



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y
SOCIALES

LA CONCESION DE LOS SERVICIOS
PUBLICOS MUNICIPALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
PATRICIA AVENDAÑO DURAN

ASESOR DE TESIS: MIGUEL ANGEL MARQUEZ ZARATE

CIUDAD UNIVERSITARIA

1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

En este pequeño espacio deseo expresar mi gratitud, tanto a las personas como a las instituciones que apoyaron la realización de este trabajo.

Al Lic. Gustavo Martínez Cabañas, quien me dio la valiosa oportunidad de iniciar mi vida profesional colaborando a su lado en el Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM), del Instituto Nacional de Administración Pública. En el seno de dicho Centro y gracias a las actividades que en él desarrollé surgió la idea que dio origen a este trabajo.

Al Lic. Néstor Fernández Vertti, Secretario Ejecutivo del INAP, por el apoyo y facilidades brindadas para realizar esta investigación.

Al Lic. Miguel Ángel Márquez Zaráte, quien con gran paciencia y dedicación dirigió las tareas de investigación.

Le doy las gracias a Laura Montoya y a mis queridos amigos Ady Patricia Carrera Hernández, Hilda Reyes Mota y Edgardo Villasana Rivero, por sus valiosas críticas y comentarios al borrador de este documento.

Por último, a los funcionarios, personal docente y a mis compañeros de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, así como del Instituto Nacional de Administración Pública, instituciones que me han dotado del conocimiento y la experiencia para iniciarme en la apasionante carrera del servicio público.

DEDICATORIA

A MI ESPOSO

Desde que tu vida y la mía son una sola, tu presencia y tus palabras han sido el alimento de mi alma y mi mente.

A MI PADRE

Me has enseñado que la vida no es algo que se nos da ya hecho, sino que es la oportunidad para actuar y trascender.

A MI MADRE

Tu ternura y comprensión han sido el refugio de mis penas, el eco de mis ilusiones y el aliciente que me impulsa a buscar el camino de la felicidad.

A MIS HERMANOS

Su cariño y apoyo han logrado hacer menos difícil mi andar. Gracias por ser parte de mi vida.

INDICE

	Pág.
INTRODUCCION	I

CAPITULO I LA INSTITUCION MUNICIPAL EN MEXICO

1.1 Concepto	1
1.2 Elementos	3
1.2.1 Población	3
1.2.2 Territorio	3
1.2.3 Gobierno	4
1.2.4 Orden jurídico	5
1.3 Administración municipal	12
1.4 Tipología municipal	14

CAPITULO II LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES EN MEXICO

2.1 Teoría del servicio público	21
2.1.1 Nociones básicas	21
2.1.2 Concepto de servicio público	22
2.1.3 Elementos	23
2.1.4 Características	24
2.1.5 Principios	25

	Pág.
2.2 Los servicios públicos municipales en México	26
2.2.1 Concepto de servicios públicos municipales	26
2.2.2 Importancia	27
2.2.3 Marco jurídico	28
2.2.4 Descripción	32
2.2.5 Formas de administración	41
2.2.6 Factores condicionantes	45

CAPITULO III
TEORIA DE LA CONCESION

3.1 Antecedentes	50
3.2 Naturaleza jurídica	51
3.2.1 Acto contractual	51
3.2.2 Acto administrativo	52
3.2.3 Acto mixto	53
3.3 Concepto	53
3.4 Características	55
3.4.1 Carácter exclusivo	55
3.4.2 Carácter constitutivo	56
3.4.3 Control de la administración concedente	56
3.5 Elementos de la concesión	57
3.5.1 Elementos subjetivos	57
3.5.2 Elementos objetivos	58

Pág.

**CAPITULO IV
PERFIL DE LA CONCESION DE LOS
SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES**

4.1	Contexto actual	65
4.2	Concepto	67
4.3	Elementos	68
	4.3.1 Elementos subjetivos	69
	4.3.2 Elementos objetivos	69
4.4	El Proceso de concesión	78
	4.4.1 Acciones previas	78
	4.4.2 Etapa de licitación	82
	4.4.3 Otorgamiento	84
	4.4.4 Formalización	84
4.5	Factores condicionantes	85
	4.5.1 Factor jurídico	85
	4.5.2 Factor económico	86
	4.5.3 Factor político	86
	CONCLUSIONES	91
	ANEXO 1	101
	BIBLIOGRAFIA	106

INTRODUCCION

El Estado Mexicano se encuentra actualmente inmerso en un proceso de redimensionamiento, que se manifiesta de manera concreta en diversas acciones emprendidas por el gobierno. Las políticas instrumentadas tienden a reducir cada vez más la intervención estatal en ciertas actividades. Los fines, funciones y atribuciones del Estado, así como de su administración pública, se analizan y debaten transformándose de acuerdo al modelo de desarrollo económico de corte neoliberal adoptado en nuestro país en los últimos años.

Esta tendencia que se presenta a nivel mundial postula que la modernización del Estado requiere que este se transforme en un "Estado mínimo"; es decir, en un ente estatal que no sea actor, sino rector de la economía, cuya finalidad sea garantizar las condiciones propicias para que los particulares desarrollen sus actividades.

De acuerdo con esta postura, el Estado será eficiente en la medida en que atienda única y exclusivamente las funciones que le son propias; en este sentido, es innecesaria la existencia de entidades públicas cuyos fines excedan el papel básico de regulación del Estado.

Este proceso de redimensionamiento del Estado ha implicado, entre otros aspectos: desregulación; desincorporación de entidades públicas; contratación privada de servicios; eliminación del sistema de subsidios; y reducción de la cantidad de personal burocrático.

Como resultado de esto, en México se presenta una reducción en el ámbito de acción del gobierno, así como un clima de aceptación en cuanto a la intervención de particulares en actividades que antes se consideraban de la exclusiva competencia del ente gubernamental.

La concepción de la sociedad ha variado respecto a la conveniencia de permitir la intervención privada en mayor número de actividades antes reservadas sólo al gobierno, en búsqueda de la eficacia, eficiencia, productividad, rentabilidad y honestidad en la administración de los recursos públicos.

Los servicios públicos, como función del Estado, no han escapado a esta discusión, y en consecuencia se revalora su importancia y la exclusividad de su prestación como competencia estatal.

Para la mayor parte de la sociedad, los servicios públicos representan la parte más visible del gobierno. A través de ellos, el ciudadano común ve materializada la acción del Estado, el cumplimiento de los planes y programas gubernamentales y en función de esto evalúa la calidad de respuesta del gobierno y su administración ante las demandas de su comunidad.

En el municipio, la importancia de los servicios públicos radica en lo anteriormente dicho, aunado a la circunstancia de que es justamente en el ámbito municipal donde existe una vinculación más directa entre el gobierno y la sociedad.

En 1983, con las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional se determinaron explícitamente los servicios públicos que competen en forma directa a los municipios. En nuestro país durante mucho tiempo no hubo precisión al respecto y ello ocasionó duplicidad de funciones y confusión entre las distintas esferas de gobierno.

A raíz de dicha reforma, el gobierno municipal tiene la responsabilidad directa de dotar a la población de los servicios de agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; así como otros que determine la legislatura local.

No obstante, el nivel de desarrollo institucional, administrativo, financiero, social e incluso cultural de cada uno de los municipios del país condiciona y determina la adecuada atención de los servicios públicos. Es cierto que existen municipios que pueden hacer frente a su responsabilidad como prestadores de servicios públicos, ya que cuentan con la infraestructura, recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos suficientes; sin embargo, la mayor parte de ellos apenas poseen recursos para desarrollar precariamente sus actividades esenciales.

Ante la necesidad de eficientar la prestación de los servicios públicos, se debe replantear el papel de los ayuntamientos en la prestación de los mismos. Es necesaria la corresponsabilidad de la población municipal y, sobre todo, la búsqueda e instrumentación de nuevas fórmulas que permitan responder adecuadamente a los requerimientos sociales en materia de servicios.

Una de esas fórmulas puede ser la concesión, ya que ésta es un mecanismo a través del que es posible involucrar a la iniciativa privada, interesándola en los beneficios que podría obtener si se hiciese cargo de la gestión de un servicio público. La concesión de servicios públicos, debidamente regulada y controlada por las autoridades municipales, al mismo tiempo que coadyuvaría a la eficiente prestación de estos, les permitiría proteger el interés de la comunidad.

Sin embargo, este mecanismo no ha sido suficientemente empleado y aún se percibe cierto excepticismo en cuanto a la participación privada en esa materia. Además de que los criterios para poder concesionar tal o cual servicio público son diferentes. Para el caso de los servicios que prestan los ayuntamientos, las reglas varían de estado en estado en atención a la legislación local; es decir los criterios para concesionar no son muy claros de modo que permitan a las autoridades municipales actuar en consecuencia.

En este contexto, la presente investigación pretende identificar el modelo de concesión aplicable a los servicios públicos que presta el municipio mexicano, a través del análisis de la normatividad y lineamientos administrativos que regulan la prestación y forma de administración de los mismos.

Considero que este trabajo puede resultar de singular relevancia, ahora que las tendencias de adelgazamiento del Estado Nacional pueden limitar al municipio para buscar apoyo en el gobierno estatal, como la Constitución de nuestro país lo señala (artículo 115), o crear un organismo desconcentrado

o descentralizado de la administración municipal; sino que en busca de nuevas fórmulas, la concesión de los servicios municipales se erija como una alternativa viable, novedosa en sí, dado que aun a nivel federal y de entidad federativa, esta posibilidad se ha ensayado poco y el escepticismo aún permea su realización, pero su implantación se ve favorecida por las mismas tendencias de redimensionamiento estatal.

Efectuar un análisis de la concesión y su aplicación para la prestación de los servicios públicos municipales, como una propuesta general que pueda adecuarse a las características propias de cada caso concreto sería muy provechoso para las autoridades y funcionarios municipales, en cuanto guía que les señale los criterios básicos aplicables a la concesión de algún servicio público.

En el marco en el que se inscribe la cuestión de los servicios públicos municipales y la disyuntiva de la intervención privada en la prestación de estos, nos formulamos las siguientes interrogantes:

¿Es posible establecer un procedimiento genérico para concesionar los servicios públicos municipales en México? y en tal caso ¿Qué modalidad de concesión es aplicable a los servicios públicos en el ámbito municipal atendiendo a la normatividad respectiva?

En este orden de ideas, la investigación realizada se enfoca a responder estos planteamientos generales y derivados de ellos, a los siguientes cuestionamientos:

¿De los servicios públicos que corresponde prestar al municipio, cuáles son susceptibles de concesionarse? ¿Qué características asume este tipo de concesión? ¿Cuál es el marco jurídico aplicable? ¿Cuáles son los lineamientos generales a los que tiene que ajustarse una concesión de servicios públicos? y ¿Cuál es el procedimiento para concesionar un servicio público en el ámbito municipal?

La hipótesis general que guió esta investigación es la siguiente:

En atención al marco normativo que regula la organización y funcionamiento de los municipios mexicanos y no obstante la gran heterogeneidad entre estos, es posible determinar parámetros generales que permitan a las autoridades municipales seguir un procedimiento para concesionar algunos de los servicios públicos que corresponde prestar al municipio.

Teniendo como base los anteriores planteamientos, la investigación se desarrolló en cuatro capítulos cuyo contenido es el siguiente:

En el primer capítulo se estudia la institución municipal en México a partir de la definición y los elementos que lo integran. Asimismo, se analiza el marco jurídico, la organización y funcionamiento del gobierno y la administración municipal, y se enuncian los criterios para la tipificación de los municipios.

El segundo capítulo titulado "Los servicios públicos municipales en México" tiene como objetivo examinar los servicios públicos como una de las facultades más importantes del gobierno municipal, para lo cual se realiza una revisión de los conceptos teóricos elementales del servicio público y con base en estos fundamentos, se analizan los servicios municipales abordando el estudio del marco jurídico que les regula, su importancia, la forma de administración que asumen a nivel municipal y los problemas que enfrentan los ayuntamientos para su prestación.

El tercer capítulo se aboca a la revisión de los elementos teóricos de la figura jurídica de la concesión, identificando su naturaleza, características y elementos, lo cual nos permite, posteriormente, analizar la concesión de servicios públicos a nivel municipal.

En el capítulo cuarto se formula un perfil general de la concesión para el caso de los servicios públicos que son responsabilidad de los ayuntamientos. Este perfil se diseñó a partir del análisis de 30 leyes orgánicas municipales que nos permitieron identificar los lineamientos básicos para la concesión de los servicios en este ámbito de gobierno.

Es conveniente apuntar que este es un estudio que se centra fundamentalmente en el proceso de concesión y no es una evaluación de las experiencias que hasta ahora se han llevado a cabo a nivel municipal. Consideramos que un ejercicio de esa naturaleza serviría como punto de referencia para las autoridades municipales que observen la concesión como una nueva alternativa para la gestión de los servicios públicos.

Esta investigación no pretende postular a la concesión como la mejor forma de administración de los servicios municipales; sin embargo, dado que existen ya algunos casos de municipios que han concesionado algún servicio público, y siendo esta una opción viable en determinadas circunstancias, hemos considerado importante analizar cómo se efectúa este proceso.

Esperamos que este trabajo contribuya a ampliar el conocimiento de las autoridades municipales acerca de la concesión como una de las alternativas que tienen para la administración de los servicios que son de su responsabilidad. Asimismo, confiamos en que su instrumentación les permita ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos en beneficio de la comunidad municipal.

CAPITULO I

LA INSTITUCION MUNICIPAL EN MEXICO

El presente capítulo tiene como objetivo explicar los conceptos elementales sobre la institución municipal en México y estudiar las bases de organización y funcionamiento de su gobierno y administración, lo que nos permitirá analizar posteriormente la concesión en el ámbito municipal. En atención a este objetivo, se abordará la definición y los elementos que integran al municipio; se describirá, en términos generales, el marco jurídico, la organización y funcionamiento del gobierno y la administración municipal, y se enunciarán los criterios para la tipificación de los municipios.

1.1 Concepto

El municipio ha sido objeto de estudio de muchos teóricos que han centrado en él su análisis. En tal virtud, existen diversas conceptualizaciones sobre el municipio, mismas que en ocasiones encuentran puntos de coincidencia o divergencia. Fundamentalmente se le ha concebido desde dos corrientes de pensamiento: la legalista y la jusnaturalista.

Exponente de la primera concepción, J. Francisco Ruiz Massieu señala que "... el municipio no es entonces una realidad social, extra-estatal y natural, sino una creación normativa; se trata de una persona moral de derecho público, revestida de los atributos del poder público y no de una mera agregación de ciudadanos sobre un territorio organizado convencionalmente".¹

¹ Cit. por, Rubén Geraldo Venegas. Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros, p.19

Esto, a diferencia de Moisés Ochoa Campos que desde el punto de vista jusnaturalista, lo concibe como: "... la forma natural y política a la vez de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular".²

Sin embargo, no es posible adoptar una u otra concepción excluyendo a la contraria, ya que el municipio es producto de un proceso social "natural" que encuentra el sustento jurídico en un marco de derecho.

Una tercera definición que concilia ambas corrientes y que además señala los elementos que integran al municipio es la que proporciona Teresita Rendón Huerta, para quien el municipio es "... la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene una unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo con sus propios fines".³

Con base en estos planteamientos, podemos formular una definición propia de municipio, entendiendo como tal a la comunidad humana asentada en una porción geográfica determinada, que se organiza política y jurídicamente e integra un gobierno propio, cuyo fin último es asegurar la satisfacción del interés colectivo.

Derivado de lo antes expuesto, se identifican los elementos esenciales del municipio: población, territorio, gobierno y orden jurídico, los cuales serán analizados en el apartado siguiente.

² Ibid. p.22

³ Teresita Rendón Huerta Barrera. Derecho municipal. p.13

1.2 Elementos

1.2.1 Población

La población municipal la integran los habitantes que pertenecen al municipio; es decir, todos los hombres y mujeres, niños y ancianos que habiten en el territorio municipal. Las leyes orgánicas municipales y los bandos de policía y buen gobierno incluyen una clasificación de la población municipal; en estas normas, generalmente se hace una diferenciación entre los habitantes y los vecinos.

En la mayor parte de las leyes orgánicas municipales, se considera como habitante a toda persona que resida en el territorio del municipio de manera permanente o eventual; mientras que los vecinos son aquellas personas que han permanecido en el municipio por lo menos seis meses.

1.2.2 Territorio

El territorio municipal se define como "... la porción del espacio en que el municipio ejerce su poder. El territorio es el ámbito espacial de validez de las normas y reglamentos municipales".⁴

Al igual que con la población municipal, tanto las leyes orgánicas municipales como los bandos de policía y buen gobierno, establecen una clasificación o categorización de los núcleos de población que forman parte del municipio. En dichas normas, la clasificación más utilizada para identificar una localidad es, en orden de importancia: ciudad, villa, pueblo, rancharía y caserío.

⁴ INAP-BANOBRAS. Manual de administración municipal. p.38

1.2.3 Gobierno

En el ámbito municipal, el gobierno se deposita en el ayuntamiento, que es el órgano supremo de decisión política y administrativa: "Es la institución que ostenta la representación política y legal del municipio y tiene encomendado el gobierno y la administración de los intereses de la comunidad".⁵

El ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante que se conforma por ciudadanos electos mediante voto popular, los cuales se renuevan cada tres años. Las autoridades integrantes del ayuntamiento son:

- a) **El presidente municipal.**- que es el representante político y administrativo del municipio y tiene a su cargo la acción ejecutiva.
- b) **Él o los síndicos.**- que son los representantes legales del ayuntamiento y vigilan los aspectos financieros del mismo; además, en aquellos municipios donde no existe ministerio público realizan las funciones de este.
- c) **Los regidores.**- son los representantes populares que, por medio de las comisiones, atienden diferentes ramos del gobierno municipal.

En este orden de ideas, es evidente que el presidente municipal no es la principal autoridad edilicia, ya que el gobierno municipal es ejercido por el ayuntamiento en su conjunto.

⁵ Ibid., p.20

La ley orgánica municipal de cada entidad federativa establece el número total de los miembros del ayuntamiento en función del número de habitantes por municipio. Por lo tanto, la cantidad de munícipes difiere de un estado a otro en atención a su propia legislación.

Asimismo, las normas jurídicas del orden estatal determinan el número de comisiones que deben existir. Sin embargo, cada ayuntamiento está en posibilidad de crear las comisiones que considere necesarias.

La mayoría de las leyes orgánicas municipales señalan que pueden ser creadas las siguientes comisiones: gobernación; hacienda municipal; comercio e industria; agricultura y ganadería; educación pública; cultura y deportes; salubridad y asistencia; obras y servicios públicos; desarrollo urbano y ecología; mercados, centrales de abasto y rastros; trabajo y previsión social; y seguridad, tránsito y transporte.

Para el desarrollo de sus funciones, el ayuntamiento realiza reuniones que se denominan sesiones de cabildo. En ellas se discuten aspectos de la vida municipal y se toman decisiones con base en el voto de los miembros del ayuntamiento. Las sesiones pueden ser públicas o privadas.

1.2.4 Orden jurídico

El orden jurídico se define como "El elemento formal que agrupa las normas y reglamentos jurídicos de aplicación general en todo el municipio".⁶ Dichas normas fijan las reglas de convivencia de la comunidad y las funciones del órgano de gobierno municipal.

⁶ Ibidem, p.38

No hay que olvidar que como República Federal, en nuestro país coexisten dos órdenes jurídicos de aplicación sobre un mismo territorio y una misma población. El ayuntamiento no puede crear leyes, ya que carece de un órgano de gobierno que cumpla con esa función. Sin embargo, tiene una facultad que le permite elaborar los reglamentos que considere necesarios para garantizar el cumplimiento de las normas federales y estatales, y que le permiten llevar a cabo su función de gobierno.

En términos generales, las normas que integran el marco jurídico del municipio son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política Estatal.
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley de Hacienda Municipal.
- Ley Anual de Ingresos Municipales.
- Otras leyes derivadas del orden estatal y de aplicación en el ámbito municipal.
- Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Reglamentos Municipales.

De este conjunto de ordenamientos es importante abundar sobre: a) la Constitución Federal, b) la constitución estatal, c) la ley orgánica municipal, d) el bando de policía y buen gobierno y, e) sobre los reglamentos municipales; ya que con frecuencia aludiremos a ellos, debido a que con base en estas normas, el ayuntamiento realiza sus funciones, por lo que es preciso conocer su significado y contenido.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución General de la República contiene en su artículo 115 el fundamento para la existencia, organización y funcionamiento del municipio mexicano. Desde 1917, año en que se promulgó nuestra ley fundamental, dicho artículo ha sufrido diversas reformas⁷; sin embargo, la más importante fue la realizada en 1983.

Es posible visualizar la magnitud e importancia de la Reforma Municipal simplemente al conocer de manera breve todos los aspectos que incluyó:

- **Reformas de carácter político**
- Se definió el procedimiento para la desaparición, suspensión, y/o revocación del mandato a los ayuntamientos o alguno de sus miembros; anteriormente esto era facultad del gobernador del estado, lo que permitía la subordinación de los ayuntamientos a la voluntad del ejecutivo estatal y violentaba el principio democrático por medio del cual el pueblo elige a sus gobernantes.
- Se estableció el principio de representación proporcional para todos los municipios del país, dando así la posibilidad de que esta fórmula política fuese de aplicación en todos los ayuntamientos y no sólo en aquellos con determinado número de habitantes.

⁷ Respecto al número de modificaciones que ha sufrido el artículo 115 constitucional, algunos autores hablan de 5 y hasta 9 reformas. Cfr. Pedro Emiliano Hernández Gaona. Derecho municipal, pp.31-34; Arturo Pontífes. La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal, p.36; Gustavo Martínez Cabañas. La administración estatal y municipal de México, pp.90-91; Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Gobierno y administración municipal en México, pp.75-88

- **Reformas de índole jurídica**
 - Se otorgaron facultades reglamentarias a los ayuntamientos sin la limitación de que estos ordenamientos estuvieran sujetos a la aprobación del congreso local.

- **Reformas en materia de servicios públicos**
 - Se determinaron los servicios mínimos bajo la responsabilidad directa de los ayuntamientos, dado que no estaba definida la competencia de éste ámbito de gobierno en dicha materia.

- **Reformas en el ámbito tributario municipal**
 - Se otorgó libertad financiera a los gobiernos edilicios, dejando de lado la anterior práctica de que la legislatura local y el gobernador intervinieran en la aprobación del gasto público municipal.

- **Reformas en materia de desarrollo urbano**
 - Se establecieron las competencias de los ayuntamientos para la regulación del desarrollo urbano dentro del territorio municipal, ya que carecían totalmente de éstas.

- **Reformas en materia de trabajo**
 - Se determinó el régimen laboral de los trabajadores al servicio de los municipios, cubriendo una laguna jurídica que existía al respecto.

- **Reformas al sistema de coordinación intergubernamental**
 - Se sustentó la celebración de convenios de coordinación estado-municipio y entre los ayuntamientos de una misma entidad federativa⁸

⁸ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. op. cit. pp. 80-88

Esta reforma significó una transformación sustancial, al menos de manera formal, para la institución municipal en México; sin embargo no dejó de encontrar trabas para llevar a cabo el cambio en los municipios de nuestro país. Estos vieron incrementarse enormemente su capacidad de gestión y administración de las tareas a su cargo. Si estuvieron o no en posibilidad de asumir totalmente la enorme responsabilidad que se les confirió, conlleva un ejercicio de evaluación que aún no se efectúa.

b) Constitución Política Estatal

En general, las constituciones estatales reproducen el contenido del artículo 115 de la Constitución General de la República y señalan, además, las bases de elección, integración y funcionamiento de los ayuntamientos; lo relativo a la creación y supresión de municipios; delimitan el ámbito de competencia estatal y municipal; y la división política del territorio estatal en municipios.

c) Ley Orgánica Municipal

Cada entidad federativa elabora, a través de su congreso local, su propia ley orgánica municipal que rige para todos y cada uno de los municipios de ese estado. En esta ley se establecen "...las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de las Constituciones General de la República y estatal, señalando las instancias políticas y administrativas que conforman al municipio así como sus fines, estructura básica, atribuciones y funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los ayuntamientos".⁹

⁹ Arturo Pontífes. op. cit. p.53

La importancia de la ley orgánica municipal radica en que es el punto de enlace entre el marco jurídico federal y estatal con el ámbito municipal; en ella se detallan con mayor precisión las atribuciones conferidas a los municipios y por ende es el sustento de las acciones del órgano de gobierno municipal.

d) Bando de Policía y Buen Gobierno

Conocido también como bando municipal, es el más importante de los reglamentos municipales, ya que contiene las disposiciones de carácter general que sustentan la acción del gobierno municipal, establece las reglas de convivencia de la comunidad y a partir de él, se derivan todos los demás reglamentos que regulan materias específicas de este ámbito de gobierno.

Se le define como "... el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo que regulan la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competencias de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública en su jurisdicción".¹⁰

Debido a que cada ayuntamiento elabora el bando municipal en atención a sus propias características y necesidades, no existe un modelo único de este documento. En general su contenido se refiere a la división política del municipio; la clasificación de la población municipal; las bases de la integración del gobierno y la administración municipal; bases para la organización de la hacienda, el desarrollo de los centros de población y los servicios públicos; bases para regular las actividades agrícolas, comerciales y de servicios que los particulares realicen y reglas en materia de seguridad pública.

¹⁰ INAP-BANOBRAS. Manual de reglamentación municipal, p. 25

e) Reglamentos Municipales

El reglamento municipal es "... el conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley ".¹¹

Cada ayuntamiento tiene la facultad de expedir los reglamentos que considere necesarios para el ejercicio de su función gubernativa y administrativa. Tales ordenamientos deberán respetar, en estricta atención a la jerarquía de las leyes, la Constitución General de la República y las leyes derivadas de ella, así como la constitución estatal y las bases normativas que establecen las legislaturas locales.

Los diversos reglamentos que puede expedir el ayuntamiento son: reglamento interior del ayuntamiento; reglamento interior de la administración pública; reglamento de hacienda; reglamento de planeación municipal; reglamento de control de gestión municipal; reglamento de policía y tránsito; reglamento de servicios públicos; reglamento de desarrollo urbano; entre otros.

Existe una gran problemática en lo relativo al ejercicio de la facultad reglamentaria en los ayuntamientos, debido a que la mayor parte de ellos desconocen la importancia de estos instrumentos jurídicos y al no contar con el personal capacitado para su elaboración, generalmente carecen de reglamentos adecuados a sus necesidades.

¹¹ *ibid.* p.14

1.3 Administración Municipal

La administración municipal es "... el conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tienen como objetivo cumplir o hacer cumplir la política, la voluntad de un gobierno, tal y como ésta se expresa en las leyes fundamentales del país"¹². En este sentido, el presidente municipal es el conductor y responsable de la administración municipal.

Debido al gran número de municipios que existen en nuestro país 2392 ¹³ y dada la gran heterogeneidad de los mismos, no existe una misma estructura orgánica en cada municipalidad. El número y tipo de unidades administrativas se determina en función de factores de índole económico, social, político y cultural. Por ejemplo, en el caso de un municipio pequeño las dependencias de la administración pública son: la secretaría del ayuntamiento; la tesorería y la comandancia de policía. Esta estructura básica se presenta en una gran cantidad de municipios de Oaxaca, Guerrero y Chiapas.

Por otra parte, los grandes municipios, es decir, con un alto grado de desarrollo económico, cuentan con una estructura mucho más compleja; tal es el caso de el municipio de Naucalpan que tiene 12 dependencias: la secretaría del ayuntamiento; dirección de seguridad pública; dirección general de administración; contraloría interna; dirección de desarrollo urbano y ecología; dirección de servicios públicos; dirección de obras públicas; dirección de tesorería; dirección de desarrollo social; dirección de planeación;

¹² INAP-BANOBRAS. Manual de administración municipal. p.20

¹³ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. op. cit. 1a. solapa

dirección de reglamentación y gobierno; y, dirección de desarrollo y fomento económico¹⁴.

Es evidente que los municipios cuentan con la libertad de organizarse como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local. Así, la administración municipal puede adoptar alguna -o todas- de las formas de organización administrativa: a) centralización, b) desconcentración y/o c) descentralización.

a) Administración centralizada

Forman parte de la administración centralizada los órganos o unidades administrativos que dependen directamente del presidente municipal.

b) Administración desconcentrada

Por otra parte, en la administración municipal existen órganos desconcentrados que permiten canalizar ante el ayuntamiento y, en su caso, atender y solucionar los planteamientos de las comunidades en una circunscripción territorial determinada. Al frente de estos órganos se encuentran representantes del ayuntamiento que constituyen las autoridades auxiliares, mismas que reciben nombres diferentes en cada entidad federativa: "... pueden ser delegados municipales, agentes municipales, comisarios municipales, presidentes auxiliares y juntas municipales, cuando esta representación recae en más de una persona."¹⁵

¹⁴ H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. "Reglamento orgánico de la administración pública del municipio de Naucalpan de Juárez", en Gaceta municipal, No.1 p.13

¹⁵ Gustavo Martínez Cabañas. op. cit. p.111

c) Administración descentralizada

En cuanto a la administración descentralizada, la constituyen las entidades paramunicipales; estos organismos se distinguen por ser creados mediante acuerdo de cabildo o, en su caso, por la legislatura local; poseen personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

En el ámbito municipal es común encontrar la llamada administración por colaboración, que no es propiamente una forma de organización administrativa, sino que son órganos integrados por representantes de los grupos sociales más importantes de la comunidad, tales como asociaciones de colonos, juntas de vecinos, agrupaciones y clubes de servicios, entre otros. Su función es colaborar en el desarrollo de las atribuciones del ayuntamiento.

Es importante que las autoridades municipales procuren fomentar una relación cordial con este tipo de asociaciones, ya que pueden obtener importantes apoyos tanto políticos como económicos y menor resistencia a las políticas que decidan instrumentar.

1.4 Tipología Municipal

Como punto final de este capítulo abordaremos el tema de la tipología municipal, que nos permitirá posteriormente, hacer referencia a la clase de municipio en la que puede ser aplicada la concesión de servicios públicos, tema central de este documento.

En primer lugar, debemos señalar que el término tipología alude a una clasificación y agrupación de los hechos o fenómenos en categorías elaboradas a partir de las características generales y distintivas del objeto de estudio.

En otras palabras, una tipología es una clasificación basada en la agrupación de hechos o fenómenos semejantes, que permite reducirlos a ciertos "tipos", de modo que se facilite su comprensión y estudio.

La importancia de la elaboración de tipologías municipales radica en que son una valiosa herramienta para el análisis de esta realidad tan compleja y proporcionan una base para la instrumentación de políticas públicas en este ámbito de gobierno.

En México se han realizado múltiples esfuerzos en torno a la elaboración de tipologías, con el objeto de clasificar la gran cantidad de municipios que existen¹⁰; así, han surgido tipologías políticas, económicas, sociales, geográficas, cartográficas, administrativas. Más aún, al interior de cada una de estas, existe un abanico de tipologías más específicas: fiscales, de nutrición, de servicios públicos, de población, etc. e incluso pueden combinarse para formar categorías complejas de clasificación.

¹⁰ Un buen resumen de los ejercicios realizados en materia de tipologías municipales se encuentra en el artículo de Francisco Núñez González y José A. Vargas Castro. "Alternativas de clasificación municipal para el Estado de México" en Gaceta mexicana de administración estatal y municipal, Nos. 42,43 y 44. pp.70-72

Sin embargo, no existe una tipología municipal universal, y en última instancia no es deseable que se adopte una como la única o la más válida; ya que dependiendo del problema específico que se desee atender, será necesario privilegiar uno u otro elemento.

En este sentido, sería conveniente que los gobiernos de las entidades federativas elaboraran o perfeccionaran tipologías que respondieran a las características de los municipios que las integran a fin de adoptar políticas acordes con su contexto particular.

No obstante que los estudiosos involucrados en la elaboración de las tipologías municipales, no han logrado llegar a un punto de acuerdo respecto a los indicadores que deben ser considerados para su diseño, algunas tipologías han sido más aceptadas que otras. Tal es el caso de la clasificación elaborada en 1981 por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, cuyos conceptos aún tienen vigencia. Esta clasificación, se basa en indicadores tales como principales actividades económicas; número de habitantes; servicios públicos; presupuesto de ingresos y egresos; y las características de desarrollo urbano de los municipios. Con base en esos indicadores se identificaron cuatro categorías para los municipios mexicanos:

- a) Rurales
- b) Semiurbanos
- c) Urbanos, y
- d) Metropolitanos.

A continuación enunciaremos de manera muy breve las características atribuidas a cada tipo de municipio:

a) Municipios Rurales

- Baja densidad de población y tasa de crecimiento pequeña;
- la mayoría de los servicios públicos sólo se prestan en la cabecera municipal y algunas comunidades importantes;
- un alto porcentaje de la población económicamente activa se dedica a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y trabajos artesanales;
- tienen instalaciones educativas a nivel primaria y secundaria y algunas veces a nivel técnico;
- cuentan con centro de salud dispersos;
- las actividades comerciales las realizan en pequeños mercados y tianguis;
- su estructura administrativa considera las unidades básicas.

b) Municipios Semiurbanos

- La densidad de población fluctúa entre baja y media;
- los servicios públicos como agua potable, alcantarillado y alumbrado público se prestan en la cabecera municipal y en la mayoría de las comunidades;
- las principales actividades económicas son agricultura, ganadería, pequeña y mediana industria y servicios;
- tienen instalaciones educativas a nivel preescolar, primaria, secundaria, técnico y en ocasiones bachillerato;
- cuentan con centros de salud de tipo rural dispersos y ocasionalmente, tiene centros urbanos de cobertura local o regional;
- disponen de medianos mercados y tianguis en las localidades más importantes;
- su estructura administrativa es más compleja que la de los municipios rurales.

c) Municipios Urbanos

- Su densidad de población es alta y la población se distribuye en comunidades grandes, medianas y pequeñas;
- existen los servicios públicos de agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en casi todas las comunidades;
- las principales actividades económicas son servicios, industria mediana y grande y ocasionalmente agricultura y ganadería;
- cuentan con instalaciones educativas para el nivel preescolar, primaria, secundaria, técnico, bachillerato, universidades y tecnológicos con cobertura regional y estatal;
- las instalaciones de salud son centros de salud urbanos, hospitales generales y de especialidades;
- el comercio se efectúa en grandes mercados y tianguis de las principales localidades;
- su estructura administrativa se integra por un amplio número de unidades.

d) Municipios Metropolitanos

- Su densidad de población es alta en todo el territorio municipal y generalmente forman una continuidad geográfica con otros municipios;
- existen en todo el territorio municipal los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica;
- las principales actividades económicas son de servicios e industria mediana y grande;
- en materia de centros de educación, cuentan con instalaciones desde preescolar hasta profesional con cobertura estatal y regional;
- en cuanto a instalaciones de salud, tienen centro de salud urbanos, hospitales generales y de especialidades;
- el comercio se desarrolla en grandes mercados y centrales de abasto de cobertura regional o estatal;
- su estructura administrativa es compleja¹⁷.

¹⁷ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. op. cit. pp.202-205

Independientemente de la denominación que se le de a los municipios con grandes concentraciones humanas y un alto grado de desarrollo económico, (metropolitanos, conurbados o grandes ciudades) lo cierto es que dada la gran cantidad de personas que se asientan en su territorio, estos municipios presentan una gran problemática en la prestación de los servicios públicos, ya que difícilmente logran atender las demandas de su población. Por tal razón, consideramos que es en este tipo de municipio en el que la concesión puede ser una opción para la prestación de los servicios básicos.

Finalmente solo nos resta señalar que las tipologías municipales han constituido un parámetro para la instrumentación de políticas por parte de los gobiernos federal y los gobiernos estatales, dirigidas a impulsar el desarrollo municipal. Su correcta elaboración y aplicación ha significado la canalización de una mayor o menor cantidad de recursos para los municipios de un estado.

Con base en el desarrollo de este capítulo, podemos concluir que el municipio mexicano -institución que fue implantada con la conquista española y que adquirió rasgos de la organización comunitaria prehispánica- ha permanecido a lo largo del desarrollo histórico de nuestro país, logrando su consolidación jurídica a raíz de su reconocimiento en la Constitución de 1917.

Es posible acceder al estudio del municipio a partir de los elementos que lo integran: población, territorio, gobierno y orden jurídico. En este último elemento el municipio encuentra los fundamentos para su organización y funcionamiento.

La política de fortalecimiento municipal en México, cuya acción de mayor trascendencia consistió en las reformas y adiciones realizadas en 1983 a la Constitución General de la República en su artículo 115, se encaminó a impulsar la autonomía municipal y con base en ella, conferirle al municipio el papel que le corresponde en el proceso de desarrollo y modernización nacional.

Si bien la Reforma pretendió fortalecer al municipio, lo cierto es que la gran mayoría de ellos se enfrentó a un cúmulo de responsabilidades para las que no estaban preparados.

Dada la gran cantidad y variedad de municipios que existen en México, se ha requerido elaborar una clasificación que permita adoptar un curso de acción de acuerdo a las características propias de cada municipio. Al respecto se han realizado muy valiosos esfuerzos, pero es indispensable que los gobiernos estatales elaboren tipologías aplicables a su problemática municipal específica.

CAPITULO II

LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES EN MEXICO

El presente capítulo tiene como objetivo examinar los servicios públicos como una de las facultades más importantes del gobierno municipal. Para ello, se efectuará en primer lugar, una revisión de los conceptos teóricos elementales del servicio público; posteriormente se analizará, a la luz de estos conceptos, los servicios municipales, el marco jurídico que les regula, su importancia, la forma de administración que asumen a nivel municipal y los problemas que enfrentan los ayuntamientos para su prestación.

2.1 Teoría del servicio público

2.1.1 Nociones básicas

En un primer acercamiento al tema de los servicios públicos nos remitiremos a la definición de servicio manejada en el Diccionario de la Lengua Española en el que servir significa: "Estar al servicio de otro. Estar empleado en la ejecución de una cosa por mandato de otro..."¹.

En tanto que lo público "... es todo aquello que atañe o interesa al Estado o a la comunidad".²

¹ Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. p.1239

² Rafael de Pina Vara. Diccionario de derecho. p.408

Una noción que implica ambos elementos es la que se refiere a la "organización y personal destinado a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada".³

En este orden de ideas, se entenderá por servicio público a la organización y personal dedicado a la ejecución de determinadas acciones por mandato de la sociedad y en beneficio de ésta.

2.1.2 Concepto de servicio público

El concepto de servicio público ha sido objeto de polémica entre los teóricos del derecho administrativo y por ende, ha adquirido distintas connotaciones: " ... la conceptualización varía de un país a otro; incluso (...) en un mismo país los investigadores y tratadistas en la materia muestran corrientes diversas".⁴

De los tratadistas del derecho administrativo que han elaborado una definición al respecto, Andrés Serra Rojas es el que maneja el concepto más amplio y genérico: "el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro- la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público".⁵

³ Real Academia Española. loc. cit.

⁴ Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Diccionario de política y administración pública. p.493.

⁵ Andrés Serra Rojas. Derecho administrativo. Tomo I. p.102

Consideramos que esta definición es la que más se adecua a los fines del presente trabajo, en función de las características que atribuye a los servicios públicos, lo cual nos permitirán analizar los servicios a cargo de los ayuntamientos. Por ejemplo, destaca la anotación del maestro Serra en cuanto a que dicha actividad técnica podrá ser "directa o indirecta", lo que nos sugiere la posibilidad teórica de la concesión, que es una de las formas de administración que puede adoptar la gestión de los servicios municipales, y que es el tema central que aquí se aborda.

2.1.3 Elementos

En la noción de los servicios públicos están involucrados tres elementos a saber:

- a) **La materia del servicio;** es el fin de su prestación, el objeto del servicio; es decir, la satisfacción de una necesidad específica de la población; por ejemplo la dotación de agua potable.

- b) **La gestión;** es la prestación concreta del servicio. Se presenta como resultado de un elemento o factor técnico capaz o capacitado para realizarlo. Esto es, como resultado del trabajo del personal a cargo del servicio.

- c) **Los medios;** pueden ser económicos y materiales. Concretamente son los bienes y recursos que se emplean para su prestación.⁶

⁶ Teresita Rendón Huerta. Derecho municipal, pp.230-231

2.1.4 Características

Se ha mencionado ya que en torno del concepto de servicios públicos no existe consenso entre los tratadistas; de igual forma, respecto a las características que se les atribuyen, existen también variadas opiniones. No obstante, la mayor parte de los autores coinciden en atribuirle a los servicios públicos algunas de las siguientes características:⁷

- Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
- Pueden ser realizados en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- Carecen de propósitos 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.⁸

En teoría, estas son las características que deben observarse en la prestación de un servicio público, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal; sin embargo, dadas las condiciones financieras y políticas de los municipios, no siempre es posible cumplirlas.

⁷ Cfr. Hugo Alberto Arriaga. "La huelga en los servicios públicos" en Revista Mexicana de Justicia, p. 62. El autor resume las características del servicio público de acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁸ INAP-BANOBRAS Manual de servicios públicos municipales, p.18

Por otra parte, es conveniente resaltar que la inexistencia de propósitos de lucro, no es aplicable en el caso de un servicio concesionado, puesto que los particulares se involucran en la gestión de los mismos con el fin de obtener una determinada ganancia.

2.1.5 Principios

La prestación de los servicios públicos a la comunidad se debe ajustar a ciertos principios que orientan la acción del ente gubernamental. Tales principios son los siguientes:

- a) **Generalidad:** se refiere a que todo habitante del territorio (federal, estatal o municipal) tiene el derecho de recibir el servicio, siempre y cuando se apegue a la normatividad aplicable.
- b) **Uniformidad o igualdad:** la prestación del servicio debe ser la misma para todos los usuarios.
- c) **Continuidad:** la prestación del servicio no debe interrumpirse.
- d) **Legalidad:** es preciso que los servicios públicos se ajusten a la normatividad vigente contenida en las leyes aplicables.
- e) **Obligatoriedad:** es el deber que tiene el ente gubernamental de prestar los servicios a su comunidad.

- f) **Persistencia:** los servicios públicos tiene que atender las necesidades presentes y futuras de la población a la que se atiende.
- g) **Equidad:** se refiere a la correcta distribución de los costos del mantenimiento de los servicios entre los usuarios, sin que intervenga un interés lucrativo.
- h) **Adaptación:** la capacidad de adecuar la cobertura y calidad del servicio a las necesidades imprevistas o a la reducción de la demanda.⁹

Es importante señalar que tanto las características como los principios atribuidos a los servicios públicos deben ser observados en la prestación de cualquier servicio público; en este sentido, el Estado y en este caso, el municipio deben vigilar su cumplimiento.

2.2 Los servicios públicos municipales en México

2.2.1 Concepto de servicios públicos municipales

Los servicios públicos municipales son aquellos que el Estado atribuye al municipio y que se consignan en la Constitución General de la República, en las constituciones de las entidades federativas y las leyes orgánicas municipales.

⁹ ibid., pp.19-20

Se les define como "... un conjunto de actividades técnicas que realiza la administración municipal de manera general, permanente, uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad".¹⁰

En este sentido cuentan con los **elementos** y reúnen las **características** y **principios** que se han considerado en la conceptualización general de servicios públicos.

2.2.2 Importancia de los servicios públicos municipales

Tradicionalmente la sociedad ha exigido que el Estado cubra ciertas necesidades y le proporcione los satisfactores indispensables para su bienestar; tales satisfactores coadyuvan al desarrollo pleno de la comunidad.

Algunos administrativistas conciben al municipio en función de su carácter de ente prestador de servicios públicos¹¹, ya que es el ámbito de gobierno que recibe en primera instancia las demandas sociales y se ve precisado a satisfacerlas de manera inmediata.

Los habitantes de un lugar valoran la administración municipal en función de qué tan eficiente y eficaz es la prestación de los servicios públicos, por lo tanto, puede afirmarse que estos son un elemento que legitima la acción del gobierno municipal.

¹⁰ Ibidem, p.21

¹¹ Vid. Gabino Fraga. Derecho administrativo, p.219

Consecuentemente la prestación de servicios en el municipio adquiere una importancia capital, tanto por el impacto social como político que implica su adecuada prestación:

Impacto social: se da en función de la cobertura y calidad con que se brinden, y representan indicadores del nivel de bienestar social de la comunidad.

Impacto político: la elevación de la calidad de vida de la población repercutirá en el apoyo hacia a las autoridades y el respaldo a sus decisiones.

2.2.3 Marco jurídico

Los ordenamientos jurídicos que regulan la prestación de los servicios públicos municipales corresponden a los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal:

a) El ámbito federal:

Aquí se considera primordialmente a la Constitución General de la República en el artículo 115 y otras leyes del orden federal de aplicación a nivel municipal.

La reforma al artículo 115 constitucional de 1983 significó para el municipio mexicano una transformación sustancial en materia de servicios públicos. Por primera vez en la historia de nuestro país se le asignó a este ámbito de gobierno una competencia bien definida respecto a los servicios públicos que le corresponde proporcionar.

De acuerdo con la fracción III del artículo 115 constitucional se enuncian como servicios a cargo de los municipios: el agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, amén de algunos otros que las legislaturas locales consideren susceptibles de ser proporcionados por los ayuntamientos de cada entidad.

De esta manera, se pretendió acabar con las imprecisiones existentes y evitar duplicidad de funciones entre los niveles de gobierno respecto a la gestión de los servicios.

El artículo 115 constitucional otorga la potestad al municipio para crear, transformar y prestar los servicios públicos. Esta potestad se integra por las facultades constitutiva, normativa, administrativa y coactiva, cada una de las cuales explicaremos a continuación.

- **Facultad constitutiva**
por medio de esta facultad, los ayuntamientos tienen la capacidad de establecer, organizar, modificar o suprimir los servicios públicos.
- **Facultad normativa**
Por medio de esta facultad, el órgano de gobierno municipal puede determinar para cada servicio público la modalidad de administración que más convenga a los intereses de la comunidad.
- **Facultad coactiva**
es la capacidad del ayuntamiento para imponer a los habitantes el cumplimiento de las normas.¹²

¹² INAP-BANOBRAS Manual de servicios públicos municipales. p.23

Con base en estas facultades, las autoridades municipales tienen la libertad de organizar la prestación de los servicios públicos de la manera que considere más adecuada y de exigir el cumplimiento de las normas vigentes por parte de la comunidad usuaria del servicio.

b) El ámbito estatal:

Se considera a la Constitución Estatal y a la Ley Orgánica Municipal, principalmente.

● Constitución estatal:

En este ordenamiento se reproducen los principios contenidos en el artículo 115 de la Constitución Federal y se establecen los siguientes lineamientos:

- **Los ayuntamientos tiene la facultad para expedir y aplicar los reglamentos que sean necesarios para llevar a cabo la gestión municipal.**
- **Los municipios tienen a su cargo los servicios públicos señalados en el artículo 115 constitucional además de los que determinen la legislatura local como de competencia municipal. En la prestación de estos puede participar el gobierno estatal cuando sea necesario.**
- **Los municipios de un mismo estado pueden coordinarse para la prestación más eficaz de los servicios municipales.**
- **Los ayuntamientos, mediante convenio, pueden ceder al gobierno del estado la prestación de los servicios municipales que no puedan atender por sí mismos.**

- **Ley orgánica municipal:**

Esta ley reglamenta, es decir, detalla las disposiciones constitucionales fijando las bases para la organización, funcionamiento y operación de los servicios municipales.

c) El ámbito municipal:

Integrado por el bando municipal y otros reglamentos que se relacionen con los servicios públicos.

- **Bando municipal:**

En este documento jurídico se determinan los servicios municipales que cada ayuntamiento otorga en su jurisdicción; así como las formas de administración que pueden adoptar, señalando los derechos y responsabilidades tanto de los órganos administrativos como de los usuarios.

Reglamenta el funcionamiento de los servicios públicos y determina los casos en que el beneficiario comete una infracción.

- **Reglamentos municipales**

Como su nombre lo indica, reglamentan de manera específica la gestión de los servicios públicos en el municipio. Comúnmente el bando municipal contiene las disposiciones generales para la organización y operación de los servicios; sin embargo sería conveniente que existiera un reglamento para cada servicio público.

2.2.4 Descripción de los servicios públicos municipales

En este punto se describirán brevemente los servicios públicos municipales que se consignan a nivel constitucional como responsabilidad de los ayuntamientos, con el fin de delimitar la competencia específica del órgano de gobierno municipal y la problemática que enfrentan para cumplir con esta atribución.

a) El servicio de agua potable y alcantarillado

● Descripción:

Este servicio se integra por dos funciones básicas: proveer agua en condiciones adecuadas para su uso y consumo; y el alejamiento de las aguas de desecho al canal de desagüe o a los lugares apropiados para su tratamiento.¹³

Para satisfacer las necesidades de consumo de agua en actividades industriales, comerciales, de higiene, etc. es necesario prestar a la comunidad el servicio de agua potable mediante una red de distribución que incluye tuberías, medidores, contadores, estaciones de bombeo y equipo de suministro.

El servicio que presta el ayuntamiento implica la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, su potabilización, distribución y vigilancia, tanto de la calidad del agua como de las condiciones sanitarias de las instalaciones.¹⁴

¹³ *Ibid.* p.73

¹⁴ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Gobierno y administración municipal en México, p.270

Invariablemente ligado al servicio de agua potable, como complemento de éste, el alcantarillado es el sistema de ductos que recogen las aguas negras y las de precipitación pluvial¹⁵.

El servicio se divide en drenaje sanitario y drenaje pluvial. El primero tiene por finalidad el traslado de las aguas negras hasta los lugares destinados a su tratamiento; el segundo se enfoca a recoger el agua de lluvia para evitar que se estanque.¹⁶

El ayuntamiento debe limpiar las cañerías, desasolverlas, vigilar que los canales de desagüe no se obstruyan o desborden y ejecutar acciones de conservación y mantenimiento en las redes recolectoras, depósitos y plantas de tratamiento.¹⁷

● **Problemática:**

El costo de estos servicios se paga con las aportaciones de los usuarios; sin embargo el monto de recursos recaudados por este concepto es muy bajo debido a que no se cuenta con adecuados sistemas de medición y las tarifas no están actualizadas. Por otra parte, generalmente el drenaje y alcantarillado no se cobra.

En México, existe una deficiente cobertura de estos servicios, sólo se atiende un 75% y 40% de la demanda, respectivamente.

¹⁵ Teresita Rendón Huerta. *op. cit.* p.234

¹⁶ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *loc. cit.*

¹⁷ Centro Nacional de Estudios Municipales *El municipio mexicano*, p.345

Dado que las obras de construcción y operación son muy costosas es necesario buscar apoyos financieros mediante créditos con instituciones bancarias como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), asignaciones presupuestales a través del Convenio Unico de Desarrollo y, al menos durante este sexenio, por medio de recursos del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).¹⁸

b) El servicio de alumbrado público

● Descripción:

Este servicio "Consiste en establecer un sistema de iluminación a través de la energía eléctrica en los sitios públicos, tales como calles, avenidas, parques, jardines, plazas, que permita a los habitantes de una localidad la visibilidad nocturna".¹⁹

El servicio a cargo del ayuntamiento consiste en el mantenimiento menor de las instalaciones de alumbrado público, ya que el servicio de energía eléctrica lo brinda la Comisión Federal de Electricidad. Le corresponde a los ayuntamientos reemplazar las lámparas, focos, balastras, pintado de postes y vigilar que se de a las instalaciones el uso adecuado.²⁰

El servicio de alumbrado público tiene como objetivo coadyuvar a la seguridad de la población y sus pertenencias, aunque también cumple con fines ornamentales.

¹⁸ Instituto Nacional de Administración Pública. Manual de administración del desarrollo urbano. Tomo II. p.328

¹⁹ Teresita Randón Huerta. loc. cit.

²⁰ Centro Nacional de Estudios Municipales. op. cit. p. 347

● **Problemática:**

La problemática que presenta este servicio es básicamente una deficiente cobertura, pues sólo se atiende 40% de la demanda pues no se tiene recursos económicos suficientes. Aunado a ello, no se cuenta con un buen sistema de cobro.²¹

Para la ejecución de las obras de alumbrado se invierten los recursos que llegan al municipio vía participaciones federales, créditos con BANOBRAS, o a través del PRONASOL.

c) El servicio de limpia

● **Descripción:**

"Constituye un servicio público municipal que se encarga de la recolección de basura y residuos sólidos que producen los habitantes del municipio en el desarrollo de sus actividades cotidianas, ya sea en el hogar, oficinas, comercios, industrias, hospitales, etc., con la finalidad de preservar el medio ambiente".²²

El ayuntamiento realiza el servicio de limpia a través de las siguientes actividades:

- Limpieza de la vía pública; calles, avenidas, plazas, jardines, parques, mercados, caminos y demás áreas públicas.
- Recolección de basura, desperdicios provenientes del desarrollo de las actividades domésticas, industrial y comercial de la población.

²¹ Instituto Nacional de Administración Pública. op. cit. pp.329-330

²² Centro Nacional de Desarrollo Municipal. loc. cit.

- Traslado de la basura a lugares destinados a ello para su aprovechamiento o destino final.
- Procesamiento de los desechos sólidos.²³

No siempre es posible industrializar la basura, por lo que otras opciones para su eliminación es su incineramiento o empleo en rellenos sanitarios.

● **Problemática:**

Generalmente los ayuntamientos sólo realizan las actividades de recolección y desecho, sin aprovechar la posibilidad de reciclaje y comercialización. Esto se da principalmente por carencia de recursos económicos y personal capacitado para efectuar estas tareas.

Existen ya algunos casos de intervención privada en este servicio para realizar la recolección y disposición final de residuos sólidos.

d) El servicio de mercados y centrales de abasto

● **Descripción:**

Constituyen obras de equipamiento urbano destinadas a la actividad comercial. La diferencia entre los mercados y las centrales de abasto radica fundamentalmente en el tamaño de la construcción y en que la actividad de compra-venta de mercancías en los primeros es al menudeo y en las segundas al mayoreo.

²³ INAP-BANOBRAS Manual de servicios públicos municipales, p.97

El servicio consiste básicamente en realizar actividades de mantenimiento y conservación del inmueble. Por otra parte, las autoridades municipales deben vigilar que se cumplan las normas en materia de higiene, precios al consumidor, pesas y medidas, orden público y de carácter fiscal.²⁴

● **Problemática**

La problemática de este servicio se genera principalmente por la carencia de recursos económicos que limita las obras de ampliación, remodelación y mantenimiento de las instalaciones. Además existe una escasa participación de los locatarios que redundan en un desgaste acelerado de las instalaciones.

● **El servicio de panteones**

● **Descripción:**

Son lugares destinados a los servicios funerarios: inhumación, exhumación y cremación de cadáveres. Concretamente el servicio público consiste en la regulación, vigilancia, mantenimiento y conservación del panteón.²⁵ Es decir, le corresponde al ayuntamiento efectuar el mantenimiento, conservación y vigilancia del panteón municipal. Asimismo, se encarga de extender permisos para la inhumación, exhumación y cremación.²⁶

● **Problemática:**

La cobertura de este servicio es generalmente deficitaria. Los usuarios del servicio pagan cuotas mínimas por derechos de utilización más no de propiedad y la mayoría de las veces este servicio es gratuito.

²⁴ Teresita Rendón Huerta. op. cit., pp.240-241

²⁵ Ibid., p. 242

²⁶ Centro Nacional de Estudios Municipales. op. cit., p. 352

La participación privada en este servicio se presenta con mayor frecuencia en los centros urbanos dirigida prioritariamente a sectores de altos recursos económicos.

La gestión del servicio de panteones es muy atractiva para los particulares, ya que pueden obtener altos rendimientos; sin embargo la cobertura se limita a aquellas personas que pueden pagar por el servicio.

f) El servicio de rastro

● Descripción:

El servicio de rastro implica la inspección de los animales a sacrificar, con el objeto de que cumplan con las normas sanitarias. En algunos casos es preciso realizar la construcción de una obra de equipamiento urbano para el sacrificio de los animales así como para la distribución de la carne.²⁷

Este servicio consiste en realizar la matanza; vigilar que los animales para sacrificio no estén enfermos; que el cerne en canal se maneje de manera higiénica; incinerar los animales enfermos; mantener los corrales para los animales vivos; distribuir la carne y sus derivados; y realizar acciones de conservación y mantenimiento de las instalaciones.²⁸

● Problemática:

Existe un déficit en la prestación de este servicio debido a los altos costos de edificación de las instalaciones, por lo que la mayor parte de los municipios no están en posibilidad de efectuar dichas obras.

²⁷ Teresita Rendón Huerta. loc. cit.

²⁸ Centro Nacional de Estudios Municipales. op. cit., p. 353

g) El servicio de calles, parques y jardines

● **Descripción:**

Calle: "... es el área dominial que debe tener un nombre, número o cualquier otro indicador que permita su identificación y localización, y, que está destinado al tránsito urbano".²⁹

El servicio que presta el ayuntamiento se refiere al trazo, construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas³⁰. Asimismo, le corresponde rellenar baches; nivelar calles y banquetas; y pavimentarlas o empedrarlas.³¹

● **Problemática:**

Su problemática se centra en la carencia de recursos económicos para ejecutar este tipo de infraestructura. El ayuntamiento realiza las obras por cooperación y mediante la obtención de créditos.

- **Parques y jardines:** La distinción entre parques y jardines, es que los primeros son lugares al aire libre, destinados a la recreación de los habitantes; mientras que los segundos son "áreas verdes donde se cultivan las plantas y flores, cuya función es preponderantemente ornamental, dando un aspecto bello al entorno urbano".³²

²⁹ Teresita Rendón Huerta. op. cit. p.244

³⁰ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. op. cit. p. 273

³¹ Centro Nacional de Estudios Municipales. op. cit. p. 346

³² Teresita Rendón Huerta. op. cit. p.250

La responsabilidad del gobierno municipal es la conservación y el mantenimiento de los parques; implica la limpieza de las áreas, riego y poda de la vegetación, así como construcción de andadores e instalación de bancas, kioscos, juegos infantiles, etc.³³

● **Problemática:** El problema de su prestación se relaciona directamente con los costos de administración, mantenimiento, operación, equipamiento e infraestructura, así como la carencia de personal.

h) El servicio de seguridad pública y tránsito

● **Descripción:** "La seguridad es la garantía que otorga el municipio a sus habitantes para evitar o prevenir los delitos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública".³⁴

Para la realización de sus funciones de vigilancia, el ayuntamiento cuenta con la comandancia de policía cuya responsabilidad es prevenir la comisión de delitos y mantener el orden público.

El tránsito "consiste en establecer disposiciones y realizar acciones, tendientes a preservar la vida, la salud y el patrimonio de los particulares, dentro del orden, mediante la regulación de sus actos en la vía pública".³⁵
Comprende tanto el tránsito de peatones como el de vehículos.

³³ Centro Nacional de Estudios Municipales. *op. cit.* p.367

³⁴ *Ibid.* p.344

³⁵ Teresita Rendón Huerta. *op. cit.* p. 258

Para cumplir adecuadamente con este servicio, el ayuntamiento debe efectuar una adecuada planeación del tránsito de vehículos, auxiliándose para ello del reglamento correspondiente. Asimismo, le corresponde colocar los señalamientos necesarios en lugares visibles.

Las funciones del servicio de seguridad pública y tránsito que realiza el ayuntamiento, se sustentan fundamentalmente en las disposiciones del Bando de Policía y Buen Gobierno del municipio.

● **Problemática:**

Su problemática es la obsolescencia de métodos y equipo, falta de instrumental, carencia de capacitación del personal, altos costos de operación y desgaste del equipo móvil.

Es evidente que cada servicio público tiene una problemática muy específica; además, dependiendo del tipo de municipio, variará la cobertura y calidad de los servicios municipales antes descritos.

2.2.5 Formas de Administración

Miguel Acosta Romero señala que las formas de administración de los servicios públicos "... son los modos o procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad".³⁶

³⁶ Miguel Acosta Romero. Teoría general del derecho administrativo, p.507

En el ámbito municipal la administración de los servicios públicos puede adoptar alguna de las siguientes modalidades:

- a) Administración directa**
- b) Concesión**
- c) Convenio estado-municipio**
- d) Organismo descentralizado**
- e) Empresa paramunicipal**
- f) Fideicomiso**
- g) Asociación municipal³⁷**

a) Administración directa

Es la forma de prestación más común en la prestación de los servicios públicos municipales. El ayuntamiento a través de alguna unidad administrativa realiza la gestión del servicio público; es decir, efectúa su operación, mantenimiento y explotación.

b) Concesión

Es la forma de administración en la que el ayuntamiento confía a una persona física o moral la prestación de un determinado servicio público, pero siempre bajo el control de la autoridad municipal. Actualmente esta modalidad ha cobrado auge, presentándose como una alternativa viable en muchos casos.

Las particularidades de la forma de administración vía concesión, serán analizadas en el capítulo IV de este trabajo, por lo cual no ahondaremos más en este punto.

³⁷ INAP-BANOBAS Manual de servicios públicos municipales, pp.40-51

c) Convenio estado-municipio

Por medio de la firma de un convenio de colaboración, el municipio se coordina con el gobierno estatal para transferirle total o parcialmente la responsabilidad de la prestación de un servicio público.

Es deseable que al mismo tiempo el gobierno estatal proporcione capacitación al personal municipal, para que al finalizar el período de vigencia del convenio, el municipio cuente con personal apto para la administración directa del servicio.

d) Organismo descentralizado

Son entes creados por el congreso local a iniciativa del ayuntamiento interesado, con el fin de que cumpla una función específica, en este caso, la prestación de un servicio público.

e) Empresa paramunicipal

Los ayuntamientos pueden también, por acuerdo de cabildo, crear una empresa paramunicipal para la prestación de algún servicio público. Para adoptar la forma de administración a través de esta figura jurídica, en algunas ocasiones se requerirá la aprobación del congreso del estado correspondiente.

Es factible crear una empresa paramunicipal cuando exista la posibilidad de obtener beneficios de tipo económico para la hacienda municipal. Así, se cumplirá con un doble objetivo: satisfacer a la población demandante del servicio público y obtener utilidades para apoyar el desarrollo de otras actividades del ayuntamiento.

f) Fideicomisos

Los fideicomisos de administración se constituyen por acuerdo de cabildo, requiriendo -en algunos casos- de la aprobación de la legislatura estatal. A través de esta figura jurídica, el **fideicomitente** (ayuntamiento) entrega recursos materiales e instalaciones al **fiduciario** (institución crediticia), para que se ocupe de la prestación de algún servicio público en beneficio de los **fideicomitidos** (habitantes del municipio).

g) Asociación municipal

Es la unión de esfuerzos de dos o más municipios de un mismo estado para la prestación de un servicio público. Requiere del acuerdo de los ayuntamientos interesados, que, para asociarse en la prestación de un servicio público, deberán ajustarse a las reglas contenidas en la legislación correspondiente.

La asociación municipal no constituye una persona jurídica supramunicipal, sino que representa simplemente un acuerdo entre dos o más ayuntamientos para unir esfuerzos y recursos en la prestación de un servicio público.

Consideramos que esta es una modalidad de administración de los servicios municipales, que sería preferible en lugar del convenio estado-municipio, ya que si se busca apoyo conviene más que sea entre entes iguales, evitando así una situación de dependencia con respecto al gobierno estatal.

Es necesario apuntar que las características propias de cada servicio público, así como los condicionantes de tipo geográfico, social, político, económico, cultural, etc. son factores que determinan la adopción de una u otra forma de administración de los servicios públicos. En otras palabras, no existe un único método de administración que se ajuste a todos los servicios y a todos los municipios del país. Cada ayuntamiento debe valorar las ventajas y desventajas de cada forma de administración y adoptar aquella que responda, en primer lugar a las necesidades de su población y que le permita a la administración municipal cumplir con sus objetivos de manera eficaz y eficiente.

2.2.6 Factores condicionantes

La gestión de los servicios públicos es una de las preocupaciones más constantes de las autoridades municipales. Sin embargo, el nivel de desarrollo institucional, administrativo, financiero, social e incluso cultural de cada municipio, condiciona y determina la adecuada atención de los servicios.

Debido a la gran heterogeneidad de municipios que existen, es posible encontrar algunos de ellos que están en plena capacidad para hacer frente a su responsabilidad como prestadores de servicios públicos, ya que cuentan con la infraestructura, recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos suficientes; sin embargo existen otros que apenas poseen recursos para desarrollar precariamente sus actividades esenciales.

La mayoría de los municipios se enfrentan una serie de factores, internos y externos al ayuntamiento, que dificultan la prestación de los servicios públicos, entre estos se pueden enunciar:

a) Factor económico:

La pobreza de la hacienda municipal, aunada a la fuerte dependencia económica de los recursos externos que le llegan vía participaciones federales y estatales, redundan en una deficiente prestación de los servicios públicos.

b) Factor geográfico:

Las condiciones geográficas del territorio municipal como son la existencia de distintos tipos de suelo, zonas áridas, montañosas, con pantanos, por mencionar algunos aspectos, obstaculizan la prestación de los servicios.

c) Factor demográfico:

En las poblaciones dispersas es difícil tener una adecuada cobertura de servicios, mientras que en las comunidades con una alta densidad de población se incrementa constantemente la demanda de los mismos.

d) Factor de desarrollo urbano:

Una inadecuada planeación del crecimiento urbano y en otros casos la anarquía que generalmente reina en asentamientos irregulares repercuten en la demanda de servicios y en los proyectos que previamente se pretendían cubrir.³⁶

³⁶ Rodolfo García del Castillo. Los servicios públicos municipales, p.47

Considero que otros factores que inciden en la adecuada prestación de los servicios públicos son:

e) Factor administrativo:

Modelos administrativos inadecuados u obsoletos; sistemas y procedimientos deficientes que impiden detectar, controlar y cubrir la demanda de servicios, entre otros aspectos, se convierten en un obstáculo real para su gestión.

f) Factor humano:

Refiriéndonos a los servidores públicos encargados de la administración de servicios, existen diversos aspectos que inciden negativamente, como son la incapacidad técnica, errores u omisiones; desconocimiento de la normatividad aplicable y la carencia de espíritu de trabajo.

g) Factor político:

La existencia de intereses creados en torno a los beneficios obtenidos con la permanencia de las circunstancias prevaletentes. Por ejemplo, la existencia de tiraderos al aire libre que permite la recolección o "pepena" a grupos organizados que comercializan la basura, es un elemento que puede obstaculizar las gestiones del ayuntamiento para iniciar acciones de relleno sanitario.

h) Factor cultural:

Se encontrarán resistencias para la administración de los servicios si de algún modo se atenta contra los usos y costumbres de la comunidad.

De acuerdo con lo expuesto en este capítulo podemos concluir que el servicio público es una actividad técnica que desarrolla el ente gubernamental por sí o a través de otras personas, para satisfacer las necesidades de la sociedad. En esta actividad se involucran tres elementos que son la materia del servicio, la gestión y los medios con que se presta.

La importancia los servicios públicos a nivel municipal, radica en que comúnmente se identifica la acción del ayuntamiento con la gestión de los servicios públicos; en función de la eficiente o deficiente prestación de estos, el ciudadano califica al gobierno municipal como "bueno" o "malo" .

Es a partir de 1983, con las modificaciones al artículo 115 constitucional, cuando se le asignan al municipio mexicano una serie de responsabilidades muy concretas con respecto a los servicios públicos que debe brindar a su comunidad. La legislación en el ámbito estatal puede ampliar las responsabilidades de los ayuntamientos en materia de servicios públicos, en función de su capacidad técnica, económica y administrativa.

Sin embargo, existe una serie de factores que obstaculizan la labor de los ayuntamientos; destacan, por supuesto, la existencia de un conocimiento pobre de las bases e instrumentos para la gestión de los servicios públicos; y la carencia de recursos económicos.

Dependiendo del tipo de municipio, variará la cobertura, calidad y problemática de los servicios públicos.

Ante esto, es necesario reflexionar que las autoridades municipales deben buscar alternativas de administración que les permitan ofrecer una cobertura más amplia de servicios y mejorar su calidad.

De las diversas modalidades que puede adoptar la administración de los servicios a nivel municipal, nos interesa destacar la concesión. Es preciso apuntar que no consideramos a esta forma de administración como la única salida a la pesada carga que representa para los ayuntamientos la prestación de los servicios, ni la opción más válida; ya que la modalidad que adopte su administración dependerá del tipo de servicio, los factores que dificulten su prestación, la legislación aplicable y otros aspectos. Sin embargo, dado que existen algunos casos de servicios municipales concesionados y siendo esta una opción viable en determinadas circunstancias, hemos considerado importante analizar cómo se efectúa este proceso, por lo tanto en los siguientes capítulos procederemos a estudiar la concesión de servicios a nivel municipal.

CAPITULO III

TEORIA DE LA CONCESION

En el presente capítulo se efectuará una revisión de los elementos teóricos de la figura jurídica de la concesión, identificando su naturaleza, características y elementos, lo cual nos permitirá, posteriormente, analizar la concesión de servicios públicos a nivel municipal.

3.1 Antecedentes

A lo largo de la historia se ha presentado el hecho de que el Estado trasmita a los particulares algunas competencias que le son propias por medio de diferentes procedimientos e instrumentos. Uno de ellos ha sido la concesión.

Esta figura tiene antecedentes remotos. Los soberanos premiaban con concesiones territoriales a aquellos de sus súbditos que les hubieren prestado un servicio. También había concesiones de comercio, administrativas y judiciales.

En México, durante el siglo pasado se realizaron concesiones a través de contratos en materia de ferrocarriles, electricidad y bancos, entre otras.¹

Dependiendo del tipo de derechos a conceder, la época y el lugar, la concesión se ha manejado de diversas maneras. Debido a ello han surgido distintas corrientes teóricas que explican su naturaleza y contenido. A continuación detallaremos las más importantes.

¹ Vid. Miguel Acosta Romero. Teoría general del derecho administrativo. pp.467,468.

3.2 Naturaleza jurídica

La definición de la naturaleza jurídica de la concesión ha sido objeto de controversia entre los tratadistas del derecho administrativo. Miguel Acosta Romero afirma que ésta varía en función de las tendencias de la actividad del Estado. En un Estado liberal la concesión aparecerá como un contrato mediante el cual se entrega a un particular determinados privilegios; en un Estado intervencionista la concesión será un acto administrativo.²

En este sentido, consideramos, se recurrirá mayormente a la concesión cuando se rija la actividad estatal por los postulados del Estado liberal. Una situación contraria ocurrirá si predomina el intervencionismo estatal.

La naturaleza jurídica de la concesión se ha explicado desde tres puntos de vista principalmente: como acto contractual, acto administrativo o acto mixto

En la doctrina administrativa mexicana predomina la teoría de la naturaleza mixta de la concesión, mientras que en el extranjero prevalece la concepción contractual.

3.2.1 Acto contractual

Esta postura señala que la concesión se finca en un acuerdo de voluntades: la del Estado y la del particular. Se formaliza a través de un contrato celebrado entre la administración pública y el particular concesionario, por

² Ibid., p.466

medio del cual se encarga a este último la gestión de un servicio público, la ejecución de una obra o la explotación o aprovechamiento de un bien de dominio público. El concesionario obtiene por ello algunas ventajas de índole económico. La concesión se maneja así como un contrato de derecho público o contrato administrativo. Los teóricos que sostienen esta concepción son Andrés de Laubadere, Garrido Falla y Sayaques Laso.³

3.2.2 Acto administrativo

En este caso se considera que la concesión es eminentemente un acto administrativo, ya que la administración pública otorga a un particular de manera *unilateral* la gestión de un servicio público, la ejecución y explotación de una obra o la utilización de un bien de dominio público. Por esta razón -se afirma- no puede considerarse un contrato, dado que no es posible someter a un acuerdo de voluntades la relación entre la administración y el particular concesionario con respecto a objetos o materias de interés general. Además de que la administración conserva poderes de preeminencia, control e imperio.

En suma, en la concesión se presenta una situación bilateral que se asemeja al vínculo contractual, pero el modo de crear tal vinculación no es el acuerdo de voluntades en el que se sustenta el contrato, sino un acto administrativo *unilateral*. Miguel Acosta Romero es uno de los principales defensores de esta corriente.⁴

³ INDETEC. El régimen jurídico de la concesión en México, p.15

⁴ Miguel Acosta Romero. op. cit., pp.469-470

3.2.3 Acto mixto

De acuerdo con este punto de vista, la naturaleza jurídica de la concesión corresponde a la de un acto mixto; es decir, en parte contractual y en parte unilateral. Existe una situación reglamentaria a la que debe apegarse el concesionario respecto a la organización y funcionamiento del servicio, conservación y vigilancia, y que podrá ser modificada de manera unilateral por la administración que concesionó. Existe, además, otra situación contractual que se refiere al aspecto financiero o económico de la explotación del bien o servicio concedido y que es aplicable estrictamente a la relación del concesionario con la administración pública. Esta postura es sostenida por Andrés Sarra Rojas y Gabino Fraga.⁵

Debido a que tradicionalmente la concesión en nuestro país se ha formalizado a través de un contrato y que el titular de la misma ajusta el desarrollo de sus actividades a las normas aplicables a la materia de la concesión, podemos afirmar que la naturaleza jurídica de esta figura corresponde a la de un acto mixto.

3.3 Concepto

La manera como se concibe la naturaleza jurídica de la concesión determina el concepto que se adopte para su estudio. Enseguida se presenta la definición que hacen los autores más representativos de cada corriente:

⁵ Vid. Gabino Fraga. Derecho administrativo, p.245 y Andrés Serra Rojas. Derecho administrativo, Tomo II, p.230

Considerando a la concesión como acto contractual André de Laubadere la define como "Un procedimiento que permite a la administración conferir ciertos derechos a un particular (o algunas veces a una persona pública) en condiciones que implican frecuentemente un acuerdo contractual y la imposición de determinadas cargas..."⁶

Desde el punto de vista de la concesión como acto administrativo Miguel Acosta Romero afirma: "...la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del Organismo de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de la concesión. (Nada tiene de contrato ni de acto mixto...)"⁷

En tanto que Andrés Serra Rojas, que defiende la postura de que la concesión es un acto mixto, sostiene que: "La concesión es un acto administrativo por medio del cual la Administración pública federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial."⁸

No obstante que cada uno de estos conceptos corresponde a concepciones diferentes respecto de la figura jurídica que nos ocupa, encontramos varios puntos de coincidencia de los que se pueden derivar algunas consideraciones:

⁶ Cit. por. Angilberto Castañeda Castañeda. "Comentarios respecto del concepto y naturaleza jurídica de la concesión" en revista INDETEC, No.81, p.32

⁷ Miguel Acosta Romero. op. cit. p.470

⁸ Andrés Serra Rojas. op. cit. p.219

- **La concesión es un acto que realiza la administración pública de manera discrecional, es decir, que lo lleva a cabo si así lo considera pertinente.**
- **Es una relación entre los particulares y el Estado.**
- **Lo otorga la autoridad administrativa ya sea federal, estatal o municipal.**
- **Se establece en favor de personas particulares físicas o morales.**
- **Por este medio el particular adquiere el derecho de explotar un bien del Estado o prestar un servicio.**
- **Las actividades derivadas de la concesión están sujetas a un conjunto de normas de derecho público.**

En suma, la concesión es un acto de la administración pública de carácter discrecional que otorga en favor de personas o empresas el derecho de hacer uso de un bien propiedad del Estado o prestar un servicio, ajustándose a las normas de derecho público referidas a la actividad concesionada.

De los conceptos estudiados se desprenden las características básicas de la concesión, mismas que a continuación señalaremos.

3.4 Características de la Concesión

3.4.1 Carácter exclusivo:

Esta característica se refiere a la exclusiva titularidad de la administración sobre cierta esfera de actuación. De tal manera que la concesión no altera esta situación de competencia y dominio, ya que sólo se realiza el traslado de facultades en cuanto a la gestión o explotación de una actividad pública o aprovechamiento de un bien.

3.4.2 Carácter constitutivo:

La concesión adquiere este carácter en cuanto a que es un acto jurídico que crea nuevas relaciones o situaciones jurídicas. Es un acto generador de derechos y obligaciones.

3.4.3 Control de la administración concedente:

La administración pública que otorga la concesión, en virtud de la titularidad originaria, conserva las facultades que le permiten asegurar el fiel cumplimiento del servicio público con base en la ley que le asignó esa esfera de competencia.⁹

Esta última es, en nuestra opinión, la característica más importante de la concesión de servicios públicos, puesto que significa que la transferencia que se hace al particular no es sobre la titularidad del servicio, ya que ésta pertenece a la administración pública, sino que se transfiere la gestión o explotación del mismo. Por lo tanto, la titularidad que adquiere el concesionario es simplemente gestora.

Conforme a estas características es posible afirmar que el Estado, y por consiguiente la administración pública, pueden otorgar a una persona privada algunas facultades sobre las materias u objetos que estén bajo su competencia o imperio por medio de un acto creador de derechos y obligaciones, asegurándose de conservar siempre y en cualquier circunstancia el control de la materia u objeto concedido.

⁹ José A. López Pellicer y José L. Sánchez Díaz. La concesión administrativa en la esfera local. (servicios, obras y dominio público), pp.20-22

3.5 Elementos de la Concesión

En la concesión intervienen elementos subjetivos y objetivos: los primeros se refieren a los sujetos que intervienen en ella, dentro de los segundos se incluyen la materia, marco jurídico, plazo, extinción, etc.¹⁰

3.5.1 Elementos subjetivos de la concesión

Aparentemente el titular de la concesión sólo tiene relación jurídica con la administración pública concedente; sin embargo, de acuerdo con lo antes expuesto, es evidente que en el caso de la concesión de servicios públicos su relación es también con el usuario del servicio.

En este sentido, en la concesión participan tres sujetos básicamente: la autoridad concedente, el concesionario y los usuarios.

Por consiguiente el concesionario debe cumplir con los principios aplicables a los servicios públicos: generalidad, uniformidad, continuidad, legalidad, persistencia, equidad, adaptación y obligatoriedad.¹¹

Esta relación entre concesionario y usuarios se puede dar por medio de un contrato civil, contrato mercantil o ajustándose a un régimen preestablecido en un acto unión; es decir, de común acuerdo.¹²

¹⁰ Miguel Acosta Romero. loc. cit.

¹¹ Vid. supra, Capítulo II, pp.32-33

¹² Miguel Acosta Romero. op. cit., p.477

3.5.2 Elementos objetivos de la concesión

- a) **Materia de la concesión:** se concede, esto es, se cede al particular una esfera de acción que originariamente corresponde a la administración pública.

La teoría señala que la concesión puede ser en materia de servicios públicos; obra pública, dominio público e industriales.¹³

Sin embargo, en México, de acuerdo con el artículo 28 constitucional¹⁴, sólo se reconoce la posibilidad de dos tipos de concesión: para la prestación de servicios públicos y para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Estado; aunque en la realidad las concesiones se den también en materia de obra pública e industriales.

- b) **Capacidad jurídica:** se refiere a las limitaciones y requisitos que el Estado impone a las personas interesadas en obtener una concesión. Por ejemplo, ser mayor de edad, ciudadano mexicano, no ser funcionario de la administración concedente, etc.
- c) **Capacidad técnica:** se consideran dos aspectos
- Personal. El concesionario por sí o el personal que intervendrá en la concesión, deberán contar con los conocimientos técnicos indispensables para desarrollar la actividad concedida.

¹³ José A. López Pellicer y José L. Sánchez Díaz. op. cit. p.22

¹⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.34

- **Material.** Se refiere a que el concesionario debe contar con los bienes necesarios para realizar las actividades que implique la concesión. Es decir, contar con los bienes muebles (maquinaria y equipo) e inmuebles (edificios e instalaciones).

- d) **Capacidad financiera:** la persona titular de la concesión debe contar con el capital suficiente para cubrir los gastos que se originen de la realización de la actividad concedida, ya sea para adquirir material, equipo o pagar al personal. La administración pública, para asegurar la capacidad financiera del concesionario, solicita la constitución de depósitos en efectivo o fianzas.
- e) **Procedimiento:** el particular interesado presenta una solicitud que debe cumplir todos los requisitos establecidos en las disposiciones legales aplicables. La autoridad administrativa evalúa si el solicitante cuenta con la capacidad jurídica, técnica y financiera y demás requisitos, así como el pago de garantías para decidir si se le otorga o no la concesión. En caso de que la decisión sea en sentido positivo se le notificará al particular interesado y se formalizará el acto mediante un título de concesión.
- f) **Régimen jurídico:** el régimen jurídico aplicable a la concesión se integra por el conjunto de normas contenidas en leyes, reglamentos, decretos, circulares y acuerdos; estas normas regulan las relaciones entre la administración y el concesionario y fijan las bases sobre las cuales operará la concesión.

- g) Derechos:** a través de la concesión, el particular titular de ella adquiere derechos que le corresponden de manera personal. Es decir, la concesión amplía el ámbito patrimonial del concesionario a la vez que le permite obtener una utilidad de la actividad que desarrolle; el rendimiento de sus inversiones constituye el incentivo que inclina al particular a involucrarse en la concesión.
- h) Obligaciones:** el concesionario tiene la obligación de ejercer por sí los derechos derivados de la concesión; no transferir, enajenar o gravar tales derechos sin la aprobación de la autoridad concedente; contar con los recursos materiales, financieros y humanos para desarrollar adecuadamente la actividad concedida; no ceder, traspasar o gravar los bienes involucrados en la concesión sin la autorización de la autoridad; efectuar las obras requeridas para dar cumplimiento a la concesión, y cumplir con la actividad concedida apegándose a las disposiciones legales aplicables.
- i) Plazo de la concesión:** las concesiones se otorgan por un plazo determinado durante el cual el concesionario ejerce los derechos y debe cumplir con las obligaciones derivadas de la concesión. No todas las concesiones se otorgan por un mismo plazo, incluso algunas no tiene plazo determinado. Sin embargo aunque el plazo no esté definido no significa que la concesión sea perpetua. El plazo de la concesión depende de la materia concesionada y otras limitaciones que establezca el marco jurídico que le sea aplicable.

j) **Extinción:** la concesión puede extinguirse por varias causas: cumplimiento del plazo, falta de objeto, revocación, caducidad, rescisión y rescate. Explicaremos brevemente cada una de estas formas:

- **Cumplimiento del plazo:** la concesión se extingue al terminarse el plazo de duración previamente fijado.
- **Falta de objeto:** si desaparece la necesidad que dio origen a un servicio o desaparece la materia objeto de la concesión, ésta en consecuencia se extingue.
- **Rescisión:** es la facultad que tiene una de las partes involucradas en la concesión, para dar por terminada la relación contractual establecida al considerar que la otra parte incurrió en incumplimiento de sus obligaciones.
- **Revocación:** el incumplimiento de las obligaciones del concesionario da origen a la revocación por parte de la autoridad concedente.
- **Caducidad:** esta causa opera cuando el concesionario no cumple con las obligaciones establecidos por la ley dentro del plazo fijado para ello.
- **Rescate:** cuando así lo considere conveniente, la autoridad puede recuperar los bienes concedidos indemnizando al concesionario.

- **Renuncia:** existe también la posibilidad de que el particular titular de la concesión renuncie a ésta por no convenir a sus intereses. En este caso la administración pública se reserva el derecho de aceptar o no tal renuncia en función de la importancia de la materia objeto de la concesión.
- **Quiebra del concesionario:** es también causa de extinción de la concesión la quiebra del concesionario.
- k) **Reversión:** consiste en que los bienes empleados en la concesión, una vez transcurrido el plazo de ésta, pasan a ser propiedad del Estado sin que se efectúe pago alguno. Es preciso destacar que no en todas las concesiones existe el derecho de reversión.¹⁶

Con base en lo expuesto en este capítulo es posible formular las siguientes conclusiones:

La concesión no es una práctica nueva, se ha dado a lo largo de distintas épocas históricas en el mundo. En México adquirió un gran apogeo durante el siglo pasado.

La concepción de esta figura jurídica ha variado con el tiempo y en función de la corriente económica predominante en cada país. Así, encuentra un campo más propicio en los Estados liberales que en los intervencionistas.

¹⁶ Miguel Acosta Romero. op. cit. pp. 471-483

Su naturaleza y concepto ha sido objeto de controversia; se le ha concebido como acto contractual, como acto administrativo y como acto mixto. La forma en que se presenta la concesión en nuestro país nos inclina a pensar que se ajusta a la concepción de un acto mixto.

Independientemente de la concepción que se acepte como la más válida, lo cierto es que la concesión permite al Estado ceder ciertas facultades, de las que es titular originario, a un particular bajo determinadas condiciones. De tal manera que la concesión es un acto limitado, dado que sólo se otorgan facultades de manera limitada al concesionario por un tiempo determinado.

En el caso de la concesión de servicios públicos se transfiere al particular sólo la gestión del servicio público y la administración pública se reserva siempre sus facultades sobre el dominio y control de la materia concedida. Por lo tanto la titularidad que adquiere el concesionario de los servicios públicos es simplemente gestora.

En función de la exclusiva titularidad de una competencia derivada de la ley, la autoridad ejerce plenamente su control sobre los actividades concesionadas, aunado a que jurídicamente el concesionario adquiere obligaciones con las cuales debe cumplir. En decir, en la concesión a la autoridad le corresponde el control, en tanto que al concesionario le corresponde la gestión.

Por otra parte, aunque aparentemente en este acto sólo participan la autoridad concedente y el concesionario, existe otro sujeto involucrado: el usuario, que se convierte en el mejor evaluador de la calidad del servicio concedido.

La autoridad, de acuerdo con un procedimiento, puede realizar una serie de acciones que le permitan seleccionar a aquella persona que considere la más idónea para otorgarle la concesión. A lo largo de este proceso se considerarán aspectos tales como la capacidad jurídica, financiera y técnica.

Pero el concedente cuenta con elementos de control antes y durante el lapso que dure la concesión; elementos que le permiten asegurar, en todo momento, el adecuado cumplimiento de la responsabilidad que le corresponde y que decidió efectuar de manera indirecta, es decir mediante un instrumento como la concesión.

CAPITULO IV

PERFIL DE LA CONCESION ADMINISTRATIVA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

El presente capítulo tiene como finalidad formular un perfil general de la concesión de servicios públicos municipales, a partir del análisis de la normatividad aplicable¹ y a la luz de los conceptos de orden teórico sobre municipio, servicios públicos y concesión, mismos que ya fueron estudiados.

4.1 Contexto actual

El Estado mexicano se encuentra actualmente inmerso en un proceso de adelgazamiento que se refleja en muchas de las acciones de gobierno que realiza. Las políticas instrumentadas tienden a reducir cada vez más la intervención estatal en ciertas actividades. Los fines, funciones y atribuciones del Estado, así como de su administración pública se analizan y debaten transformándose de acuerdo al modelo económico de corte neoliberal adoptado en nuestro país en los últimos años.

¹ La elaboración del presente capítulo se sustenta en el análisis de 30 leyes orgánicas municipales correspondiente a igual número de entidades federativas, excepto la del estado de Durango. En el anexo No. 1 se presenta la matriz de relación que nos permitió llevar a cabo el análisis comparativo entre estas leyes. Es conveniente aclarar que la mayor parte de las citadas leyes fueron obtenidas en la biblioteca del Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, por lo que no se descarta la posibilidad de que en algún caso se hayan dado modificaciones en los últimos meses, por tal razón se incorpora, en cada caso, la fecha de publicación de cada ley.

Los servicios públicos, como función del Estado, no han escapado a esta discusión y, en consecuencia, se revalora su importancia y la exclusividad de su competencia como atributo estatal en cuanto a la prestación de los mismos. Las corrientes de pensamiento y las posturas son distintas e incluso antagónicas; lo cierto es que se observa una creciente participación del financiamiento privado en la prestación de los servicios públicos.

En muchos casos la concesión ha sido el medio que los gobiernos federal, estatal y municipal han elegido para cumplir con las funciones que les corresponden. Así, hemos sido testigos de la concesión para la construcción de autopistas, infraestructura aeroportuaria, puertos marítimos, puentes, caminos, etc.

Esta práctica ha llegado incluso al nivel municipal, al darse ya algunos casos de concesión en materia de servicios públicos en este ámbito de gobierno. Por ejemplo, la concesión del servicio de agua potable en el municipio de Aguascalientes, y la concesión del servicio de limpieza en Acapulco, Guadalajara, León, Morelia y Mexicali.

Aunque la concesión de servicios públicos no es algo nuevo, sí lo es a nivel municipal en México, ya que tradicionalmente se ha considerado al municipio como un ente prestador de servicios públicos que lleva a cabo estas acciones de manera directa.

Puesto que es un fenómeno que ya existe y que probablemente muchos otros ayuntamientos analicen esta posibilidad para realizar la gestión de algún servicio público, es conveniente definir un perfil general para la concesión de servicios públicos a nivel municipal, dado que la legislación correspondiente en algunas entidades federativas consideran ciertos aspectos y en otras no.

Para delinear este perfil necesitamos partir de una definición totalmente aplicable al caso que nos ocupa.

4.2 Concepto

En el apartado anterior abordamos los aspectos teóricos de la concesión de manera general. Refiriéndonos concretamente a esta figura aplicada a los servicios públicos municipales, podemos intentar una definición que pretenda englobar todas sus características y elementos:

La concesión de servicios públicos municipales es una modalidad de gestión indirecta, mediante la cual el ayuntamiento, titular de ciertas competencias, trasfiere a un particular -por razones de interés público y bajo ciertas condiciones- las facultades para la gestión y explotación del servicio público de que se trate; el concesionario percibe determinado beneficio económico y asume el riesgo financiero, todo ello bajo el control de la administración municipal concedente. El otorgamiento se realiza durante cierto tiempo, a cuyo término se revierte al municipio el servicio, así como los bienes y elementos materiales empleados en la prestación del mismo.

En esta definición se incorporan diversos aspectos que los tratadistas del derecho administrativo consideran partes fundamentales de la concesión:

- a) Es una transferencia de facultades de gestión.
- b) Los sujetos que participan son el ente gubernamental de nivel municipal y el particular o concesionario.
- c) Se realiza por causa de interés público.
- d) Se sujeta a ciertas condiciones.
- e) El concesionario obtiene una remuneración.
- f) El concesionario asume plenamente el riesgo económico de llevar a efecto esta "empresa".
- g) Existe control por parte de la administración.
- h) La concesión tiene un límite de tiempo.
- i) Al término de la concesión los bienes y elementos usados por el concesionario en la prestación del servicio concedido pasan a poder de la administración concedente.

4.3 Elementos de la concesión de servicios públicos municipales

Con base en el análisis comparativo de las leyes orgánicas municipales de 30 entidades federativas, en lo relativo a la concesión de servicios públicos municipales, hemos correlacionado los elementos teóricos estudiados en el capítulo anterior con los supuestos jurídicos contenidos en las mencionadas leyes. De dicho análisis derivamos lo siguiente:

4.3.1 Elementos subjetivos de la concesión de servicios públicos municipales

Se ha señalado que los elementos subjetivos de la concesión son los sujetos que participan en ese acto. En el caso de la concesión de los servicios municipales interviene el ayuntamiento como autoridad concedente y el particular titular de la concesión. Estos sujetos se involucran de manera directa en una relación generadora de derechos y obligaciones.

De manera indirecta interviene el usuario del servicio, quien puede exigir la prestación del servicio siempre y cuando cumpla y se ubique dentro de los supuestos jurídicos que le permitan gozar de éste. Por ejemplo, que radique en el territorio municipal y que cubra las cuotas correspondientes.

4.3.2 Elementos objetivos de la concesión de servicios públicos municipales

a) Régimen jurídico:

Es uno de los elementos objetivos más importantes, puesto que en los ordenamientos jurídicos se delimitan los requisitos, limitantes, materia y otros supuestos necesarios para la concesión.

El sustento legal de la concesión de servicios públicos municipales se encuentra básicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones estatales, las leyes orgánicas municipales y algunos ordenamientos de carácter específico elaborados en el ámbito municipal, tales como reglamentos referidos al servicio concedido, acuerdos, circulares, etc.

● **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La base fundamental para la concesión se encuentra en el artículo 28 de nuestra constitución que a la letra señala:

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley."²

De este precepto constitucional se desprenden los siguientes principios aplicables a toda acto de concesión y, por ende, al que se efectúa en el ámbito municipal:

- Se reconocen dos tipos de concesiones: para la prestación de servicios públicos y para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio público.
- Las concesiones se otorgarán por causas de interés público.
- La concesión se ajustará a lo dispuesto por las leyes aplicables en la materia.
- Se determinan por ley los casos de excepción.
- Se procurará la eficacia en la prestación de los servicios públicos.

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p.34.

- **Constituciones estatales**

La concesión es un acto que debe estar previsto en las constituciones políticas de las entidades federativas, puesto que estas normas rescatan en términos generales el contenido de la constitución federal.

Dado que la Constitución General de la República expresamente señala la posibilidad de realizar actos de concesión, en congruencia las constituciones estatales deberían señalarlo. Sin embargo sólo en 15 estados de la República la constitución local considera la posibilidad de la concesión: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz. Más aún, en sólo 6 de estas constituciones locales se prevé de manera expresa la concesión de servicios públicos municipales.³

- **Leyes orgánicas municipales**

Derivado del exhaustivo estudio que hemos realizado de 30 leyes orgánicas municipales correspondiente a igual número de entidades federativas de México, podemos afirmar que es en este ordenamiento donde se encuentra la normatividad específica para la concesión de servicios públicos en el ámbito municipal, aunque con supuestos, condicionantes, elementos y características distintas en cada una de ellas.

³ INDETEC. El régimen jurídico de la concesión en México, pp.134-138

Esta afirmación se corrobora al observar que sólo 14 leyes orgánicas incorporan un apartado específico sobre concesión de servicios; mientras que en el resto de los casos, excepto en el estado de Puebla, únicamente se incluyen artículos relativos a esta figura jurídica aplicable a los servicios públicos.(ver anexo 1)

En suma, el marco jurídico que sustenta la concesión de servicios públicos municipales existe en nuestro país; sin embargo adquiere diferentes características en cada entidad federativa, por lo que es preciso delinear un perfil general con base en el estudio de la normatividad aplicable.

b) Materia:

Otro elemento de la concesión es la materia objeto de la misma. En este caso parece evidente que la materia de concesión la integran todos los servicios públicos cuya competencia corresponde al ámbito municipal. En principio los servicios enunciados en el artículo 115 constitucional y además aquéllos que las legislaturas locales consideren como competencia de los ayuntamientos de la entidad federativa de que se trate.

Sin embargo, las normas contenidas en las leyes orgánicas municipales señalan la prohibición de concesionar determinados servicios públicos que son de competencia municipal: en 24 estados se prohíbe la concesión del servicio de seguridad pública; en 22 el de tránsito; en 11 el alumbrado; en 9 el agua potable y alcantarillado; en 3 el servicios de calles, parques y jardines; en 2 la recaudación de ingresos al igual que el servicio de mercados; el registro civil, rastro, construcción, transporte público y limpia, se prohíben en un solo caso en distintas entidades federativas. (ver anexo 1)

En consecuencia, la materia de concesión en cuanto a los servicios públicos serán aquéllos que la legislación no lo prohíba expresamente.

En conclusión podemos decir que, en el ámbito municipal, la concesión de servicios públicos se define en términos de exclusión, es decir, son concesionables todos los servicios que no estén expresamente reservados al ayuntamiento. De esta manera se abre un amplio abanico de opciones de servicios susceptibles de concesionarse de acuerdo con los requerimientos de la población municipal.

c) Capacidad jurídica, técnica y financiera:

El particular titular de la concesión, ya sea persona física o moral, debe reunir las siguientes características:

- Preferentemente ser vecino del municipio.
- Tener la nacionalidad mexicana.
- No participar como accionista, administrador o gerente de la empresa que solicite la concesión si es miembro del ayuntamiento, funcionario o empleado público, o sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea directa sin limitación de grado, los colaterales hasta el cuarto grado y los parientes por afinidad.

Los ayuntamientos para asegurarse de que los posibles concesionarios cuentan con los elementos de índole jurídico, técnico y financiero necesarios para ser titulares de la concesión, pueden solicitar la siguiente documentación comprobatoria:

- Testimonio de acta constitutiva.
- Balance general y estados financieros.
- Exhibición del poder general del representante legal.
- Organización de la empresa, recursos humanos debidamente capacitados, capacidad técnica y materiales idóneos.
- Declaración escrita de decir verdad y de cumplir con la tercer característica relativa a los miembros y funcionarios del ayuntamiento.

d) Plazo:

El plazo es el lapso de tiempo durante el cual tiene vigencia la concesión. La legislación prevé que las concesiones a nivel municipal deben someterse a la aprobación de la legislatura local cuando excedan el período de gobierno municipal, es decir cuando se otorguen por más de tres años⁴.

Es de destacar que sólo en 13 de los ordenamientos analizados se determina un plazo máximo para la concesión:

- 15 años: en los estados de Colima, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Morelos, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.
- 10 años: en Baja California.
- 5 años: en Tabasco y Tlaxcala. (ver anexo 1)

⁴ En 19 leyes orgánicas municipales se establece este requisito. (Ver anexo 1)

El plazo previamente fijado para la concesión puede modificarse por alguna de las siguientes causas:

- Porque la administración concedente modifique de tal forma la organización y funcionamiento del servicio concedido que el concesionario se vea imposibilitado para seguir desarrollando su actividad; en tal caso puede terminar anticipadamente la concesión.
- Porque desaparezca la materia objeto de la concesión, por ejemplo si el suministro de agua potable lo lleva a cabo el concesionario mediante auto-tanques, al momento de instalar la red de agua desaparece la necesidad de seguir concesionando esta materia.
- Porque el concesionario no cumpla con sus obligaciones y el ayuntamiento decida cancelar o rescindir la concesión.

e) Derechos:

- De manera enunciativa podemos señalar como derechos de los concesionarios:
 - Explotar el servicio que le ha sido concedido.
 - Apropiación de los productos o aprovechamientos derivados de la concesión.
 - Obtener los rendimientos que le permitan amortizar su inversión y las ganancias derivadas de la actividad concesionada.
 - Trasmitir o enajenar los derechos de la concesión con la autorización del ayuntamiento y en algunos casos del congreso local.

- Ejecutar las obras necesarias para la prestación del servicio.
 - En su caso, recibir subsidios, ser sujeto de exención fiscal y otros apoyos otorgados por la autoridad concedente.
 - Ser escuchado por la autoridad cuando sea iniciado el proceso de extinción.
 - En los casos de extinción en los que se prevea la indemnización, ser objeto de ésta.
- Como ya se ha mencionado, la autoridad conserva derechos de vigilancia, control y supervisión que podemos resumir en los siguientes aspectos:
 - Vigilar que se cumplan los términos fijados en el contrato de concesión.
 - Vigilar que se conserven en buen estado los bienes muebles e inmuebles destinados al servicio concedido.
 - Vigilar que el concesionario no especule.
 - Ocupar temporalmente el servicio e intervenir su administración en los casos en que la legislación lo determine.
 - Decidir la extinción de la concesión por causas fundadas.

f) Obligaciones:

Las obligaciones de los concesionarios de servicios municipales de manera general son:

- Otorgar garantías en favor del ayuntamiento para asegurar el correcto cumplimiento de los términos de la concesión.
- Establecer y explotar el servicio de conformidad con los términos del contrato, las leyes aplicables y otras disposiciones del ayuntamiento.

- Proporcionar el servicio a todas las personas que lo soliciten.
- Cumplir con los principios propios de los servicios públicos que se refieren a la generalidad, uniformidad, continuidad, permanencia, etc.
- Mantener el servicio en condiciones adecuadas para su prestación.
- Ejercer de manera personal los derechos derivados de la concesión.
- No enajenar ni transferir los derechos de la concesión sin la aprobación de la autoridad concedente, en este caso del ayuntamiento.
- Contar con los recursos financieros, materiales y humanos para prestar adecuadamente el servicio.
- Efectuar las obras o inversiones necesarias.
- Llevar a cabo el servicio conforme a la legislación aplicable.
- Mantener en buen estado las instalaciones, maquinaria, equipo y otros bienes durante el período que dure la concesión.
- Cobrar las tarifas que el ayuntamiento señale.
- Entregar a la hacienda municipal los pagos que le correspondan.

A estas obligaciones se pueden adicionar otras que el ayuntamiento considere pertinentes.

g) Extinción:

Las causas de extinción de la concesión se prevén en 21 leyes orgánicas municipales analizadas, y son la cancelación, caducidad, revocación, rescisión, rescate, nulidad, cumplimiento del plazo, expropiación y renuncia del concesionario.⁵

⁵ Vid. Supra. Capítulo III pp.76-77

4.4 Proceso de concesión

Después de haber analizado los elementos subjetivos y objetivos de la concesión de servicios públicos municipales, es preciso abordar el procedimiento que es conveniente seguir para efectuar una concesión de esta índole.

En general, es posible afirmar que el procedimiento para la concesión de servicios públicos en el ámbito municipal se conforma por cuatro etapas: acciones previas; etapa de licitación; otorgamiento, y formalización.

4.4.1 Acciones previas

a) Diagnóstico:

Dentro de las acciones previas es evidente la necesidad de diagnosticar la situación municipal en materia de servicios públicos. El ayuntamiento debe determinar qué servicios puede o no cubrir adecuadamente. Aunque esta no es una tarea fácil le permitirá a las autoridades municipales tomar una decisión de qué servicios puede prestar adecuadamente y cuáles no. Esto debe dar luz también sobre la mejor forma de administración entre las que puede aparecer la concesión.

b) Declaratoria:

Una vez que el ayuntamiento identifique un servicio como susceptible de ser concesionado, emitirá una declaratoria que deberá hacer pública acerca de la incapacidad para prestar determinado servicio bajo su competencia.

Esta declaratoria se emitirá como Acuerdo de Cabildo y se publicará en el Periódico Oficial del Estado, en el periódico local de mayor circulación y en el tablero de avisos del palacio municipal.

c) Elaboración y aprobación del proyecto técnico:

Asimismo, con suficiente tiempo deberá elaborarse los estudios o proyectos técnicos correspondientes que deben incluir los aspectos relativos a la explotación del servicio y, en su caso, las obras e instalaciones que se deben ejecutar o construir. Es conveniente que se efectúe también un estudio económico-financiero que maneje costos de inversión en obras e instalaciones, costos de explotación, cálculo de rentabilidad, determinación del tiempo de recuperación de la inversión, fijación de tarifas, subvención a satisfacer por parte de la administración municipal y determinación del plazo de la concesión.

Es importante señalar que estos elementos se retomarán posteriormente en las bases de concurso y serán parte del clausulado del contrato de concesión.

Es recomendable que el proyecto técnico, así como las bases y el contrato sean resultado de un trabajo interdisciplinario que asegure un detallado y minucioso enunciamiento de los diferentes aspectos a considerar.

Es muy probable que el ayuntamiento no cuente con el personal capacitado para realizar tales acciones, por lo cual será necesario recurrir a despachos especializados. Para sufragar los gastos, la administración municipal puede incluir en las bases del concurso un punto donde se señale que el costo del proyecto técnico correrá a cargo del particular a quien se le adjudique la concesión.⁶

⁶ 14 de las leyes orgánicas estudiadas contienen la disposición expresa de que el costo de los estudios técnicos correrán a cargo de los interesados. (Ver anexo 1)

d) Trámite y aprobación de las tarifas del servicio:

Las tarifas deben determinarse considerando tres aspectos básicamente: el tiempo conveniente para amortizar el costo de las instalaciones; el costo de explotación del servicio que incluye pago al personal, materiales necesarios, las actividades de conservación y mantenimiento; y el beneficio adicional o en términos llanos la ganancia.

Es importante determinar adecuadamente las tarifas con el fin de que garanticen una base económica suficiente para cubrir la inversión del particular y un margen de lucro adecuado, ya que éste es el estímulo principal por el que la iniciativa privada se involucra en una empresa tal como es la concesión de servicios públicos. Es conveniente incluir las tarifas en el clausulado del contrato de concesión.

e) Elaboración y aprobación del reglamento de servicio:

En caso de que no exista el reglamento correspondiente al servicio que se pretende concesionar, es necesario que el ayuntamiento lo elabore, siendo ésta una actividad previa a la concesión.

f) Elaboración de las bases de concurso y clausulado del contrato:

Esta es una actividad fundamental para llevar a cabo la licitación, ya que en las bases de concurso se fijan por así decirlo "las reglas del juego" a las que deberán apegarse la administración y el solicitante.

Las bases de concurso tienen una importancia total. La adecuada respuesta de los particulares interesados en obtener la concesión dependerá de unas bases bien formuladas. Su claridad y puntualización no deben dejar lugar a dudas, malos entendidos, confusiones, lagunas o imprecisiones.

Las bases del concurso establecerán condiciones o cláusulas de tres tipos:

- **Jurídicas-administrativas.** Situación del concesionario en relación con el municipio, situación del concesionario en relación con el usuario, sanciones y causas de extinción de la concesión.
- **Técnicas.** Determinación de las características del servicio, obras e instalaciones a realizar o las que ya existan pero que se vayan a involucrar en la prestación del servicio.
- **Económicas.** Tarifas, tipo de licitación y porcentaje que corresponde al ayuntamiento de las ganancias obtenidas.

Asimismo, debe indicar el procedimiento de selección; las condiciones que deben reunir las propuestas; las características de la prestación del servicio; duración de la concesión; plazo de ejecución en el caso de incluir obras; posibilidad de prórrogas; determinación exacta de la fecha en que el contrato comienza a surtir efectos; garantías o fianzas; y señalamiento expreso de los reglamentos aplicables.

Es prudente establecer dos tipos de fianzas: la fianza correspondiente a la ejecución de obras y la fianza de explotación o gestión del servicio. No es conveniente fijar una sola fianza que ampare ambas acciones, ya que si las obras son ejecutadas de conformidad con lo acordado, deja de surtir efecto la fianza que ampara este aspecto de la concesión, pero debe mantenerse la garantía respecto al servicio durante todo el tiempo que dure la concesión.

Es necesario señalar que el proyecto técnico, así como las bases, reglamentos y tarifas, deberán ser aprobados por el ayuntamiento.

4.4.2 Etapa de licitación:

a) Publicación de la convocatoria para el concurso:

La convocatoria a la licitación se realizará mediante el anuncio público de ésta. Dicha acción implica la expresión del deseo de la administración de que aquellas personas interesadas, y que cuenten con la capacidad, acudan a presentar sus propuestas.

La convocatoria debe contener al menos los siguientes datos:

- La referencia del acuerdo del ayuntamiento en el que hace el reconocimiento expreso de su incapacidad para prestar determinado servicio público.
- El señalamiento del centro de población donde se requiere el servicio público.
- La autoridad municipal ante quien debe presentar la solicitud y la documentación requerida.

- La fecha límite para presentar las propuestas.
- Los requisitos que deben cumplir los interesados.
- El lugar en donde pueden obtener las bases de concurso y el costo de las mismas.

b) Presentación de propuestas por parte de los particulares interesados:

La presentación de las propuestas debe hacerse en sobre cerrado y en la fecha señalada en las bases de concurso.

c) Acto de licitación:

"La licitación pública constituye, pues, la forma general estatuida legalmente para llevar a cabo la selección del concesionario interpuesto."⁷

Esta etapa consiste básicamente en la apertura de las propuestas, la evaluación de las mismas y la adjudicación de la concesión.

Es importante destacar que la publicidad de la licitación y el secreto de las propuestas permiten proteger tanto el interés de los particulares, sin que exista preferencia por ninguno, como el de la administración ya que se tiene la posibilidad de elegir entre varias opciones.

⁷ José A. López Pellicer y José L. Sánchez Díaz. La concesión administrativa en la esfera local. (servicios, obras y dominio público). p.101

La adjudicación es el acuerdo de cabildo que expresa la voluntad definitiva de contratar la concesión con el particular que haya presentado la mejor propuesta. En consecuencia, el acto de adjudicación da origen al contrato de concesión.

4.4.3 Otorgamiento:

a) Notificación al ganador de la licitación:

Efectuada la adjudicación debe notificarse de ello al ganador de la licitación ya sea por escrito u otro medio, señalando la fecha para la firma del contrato.

b) Publicación de los resultados:

Asimismo, para que los demás participantes en la licitación conozcan los resultados del concurso, es conveniente notificarse los y, al mismo tiempo, hacerlos públicos en los medios de comunicación que se hayan empleado para difundir la convocatoria.

4.4.4 Formalización:

El particular que haya resultado adjudicado con la concesión y el ayuntamiento concedente, deberán formalizar mediante el contrato respectivo, los términos bajo los cuales se establece esta relación, ya que sus derechos, obligaciones y responsabilidades no quedan debidamente establecidos sino hasta la firma del contrato.

4.5 Factores condicionantes para la concesión de servicios públicos municipales

La concesión de servicios públicos a nivel municipal encuentra diversos factores que condicionan su implantación; tales factores son básicamente de tres tipos: jurídicos, económicos y políticos.

4.5.1 Factor jurídico

La mayoría de las disposiciones legales en los estados de la República establecen elementos condicionantes para la concesión de los servicios públicos. Entre las limitaciones más relevantes, están la restricción con respecto a algunos servicios que no podrán ser manejados bajo esta forma de administración; la capacidad de los particulares para obtener participar en actos de esta naturaleza, el cual se refiere a las personas que no podrán ser titulares de concesiones; y la limitación que se refiere a plazo de la concesión, ya que en el ámbito municipal cuando se excede el tiempo de gestión de un ayuntamiento, se debe contar con la aprobación del congreso local.

Por otra parte, una gran limitante para la concesión a nivel municipal es el relativo atraso en que se encuentran las leyes orgánicas municipales, ya que si bien es cierto, en 1983 se adecuaron estos ordenamientos como resultado de la Reforma Municipal, la mayor parte sólo aborda la concesión de servicios municipales de manera tangencial en algunos de sus artículos y sólo en 14 casos existe un apartado específico que establece las lineamientos para llevarla a cabo.

En general es posible decir que existen muchas lagunas e imprecisiones en la legislación vigente, por lo que es recomendable que las legislaturas locales formulen las bases jurídicas en las cuales se fincará una situación de esta naturaleza.

4.5.2 Factor económico

Para que un servicio público pueda ser concesionado es necesario que sea predominantemente económico, es decir, susceptible de ser explotado industrial o mercantilmente. Ya que sólo es lógico pensar en concesionar un servicio que pueda interesar a los particulares en función del beneficio económico que de él pueden obtener.

4.5.3 Factor político

El factor político incide de manera interna y externa al municipio:

- a) De manera interna, el factor político limita la concesión a aquellos servicios que no suponen ejercicio de autoridad. Por tal razón, en la mayor parte de las leyes orgánicas municipales existe la prohibición expresa de no concesionar el servicio de seguridad pública.

Por otra parte, los grupos políticos al interior del municipio pueden apoyar o no una decisión que se encamine al concesionamiento de algún servicio en función del beneficio que puedan obtener.

- b) De manera externa, la política aplicable a nivel general en todo el país delinea las decisiones en cualquiera de los ámbitos gubernamentales. De tal manera que, en correspondencia con la actual política seguida a nivel federal en torno al concesionamiento, es factible pensar en un momento idóneo para poner en práctica ese mismo ejercicio en el ámbito municipal, ya que el momento político y las corrientes ideológicas en México actualmente favorecen esa tendencia. En caso de que la política actual fuese de intervencionismo por parte del ente estatal, las condiciones para implantar esta forma de gestión y administración de los servicios municipales encontraría muchos más obstáculos.**

Así, podemos hablar de que la concesión de servicios a nivel municipal es una opción válida en el actual contexto nacional como una fórmula que se ajusta a la política de redimensionamiento del Estado.

Con base en el desarrollo de este apartado podemos formular las siguientes conclusiones:

Ante la necesidad de responder a las demandas de la comunidad y para eficientar la prestación de los servicios públicos, se tiene que replantear el papel de los ayuntamientos en la gestión de los mismos. Es indispensable, por un lado, que surja una corresponsabilidad de la población municipal y, por otra parte, la búsqueda e instrumentación de nuevas fórmulas que permitan responder adecuadamente a los requerimientos sociales en materia de servicios públicos.

Dentro del actual contexto político y económico de México, es posible pensar en la concesión como una de las posibles alternativas en lo referente a la gestión de los servicios públicos que competen al municipio, pues esta opción encontraría ahora campo propicio para su instrumentación.

Es necesario que las autoridades municipales diagnostiquen la situación municipal en torno a su capacidad para satisfacer la demanda de servicios. Aunque esto no es una tarea fácil, es preciso contar con información suficiente que permita al ayuntamiento determinar qué servicios pueden ser prestados adecuadamente y cuáles no.

En caso de existir plena incapacidad por parte del municipio para brindar un servicio a la comunidad, se requiere adoptar alguna alternativa, una de las cuales puede ser la concesión; si ésta opción no es la más idónea es posible optar por las modalidades de colaboración, convenios con el gobierno estatal o por la asociación municipal, por ejemplo.

La determinación de que forma administración emplear para la gestión de los servicios municipales debe valorar las ventajas y desventajas de cada opción.

La instrumentación de un plan para concesionar servicios públicos, requiere que las autoridades y funcionarios municipales consideren la capacidad del municipio para cumplir satisfactoriamente con la prestación de los servicios y las ventajas y limitaciones que implicaría una acción de esta naturaleza; además deben analizarse aspectos de orden jurídicos, económicos y políticos.

De los ordenamientos que conforman el marco jurídico que regula la organización y funcionamiento de los municipios en México, es en las leyes orgánicas municipales donde se encuentran los lineamientos específicos para la concesión de los servicios en este ámbito de gobierno; sin embargo, existen lagunas e imprecisiones que es necesario subsanar. Por ello es recomendable que las legislaturas locales adecuen las citadas leyes, incorporando aquellos aspectos que permitan a los ayuntamientos de cada entidad federativa llevar a efecto este proceso, asegurando por un lado el pleno control por parte de la autoridad concedente y por otro, la correcta prestación del servicio.

La concesión de servicios públicos, debidamente regulada y controlada por las autoridades municipales, al mismo tiempo que coadyuvaría a la prestación eficiente de estos, permitiría proteger el interés de la comunidad.

Por otra parte, un servicio público puede ser concesionado siempre y cuando sea susceptible de ser explotado industrial o mercantilmente, ya que sólo es lógico pensar en concesionar un servicio que pueda interesar a los particulares en función del beneficio económico que de él pueden obtener.

En cuanto al aspecto político, éste incide de manera interna y externa al municipio; así la necesidad de asegurar el ejercicio de la autoridad por parte del ayuntamiento lo limita para concesionar ciertos servicios públicos tales como el de seguridad pública y tránsito; además, el apoyo que la grupos organizados brinden a las autoridades municipales influye en la determinación y puesta en marcha de la concesión de servicios municipales.

De manera externa, la política aplicable a nivel federal determina las decisiones que se adoptan a nivel estatal y municipal en nuestro país. De tal manera que, en correspondencia con la política seguida a nivel federal en torno al concesionamiento, es factible pensar en un momento idóneo para poner en práctica ese mismo ejercicio en el ámbito municipal, ya que el momento político y las corrientes ideológicas en México actualmente favorecen esa tendencia.

No obstante, la decisión de llevar a cabo la concesión de un servicio público debe responder a un solo objetivo prioritario: la satisfacción de las demandas de la comunidad en esta materia.

Por ello, ante las exigencias sociales de prestación de servicios y la escasez de recursos públicos para este fin, es conveniente considerar a la concesión en el ámbito municipal como una alternativa factible, que sin ser una panacea, puede coadyuvar a los ayuntamientos para cumplir con su responsabilidad como prestadores de servicios públicos.

CONCLUSIONES

El municipio es una institución que fue implantada en el territorio nacional desde la conquista española y que ha permanecido hasta la época actual. Encuentra el fundamento para su organización y funcionamiento en el máximo ordenamiento jurídico de nuestro país: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los municipios, en muchos casos, enfrentan serios problemas para cumplir con las funciones que le corresponden y, por ende, carecen de la fortaleza necesaria para impulsar por sí mismos su propio desarrollo.

Como resultado de la política de fortalecimiento municipal en México, en 1983 se efectuaron una serie de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que ampliaron las facultades de los ayuntamientos en distintos ámbitos. Las modificaciones al marco jurídico tenían como finalidad impulsar la autonomía municipal y, con base en ella, conferirle al municipio el papel que le corresponde en el proceso de desarrollo y modernización nacional.

Sin embargo, a más de diez años de la histórica Reforma Municipal, el tan ansiado fortalecimiento del municipio aún está muy lejos de convertirse en realidad. Algunos ayuntamientos pueden atender en mayor o menor medida las responsabilidades que les fueron asignadas; pero la gran mayoría de ellos encuentra serias limitaciones que le impiden cumplir con sus funciones.

Una de las principales responsabilidades de los ayuntamientos se refiere a la prestación de los servicios públicos, que fueron definidos como competencia municipal a partir de 1983: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; rastro; panteones; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; además de otros servicios que la legislatura estatal determine como responsabilidad de los ayuntamientos en cada entidad federativa.

Los servicios públicos constituyen una actividad técnica que desarrolla el ayuntamiento por sí mismo o a través de otras personas para satisfacer las necesidades de la sociedad. En esta actividad se involucran tres elementos: la materia del servicio, la gestión y los medios con que se presta.

La importancia de los servicios públicos en el ámbito municipal radica en que comúnmente se identifica la acción del ayuntamiento con su prestación. Es decir, la población califica como eficiente o deficiente la gestión del gobierno municipal en la medida en que sean satisfechas sus demandas en materia de servicios públicos.

Por tal razón, la gestión de los servicios públicos es una de las preocupaciones más constantes de las autoridades municipales. Sin embargo, el nivel de desarrollo institucional, administrativo, financiero, social e incluso cultural de cada municipio, condiciona y determina la atención adecuada de los servicios.

Entre los principales factores que obstaculizan la labor de los ayuntamientos en esta materia destacan, en primer término, la pobreza de la hacienda municipal, aunada a la fuerte dependencia económica de los recursos externos que le llegan en forma de participaciones del gobierno federal y estatal; las condiciones geográficas del territorio municipal; la explosión demográfica o alto grado de dispersión de la población; la anarquía que generalmente reina en asentamientos irregulares; modelos administrativos inadecuados u obsoletos; sistemas y procedimientos deficientes que impiden detectar, controlar y cubrir la demanda de servicios; un conocimiento pobre de las bases e instrumentos para la gestión de los servicios públicos; incapacidad técnica, errores u omisiones; desconocimiento de la normatividad aplicable y la carencia de espíritu de trabajo de los servidores públicos involucrados en la gestión de los servicios públicos; el factor político como la existencia de intereses creados en torno a los beneficios obtenidos al no modernizar la prestación de los servicios; y el factor cultural, ya que se encontrarán resistencias para la administración de los servicios si de algún modo se atenta contra los usos y costumbres de la comunidad.

Ante la necesidad de responder a las demandas de la comunidad y hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos, se tiene que replantear el papel de los ayuntamientos en la gestión de los mismos. Es indispensable, por un lado, que surja una corresponsabilidad de la población municipal y, por otra parte, la búsqueda e instrumentación de nuevas fórmulas que permitan responder adecuadamente a los requerimientos sociales en materia de servicios públicos.

Por ello, es necesario que las autoridades municipales conozcan y reflexionen acerca de las alternativas de administración que les permitan ofrecer una cobertura más amplia de servicios y mejorar su calidad.

En el ámbito municipal, la administración de los servicios públicos puede adoptar la forma de administración directa; convenio estado-municipio; organismo descentralizado; empresa paramunicipal; fideicomiso; asociación municipal o la forma de concesión. La modalidad que se elija dependerá del tipo de servicio, los factores que dificulten su prestación y la legislación aplicable, principalmente.

De todas estas modalidades que puede asumir la administración de los servicios a nivel municipal hemos destacado a la concesión como una opción factible de llevar a cabo por los ayuntamientos, ya que dentro del actual contexto político y económico de México encontraría ahora campo propicio para su instrumentación.

La concesión de los servicios públicos es una alternativa cuya instrumentación es más favorable en los municipios de tipo urbano y metropolitano; esto es, en ciudades grandes y medias, ya que precisamente es en este tipo de concentraciones humanas donde se presentan los mayores problemas para la dotación de servicios, pero también es donde existe mayor capacidad de la población para sufragar el costo de un servicio concesionado, por lo que representan un mercado atractivo para los posibles concesionarios.

El propósito básico de la concesión de servicios municipales es que la iniciativa privada participe en el financiamiento, instalación, operación y mantenimiento de más y mejores servicios para la población municipal, siempre y cuando el ayuntamiento no pueda cumplir con esta responsabilidad.

La concesión no es una práctica nueva, se ha dado a lo largo de distintas épocas históricas en el mundo. En México adquirió un gran apogeo durante el siglo pasado.

La concepción de esta figura jurídica ha variado con el tiempo y en función de la corriente económica predominante en cada país. Así, encuentra un campo más propicio en los Estados liberales que en los intervencionistas.

Su naturaleza y concepto también han sido objeto de controversia; se le ha concebido como acto contractual, como acto administrativo y como acto mixto. La forma en que se presenta la concesión en nuestro país nos inclina a pensar que se ajusta a la concepción de un acto mixto.

La concesión permite al Estado ceder ciertas facultades, de las que es titular originario, a un particular bajo determinadas condiciones. De tal manera que la concesión es un acto limitado, dado que sólo se otorgan algunas facultades al concesionario por un tiempo determinado.

En el caso de la concesión de servicios públicos, se trasfiere al particular sólo la gestión del servicio, en tanto que la administración pública se reserva siempre sus facultades sobre el dominio y control de la materia concedida. En suma, la titularidad que adquiere el concesionario de los servicios públicos es simplemente gestora.

En función de la exclusiva titularidad de una competencia derivada de la ley, la autoridad ejerce plenamente su control sobre los actividades concesionadas, aunado a que jurídicamente el concesionario adquiere obligaciones con las cuales debe cumplir. En decir, el control le corresponde a la autoridad, mientras que el concesionario es responsable de la gestión.

Por otra parte, aunque aparentemente en este acto sólo participan la autoridad concedente y el concesionario, existe otro sujeto involucrado: el usuario, que se convierte en el mejor evaluador de la calidad del servicio concedido.

La autoridad, de acuerdo con un procedimiento, puede realizar una serie de acciones que le permitan seleccionar a aquella persona que considere la más idónea para otorgarle la concesión. A lo largo de este proceso se considerarán aspectos tales como la capacidad jurídica, financiera y técnica.

El concedente cuenta con elementos de control antes y durante el lapso que dure la concesión; elementos que le permiten asegurar en todo momento el adecuado cumplimiento de la responsabilidad que le corresponde y que decidió efectuar de manera indirecta, es decir mediante un instrumento como la concesión.

El marco normativo que regula la organización y funcionamiento de los municipios mexicanos contiene los fundamentos jurídicos para la concesión a nivel municipal. El ordenamiento que de manera específica regula este acto es la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa, que contiene los lineamientos generales para la concesión de servicios públicos en este ámbito de gobierno. Sin embargo, el contenido de las mencionadas leyes cambia de una entidad federativa a otra, por lo que existen lagunas e imprecisiones que es necesario subsanar. En este sentido, es recomendable que las legislaturas locales adecuen las citadas leyes incorporando aquellos aspectos que permitan a los ayuntamientos de cada entidad federativa llevar a efecto este proceso, asegurando por un lado, el pleno control por parte de la autoridad concedente y por otro, la correcta prestación del servicio.

Para llevar a cabo el proceso de concesión, es preciso que de manera previa el ayuntamiento cuente con un diagnóstico de la situación municipal en torno a su capacidad para satisfacer la demanda de servicios. Aunque esto no es una tarea fácil, es necesario contar con información suficiente que permita al ayuntamiento determinar qué servicios pueden ser prestados adecuadamente y cuáles no.

En caso de existir una plena incapacidad por parte del municipio en el aspecto financiero, tecnológico, de recursos humanos y materiales para cumplir con su responsabilidad como prestador de servicios públicos, se requiere adoptar alguna alternativa, una de las cuales puede ser la concesión; si esta opción no es la más idónea es posible optar por las modalidades de colaboración, convenios con el gobierno estatal o por la asociación municipal, por ejemplo.

Cuando el ayuntamiento tome una determinación en cuanto a la concesión de cierto servicio público, es preciso que valore las ventajas y desventajas de este instrumento, así como los factores condicionantes de índole jurídico, político y económico.

Es conveniente plantear dentro del programa de gobierno del ayuntamiento en turno y en el Plan Municipal de Desarrollo, el proyecto para el concesionamiento de aquellos servicios públicos que el ayuntamiento esté incapacitado para brindar a la población, con el fin de ubicar esta acción dentro de una estrategia general de modernización de la administración pública. Además, esto permitiría informar con anticipación esta decisión a la población en general y a los principales grupos políticos y sociales del municipio para identificar el grado de aceptación o rechazo hacia esta medida.

Asimismo, es recomendable que el ayuntamiento al tomar una determinación en el sentido de concesionar un servicio público bajo su responsabilidad, involucre en esta decisión a la población beneficiaria, efectuando una consulta con la comunidad, para lograr el consenso adecuado que le permita instrumentar sin mayores resistencias ni cuestionamientos de orden político, una acción de esta naturaleza.

Consideramos que la concesión de servicios públicos, debidamente regulada y controlada por las autoridades municipales, al mismo tiempo que coadyuvaría a la eficiente prestación de estos, permitiría proteger el interés de la comunidad.

Es importante resaltar que la concesión se otorga respeto de la gestión del servicio público, en tanto que la titularidad de este corresponde de manera ineludible a la administración municipal, la cual se reserva el inalienable e imprescriptible derecho de retirar la concesión cuando se afecte a la comunidad y no se cumpla debidamente con la prestación del servicio.

En virtud de lo anterior, la administración municipal conserva la facultad para ordenar, inspeccionar, vigilar y controlar la gestión del servicio público y tiene la capacidad para obligar al concesionario a que cumpla debidamente con lo estipulado en el contrato, así como con los reglamentos aplicables.

Es preciso que de acuerdo con las particularidades de cada servicio público, se diseñen los mecanismos que permitan llevar a cabo el control y la evaluación de la gestión del concesionario.

Esta vigilancia puede llevarse a cabo a través de inspectores que fiscalicen el estado de los bienes, obras y la prestación del servicio; además de vigilar el cumplimiento de las normas y efectuar revisiones periódicas de locales, instalaciones, maquinaria, equipo, documentos y demás elementos involucrados en la concesión.

Ante las exigencias sociales de prestación de servicios y la escasez de recursos públicos para este fin, es conveniente considerar a la concesión en el ámbito municipal como una alternativa factible, que sin ser la única salida a la pesada carga que representa para los ayuntamientos la prestación de los servicios, ni la opción más válida, puede coadyuvar a los ayuntamientos para cumplir con su responsabilidad como prestadores de servicios públicos.

La decisión de llevar a cabo la concesión de un servicio público debe responder a un solo objetivo prioritario: la satisfacción de las demandas de la comunidad en esta materia.

Finalmente sólo nos resta apuntar que debe recurrirse a la concesión cuando realmente se le considere como la mejor forma de prestación de un servicio público y no simplemente efectuar esta acción porque predomine un modelo económico que favorezca su implantación.

ANEXO 1

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES: CUADRO COMPARATIVO No.1

ESTADO ELEMENTO	AGS.	B.C.	B.C.S.	CAMP.	COAH.	COL.	CHIS.	CHIH.
Fecha	1987	1989	1990	1981	1990	1984	1991	1982
Apartado sobre concesión	-	•	-	-	•	•	•	-
Artículos relativos	97,100,104	150-160	67,69,7071	107,109-112	149-154101,102106,108110,148	81-8874,76,77,78	89-9679,82,83,85,86,87	173-179
Requiere aprobación del congreso local	si	si	si	si	no	-	-	-
Define elementos para elaborar las bases	si	si	si	-	si	si	si	si
Bases aprobadas por legislatura local	si	-	si	-	-	si	-	-
Celebrar concurso	si	-	si	-	si	si	-	-
Servicios no concesionables*	-	h)	b),h)	h),i)	h),i)	a),b),h)	a),b),h),i)	-
Limitaciones a miembros del ayuntamiento y familiares	-	si	-	si	-	si	si	-
Define procedimiento para concesionar	-	si	-	-	-	si	si	-
El interesado debe cubrir gastos de los estudios técnicos	-	si	-	-	-	si	si	-
Define limite máximo para la concesión	-	10 años	-	-	-	15 años	15 años	15 años
Establece causas de extinción	-	canc. caduc.	-	-	canc. revoc.	canc. caduc.	revoc. caduc. can.	revoc. caduc. recalc. nulidad
Establece garantías	-	si	-	-	si	si	-	si
Facultad de vigilancia y supervisión del ayuntamiento	-	-	-	-	-	si	-	-
El concesionario debe mantener en buen estado el equipo, instalaciones, etc.	-	-	-	-	si	si	-	si
Señala posibilidad de "requisa"	-	-	-	-	-	-	-	si
Maneja contrato-concesión	-	-	-	-	si	si	-	si
Prohíbe enajenar o traspasar los derechos de la concesión	-	-	-	-	si	-	-	si
Posibilidad de prórroga	-	-	-	-	si	si	si	-
Facultad del ayuntamiento para modificar la organización, modo o condiciones de la concesión	-	-	-	-	si	-	-	-
Define elementos del contrato	-	-	-	-	si	-	-	-
Incluye reversión	-	-	-	-	si	si	si	-
En caso de exceder el periodo del ayuntamiento concedente ratificación por los siguientes aytos.	-	-	-	-	-	-	-	-
Publicación de tarifas	-	-	-	-	-	-	-	-
Preferir a vecinos del municipio	-	si	si	-	-	si	-	-
Preferir a ciudadanos mexicanos radicados en el estado	-	-	-	-	si	-	-	si

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
i) Otros

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES: CUADRO COMPARATIVO No.2

ESTADO ELEMENTO	GTO.	GRO.	HGO.	JAL.	EDO. MEX.	MOR.	MICH.	NAY.
Fecha	1989	1989	1983	1992	1993	1992	1992	1991
Apartado sobre concesión	-	•	-	•	-	•	-	-
Artículos relativos	45,49, 55-62	181 187-195	86,88,89 107,108 110	105-108	126, 128-136	138-146 118, 120-124 130-132	83,84	106-112
Requiere aprobación del congreso local	-	si	si	si	si	si	-	si
Define elementos para elaborar las bases	si	si	-	si	si	si	-	-
Bases aprobadas por legislatura local	-	-	si	-	-	-	-	-
Celebrar concurso	si	-	si	-	-	si	-	-
Servicios no concesionables*	h),i)	h)	h),i)	a),b),g) h),i)	h)	a),b),h)	-	b),h)
Limitaciones a miembros del ayuntamiento y familiares	si	-	-	-	si	si	si	si
Define procedimiento para concesionar	-	-	-	-	si	-	-	-
El interesado debe cubrir gastos de los estudios técnicos	-	si	-	-	si	si	-	-
Define limite máximo para la concesión	-	15 años	-	-	-	15 años	-	-
Establece causas de extinción	revoc. caduc.	caduc. canc.	-	recisc. caduc.	caduc. revoc.	caduc. canc.	-	-
Establece garantías	si	si	-	si	si	si	-	-
Facultad de vigilancia y supervisión del ayuntamiento	si	si	-	si	si	si	-	si
El concesionario debe mantener en buen estado el equipo, instalaciones, etc.	si	si	-	si	si	si	-	-
Señala posibilidad de "requisa"	-	-	-	si	-	-	-	-
Maneja contrato-concesión	convenio- concesión	-	-	si	-	-	-	-
Prohíbe enajenar o traspasar los derechos de la concesión	si	-	-	si	-	-	-	-
Posibilidad de prórroga	-	si	-	-	si	si	-	-
Facultad del ayuntamiento para modificar la organización, modo o condiciones de la concesión	-	-	-	si	-	-	-	-
Define elementos del contrato	-	-	-	si	-	-	-	-
Incluye reversión	si	si	-	-	si	si	-	-
En caso de exceder el período del ayuntamiento concedente ratificación por los siguientes aytos.	si	-	-	-	-	-	-	-
Publicación de tarifas	si	-	-	si	-	-	-	-
Preferir a vecinos del municipio	-	si	si	-	si	si	-	si
Preferir a ciudadanos mexicanos radicados en el estado	-	-	-	-	-	-	-	-

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
i) Otros

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES: CUADRO COMPARATIVO No.3

ESTADO ELEMENTO	N.L.	OAX.	PUE.	ORO.	Q.RRO.	S.L.P.	SIN.	SON.
Fecha	1991	1989	1984	1992	1990	1990	1984	1984
Apartado sobre concesión	•	•	-	-	•	•	-	-
Artículos relativos	87-108	86-96 81,83-86	-	102,121 104-115	80-88	83-88 78-80	73,74 76,77	37,38,40
Requiere aprobación del congreso local	-	si	-	si	si	si	-	-
Define elementos para elaborar las bases	si	-	-	-	-	-	-	-
Bases aprobadas por legislatura local	-	si	-	-	-	-	-	-
Celebrar concurso	si	si	-	-	si	-	-	-
Servicios no concesionables*	h),i)	a),b),h),f)	-	h)	h)	a),b),h)	a),b),h),g)	h)
Limitaciones a miembros del ayuntamiento y familiares	si	si	-	si	si	si	si	-
Define procedimiento para concesionar	si	si	-	si	-	si	-	-
El interesado debe cubrir gastos de los estudios técnicos	-	si	-	si	-	si	-	-
Define limite máximo para la concesión	-	-	-	-	-	15 años	-	-
Establece causas de extinción	revoc. cumplim. plazo otra	caduc. canc.	-	caduc. canac.	caduc. rescis. canc.	caduc. canc.	-	-
Establece garantías	si	si	-	si	si	si	-	-
Facultad de vigilancia y supervisión del ayuntamiento	si	si	-	si	si	si	-	-
El concesionario debe mantener en buen estado el equipo, instalaciones, etc.	si	si	-	si	si	si	-	-
Señala posibilidad de "requisita"	si	-	-	-	si	-	-	-
Maneja contrato-concesión	-	-	-	-	si	-	-	-
Prohíbe enajenar o traspasar los derechos de la concesión	si	-	-	-	-	-	-	-
Posibilidad de prórroga	si	si	-	si	-	si	-	-
Facultad del ayuntamiento para modificar la organización, modo o condiciones de la concesión	si	-	-	-	-	-	-	-
Define elementos del contrato	si	-	-	-	-	-	-	-
Incluye reversión	si	si	-	si	-	si	-	-
En caso de exceder el período del ayuntamiento concedente ratificación por los siguientes aytos.	-	-	-	-	-	-	-	-
Publicación de tarifas	si	-	-	-	si	-	-	-
Preferir a vecinos del municipio	-	-	-	si	si	si	-	-
Preferir a ciudadanos mexicanos radicados en el estado	-	-	-	-	-	-	-	-

* 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
i) Otros

LEYES ORGANICAS MUNICIPALES: CUADRO COMPARATIVO No.4

ESTADO ELEMENTO	TAB.	TAMPS.	TLAX.	VER.	YUC.	ZAC.
Fecha	1985	1984	1984	1984	1988	1987
Apartado sobre concesión	-	-	-	•	•	•
Artículos relativos	20,22 51,101 106-118	171-181	54-58	94, 96-104	87-90 114-119	121-128
Requiere aprobación del congreso local	si	si	si	si	si	-
Define elementos para elaborar las bases	si	si	-	si	si	si
Bases aprobadas por legislatura local	-	-	-	-	-	-
Celebrar concurso	si	si	-	-	-	-
Servicios no concesionables *	b),c),d), g),h)	a),h)	a),b),d),e) h),i)	-	h)	-
Limitaciones a miembros del ayuntamiento y familiares	si	si	si	-	si	-
Define procedimiento para concesionar	si	-	-	si	si	si
El interesado debe cubrir gastos de los estudios técnicos	si	-	si	si	si	si
Define limite máximo para la concesión	5 años	15 años	5 años	15 años	15 años	15 años
Establece causas de extinción	caduc. canc.	caduc. canc. expiración plazo expropiac.	canc. caduc.	caduc. canc. renunc. expiración plazo	canc. renunc. expiración plazo	caduc. canc.
Establece garantías	si	si	si	si	si	si
Facultad de vigilancia y supervisión del ayuntamiento	si	si	si	si	si	si
El concesionario debe mantener en buen estado el equipo, instalaciones, etc.	si	si	si	si	si	si
Señala posibilidad de "requisa"	-	si	-	si	-	-
Maneja contrato-concesión	-	-	-	-	-	-
Prohíbe enajenar o traspasar los derechos de la concesión	-	-	-	-	-	-
Posibilidad de prórroga	si	si	-	si	si	si
Facultad del ayuntamiento para modificar la organización, modo o condiciones de la concesión	-	-	-	-	-	-
Define elementos del contrato	-	-	-	-	-	-
Incluye reversión	expropiación	-	si	si	si	si
En caso de exceder el período del ayuntamiento concedente ratificación por los siguientes aytos.	-	-	-	-	-	-
Publicación de tarifas	-	-	-	-	-	-
Preferir a vecinos del municipio	si	-	-	-	-	-
Preferir a ciudadanos mexicanos radicados en el estado	-	-	-	-	-	-

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
i) Otros

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría general del derecho administrativo. México, Ed. Porrúa, 1984. 578 pp.

Arriaga B., Hugo Alberto. "La huelga en los servicios públicos" en Revista mexicana de justicia. México. No.1, Vol. VIII, enero-marzo, 1990. pp.55-75

Castañeda Castañeda, Angilberto. "Comentarios respecto del concepto y naturaleza jurídica de la concesión", en Revista INDETEC. Jalisco, México. No.81. marzo-abril, 1993 pp. 29-39

Centro Nacional de Desarrollo-Municipal. Gobierno y administración municipal en México. México, Ed. Secretaría de Gobernación. 1993. 569 pp.

Centro Nacional de Estudios Municipales. El municipio mexicano. México. Ed. Secretaría de Gobernación. 1985. 623 pp. (Colección Democratización integral. Serie. Estudios municipales).

Fraga, Gabino. Derecho administrativo. Prol. Manuel Fraga. ed. 26a. México. Ed. Porrúa, 1987. 506 pp.

García del Castillo, Rodolfo. Los servicios públicos municipales. México. Ed. CIDE, 1992. 55 pp. (Documentos de Trabajo)

Geraldo Venegas, Rubén. Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros. México. Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales. 1986. 167 pp.

Hernández Gaona, Pedro Emiliano. Derecho municipal. México, UNAM. 1991. 77pp.

Instituto Nacional de Administración Pública. Manual de desarrollo urbano. Tomo II. México. Ed. INAP, 1993. 530 pp. mimeo

INAP-BANOBRAS Manual de administración municipal. 1ª.ed. 1ª. reimp. México, Ed. INAP-BANOBRAS, 1989. 150 pp.

INAP-BANOBRAS Manual de reglamentación municipal. 1ª.ed. 1ª. reimp. México, Ed. INAP-BANOBRAS, 1989. 119 pp.

INAP-BANOBRAS Manual de servicios públicos municipales. 1ª.ed. 1ª. reimp. México, Ed. INAP-BANOBRAS, 1989. 159 pp.

INDETEC. El Régimen jurídico de la concesión en México. México, Ed. INDETEC, 1993. 266 pp.

López Pellicer, José A.; Sánchez Díaz, José L. La Concesión administrativa en la esfera local (servicios, obras y dominio público). Madrid, Ed. Instituto de Estudios de Administración Local, 1976. 402 pp. (Colección: Seminarios y Simposios)

Martínez Cabañas, Gustavo. La administración estatal y municipal de México. México, Ed. INAP-CONACYT, 1985. 305 pp. (Colección: Libros de Texto).

Núñez González, Francisco y Vargas Castro, José A. "Alternativas de clasificación municipal para el Estado de México" en Gaceta mexicana de administración estatal y municipal. Nos.42, 43 y 44. México. Ed. INAP, 1993. pp.70-72

Pontífes Martínez, Arturo. La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal. México, Ed. Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988. 193 pp.

Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho municipal. Prol. Héctor González Uribe. México, Ed. Porrúa, 1985. 446 pp.

Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo (doctrina, legislación y jurisprudencia). Tomo I, 8a. ed. México. Ed. Porrúa, 1977. 718 pp.

Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo (doctrina, legislación y jurisprudencia). Tomo II, 8a. ed. México. Ed. Porrúa, 1977. 609 pp.

DICCIONARIOS

Real Academia Española. Diccionario de la Lengua española. España. Ed. Espasa-Calpe. 1992. 1513 pp.

De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 11a. ed. México. Ed. Porrúa. 1975, 514 pp.

Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública A.C. Diccionario de política y administración pública. México Tomo III. 748 pp.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 98a. edición. Ed. Porrúa. 1994. 126 pp.

H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. "Reglamento orgánico de la administración pública del municipio de Naucalpan de Juárez", en Gaceta municipal. México. Año 1, No. 1, enero-febrero. 1994. 27 pp.

H. Ayuntamiento de Calvillo. Ley orgánica municipal del estado de Aguascalientes. Aguascalientes. 1987. 39 pp.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica de la administración pública municipal del estado de Baja California. Secretaría de Gobernación. México. 1989. 62 pp.

Gobierno del estado de Baja California Sur. "Ley orgánica municipal" en Legislación fiscal. Prontuario 1990. Secretaría de Finanzas. México, 1990. pp. 199-232.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica de los municipios del estado de Campeche. Secretaría de Gobernación. México. 1981. 56 pp.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Código municipal para el estado de Coahuila. Secretaría de Gobernación. México. 1990. 47 pp.

Gobierno del estado de Colima. Decreto No. 185: Ley orgánica del municipio libre. Colima. 1984. 59 pp.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica municipal del estado de Chiapas. Secretaría de Gobernación. México. 1991. 61 pp.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Código municipal para el estado de Chihuahua. Secretaría de Gobernación. México. 1982. 77 pp.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica municipal del estado de Guanajuato. Secretaría de Gobernación. México. 1989. 44 pp.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica del municipio libre del estado de Guerrero. Secretaría de Gobernación. México. 1989. 54 pp.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica municipal del estado de Hidalgo. Secretaría de Gobernación. México. 1983. 67 pp.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica municipal del estado de Jalisco. Secretaría de Gobernación. México. 1992. 75 pp.

Gobierno del Estado de México. Ley orgánica municipal. México. Coordinación General de Apoyo Municipal. 1993. 129 pp.

Ley orgánica municipal del estado de Morelos. Periódico Oficial "Tierra y Libertad". No. 3612. noviembre 4 de 1992.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica municipal del estado de Michoacán. Secretaría de Gobernación. México. 1992. 66 pp.

Gobierno del Estado de Nayarit. Ley orgánica para la administración municipal del estado de Nayarit. México. 1991. 43 pp.

Gobierno del Estado de Nuevo León. Ley orgánica de la administración pública municipal del estado de Nuevo León. México. 1991. 99 pp.

Gobierno Constitucional del estado de Oaxaca. "Ley orgánica municipal del estado de Oaxaca" en Compilación de ordenamientos jurídicos de la administración pública estatal. Secretaría de Administración. México, 1989. pp.322-354

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica municipal del estado de Puebla. Secretaría de Gobernación. México. 1984. 48 pp.

Ley orgánica municipal del estado de Querétaro. Periódico Oficial No. 51, 22 de diciembre 1992.

Gobierno del estado de Quintana Roo. Ley orgánica municipal. Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal. 1990. 64 pp.

Gobierno del estado de San Luis Potosí. " Ley orgánica del municipio libre, en Legislación fiscal del estado de San Luis Potosí. Secretaría de Finanzas. México, 1990. pp. 53-109

Ley orgánica municipal del estado de Sinaloa. Periódico Oficial "El Estado de Sinaloa", No. 63 bis, tomo LXXVI, 2a. época. 25 de mayo de 1984.

Gobierno del estado de Sonora. Ley orgánica municipal. México, 1984. 50 pp.

Gobierno del Estado de Tabasco. "Ley orgánica municipal en Constitución política y leyes del estado libre y soberano de Tabasco. México. 1985. pp. 165-238

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica municipal del estado de Tamaulipas. Secretaría de Gobernación. México. 1984. 51 pp.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica municipal del estado de Tlaxcala. Secretaría de Gobernación. México. 1984. 30 pp.

Gobierno del estado de Veracruz. Ley orgánica del municipio libre.
México, 1984. 69 pp.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica de los
municipios del estado de Yucatán. Secretaría de Gobernación. México.
1988. 72 pp.

Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ley orgánica municipal del
estado de Zacatecas. Secretaría de Gobernación. México. 1987.
49 pp.