

CAPÍTULO NOVENO

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Desde una perspectiva jurídica, podemos describir al municipio mexicano como una persona jurídica de derecho público, dotado de patrimonio propio, compuesto por un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad, asentado permanentemente en un territorio determinado, con un gobierno autónomo propio designado por su misma población, y sometido a un orden jurídico específico con el fin de mantener el orden público, prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas municipales requeridas por la comunidad.

Suele darse el primer encuentro de los seres humanos con el poder público y el derecho en el contexto del municipio, caracterizado como una institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político y, cada día más, como una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades individuales similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal, se trata, pues, de una realidad caracterizada por ser la primera que encara el ser humano en el ámbito del poder y del derecho público.

Lo anterior pone de manifiesto la importancia del conjunto de normas que rigen la conformación, organización y funcionamiento del municipio, de su gobierno y administración, es decir, del derecho municipal cuya existencia como rama autónoma del derecho empieza a postularse con insistencia en el derecho comparado apenas en el segundo tercio del siglo XX, de ahí su todavía escasa presencia en la bibliografía jurídica.

Como previenen los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2o. de la Constitución Política del Estado de Nayarit y 2o. de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa;

contará con personalidad jurídica propia y será gobernado por un ayuntamiento.

Entre las atribuciones que el artículo 61 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit confiere a los ayuntamientos figuran la de expedir el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus correspondientes demarcaciones, para organizar la administración municipal, regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y asegurar la participación ciudadana y vecinal; crear las dependencias administrativas centralizadas y constituir entidades paraestatales; nombrar, a propuesta del presidente municipal, al secretario, tesorero y titulares de las dependencias y entidades de la administración pública municipal así como los que demanden la tranquilidad, paz social y seguridad de las personas y sus bienes, la moralidad, bienestar y salubridad pública.

A semejanza de la federal y la estatal, la administración pública de los municipios nayaritas será centralizada y descentralizada, a su vez, formarán parte del sector centralizado las dependencias subordinadas a la presidencia municipal y los órganos desconcentrados, y el sector descentralizado comprenderá a los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos públicos.

I. LA ADMINISTRACIÓN CENTRALIZADA MUNICIPAL DE NAYARIT

En los términos del artículo 108 de la referida Ley Municipal, debe integrarse la administración pública centralizada, cuando menos, por la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Contraloría Municipal, la Dirección de Planeación y Desarrollo Municipal, la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, la Dirección de Fomento Agropecuario, Forestal, Madero y/o Pesquero, la Dirección de Obras y Servicios Públicos, la Dirección de Seguridad Pública y Tránsito, y la Dirección de Asuntos Indígenas, en los municipios que corresponda.

De conformidad con el artículo 49 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit, la representación política, dirección administrativa, gestión social y ejecución de los acuerdos y resoluciones del ayuntamiento, corresponderá al presidente municipal quien, de acuerdo con el artículo 51 de dicho ordenamiento legal, preside las sesiones del ayuntamiento.

II. LA ADMINISTRACIÓN DESCONCENTRADA EN LOS MUNICIPIOS DE NAYARIT

El artículo 91 de la ley en cita previene que las autoridades auxiliares del municipio son instancias desconcentradas del ayuntamiento a efecto de coadyuvar al cumplimiento de sus fines. Su objeto consiste en mantener, en las regiones y localidades en que funcionen, la tranquilidad, seguridad y orden públicos, así como coadyuvar al cumplimiento de los ordenamientos legales, administrativos y reglamentarios del municipio.

Son autoridades auxiliares del municipio los delegados municipales y los jueces auxiliares, cuyas facultades, previstas en el artículo 97 de la citada ley, consisten en:

- I.- Ejecutar los acuerdos que expresamente le delegue el presidente municipal, en el área de su adscripción;
- II.- Vigilar y mantener el orden público en su jurisdicción;
- III.- Informar al presidente municipal de los acontecimientos que afecten el orden, la tranquilidad pública y la salud de su delegación, por conducto de la dependencia que los coordine;
- IV.- Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos en su jurisdicción;
- V.- Actuar como conciliador en los asuntos que sometan a su consideración los habitantes de su adscripción; y
- VI.- Las demás que señalen esta u otras leyes, reglamentos, bandos municipales y acuerdos de Ayuntamiento.

III. LA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA EN LOS MUNICIPIOS DE NAYARIT

La administración paraestatal de los municipios del estado de Nayarit, según dispone el artículo 108 de la citada ley, se integra con los organismos públicos descentralizados, los fideicomisos y empresas de participación municipal (genéricamente denominados como entidades municipales) que, con el propósito de ejercer las funciones y servicios públicos municipales, determinen sus respectivos ayuntamientos mediante disposiciones de carácter general.

En el municipio de Tepic, los organismos descentralizados son creados mediante ley o decreto del Congreso, o por acuerdo del ayuntamiento.

Señala el artículo 57 del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tepic, Nayarit, que son organismos descentralizados de la administración pública municipal de Tepic, los siguientes:

- I. El Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia, DIF;
- II. El Sistema Integral de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA-Tepic);
- III. La Comisión Municipal de Derechos Humanos;
- IV. El Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN), y
- V. Los demás que se creen por ley o decreto del Congreso o por acuerdo del ayuntamiento.

1. *Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)*

El DIF municipal tiene como objetivo principal brindar a los habitantes del municipio servicios integrales de asistencia social a la población marginada, promover los mínimos de bienestar para otorgar mejores condiciones de vida, otorgar asistencia social y jurídica a los menores de edad en estado de abandono, adultos mayores y personas con capacidades diferentes sin recursos.

2. *Sistema Integral de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA-Tepic)*

En los términos del Reglamento Interno del SIAPA-Tepic, esta institución es un organismo público descentralizado de la administración municipal de Tepic, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto administrar, operar, mantener, conservar y mejorar el servicio público de agua potable y alcantarillado.

3. *Comisión Municipal de Derechos Humanos*

Según previene su reglamento interno, la Comisión Municipal de Derechos Humanos de Tepic es un organismo descentralizado, dotado de autonomía jurídica y presupuestal, y cuyo objeto primordial es la defensa, el estudio, la promoción, la divulgación y la protección de los derechos humanos de todas las personas que se encuentren en el territorio de Tepic, previstos en los ordenamientos jurídicos mexicanos y en los instrumentos jurídicos internacionales en los que México sea parte.

4. *Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN)*

De acuerdo con lo dispuesto en su reglamento interior, el IMPLAN de Tepic es un organismo público descentralizado de la administración pú-

blica municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios que tiene por objeto formular, dar seguimiento y evaluar planes, programas y proyectos de manera democrática, y propiciando la participación ciudadana, auspiciando en todo momento a través de ellos la modernización, innovación y desarrollo del municipio de Tepic, promoviendo el crecimiento socioeconómico sustentable, atendiendo al carácter metropolitano de sus funciones económicas, sociales, culturales y de servicios administrativos.

IV. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En su versión original, nuestra Constitución no destinó su artículo 115 para regular exclusivamente al municipio, ya que también se ocupaba de aspectos fundamentales del gobierno de los estados de la República. Tal precepto permaneció intocado durante más de trece años, pues la primera reforma de este numeral constitucional se publicó el 20 de agosto de 1928, misma que no tuvo relación con los servicios públicos municipales, como tampoco las tuvieron las siguientes seis reformas a dicho artículo.

1. *La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional*

En mi opinión, la reforma más importante de cuantas se han hecho a la Constitución de 1917 en materia municipal, es la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, en cuya virtud se modificó sustancialmente el texto del artículo 115, entre otros propósitos para determinar los servicios públicos a cargo de los municipios, facultándolos para coordinarse y asociarse entre sí para su eficaz prestación en los términos de la legislación respectiva. La referida reforma —novena del artículo 115—, en su parte relativa a los servicios públicos municipales, dispuso:

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:

...

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, e
- i. Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Así pues, por disposición constitucional, quedó a cargo de los municipios el conjunto de actividades y obras catalogadas bajo la denominación de “servicios públicos”, a que se refirieron —según el texto de la referida reforma de 1983— los incisos de la *a* a la *h* de la fracción III del artículo 115 constitucional, que acabamos de transcribir, respecto a los cuales, cuando así fuera necesario y lo determinaran las leyes, los estados aportarían su concurso, o sea su ayuda y asistencia, a efecto de asegurar su prestación; empero, conviene aclarar que en ese listado no estaban todos los servicios públicos que hubiera convenido fueran municipales, ni en rigor eran servicios públicos todos los que ahí estaban considerados como tales.

Se comprueba lo anterior porque en el catálogo de la reforma de 1983 a la fracción III del artículo 115 constitucional no figuraban los servicios públicos de taxi, de estacionamientos de vehículos y de transporte colectivo urbano, entre otros. Podría argumentarse que tales servicios, especialmente los dos últimos mencionados, no son necesarios en los municipios rurales, lo que no sería obstáculo para determinar su carácter municipal, pues quedaría condicionado su establecimiento a la existencia de la correlativa necesidad de carácter general. En cambio, se incluyeron como servicios públicos algunas actividades del gobierno municipal que se desarrollan en el desempeño de auténticas funciones públicas, tales como seguridad pública y tránsito, pese a que como ya vimos en el capítulo anterior, “servicio público” y “función pública” son dos categorías jurídicas distintas y no dos formas para llamar a una sola y misma atribución. Las funciones públicas, como ocurre en el caso de la seguridad pública y tránsito, conllevan el ejercicio de la potestad, imperio y autoridad del Estado.

Asimismo, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incluyó como servicios públicos a *calles, parques y jardines*, los que intrínsecamente no lo son, puesto que se trata de típicas obras públicas que también constituyen una categoría jurídica diversa a la del servicio público; las primeras, venimos de decirlo, son las obras realizadas o producidas por el estado —en el caso de la obra pública municipal, por el municipio— o a su nombre, en un inmueble determinado, con un propósito de interés general, destinadas al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.

Sin duda, las calles, parques y jardines son auténticas obras públicas municipales que una vez concluidas son destinadas al uso público; en el caso concreto de las calles, sirven de infraestructura para el servicio público de transporte y, en ocasiones, para los de estacionamiento de vehículos y de mercados; de ahí su indebida catalogación como servicios públicos.

2. La reforma de 1987 al artículo 115 constitucional

La décima reforma del artículo 115 constitucional consistió en retirar de este numeral la mayoría de sus disposiciones relativas al gobierno de los estados de la República, las que fueron transferidas al artículo 116 para dedicar la casi totalidad del numeral 115 al municipio, quedando intacta su fracción III.

3. La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional

La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional, vino a agravar la errónea inclusión de la seguridad pública en el catálogo de servicios públicos municipales contenido en el artículo 115 de nuestra ley fundamental, porque al considerar a la seguridad pública no como un servicio público sino —con todo acierto— como una función a cargo de la federación, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), los estados y los municipios, en las respectivas competencias señaladas por la propia Constitución, sin haberla retirado —como debió haber sido— del referido catálogo de servicios públicos municipales, tuvo por consecuencia el absurdo de que la seguridad pública, según dos artículos —el 21 y el 115— de la Constitución, fuera simultáneamente función pública y servicio público.

4. *La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional*

Lamentablemente, la reforma de 1999 a la fracción III del artículo 115 constitucional, lejos de corregir los errores en que incurrió la de 1983, consistentes en considerar servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública y de tránsito, lo mismo que a las obras públicas de calles, parques y jardines, los magnificó y agravó, pues además de considerarlos como servicios públicos municipales —junto con los auténticos—, incurrió en el absurdo de catalogarlos simultáneamente, a unos y otros, como funciones públicas.

Merced a la reforma de 1999 se hicieron algunas otras modificaciones al catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional—ahora de funciones y servicios públicos—, así, el rubro relativo al agua potable y alcantarillado quedó denominado “Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”; el de limpia se nombra “Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”; el de calles, parques y jardines como “Calles, parques y jardines y su equipamiento”, y los de seguridad pública y tránsito como “Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”. Tales modificaciones no son justificables, como se explica a continuación.

Conforme al nuevo texto del inciso a de la fracción III del artículo 115 constitucional, son funciones y servicios públicos: “Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”. Evidentemente, ninguno de los conceptos de este inciso es una función pública. Por lo que corresponde al “agua potable”, no es en sí y por sí un servicio público, sino el producto que éste suministra, por tanto, la denominación correcta sería “servicio público de suministro de agua potable”; en cambio, sí es exacta la denominación de servicio público de “drenaje” para aludir al destinado a avenar o dar salida y corriente a las aguas servidas; en cuanto al “alcantarillado”, debe decirse que no es un servicio público, sino la obra pública —conjunto de alcantarillas— que sirve de infraestructura al servicio público de drenaje; y en lo que atañe al “tratamiento y disposición de sus aguas residuales”, es obvio que se trata de una actividad socioeconómica residual de interés público —que no es servicio público— a cargo del municipio. Por lo anterior, el texto del inciso a de la fracción III del artículo 115 constitucional, en mi opinión, debiera ser: “a) Suministro de agua potable y drenaje”.

De acuerdo con el nuevo texto del inciso *c* de la fracción III del artículo constitucional en comento, son funciones y servicios públicos: “Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”, lo cual encierra diversas inexactitudes, porque ninguno de esos conceptos es función pública, y, por otra parte, el tratamiento y la disposición final de residuos son actividades socioeconómicas residuales de interés público a cargo del municipio que no son servicios públicos; además, el inciso en cuestión debería referirse únicamente a los residuos sólidos, no a los líquidos ni a los gaseosos.

Por las razones anteriores, creemos que hubiera sido mejor la siguiente redacción del citado inciso: “*c*) Limpia, recolección y traslado de residuos sólidos a centros de depósito adecuados”.

La fracción III del artículo 115 constitucional, en el nuevo texto de su inciso *g* agrega “y su equipamiento” a “calles, parques y jardines”, conceptos todos que deberían salir de un catálogo de servicios públicos por tratarse de obras públicas que constituyen la infraestructura de auténticos servicios públicos, como el transporte urbano, por ejemplo.

Finalmente, en los nuevos términos del inciso *h* de la fracción III del artículo 115, son funciones y servicios públicos municipales: “Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”, pese a que “seguridad pública y tránsito” son exclusivamente funciones públicas cuyo desempeño conlleva el ejercicio del imperio, potestad y autoridad del municipio. Para enfatizar la confusión generada por esta modificación a la fracción III del artículo 115 constitucional, debe tenerse presente que para el artículo 21 de la propia ley fundamental, la seguridad pública sigue considerada exclusivamente como función pública.

En lo concerniente a la “policía preventiva municipal”, debe señalarse que no se trata de una función pública ni tampoco de un servicio público, sino de una corporación policial conformada por un conjunto de personas físicas dadas de alta como agentes de policía, a cuyo cargo está el desempeño de la función de seguridad pública.

Por las razones antes expresadas, sería conveniente eliminar del catálogo de servicios públicos a la seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, lo cual no impide que el ejercicio de las funciones públicas de seguridad pública y de ordenación y control del tránsito urbano se encomienden al municipio, en el área de su competencia.

De esta suerte, de conformidad con la reforma de 1999, la fracción III del artículo 115 constitucional quedó con la siguiente redacción:

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:

...

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

- a. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b. Alumbrado público;
- c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d. Mercados y centrales de abasto;
- e. Panteones;
- f. Rastro;
- g. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

5. *Servicios públicos municipales en la Constitución nayarita*

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit en su artículo 110, al igual que el artículo 126 de la Ley Municipal del Esta-

do de Nayarit, ponen a cargo de los ayuntamientos las siguientes funciones y servicios públicos, sin aclarar cuáles son funciones públicas y cuáles son servicios públicos:

- a) Agua potable, alcantarillado, saneamiento, drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento, disposición y aprovechamiento de residuos; la materia de tratamiento será del municipio cuando la competencia no esté reservada a otros ámbitos de gobierno, sean federal o local;
- d) Mercados y centrales de abastos;
- e) Rastro;
- f) Construcción, mantenimiento y equipamiento de calles, parques y jardines;
- g) Promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural y económico;
- h) La protección del ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, áreas ecológicas y recreativas, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes de la materia;
- i) Seguridad pública en los términos de artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- j) Policía Preventiva Municipal, tránsito y vialidad;
- k) Estacionamientos públicos;
- l) Panteones;
- m) Educación y bibliotecas públicas;
- n) Catastro;
- o) Registro civil;
- p) Asistencia y salud pública;
- q) Protección civil;
- r) Desarrollo urbano;
- s) Uso y autorización de suelo;
- t) Intervención en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano;
- u) Planeación regional.

De la relación anterior se identifican como servicios públicos los de agua potable y drenaje, alumbrado público, limpia y recolección de residuos, mercados y centrales de abasto, rastro, estacionamiento público, panteones, educación, bibliotecas públicas y salud.

A. *El servicio público de agua potable*

El servicio público de suministro de agua potable se puede entender como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de disponer de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

B. *El servicio público de drenaje*

Suministro de agua potable y drenaje constituyen un binomio de servicios públicos tan fuertemente imbricados que por lo general se encomienda su prestación a una misma institución. En efecto, tras ser utilizada en cualquiera de sus usos legalmente previstos —doméstico, industrial, comercial, recreativo, o de servicios públicos, entre otros—, el agua queda contaminada por lo que se hace preciso su captación, alejamiento, separación de los desechos y disposición adecuada de una y otros, para permitir el reaprovechamiento o reencauzamiento de la primera, sin deterioro del sistema ecológico.

Así pues, el servicio público de drenaje no sólo es elemento indispensable de la urbanización, sino que contribuye de manera relevante a preservar la higiene y la salud públicas y el ecosistema; de ahí la importancia de cuidar su operación, y de calcular el volumen de su demanda y, por ende, su capacidad, so pena de consecuencias funestas.

El servicio público de drenaje consiste en una actividad técnica, en el caso concreto, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su tratamiento, reutilización o reencauzamiento, sin deterioro del ecosistema, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

C. *El servicio público de alumbrado público*

Se puede explicar el servicio público de alumbrado público como una actividad técnica, sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho

ordinario, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general consistente en disponer —básicamente durante la noche, en la vía pública— de la iluminación suficiente para advertir los obstáculos que puedan obstruir el tránsito, especialmente el peatonal, y percibir la presencia de otros viandantes, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

Salvo los invidentes, toda persona que salga a la vía pública iluminada durante la noche automáticamente se convierte en usuario del servicio público de alumbrado, por tanto, más que un servicio *obligatorio* es un servicio *obligado* para el viandante nocturno, quien lo desee o no, se convierte en usuario del mismo por el solo hecho de usar la vía pública iluminada durante la noche.

D. *El servicio público de limpia*

Es dable entender al servicio público de limpia como la actividad técnica atribuida a la administración pública —a la que se suma la participación ciudadana— consistente en el aseo de la vía y de los lugares públicos urbanos, complementado por el retiro o recolección de basura y residuos sólidos de tales sitios, y su consiguiente transportación a zonas idóneas de almacenamiento para que —mediante actividades socioeconómicas residuales de interés público— se proceda a su clasificación, tratamiento y adecuada disposición final, con el propósito de satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en tener un ambiente urbano sano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico de derecho público.

E. *El servicio público de mercados y centrales de abasto*

Para explicar el servicio público de mercados y centrales de abasto, diré que se trata de una actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares, consistente en el adecuado aprovisionamiento de los productos y servicios indispensables para la alimentación y la economía doméstica, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público para aprovechamiento indiscriminado de quien lo requiera.

F. El servicio público de panteones

El servicio público de panteones, el cual se puede entender como la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de cremar, inhumar, exhumar o re-inhumar los cadáveres —entendido como cadáver el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida— y restos humanos de nuestros seres queridos, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por las autoridades, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona. La realización de dicha actividad técnica debe estar apoyada en instalaciones adecuadas para ello.

G. El servicio público de rastro

Una dieta razonablemente balanceada para seres humanos requiere del consumo cotidiano de productos cárnicos, en consecuencia, el sacrificio de animales en lugares adecuados para convertirlos en alimentos aptos para el consumo constituye una necesidad de carácter general, cuya satisfacción debe atender el poder público de manera idónea, mediante la prestación del servicio público de rastro, consistente en la actividad técnica que acabo de describir.

6. Funciones públicas municipales en la Constitución nayarita

El ejercicio de la función pública, como he indicado en páginas anteriores, por conllevar la potestad y autoridad del Estado, no puede delegarse a particulares, y tiene por finalidad satisfacer el interés público.

Figuran en la relación del artículo 110 de la Constitución del estado de Nayarit las funciones públicas de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, seguridad pública, tránsito, catastro, registro civil, protección civil, desarrollo urbano, planeación regional, uso y autorización de suelo.

A. Protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico

El derecho humano a un medio ambiente sano es atendido por la función pública municipal de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

B. La función pública municipal de seguridad pública

La seguridad es un anhelo del ser humano nacido de su aspiración de estar a salvo de todo peligro, daño o riesgo proveniente de la naturaleza, del azar o de sus semejantes, además, es un valor instalado en los cimientos mismos de la organización estatal, en especial del Estado de derecho, en cuya búsqueda sacrificamos parte de nuestros derechos y libertades originales con el propósito de disfrutar pacíficamente de los restantes, por ello, la seguridad es un valor inscrito en el catálogo de los derechos humanos.

Asimismo, la seguridad pública se puede explicar como una función pública y, por tanto, como una actividad esencial del Estado que conlleva el ejercicio de su potestad, de su imperio, de su autoridad, de su soberanía, dirigida a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo, o sea, a estar seguro en el entorno sociopolítico, comunitario y supraindividual; encaminada también a preservar las libertades, la paz y el orden públicos.

El análisis de la seguridad pública pone de manifiesto que, como toda función pública, es una actividad del Estado, mas no una actividad estatal cualquiera, sino una actividad esencial sin cuya realización sobreviene el caos y el Estado tiende a su desaparición, pues no se cumple —cuando menos en la tesis de la teoría contractualista— el propósito del pacto social que movió a sus suscriptores a renunciar a una parte de sus libertades para asegurar el disfrute de las restantes, entre las que descuellan las derivadas de la paz, de la tranquilidad y del orden público, cuyo establecimiento y conservación están implícitos en el fin de la seguridad pública, cuyo ejercicio entraña el imperio, la potestad, la autoridad del Estado, y pone de manifiesto la soberanía de éste.

C. La función pública municipal de regular el tránsito

Una de las funciones públicas municipales más complejas es la del ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, dadas sus imbricaciones con múltiples actividades, tales como el transporte, la vigilancia de la vía pública, la protección del medio ambiente y el ahorro de energéticos, que viene a complicar aún más la ya de por sí compleja actividad de ordenar el tránsito de personas y vehículos en la vía pública, permanentemente amenazado en las zonas urbanas por el congestionamiento vehicular, cuyo aspecto medular lo expone H. Buchanan de la siguiente manera:

Los problemas del movimiento en las ciudades nos resultan tan familiares que no es necesario insistir en las frustraciones e irritaciones que provocan los embotellamientos, en el derroche de carburante y en los enormes y básicamente inútiles esfuerzos de la policía, de los agentes de tráfico y de todos los miembros de los numerosos cuerpos que se encargan de regular el tráfico. Un vehículo de motor, incluso el más pesado e imperfecto, es capaz de desplazarse a 1.5 kilómetros por minuto, mientras que la velocidad media del tráfico en las grandes ciudades es aproximadamente de 18 kilómetros por hora.²³⁰

El tránsito es un derecho humano reconocido como tal en las declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos y en los textos constitucionales de la mayoría de los países del mundo, respecto al cual Jorge Mosset Iturraspe y Horacio Daniel Rosatti hacen notar: “En el derecho a transitar interesa el trayecto propiamente dicho y la posibilidad de cubrirlo con la menor cantidad de interferencias jurídicas, técnicas y fácticas posibles dentro de un marco de razonabilidad”.²³¹

La ordenación del tránsito compete pues a la autoridad municipal, la cual desarrolla esta actividad en ejercicio de una función pública a través de una corporación conocida como “policía de tránsito o vial” que es una organización con disciplina similar a la de los cuerpos de la policía preventiva.

D. *La función pública a cargo del catastro*

El catastro municipal es una dependencia de la administración municipal que tiene a su cargo el registro público en el que, para efectos impositivos se deben inscribir los bienes inmuebles del municipio con indicación de su ubicación, características, valor y el nombre del propietario, por lo que a dicha dependencia se le asigna el ejercicio de la función pública registral, consistente en dar certeza, autenticidad y seguridad jurídica a hechos, actos y situaciones relacionadas con personas o bienes, mediante la sistematización de inscripciones, anotaciones, catálogos e inventarios, para hacerlos del conocimiento del legítimamente interesado.

²³⁰ Buchanan, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 9.

²³¹ Mosset Iturraspe, Jorge y Rosatti, Horacio Daniel, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992, p. 85.

E. La función pública a cargo del Registro Civil

Otra dependencia de la administración pública municipal a la que se encomienda el ejercicio de la función pública registral es la que tiene a su cargo el Registro Civil, en el que se hacen constar los nacimientos, matrimonios, defunciones y demás hechos relativos al estado civil de las personas.

F. La función pública de protección civil

Entraña la función pública de protección civil hacer frente a los peligros o daños derivados de los desastres ocasionados por fenómenos naturales o por actividades humanas, ya sea previniendo en lo posible su materialización con el objeto de tomar medidas que minimicen los daños que provocan, o bien restableciendo los bienes y servicios que resulten vulnerados con el paso de estos acontecimientos de la manera más pronta y eficaz.

G. La función pública de desarrollo urbano

Con el propósito de lograr que el desarrollo del estado libre y soberano de Nayarit garantice su integralidad y sustentabilidad, el propio estado, y sus municipios, asumen su rectoría, lo que redundará en el fortalecimiento de su soberanía y talante democrático, en aras de su mejoramiento económico que conlleve una justa distribución del ingreso y de la riqueza.

H. La función pública de planeación regional, uso y autorización de suelo

Implica la función pública de planeación regional el diseño de los planes y programas de la actividad económica del estado de Nayarit, cuya elaboración, aplicación y coordinación queda a su cargo, y complementariamente de sus municipios.

En consecuencia, el estado de Nayarit, a través de sus municipios, se encarga de organizar sistemática y democráticamente su desarrollo, esto incluye el uso racional del suelo que, por consiguiente, queda sujeto a su autorización.

7. *Obras públicas no son funciones ni servicios públicos*

Los anteriormente citados artículos de la Constitución y de la Ley Municipal de Nayarit erróneamente incluyen en su relación de funciones y servicios públicos las obras públicas de alcantarillado; construcción, mantenimiento y equipamiento de calles, parques y jardines; así como las actividades socioeconómicas residuales de interés público de tratamiento y disposición de aguas residuales, y de tratamiento, disposición y aprovechamiento de residuos, por lo que debieran eliminarse.

8. *Marco jurídico de los servicios públicos municipales de Nayarit*

Integran el régimen jurídico de los servicios públicos municipales de Nayarit, tanto la Constitución federal, como la Constitución local, la Ley Municipal para el Estado de Nayarit, los bandos municipales de policía y buen gobierno y los reglamentos internos de los municipios de Nayarit, así como los reglamentos específicos de sus servicios públicos municipales.

9. *Municipalización de los servicios públicos*

La frecuentemente usada expresión *municipalización de los servicios públicos* es de carácter mutante, dada la evolución de su sentido en el curso de los años. Así, en 1926 el maestro José de Jesús Castorena, en su libro rotulado *El problema municipal mexicano*, explicaba que “Municipalización quiere decir, la facultad de los municipios para administrar y explotar por sí mismos los servicios necesarios al bienestar moral de la población; los servicios deben ser pues, servicios públicos”.²³²

Ya en el siglo XXI, la *municipalización de los servicios públicos* podemos entenderla de diferentes maneras, lo que predica no sólo el carácter proteico, sino también anfibológico de esta locución, ya que lo mismo se usa en el sentido de atribuir al municipio la prestación de servicios públicos que anteriormente no eran de su competencia, que en el de asumir por parte de aquél la prestación directa de servicios concesionados.

²³² Castorena Zavala, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Cultura, 1926, p. 89.

En el estado de Nayarit, la *municipalización de los servicios públicos* se ha entendido en el sentido que lo hacía el maestro José Castorena, como se advierte en el artículo 158 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit.

Entre las atribuciones otorgadas a los ayuntamientos por el artículo 61 de la Ley Municipal figura la de municipalizar, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos que estén a cargo de particulares cuando sean de competencia municipal, lo cual, como previene el artículo 158 de dicha ley, será en los siguientes casos:

- Cuando la prestación de los servicios por los particulares no se lleve a efecto de una manera regular, continua, uniforme y adecuada a las necesidades que deben satisfacer.
- Cuando los prestatarios carezcan de la capacidad para satisfacerlos.
- Cuando la prestación de los servicios por los particulares afecte la estructura, organización y cumplimiento de las atribuciones del Ayuntamiento.
- Cuando su prestación por los particulares cause perjuicios graves a la colectividad.