Municipios quedan en libertad de reglamentarlos;

- k) En el Municipio de Querétaro, los servicios públicos están regulados en el Código Municipal, dicho ordenamiento pretendía incluir en forma resumida varios reglamentos y disposiciones administrativas, y aunque pueda ser loable el esfuerzo de compilación, para efectos legales es tan extenso que genera confusión, además de que no aborda en forma precisa y suficiente las formas de prestación que pueden adoptarse para la prestación de los servicios públicos;
- l) La difícil y poco alentadora situación económica del país y de los Municipios, aunado a lo onerosa que resulta la prestación de los servicios públicos han generado la necesidad de replantear el actual esquema de prestación y analizar opciones más viables financiera y políticamente;
- m) De acuerdo con la información financiera a que tuvimos acceso, las condiciones actuales de las finanzas públicas municipales si bien no presentan un déficit o una emergencia económica, tampoco permiten al Municipio adquirir el equipo necesario para modernizar la prestación de los servicios públicos municipales;
- n) Ante las carencias económicas y el debilitamiento de la ideología de izquierda, se ha planteado con mayor fuerza la necesidad de incluir capital privado para la prestación de los servicios públicos municipales, en forma responsable, apegada a derecho y que represente un beneficio real y directo para el Municipio;

- o) Aunque sea una medida impopular y dolorosa, es necesario que el Municipio realice estudios integrales sobre el costo que tiene la prestación de determinados servicios en los que no existe un sistema de cobro directo para evaluar la conveniencia de establecer, en aras a una prestación eficiente y de calidad, mecanismos de financiamiento directo mediante el pago de los ciudadanos atendiendo a sus condiciones económicas;

- p) El marco jurídico en materia de prestación de servicios públicos es insuficiente en el Municipio de Querétaro, existen lagunas que hay que colmar y debido a la importancia del tema, se requiere la creación de un Reglamento en materia de Servicios Públicos Municipales que aporte claridad, transparencia y regule en forma suficiente;

- q) La sociedad civil presiona cada vez más ser considerada en el proceso de toma de decisiones, y en materia de prestación de servicios públicos será necesario encontrar nuevos y mejores esquemas para lograr consensos, evitar suspicacias y legitimar las decisiones que se tomen para concesionar, establecer nuevas tarifas o sistemas de cobro directo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.- **ACOSTA Romero, Miguel**, Teoría General del Derecho Administrativo, Décima Edición, México, Porrúa, 1991.
- 2.- **ACOSTA Romero, Miguel**, Compendio de Derecho Administrativo, Segunda Edición, México, Porrúa, 1998.
- 3.- **AGUILAR Camín, Héctor**, Después del Milagro, México, Cal y Arena, 1988.
- 4.- **AGUILAR Camín, Héctor y Lorenzo MEYER**, A la Sombra de la Revolución Mexicana, Quinta Edición, México, Cal y Arena, 1991.
- 5.- **ALCOCER Gamba, Gustavo**, "Políticas públicas para la gobernabilidad democrática y el desarrollo municipal" en Municipio, Querétaro-México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro A.C., 1997.
- 6.- **ARTEAGA Nava, Elisur**, Derecho Constitucional, Segunda Edición, México, Oxford University Press Harla, 1998.
- 7.- **BÁEZ Martínez, Roberto**, Manual de Derecho Administrativo, Segunda Edición, México, Trillas, 1997.
- 8.- **BURGOA Orihuela, Ignacio**. Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1973.
- 9.- **BURGOA Orihuela, Ignacio**. El Juicio de Amparo, Trigésima Edición, México, Porrúa, 1992.

10.- **BURGOA Orihuela, Ignacio.** Las Garantías Individuales, Decimonovena Edición, México, Porrúa, 1985.

11.- **CABRERO Mendoza, Enrique,** “Perspectivas innovadoras en el ámbito municipal. Condiciones, alcances y límites de procesos en curso” en Desarrollo Municipal. Retos y Posibilidades, México, El Colegio Mexiquense A.C., 1998.

12.- **CÁRDENAS Gracia, Jaime F.** “Una Constitución para la Democracia. Propuesta para un nuevo orden constitucional”. Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México D.F. 1996.

13.- **CÁRDENAS Zepeda, Alfonso y José SANTOS Zavala,** “El caso de Tlalnepantla, Estado de México” en Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en los Municipios Urbanos de México, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1996.

14.- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Bases Jurídicas del Municipio Mexicano, Segunda Edición, México, 1996.

15.- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, El Municipio Mexicano, Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, México, 2000.

16.- Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Gobierno y Administración Municipal en México, México, 1996.

17.- Centro Nacional de Estudios Municipales, El Desafío Municipal, México, 1985.

18.- **CHANES Nieto, José**, “El fortalecimiento municipal” en Municipio, Querétaro-México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro A.C., 1997.

19.- **DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. Y Manuel LUCERO Espinosa**, Elementos de Derecho Administrativo. Primer Curso, México, Limusa, 1991.

20.- **DELGADILLO Gutiérrez, Luis H. Y Manuel LUCERO Espinosa**, Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso, México, Limusa, 1991.

21.- **FAYA Biseca, Jacinto**, “Visión histórica del Municipio como institución política” en Municipio, Querétaro-México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro A.C., 1997.

22.- **FRAGA, Gabino**, Derecho Administrativo, Vigésimocuarta Edición, México, Porrúa, 1985.

23.- **GARRIDO del Toral, Andrés / MURÚA Mejorada, Antonio**. Breve Estudio sobre la División Política del Estado de Querétaro, Querétaro-México, Archivo Histórico del Estado de Querétaro, 1994.

24.- **GASCA Mendoza, Ramón**, “Servicios Públicos y Economía en el Municipio” en El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.

25.- Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados LVII Legislatura, ABC del Gobierno Municipal, México, 2000.

26.- **GUTIÉRREZ y González, Ernesto**, Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano, México, Porrúa, 1993.

27.- **GUTIÉRREZ González, Rosa Imelda y Ma. de Lourdes MAYA Contreras**, Modernización de la Administración Pública Municipal, Querétaro-México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro A.C., 1995.

28.- **HERNÁNDEZ Claro, Edmundo**, “El caso de Ciudad Guzmán, Jalisco” en Los Dilemas de la Modernización Municipal: Estudios sobre la Gestión Hacendaria en los Municipios Urbanos de México, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 1996.

29.- **HERNÁNDEZ Torres, Misael**, “Servicios municipales. Una experiencia de concesión” en Problemática y Desarrollo Municipal, México, Plaza y Valdez Editores, 1994.

30.- **HERRERA Macías, Alejandro**, “La privatización como alternativa en la prestación de servicios públicos municipales” en Problemática y Desarrollo Municipal, México, Plaza y Valdez Editores, 1994.

31.- **LOARCA Castillo, Eduardo**, Municipio de Querétaro de la serie “Querétaro, la visión de sus cronistas”, Querétaro-México, Gobierno del Estado de Querétaro, 1997.

32.- **LÓPEZ Sosa, Eduardo**, Derecho Municipal Mexicano, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1999.

33.- **MARTÍNEZ Cabañas, Gustavo**, La Administración Estatal y Municipal de México, Segunda Edición, México, Instituto Nacional de Administración Pública – BANOBRAS, 1992.

34.- **MARTÍNEZ y Morales, Rafael I.**, Derecho Administrativo, Tercera Edición, México, Harla, 1996.

35.- **MASCAREÑOS, Carlos**, Municipalización de los Servicios Sociales en América Latina, Segunda Edición, Caracas-Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1996.

36.- **MEJÍA Lira, José**, “Economía y Servicios Públicos Municipales” en El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.

37.- **MEJÍA Lira, José**, “Evaluación y seguimiento de los servicios públicos municipales” en Desarrollo Municipal. Retos y Posibilidades, México, El Colegio Mexiquense A.C., 1998.

38.- **MEJÍA Lira, José**, “La prestación de los servicios públicos municipales y el desarrollo económico” en Municipio, Querétaro-México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro A.C., 1997.

39.- **MEJÍA Lira, José**, Servicios Públicos Municipales, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1994.

40.- **MIKLOS, Tomás / TELLO, Ma. Elena**. Planeación Prospectiva. Una Estrategia para el Diseño del Futuro, México, Limusa Noriega, 2001.

41.- **NÚÑEZ Jiménez, Enrique**, Guía para la Elaboración de Proyectos de Servicios Públicos Municipales, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

42.- **OLIVERA del Toro, Jorge**, Manual de Derecho Administrativo, Séptima Edición, México, Porrúa, 1997.

43.- **OLMEDO Carranza, Raúl**, “La modernización de la administración pública municipal: la reordenación interna del Municipio” en El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.

44.- **PACHECO Pulido, Guillermo**, Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico, Segunda Edición, México, Porrúa, 2000.

45.- **PALOMAR DE MIGUEL, Juan**, Diccionario para Juristas, México, Mayo Ediciones, 1981.

46.- **PINA, Rafael de y Rafael de PINA Vara**, Diccionario de Derecho, Decimosexta Edición, México, Porrúa, 1989.

47.- **PÍREZ, Pedro**, “Municipios y Servicios Públicos en un contexto de descentralización y privatizaciones” en Desarrollo Municipal. Retos y Posibilidades, México, El Colegio Mexiquense A.C., 1998.

48.- Plan Municipal de Desarrollo 2000 – 2003, Municipio de Querétaro

49.- **POLO Bernal, Efraín**. “Brevario de las Garantías Constitucionales”. Editorial Porrúa. México, D.F. 1993.

50.- **QUINTANA Roldán, Carlos Francisco**, “La autonomía municipal y el nuevo federalismo” en El Municipio en México, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996.

51.- **QUINTANA Roldán, Carlos Francisco**, Derecho Municipal, Séptima Edición, México, Porrúa, 1998.

52.- **RABELL García, Enrique**, Temas Constitucionales, Querétaro-México, Gobierno del Estado de Querétaro, 1997.

53.- **RABELL García, Enrique y Octavio VADO Grajales**, Constitucionalismo Local, Querétaro-México, Instituto de Estudios Legislativos de la H. LII Legislatura del Estado de Querétaro, 1999.

54.- **REYES Tayabas, Jorge**, Derecho Constitucional Aplicado a la Especialización en Amparo, Tercera Edición, México, Themis, 1996.

55.- **ROBLES Martínez, Reynaldo**, El Municipio, Cuarta Edición, México, Porrúa, 2000.

56.- **ROQUÉ Fourcade, Elsa**. Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano, México, Porrúa, 1996.

57.- **SÁNCHEZ Bringas, Enrique**, Derecho Constitucional, Tercera Edición, México, Porrúa, 1998.

58.- **SAYEG Helú, Jorge**, Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1987.

59.- S.E.P. Personajes de Querétaro. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos. Dirección de Contenidos, Métodos y Materiales, Delegación Querétaro. México, 1995.

60.- **TENA Ramírez, Manuel**, Derecho Constitucional Mexicano, Vigésimoquinta Edición, México, Porrúa, 1991.

61.- **TRIEPEL, Heinrich**, Derecho Público y Política, Madrid, Cívitas, 1986.

62.- **VALENCIA Carmona, Salvador**, Derecho Constitucional Mexicano a Fin de Siglo, México, Porrúa, 1995.

63.- **VÁZQUEZ, Héctor**, El Nuevo Municipio Mexicano, México, Consejo Nacional de Fomento Educativo, 1986.

64.- **VEGA Hernández, José Rodolfo**, "Políticas públicas para el Municipio mexicano" en Municipio, Querétaro-México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro A.C., 1997.

65.- **WARD, Peter M.**, "Tendencias en los Gobiernos Municipales de México: del partidismo a la tecnocracia" en Desarrollo Municipal. Retos y Posibilidades, México, El Colegio Mexiquense A.C., 1998.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga
- Código Municipal de Querétaro
- Código Urbano para el Estado de Querétaro
- Código Civil para el Estado de Querétaro
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Municipio de Querétaro, Qro. para el ejercicio fiscal que corresponde al año 2001.
- Prontuario de Legislación Fiscal 2001