

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.**



**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.**

**Análisis de la Concesión de Alumbrado Público y  
Semaforización en el Municipio de Puebla (2002-2005).**

**T E S I S**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIATURA  
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).**

**PRESENTA:**

**NADIA ELIZABETH LÓPEZ MEJÍA**

**DIRIGIDA POR: LIC. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE**



**MÉXICO, DF.**

**2008.**



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.

## **DEDICATORIAS:**

A mis padres, que a lo largo de mi vida me han brindado la fuerza y estabilidad; así como, su apoyo incondicional para continuar con mi desarrollo profesional y son la base esencial de lo que soy, gracias.

A la Diputada Martha Angélica Tagle Martínez, por ser un ejemplo de la fortaleza y entusiasmo en la construcción de proyectos y además, de contar con su apoyo para llegar al fin de la presente investigación.

A mi asesor, el Maestro Miguel Ángel Márquez Zárate por ayudarme en la construcción de este proyecto; y a mis profesores, porque cada uno de ellos por medio de su ejemplo y desempeño académico, contribuyen a la formación profesional.

Así mismo, a la Universidad Nacional Autónoma de México por abrir las puertas, para la construcción de profesionistas con capacidad y búsqueda de nuevas expectativas para nuestro país.

Y por último, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales que permite a los alumnos y egresados ser orgullosamente miembros de esta comunidad universitaria y dar la oportunidad de conocer a compañeros y amigos con el mismo entusiasmo y dedicación.

## ÍNDICE.

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>5</b>
--------------------------	----------

### **CAPÍTULO PRIMERO.**

#### **LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

1.1. Diversas Escuelas.....	11
1.2. Contexto del Municipio en México... ..	15
1.2.1. Federalismo.....	15
1.2.2. Descentralización y Centralización.....	16
1.2.3. Estado o Entidad Federativa.....	18
1.2.4. Recursos destinados a los Municipios.....	19
1.3. Municipio y Elementos.....	20
1.4. Antecedentes del Municipio en México.....	24
1.5. Sustento Jurídico del Municipio.....	27
1.6. Servicios públicos municipales.....	28
1.6.1. Clasificación de los servicios públicos.....	29
1.6.2. Características de los servicios públicos municipales.....	30
1.6.3. Modos de prestar el servicio público.....	31
1.7. La Nueva Gerencia Pública el ámbito municipal.....	33
1.8. Concepto de Concesión.....	36
1.8.1. Tipos de Concesiones.....	38
1.8.2. Elementos de la Concesión .....	38
1.8.3. Características de la Concesión como un contrato administrativo.....	39
1.8.4. Naturaleza jurídica de la Concesión.....	40
1.8.5. Caracteres de la Concesión.....	41

### **CAPÍTULO SEGUNDO.**

#### **MUNICIPIO DE PUEBLA.**

2.1. Estado de Puebla.....	43
2.1.1. Ubicación del estado de Puebla a nivel nacional.....	43
2.1.2. Antecedentes.....	44
2.1.3. Características.....	47
2.1.4. Actividades económicas.....	51
2.1.5. Gobierno.....	53

2.2. Municipio de Puebla.....	60
2.2.1 Ubicación del Municipio.....	61
2.2.2. Antecedentes. ....	61
2.2.3. Características.....	62
2.2.4. Actividades Económicas.....	63
2.2.5. Gobierno.....	65

**CAPÍTULO TERCERO.**

**ANÁLISIS DE LA CONCESIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO Y SEMAFORIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA (2002-2005).**

3.1. Importancia del servicio de alumbrado público y semaforización.....	70
3.2. Situación del servicio de alumbrado público y semaforización del Municipio de Puebla.....	72
3.3 Proceso de Concesión.....	74
3.3.1 Acción Previa.....	74
3.3.2. La Licitación de la concesión del servicio público municipal.....	78
3.4. Formalización de la Concesión.....	79
3.5. Ejecución de la Concesión.....	80
3.6. Cambio de Administración en el Municipio de Puebla.....	81
3.7. Declaración de inexistencia.....	82
3.8. Después de la Declaración de inexistencia.....	83
<b>Conclusiones.....</b>	<b>88</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>94</b>
<b>Anexo 1.....</b>	<b>100</b>
<b>Anexo 2.....</b>	<b>101</b>

## **INTRODUCCIÓN.**

El objetivo de la presente investigación es analizar el proceso de concesión del servicio de alumbrado público y semaforización en el Municipio de Puebla durante el período 2002-2005.

La concesión es una forma de gestión que tiende a eficientar la prestación de algún servicio determinado. En nuestro país se convierte en una figura jurídica que tiene como objeto lograr que dicha prestación de servicio se otorgue de manera favorable; sin embargo, muchas veces este mecanismo no resulta apropiado, tal y como se analiza en la presente investigación.

El Municipio de Puebla, al ser la capital del estado y en donde se desarrollan ampliamente actividades comerciales y de servicios con un panorama conurbado, ha sido seleccionado, debido a que exige un amplio suministro del servicio de alumbrado público y la infraestructura de semáforos. Al determinar que sólo cubre una porción territorial limitada y en ocasiones el mantenimiento de estos rubros van en decadencia debido a que los recursos económicos del Ayuntamiento, su equipo y el personal con que cuenta para efectuar la revisión y mantenimiento no llegan a ser suficientes, se decide tomar como alternativa la concesión de dichos servicios.

Esta concesión se presenta en cuatro etapas: la primera denominada acción previa, se inicia con un estudio de la infraestructura de alumbrado público y semaforización que abarca de 2001 a mediados de 2002 y en donde se planteó la falta de cobertura.

En este contexto, el 12 de noviembre de 2002 el Ayuntamiento de Puebla con base al artículo 104 constitucional de la Constitución Política del Estado de Puebla y el 172 de la Ley Orgánica Municipal, en donde los Ayuntamientos podrán concesionar la prestación de los servicios públicos a su cargo. Asimismo, en

términos del artículo 174 de la Ley Orgánica Municipal, los Ayuntamientos podrán concesionar la prestación total o parcial, las funciones y los servicios públicos municipales que por su naturaleza, características o especialidad lo permitan, sujetándose a las bases que el mismo dispositivo contiene y el artículo 198 fracción III en donde se señala que los Ayuntamientos prestarán los servicios públicos mediante el régimen de concesión, en su Sesión de Cabildo, establece la declaratoria donde se decidió aceptar la propuesta de concesionar los servicios públicos antes mencionados.

Con la concesión se quiso generar fluidez en las vialidades tanto de tipo peatonal como de transporte público y privado, disminuir la contaminación que se genera, así como un mantenimiento constante y de prevención de fallas para el servicio de alumbrado público y de semáforos, al dotar del equipo adecuado para satisfacer la demanda de los habitantes del Municipio.

En la elaboración y aprobación del proyecto técnico se señalaron: la definición de varios elementos que forman parte del servicio como lo es un punto de luz, fuente luminosa, lámpara, luminaria, soporte, armario de distribución, conductor, semáforo, controlador y sistema inteligente. Con respecto al alumbrado público menciona que los concesionarios deberán pagar por la energía de las luminarias y que el concesionario asegurará varias prestaciones, entre las que destacan la organización de operaciones técnicas para remodelar, mantener, ampliar y dar seguimiento permanente de las instalaciones del parque de alumbrado y semaforización.

Sobre la licitación de la concesión, se publicó la convocatoria el día 15 de noviembre de 2002 en donde se hizo constar al Comité Municipal de Adquisiciones, el Dictamen aprobado para poder concesionar el servicio de alumbrado público y la infraestructura de semaforización.

En cuanto a los participantes para la concesión, se presentaron tres propuestas de las empresas: Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado Público, Dolphins y Deproe. Con la licitación se pretendió lograr una revisión y evaluación de las distintas propuestas, para así optar por la mejor elección en bienestar del Municipio.

La adjudicación fue de forma directa. El Acta del Comité Municipal de Adjudicaciones del Ayuntamiento de Puebla del 17 de enero de 2003, señala el otorgamiento del contrato de concesión a Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado Público S.A. de C.V. como la mejor opción.

La ejecución de la concesión inició cuando el Ayuntamiento presentó un inventario a la empresa concesionaria del parque de alumbrado público y semaforización.

De inicio con la concesión, aunque se logró ampliar el servicio de alumbrado público y de semaforización, no obtuvo un ahorro al patrimonio del Municipio, debido a que el gasto del servicio implicó un aumento de 54.5 millones de pesos al año en comparación con el que se gastaba antes de concesionar, como resultado aumento el cobro del impuesto predial para cubrir el costo del servicio público concesionado, lo que elevó su costo, provocando molestia en la población y un endeudamiento al Municipio.

Además, durante la concesión la respuesta a las demandas por la población era tardía y producía incomodidades; asimismo, el aumento de la infraestructura de alumbrado y semaforización no cumplió con los plazos estipulados para aumentar y producir el mejoramiento del servicio público, ya que eran paulatinas las acciones a desarrollar por el concesionario.

En este contexto, el Ayuntamiento de Puebla consideró que dicha concesión no fue viable por lo que se tuvo que declarar inexistente, demostrándose claramente la ineficaz administración y el uso de recursos elevados.



Por lo que en la conformación del nuevo Ayuntamiento de Puebla para el período 2005-2008, dentro de sus integrantes nace la inquietud de revisar las acciones llevadas por la empresa concesionaria.

La revisión se emprendió a raíz de una controversia suscitada por los regidores, en donde a través de un dictamen resolvieron instruir al Contralor Municipal para revisar la integración y desarrollo de los procedimientos de adjudicación de la concesión. A través de dicha revisión, resalta lo siguiente:

- 1) La confusión de atribuciones que le correspondían al Ayuntamiento y en donde sólo aparecen como participantes: el Presidente Municipal y el Comité de Adjudicaciones.
  
- 2) El otorgar el 35% del impuesto predial a la empresa concesionaria, provocó con el tiempo una deuda al Municipio.

La declaración de inexistencia del Título de concesión se constató el jueves 7 de abril del 2005 sin votos en contra por el Honorable Cabildo del Ayuntamiento de Puebla a la concesionaria Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado S.A. de C. V.

En suma, la concesión de alumbrado público y semaforización fue ineficiente debido a que se produjo un gasto aun mayor para el Municipio de Puebla en comparación con los resultados obtenidos, ya que al hacer un balance de los beneficios y fallas, se encuentra que la administración municipal 2005-2008 ha efectuado mayores acciones con menores recursos a los que se designaron en la anterior gestión, al producir un costo elevado que era incongruente con los beneficios obtenidos.

Para fines de presentación, la presente investigación se divide en tres capítulos: En el primero, se presenta la sustentación teórica de la concesión de los servicios

públicos municipales en nuestro país. Se inicia con un análisis de las diversas escuelas que interpretan al Municipio. Pasando a comprender términos que se relacionan como: Federalismo, descentralización, centralización, entidad federativa; así como, los recursos que puede recibir por parte de la federación. Para posteriormente, describir al Municipio y sus elementos, así como los antecedentes del Municipio en México, las características de los servicios públicos municipales y las formas en que se pueden gestionar, en donde se tratará a la Nueva Gerencia Pública y de sus acepciones, la endoprivatización, pasando al concepto de concesión y las características de ésta para comprender su importancia en el ámbito municipal.

El segundo capítulo tiene por objeto mostrar las generalidades del Municipio de Puebla. En primer término se realiza una descripción general del Estado de Puebla, luego en una segunda parte tratar el Municipio antes mencionado en relación a su ubicación, antecedentes, características, actividades económicas y estructura de gobierno.

En el tercer capítulo, objeto de estudio de la presente investigación, se presenta la importancia y situación del servicio de alumbrado público y semaforización. Para que en la segunda parte, se describan las fases del proceso de concesión de dichos servicios públicos; desde su inicio hasta la declaración de inexistencia y la gestión del servicio después.

Por último, se presentan las conclusiones.

## CAPITULO PRIMERO

### LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.

El presente capítulo tiene como objetivo, él presentar la sustentación teórica del Municipio conformado por diversas escuelas que interpretan su importancia para el desarrollo de las comunidades; posteriormente se analizarán términos como federalismo, descentralización, estado, para pasar a sus elementos, el marco jurídico de los servicios públicos y la concesión a nivel municipal.

#### 1.1. Diversas Escuelas

El Municipio como tal, forma un ente de amplio estudio para teóricos de diversas áreas de pensamiento interesados en entender cómo funciona. Por lo que a continuación se presentarán varias concepciones de las distintas escuelas que coinciden y difieren por la rama de especialización de cada una de ellas.

a) Escuela Sociológica y la lus-Naturalista.

La base de esta Doctrina, se encuentra en la vieja definición Aristotélica del: "*Zoon Politikon* que hace al hombre ser un ser sociable por naturaleza, llevándolo a formar una agrupación natural de tipo local".<sup>1</sup>

En concordancia con las ideas, se encuentra Adolfo Posada que sostiene: "El Municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo creó; es anterior al mismo que ha de reconocerlo en donde quiera que exista".<sup>2</sup>

En cuanto a la tendencia lus- Naturalista suscribe la totalidad de las conclusiones sociológicas, agregando:

---

<sup>1</sup> Aristóteles, La política, Libro Primero, Párrafo Octavo, Edición 12, México, Editorial Porrúa; p.38.

<sup>2</sup> Adolfo, Posada; El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936; p.52.

“El Municipio cuenta con derechos previos al Estado y no otorgados por éste. Esos derechos provienen de la naturaleza misma, ya como producto de una voluntad superior y divina o del orden y armonía general de las cosas que el hombre capta y entiende a través de la razón”.<sup>3</sup>

Estas dos escuelas plantean que el Municipio antecede al Estado, ya que el primero se formó voluntariamente, logrando así un orden entre los individuos, lo que se contrapone con la Escuela Legalista al argumentar que el Municipio, como tal, fue una creación del Estado. Cabe resaltar que no se puede tomar una sola posición ideológica, debido a que esta diversidad enriquece el entendimiento y fortalece el interés por formular una concepción en general.

#### b) Escuela Legalista o del Derecho Positivo.

Para esta escuela también conocida como formalista o jurídica “el Municipio es en primera instancia, un ente jurídico y en consecuencia, una creación del Estado...ya que es quien le da vigencia convirtiéndolo en realidad al otorgarle personalidad jurídica, patrimonio y competencia propios”.<sup>4</sup>

El municipalista uruguayo Daniel Hugo Martins, define al Municipio como:

“La institución político, administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”.<sup>5</sup>

#### c) Escuela Economista.

---

<sup>3</sup> Carlos F. Quintana; Derecho Municipal; México, Edit. Porrúa, 2003; pp. 7-10.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Daniel Hugo, Martins; El Municipio Contemporáneo, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1987; p.56.

Ésta argumenta que la evolución del Municipio va relacionada con la economía, ya que la sociedad se desenvuelve alrededor de ella, por lo cuál existe una interacción al organizarse dependiendo su grado de adquisición y bienes, para así cimentar una localidad.

Nitti en su obra "Ciencia de las finanzas" define al Municipio como: "...la agrupación de familias con finalidad común y cuya formación es casi siempre de causa económica".<sup>6</sup>

d) Escuela histórica o Anglo-germánica.

Fernando Albi nos señala que "se caracteriza por la persistencia de las viejas modalidades orgánicas surgidas espontáneamente a través de los siglos, al mismo tiempo de dominar la variedad y asimetría. Ya que no se tiene una fórmula única de gobierno local".<sup>7</sup>

Se coincide en que no existe una fórmula única para gobernar lo local, debido a la variabilidad en las características de cada Municipio, lo que lleva a adaptar los proyectos y planes que tienen efectividad en algunas localidades con similitud; mientras que en otras tiende a fracasar al no llevar una planeación amoldada a sus rasgos especiales y colocando a juicio la gestión de las autoridades municipales.

En consecuencia, es visible una decadencia en el desarrollo de una proporción de los Municipios a nivel nacional, por lo que se debe reconocer el papel fundamental que juega el Municipio para así emplear los instrumentos respectivos para terminar con el funcionamiento deficiente.

---

<sup>6</sup>Citado por Sehwerert, Ferrer Arnoldo; Curso de Derecho Municipal; Maracaibo , 1967, pp.47 y 48

<sup>7</sup> Fernando, Albi; Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico; Madrid, Ediciones Aguilar, 1950.

Además, hay que tener presente la existencia de una normatividad encargada de establecer las condiciones básicas de la organización y atribuciones del Municipio, aunque en ocasiones sobrepasa esta normatividad debido a la realidad en que se encuentra éste; por consiguiente, es necesario que en el entorno municipal se obtenga un aprendizaje de los errores para no repetir patrones nocivos que coloquen en declive; asimismo, fortalecer y corregir para el mejoramiento los modelos funcionales de administración.

e) Escuela Administrativa.

Para esta Doctrina el Municipio representa un instrumento de la descentralización que se encarga de realizar acciones y llevar servicios que el Estado le encomiende, quedando así la delimitación de su desempeño.

Un representante de esta Doctrina es el profesor uruguayo Alberto Demicheli que señala: "...el Municipio es una vasta red de servicios públicos vecinales, de carácter especializado y técnico, que exigen para su eficaz prestación, un régimen descentralizado de un gobierno autonómico".<sup>8</sup>

f) Escuela Étnico- Cultural.

Este estilo se encuentra en los países latinoamericanos en donde se tiene una presencia extraordinaria, ya que sostiene: "la corporación municipal deberá ser la base fundamental de preservación de los valores étnicos y culturales de una comunidad".<sup>9</sup>

Esta escuela nos alienta a continuar con la esencia de las tradiciones al continuar

---

<sup>8</sup> Alberto, Demicheli; Relaciones entre el Municipio y el Estado. Primer Congreso Panamericano de Municipios; p.18.

<sup>9</sup> Carlos F. Quintana; Op. cit. p.14.

y crear una conciencia de preservación ante la modernidad existente, dejando presentes las raíces ante los constantes cambios, debido en parte al ingreso de nuevas tecnologías y herramientas de comunicación sofisticadas que generan un contexto cambiante para la sociedad que se vuelve más consciente de su entorno; pero a la vez, coloca en desventaja a zonas marginadas en donde no reciben este tipo de beneficios y se mantienen desplazadas.

Para una comprensión más especializada del Municipio, a continuación se presentarán términos que ampliarán un análisis del entorno municipal.

## **1.2. Contexto del Municipio en México.**

Para explicar el contexto en el que se encuentra el Municipio en México, se parte por definir lo que se considera como federalismo, para pasar a la acepción de federación, y los distintos términos relacionados como: descentralización, centralización y estado, así como los recursos destinados al Municipio:

### **1.2.1. Federalismo.**

El federalismo de acuerdo con Ricardo Uvalle “es una suma de poderes concurrentes que tienen como denominador común, la voluntad de cooperar tomando en cuenta diversos contextos de gobierno y por tanto, de decisión. Esto no significa que en el federalismo exista ausencia de conflictos. Por el contrario, desde el momento que alude a la categoría de gobierno es importante considerarlo como institución donde se abordan y solucionan problemas, conflictos de competencia e intereses contrapuestos.”<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup>Ricardo, Uvalle Berrones; Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México; Publicaciones: Gestión y Estrategia; UAM; México; consultado en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm> el 2 de febrero de 2008.

Mientras Aaron Wildavsky señala que: "el federalismo auténtico conlleva a la vez conflicto y cooperación, o centralización y descentralización, pero como parte de un consenso equilibrado".<sup>11</sup>

Otro término de federación: "(del [latín](#) *fœdus*, "pacto") es un [Estado](#) conformado por la reunión de varias entidades territoriales. También suele denominarse estado federal o república federal y, generalmente, tiene un sistema político [republicano](#) y excepcionalmente [monárquico](#)".<sup>12</sup>

### 1.2.2. Centralización y Descentralización.

Estos términos, son una parte descriptiva de la jerarquía de las funciones en los distintos ámbitos de gobierno:

Centralización se comprende como: "aquella forma de organización pública en la que una sola administración, la del estado, asumiría la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general, y atribuyéndose todas las potestades y funciones públicas necesarias para ello. En este sistema, las posibles divisiones del territorio que se pudieran efectuar, no supondrán la consiguiente existencia de otros entes públicos, sino que serían simples circunscripciones de una misma administración que situaría en ellos a sus agentes periféricos sujetos a la autoridad central por vínculos de jerarquía".<sup>13</sup>

Por su parte, el concepto de descentralización trata de: "el traspaso del [poder](#) y toma de decisión hacia núcleos periféricos de una [organización](#). Supone transferir el poder de un [gobierno](#) central hacia autoridades que no le están jerárquicamente

---

<sup>11</sup> Aaron Wildavsky, citado por Edmon Orban en, [El proceso de descentralización en el Estado Federal Industrial: perspectiva teórica y metodológica](#), p.71.

<sup>12</sup> <http://es.wikipedia.org/wiki/Federaci%C3%B3n> Consultado el 22 de enero de 2008.

<sup>13</sup> De la página virtual: <http://html.rincondelvago.com/centralizacion-y-descentralizacion.html> el 3 de febrero de 2008.



subordinadas. La descentralización de un Estado puede ser política o administrativa”.<sup>14</sup>

La descentralización administrativa para Fernando Garrido Falla: “es una forma de administración indirecta, donde se realizan por parte de la administración directa del Estado, la transferencia de funciones o competencias de los órganos de la persona jurídica estatal a las demás personas jurídicas públicas”<sup>15</sup>

Ricardo Uvalle menciona que: “La parte medular de la descentralización es su relación estructural con el régimen político. Es sabido que el régimen político es la suma de los poderes reales y actuantes de la sociedad que, al interactuar, definen el predominio que tienen la rama ejecutiva o la legislativa. Si el predominio es de la rama ejecutiva, el régimen se caracteriza por ser presidencial. Si el predominio es el legislativo, el régimen es parlamentario. El auge del Ejecutivo o el Legislativo es determinante para organizar el poder en la sociedad y para determinar la forma de gobierno.”<sup>16</sup> Por lo cuál, esta descentralización se ve de lo federal a lo estatal con una relación y funcionamiento específico, quedando así los Estados o Entidades Federativas con una división más variada dependiendo del tamaño y características que existen en ellos, para pasar a una estructuración más reducida, conocido como Municipio y que se abordará más adelante.

Stephen S. Cohen señala que la separación fundamental entre centralización y la descentralización consiste en que: “algunas funciones del Estado son inherentemente mejor manejadas por el centro, mientras que otras son inherentemente mejor resueltas por una estructura desconcentrada”.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> De la página virtual: <http://es.wikipedia.org/wiki/Descentralizaci%C3%B3n> el 3 de febrero de 2008.

<sup>15</sup> Fernando, Garrido Falla; “La descentralización Administrativa”, en Revista de Administración, México, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 63-64, Julio-Diciembre, 1985, pág. 163.

<sup>16</sup> Ricardo, Uvalle Berrones; Op.cit.

<sup>17</sup> Stephen S., Cohen, et al.; Decentralization: A Framework for Policy Analysis. Project on Managing Decentralization; Instituto de Estudios Internacionales; Universidad de California. Berkeley, 1981, p.34.

### 1.2.3 Estado o Entidad Federativa.

Hay diversas formas de comprender el concepto de Entidad Federativa, una de ellas es a partir de las consideraciones de la Ciencia Política y se define como: "un espacio de gobierno, es decir es componente del estado nacional, con facultades, atribuciones y competencias para ejercer el poder público dentro de un ámbito de su territorio. Como gobierno puede legislar, ejecutar y aplicar las leyes que le son propias de acuerdo con el orden jurídico general y particular. Por lo tanto, le corresponde tener los medios propios y necesarios para lograr la cohesión social, coadyuvando a la integración nacional".<sup>18</sup>

Una visión jurídica en el caso de México de la entidad federativa: "es componente de orden jurídico integral llamado federación, materializado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se señala su ámbito de competencia, atribuciones y facultades; asimismo, se considera autónoma en cuanto a su régimen interior, debiendo adoptar la forma de gobierno republicano, representativo, popular y tener como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre".<sup>19</sup>

Asimismo se define como una "denominación que reciben las entidades políticas soberanas sobre un determinado territorio, su conjunto de organizaciones de gobierno y, por extensión, su propio territorio. La característica distintiva del Estado moderno es la soberanía, reconocimiento efectivo, tanto dentro del propio Estado como por parte de los demás, de que su autoridad gubernativa es suprema. En el plano nacional, el papel del Estado es proporcionar un marco de ley y orden en el que su población pueda vivir de manera segura, y administrar todos los aspectos que considere de su responsabilidad. Todos los estados tienden así a tener ciertas instituciones (legislativas, ejecutivas, judiciales) para

---

<sup>18</sup> Gustavo, Martínez Cabañas; La Administración Estatal y Municipal de México; INAP-CONACYT, México, 1ra Edición; 1985, pp.21.

<sup>19</sup> Ídem.

uso interno, además de fuerzas armadas para su seguridad externa, funciones que requieren un sistema destinado a recabar ingresos”.<sup>20</sup>

En la actualidad, al Municipio debe dársele una presencia fundamental para la construcción de las Entidades Federativas; bajo esta expectativa, se encuentran con insuficientes recursos y acciones mal focalizadas para lograr objetivos y acciones que impacten tanto en lo estatal como en lo federal. Por ello a nivel federal, se han establecido estrategias financieras- administrativas a partir de las que se refieren los que ramos que a continuación se expondrán.

#### **1.2.4. Recursos destinados a los Municipios.**

Se debe tener claro, que la relación entre los órdenes de gobierno, van de lo federal a lo estatal y posteriormente al Municipio, principalmente en los que se refiere a la repartición de recursos financieros, focalizado en tres Ramos Federales previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado cada año, cuyo destino favorece el funcionamiento del orden municipal.

De ahí parte el otorgamiento de Recursos de la Federación a los Estados convirtiéndolos en suministradores de los municipios pertenecientes a la entidad, a través de tres esquemas o mecanismos para el ejercicio del gasto:

1. Gasto para su ejercicio libre (Ramo 28);
2. Gasto para actividades específicas (Ramos 25 y 33); y
3. Gasto por convenios de programas específicos (Ramo 26 y convenios realizados entre las entidades federativas con dependencias o entidades).

En primer lugar se encuentra: “El ramo 28 *“Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”* que por ser gasto descentralizado para su ejercicio libre representa la mayor parte de los ingresos municipales;

En segundo lugar, el ramo 26 *“Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza”* que ha cambiado su lógica distributiva y espacios de aplicación a partir

---

<sup>20</sup> [http://es.encarta.msn.com/encyclopedia\\_761558981/Estado.html](http://es.encarta.msn.com/encyclopedia_761558981/Estado.html) Consultado el 31 de enero de 2008. Enciclopedia Encarta.

de 1998 hasta convertirse en recursos focalizados hacia regiones específicas, y sus funciones sociales en su mayoría han sido reasignadas al Fondo para la Infraestructura Social Municipal del ramo 33, pero que en su momento representó una fuente importante de recursos para los municipios; y

Por último el ramo 33 *“Aportaciones Federales a Entidades Federativas y Municipios”* que surge en 1998 como una vía alternativa de transferencias de recursos hacia estados y municipios, donde los principales fondos dirigidos al nivel municipal son: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal”.<sup>21</sup>

Dejando claro los recursos que puede percibir el Municipio de la Federación, pero se debe reconocer que en ocasiones el recurso otorgado es limitado y se sobrepasan los requerimientos solicitados, induciendo a otras modalidades de gestión, entre las que se encuentra: la concesión de un servicio público municipal, como un ejemplo.

Para entender el entorno que envuelve al Municipio, a continuación se abordará su conceptualización y elementos que lo conforman, sirviendo de base para comprender su esencia.

### **1.3. Municipio y Elementos.**

Nuestro país posee una variada diversidad, por lo cual se debe captar una esencia en particular del Municipio y por ello, se debe comenzar comprendiendo su significado y los elementos que forman parte de él.

Municipio es una: “palabra de origen romano que proviene del latín municipium, con raíces etimológicas en munis que significa cargo u oficio: civitas, ciudad; y capio, capare que se traduce tomar, adoptar. Conjuntamente lo anterior se deduce

---

<sup>21</sup>Fernando, Patrón Sánchez; Recursos Federales Transferidos a Municipios; División de Administración Pública; CIDE, A. C. consultado en la página electrónica: <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso/pm3/patron.html> el 22 de enero de 2008.

que Municipio es un cargo u oficio que se adquiere en la Ciudad.”<sup>22</sup>

Otro concepto de Municipio es el que describe Calderón: “es una sociedad total que abraza la vida entera sin limitarse a ningún fin particular; y sociedad de segundo grado, compuesta a su vez de otras sociedades que, en concepto de miembros, la constituyen, naciendo su necesidad de la limitación de la familia...”<sup>23</sup> y a la vez, Giner señala: “El Municipio se forma mediante la atracción que un como centro ideal de fuerzas ejerce sobre un cierto número de familias, las cuales se agrupan gradualmente en torno de este centro común y se constituyen en órganos y representantes suyos”.<sup>24</sup>

Asimismo, el Municipio, de acuerdo a la mayoría de los autores en la materia, está compuesto de varios elementos que contribuyen a fortalecer su presencia, entre los que se encuentran la población, territorio, gobierno y orden jurídico, que tiene como base esencial la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Población Municipal.**

El tratadista argentino Antonio María Hernández dogmatiza:

“Se trata de la base humana del Municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye un elemento sustancial de la indestructible realidad sociológica formativa del Municipio. Es inconcebible siquiera imaginar un Municipio sin población, como un Estado sin población”.<sup>25</sup>

### **Territorio Municipal.**

---

<sup>22</sup> Francisco, Peralta Burelo; Orígenes del Municipio en México. Estudios municipales. México; Revista bimestral. Centro Nacional de Estudios Municipales. Talleres gráficos de la Nación. 1985, pág. 146.

<sup>23</sup> Giner, F. y Calderón, A. ; Principios del Derecho Natural; Madrid; Obras Completas, I; Imp. Clásica Española; 1916; pág. 246.

<sup>24</sup> Giner F y Calderón A ; Op. cit. pág. 247.

<sup>25</sup> Antonio María, Hernández; Derecho Municipal, Vol. I, Teoría General, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1971; p.179.

Se define como: "...la porción del espacio en que el Municipio ejercita su poder. El territorio es el ámbito espacial de validez de las normas y reglamentos municipales".<sup>26</sup>

Hay que agregar que dentro de la normatividad, en las leyes orgánicas municipales existe una clasificación de territorio, donde toma en cuenta las características peculiares de cada Municipio y lo visualiza como centro de población y como ejemplo, se tiene a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, clasificando en ciudades, villas, pueblos, rancherías, comunidades, barrios y secciones.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto y para el interés de la presente investigación, se expondrá a continuación el concepto de Ciudad, la cual tiene las siguientes características: "En principio, la población con la que debe contar es de 20,000 habitantes mínimo, cuenta con los siguientes servicios públicos: energía eléctrica, agua potable, planta ablandadora o de tratamiento de aguas, red de drenaje y alcantarillado, trazado urbano, calles pavimentadas, alumbrado público, terminal de autobuses, transporte público, auditorio, servicios de telefonía, correo, telégrafo, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, cárcel municipal, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública, lugares para la práctica de deportes, servicios médicos, hospitales, planteles educativos de enseñanza preescolar, primaria, secundaria y media superior. Además de tener como objetivo, el fortalecimiento del desarrollo regional y evitar las concentraciones excesivas en pocas zonas de influencia, por funcionar como articulador e integrador de otras localidades".<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> INAP-BANOBRAS. Manual de Administración Municipal; México, 1987; p.38.

<sup>27</sup> Con base en el "Manual de Administración Municipal", editado en 1981 por la entonces Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, que clasifica a los Municipios y la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

## **Gobierno Municipal.**

A nivel municipal: “el gobierno se deposita en el Ayuntamiento, que se define como un cuerpo colegiado integrado por un presidente, el síndico y los regidores, electos por un voto popular, quienes deciden en sus reuniones la manera de cómo habrá de organizarse la administración del Municipio. Por ello las reuniones, en las cuales se levantan actas, toman también el nombre de sesiones de Cabildo”.<sup>28</sup>

## **Autoridades integrantes del Ayuntamiento.**

El Presidente Municipal se entiende como el funcionario que encabeza la administración del Ayuntamiento en el Municipio, además de cumplir un período de tres años de gestión, es “el responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio Ayuntamiento con bases en los criterios y las políticas establecidas por éste, situación que lo coloca como el encargado de realizar la administración del Municipio”.<sup>29</sup> Tiene además, la responsabilidad de que se preserve la tranquilidad y sana convivencia en lo local.

El Síndico es “el segundo miembro del Ayuntamiento en orden de importancia. Es responsable de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, representarlo jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte, procurar los intereses municipales y , ocasionalmente, realizar funciones de auxiliar del ministerio público en los municipios donde no existan los agentes correspondientes”.<sup>30</sup>

Los Regidores “asumen un doble papel en su calidad de autoridades municipales. El primero, al formar parte del Ayuntamiento y participar en las decisiones que éste toma en pleno. Y el segundo, como titulares responsables de la comisiones

---

<sup>28</sup> Jorge, Carpizo; Evolución y perspectivas del régimen municipal en México. Estudios municipales. México, Revista bimestral. Septiembre-octubre. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación, 1985; pág. 163.

<sup>29</sup> Gustavo, Martínez Cabañas; Op. cit. pág. 177.

<sup>30</sup> Ibid; pág. 179.

formadas para atender las distintas ramas de actividad pública que afectan y determinan la vida municipal señaladas en la ley orgánica municipal respectiva”.<sup>31</sup>

El regidor, por lo tanto constituye una fuerte presencia al ser integrantes del Ayuntamiento y ser una pieza clave de la toma de decisiones en el Cabildo, o también entendido como el cuerpo en el cuál se realizan las discusiones y debates que trasciendan directamente en el Municipio.

Pero cabe al mismo tiempo mencionar que cuando existen pueblos en un Municipio, se conforman Juntas Auxiliares que consisten en: “la presencia de una autoridad que se le denomina Presidente Auxiliar Municipal y es electo popularmente por los habitantes de la comunidad, por un período de tres años y también se conforma con cuatro miembros propietarios y sus respectivos suplentes, estas Juntas Auxiliares son designadas en plebiscito el último domingo del mes de marzo del año que corresponda y toman posesión el 15 de abril del mismo año; las funciones de esta autoridad auxiliar de la administración municipal se sujetan a la estructura de cada Ayuntamiento”.<sup>32</sup>

#### **1.4 Antecedentes del Municipio en México.**

El Municipio en México tiene sus orígenes en el período prehispánico, tomando en principio la representación de Calpulli, al ser una forma de organización política y administrativa para los antepasados: el “Calpulli” que significa “cosa que crece, es algo viviente o más claramente es un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre y cuyo valor está en las tierras que posee”<sup>33</sup>; entre las características que tenía, se encuentra el contar con autoridades internas que en la estructura moderna de jerarquía, estaba en primer lugar el “Tlatoani o jefe político, después el teachcauh o administrador general del calpulli, los tequitlatos o capataces, los calpizques o recaudadores de tributos, los tlacuilos o escribanos

---

<sup>31</sup> Ibid; pág. 180.

<sup>32</sup> Con base en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla de 2006.

<sup>33</sup> Carlos F. Quintana; Op. cit. pp.46-47.



encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del calpulli”.<sup>34</sup>

La Conquista española “propició, para efectos de organización de la vida local, la introducción del Municipio como fórmula de dominio y colonización, ya que la fundación del primer ayuntamiento en la Villa Rica de la Vera Cruz, en abril de 1519, le asignó a Cortés la legalidad y legitimidad para emprender la conquista de tierras mexicanas”.<sup>35</sup>

Bajo esta perspectiva, el Calpulli indica el desarrollo organizacional prehispánico, ya que la distribución de sus recursos era planeada de manera uniforme y con una serie de reglas que demostraba el esplendor y riqueza del imperio, y que bajo la conquista tomó otros aspectos a donde se observaba más la captación de recursos para la Corona Española y dejaba de lado las raíces esenciales de los antiguos pobladores.

Con la colonización y constituirse la Nueva España, en cada una de sus ciudades se formó un Municipio que se representaba por su cabildo y daba legalidad, al depender de una figura autoritaria como lo era un gobernador o el equivalente entendido en aquella época.

Cada Ayuntamiento en la Nueva España contaba con una Hacienda Municipal Colonial que tenía dos tipos de bienes: los de común y los de propios, que al ser utilizados dejaban recursos elementales para su sustento, por otro lado existían otros ingresos que provenían de los arbitrios o mercedes que se autorizaban por el soberano, estos *arbitrios* consistían en:

1. “Sisas: era el impuesto excepcional destinado a determinada obra o servicio.
2. Las derramas o repartimientos: sólo podían decretarse con especial autorización del rey.
3. Contribuciones y Concesiones.”<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Ibid; pp. 47-48.

<sup>35</sup> Gustavo, Martínez Cabañas; Op. cit. pág.121.

<sup>36</sup> Ibid; pp. 57-58.

En la etapa de Independencia en nuestro país, el Municipio siguió el principio libertario pero al recuperar la estabilidad y terminar, continuó sirviendo a la presencia virreinal.

Como primer ordenamiento en donde hace presencia el papel de Municipio es la Constitución de Cádiz, pasando a 1824 al impactar en las Constituciones de los Estados que comenzaban a figurar y claro, ordenamientos de tipo local como lo fueron las leyes orgánicas municipales.

La Constitución de Cádiz: “fue promulgada el 19 de marzo de 1812, en España; y el 30 de septiembre del mismo año, en la Nueva España. Con este ordenamiento se estableció la organización de los Municipios, se consolida la institución de los mismos como instancia básica del gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas, y promoviendo ese tipo de representación donde no lo hubiera”.<sup>37</sup>

Más adelante, durante el Porfiriato existió la figura de la dictadura en donde se obedecía a un jefe jerárquico al centralizarse el poder, por consecuencia se determina que en esta etapa no hubo gran desarrollo en el Municipio.

“El jefe político interfería e impedía que el Ayuntamiento tuviera una organización administrativa capaz de cumplir sus funciones con eficacia y con la participación de la comunidad”.<sup>38</sup>

Es precisamente con la promulgación de la Constitución de 1917 donde se da la

---

<sup>37</sup>José Adán, Hernández Rivera; Evolución histórico jurídica del municipio en México; México, Universidad de las Américas de Puebla, 2005; Pág.14 consultado en: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ldin/hernandez\\_r\\_ia/capitulo4.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/hernandez_r_ia/capitulo4.pdf) el 2 de febrero de 2008.

<sup>38</sup>José Guillermo, Vallarta Plata; El Municipio en México; pág. 552. Consultado en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/22.pdf> el 2 de Febrero de 2008.

base esencial que tiene el Municipio actual, plasmado en su artículo 115 y que continúa vigente y, para su mejor funcionamiento, ha tenido reformas como respuesta a las nuevas exigencias y la constante transformación del entorno de la sociedad.

### **1.5 Sustento Jurídico del Municipio.**

Es importante señalar que el orden jurídico es el marco donde se fijan las reglas y lineamientos que debe aplicar el Municipio para conservar un desarrollo pacífico entre las autoridades y la sociedad y dentro del cual debe dirigir su gestión. Este marco jurídico se integra por:

#### **1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Es el ordenamiento principal de nuestro país a nivel federal y en específico en su artículo 115 constitucional, donde se presenta la base para tomar como referencia en los niveles estatal y municipal, este último a través de reglamentos locales.

#### **2 Constitución Política Estatal.**

El ámbito de su competencia es estatal y establece en su contenido las bases existentes a nivel federal; de principio marca que el Ayuntamiento puede expedir y emplear la reglamentación necesaria para su correcta administración.

#### **3 Ley Orgánica Municipal.**

También es estatal debido a que en los estados se necesita una base esencial para que se rija lo local y por lo tanto, se requiere una especificación más detallada, además de contar con una cantidad amplia de Municipios en cada estado; así como otras leyes derivadas del orden estatal como lo es la Ley de Hacienda Municipal.

#### **4 Bando de Policía y Buen Gobierno.**

Pertenece al ámbito municipal y en éste se especifica lo relacionado a los servicios del Ayuntamiento, su administración, los derechos y obligaciones de cada beneficiario que lo recibe, así como la infracción correspondiente si lo afecta.

## 5 Reglamentos Municipales.

Se encargan de reglamentar específicamente cada servicio o factor que incida directamente en el Ayuntamiento y sirve para lograr su ejercicio eficiente.

### **1.6. Servicios Públicos Municipales.**

Los servicios nacen de la necesidad de una demanda de usuarios o en otros términos de la población que requiere la satisfacción de exigencias vitales para lograr un nivel de vida estable y en donde las autoridades juegan el papel de gestor y supervisor de atender dicha carencia.

Bielsa afirma que es “toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía”.<sup>39</sup>

El profesor Alcides Greca formula la siguiente definición de servicio público: “es toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la Administración Pública, o indirectamente por los particulares mediante concesión, arriendo a una simple reglamentación legal, en la que se determine las condiciones técnicas y económicas en las que debe presentarse, a fin de asegurar su menor costo, efectividad, continuidad y eficacia”.<sup>40</sup>

Debido a la variación de servicios prestados en cada Municipio, es necesario una clasificación, por lo que a continuación se presenta la realizada por el maestro Gustavo Martínez Cabañas, con la siguiente estructura: “a) Servicios educativos; b) Servicios asistenciales; c) Servicios urbanos: Agua Potable, Drenaje y

---

<sup>39</sup> Rafael, Bielsa; Principios de Derecho Administrativo; Buenos Aires, El Ateneo, 1947; p.38.

<sup>40</sup> Alcides, Greca; Derecho y Ciencia de la Administración Municipal: Tomo III; 2da.; Ed. Santa Fe; Argentina, 1943; p.194.

alcantarillado, Alumbrado Público, Parques y Jardines, Limpia, Mercados, Rastros, Panteones y Transporte Público y por último, d) Servicios de seguridad pública.”<sup>41</sup>

Con base en la normatividad vigente, en la actualidad se encuentra lo referente a servicios públicos municipales en la fracción III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **1.6.1 Clasificación de los Servicios públicos.**

De acuerdo con la competencia de las autoridades que desempeñan los servicios públicos, se pueden clasificar así:

- a) “Servicios públicos prestados por la Federación.
- b) Servicios públicos prestados por los Estados de la Federación.
- c) Servicios públicos prestados por los Municipios.
- d) Servicios públicos prestados por organismos internacionales”.<sup>42</sup>

De dichas clasificaciones, las primeras tres se prestan directamente por cada una de las autoridades correspondientes a su ámbito de gestión o se autoriza la concesión al particular para realizar el correspondiente servicio.

### **1.6.2 Características de los Servicios públicos.**

Entre las características que se toman en cuenta para realizar los servicios públicos, se pueden percatar las siguientes:

---

<sup>41</sup>Gustavo, Martínez Cabañas; La Administración estatal y municipal de México; México, INAP, BANOBRAS; 2da Ed.; 1992, p.133.

<sup>42</sup> Miguel, Galindo Camacho; Derecho Administrativo; Tomo I; 3ra Edición; México; Editorial Porrúa; 2000; p.122.

“1º. Exclusivos: son aquellos que solamente puede prestar la Federación.

2º. Servicios concurrentes con los particulares: son los servicios que debiéndolos prestar la Federación de manera directa, puede, sin embargo, concesionarlos a los particulares u otorgarles a éstos la autorización correspondiente para que puedan prestarlos.

3º. Servicios concurrentes con las demás entidades, locales y municipales. Lo anterior significa que, independientemente, de que cada una de las autoridades mencionadas: federales, estatales y municipales, presten servicios públicos propios de su competencia, existen servicios públicos en cuya prestación concurren estas autoridades, como son por ejemplo los servicios de educación, de salubridad o salud pública, turismo, caminos, etc.

4º Servicios públicos municipales. Son aquellos que prestan los Municipios y entre los cuales quedan comprendidos el servicio de agua potable, de drenaje, de jardines, de cementerios, de diversiones públicas, etc., inclusive de educación en la esfera que le corresponde, así como las concurrentes en materia de educación y salud pública, etcétera.

5º Servicios internacionales. Son aquellos que se prestan en diferentes áreas por la Organización de las Naciones Unidas, que se llevan a cabo a través de convenios entre ésta y los Estados que reciben esas prestaciones de servicios.”<sup>43</sup>

Una vez establecidos de manera clara los conceptos básicos relacionados con el Municipio, la investigación se centrará en el entorno local del servicio de alumbrado público y semaforización en el Municipio de Puebla, en donde existe la necesidad de una amplia cobertura y eficiente funcionamiento.

### **1.6.3. Modos de prestar el servicio público.**

---

<sup>43</sup> Miguel, Galindo Camacho; Op. cit. pp.123-124.

“Los modos o maneras relacionados con la prestación de servicios públicos son una consecuencia de las mismas necesidades colectivas y de ello es el producto de la propia actuación de los sectores público, social y privado, de la administración directa o indirecta de la administración pública, de la regulación constitucional en forma privativa y con el carácter de monopolios de algunos servicios públicos a favor de la Federación, de la coordinación de esfuerzos entre las autoridades federales, estatales, municipales y de los particulares, y de las propias exigencias políticas, económicas, sociales y culturales del pueblo mexicano”.<sup>44</sup> Por lo tanto, se encuentran los siguientes modos de gestionar el servicio público:

- a) “Administración directa de los servicios públicos. Como lo es la prestación del servicio público de agua, drenaje, de alcantarillado, de telégrafos. A todos éstos y varios más deben agregarse los servicios que exclusivamente presta la Federación.
- b) Servicios públicos que prestan los particulares por medio de la concesión. Por ejemplo los servicios de transportes, los servicios de radio y televisión, de teléfonos, etcétera.
- c) Los servicios públicos prestados por medio de la autorización. Ejemplo de ellos son los servicios de educación que prestan los particulares con fundamento en la fracción VI del artículo 3°. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- d) Los servicios públicos prestados por descentralización de servicio. Ejemplo de estos servicios son los prestados en materia educativa por las universidades e instituciones de educación superior similar no impartida por el Estado, es decir, de instituciones autónomas.

---

<sup>44</sup> Narciso, Sánchez Gómez; Primer Curso de Derecho Administrativo; México, Edit. Porrúa; 1998; p.56.

- e) Servicios públicos prestados por empresas de economía mixta o empresas privadas de interés público. Como la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S.A., la prestada por la empresa Altos Hornos de México, S. A.
- f) Servicios públicos subvencionados. Son aquellos que prestan los particulares que aportan dinero para ello, pero que no tienen suficiente para la administración del servicio, por lo que reciben ayuda del Estado, por medio de subsidio, subvenciones, exenciones de pago de impuestos, etc., para cumplir con el cometido que se plantea.
- g) Otras formas de servicios públicos e instituciones públicas, privadas o mixtas. Como ejemplo de estos servicios tenemos a los servicios públicos de estacionamientos de vehículos, por fideicomisos, fondos y otras formas similares”.<sup>45</sup>

Bajo este horizonte, se entraría en el modo b, al hacer presente en un apartado posterior de la presente investigación, la concesión a un particular o en otros términos, a la empresa Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado Público S.A. de C. V. para prestar el servicio de alumbrado público y semaforización.

Pero antes de pasar a la concesión, se tratará a la Nueva Gestión Pública que entra en el contexto de la búsqueda por una modernización de la administración a nivel municipal.

### **1. 7 La Nueva Gerencia Pública en el ámbito municipal.**

Al ir transformándose el entorno en el cual se desarrollan los Municipios en México, se ven inmersos en una modernización de sus procesos administrativos, que demanda nuevos modelos de gestión, entre los cuales se encuentra: La

---

<sup>45</sup> Miguel, Galindo Camacho; Op. cit. pp.124-125.



Nueva Gerencia Pública la cuál tiene como una de sus propuestas: “que la empresa privada juega un papel pedagógico para la administración pública, cuyas lecciones significan el buen manejo en si mismo. Simplemente consiste en la aplicación de la sabiduría del manejo convencional y las técnicas concomitantes al sector público, unidas a la planeación, la organización y el control. La aplicación del buen manejo produce organizaciones excelentes; estas organizaciones son aquellas que no tienen solamente un desempeño con altos niveles de rentabilidad, sino que son también innovativas y proveen seguridad de empleo, así como valiosos productos y servicios al consumidor”<sup>46</sup>

Por lo tanto, se plantea que la administración pública “ puede ser una organización excelente si aprende cuatro lecciones dictadas por la administración de negocios: primera lección: enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; segunda lección: practicar un liderazgo efectivo y desechar la dirección tradicional; tercera lección: fomentar la innovación en todos los niveles de la organización; y cuarta lección: mejorar las relaciones con los clientes externos”<sup>47</sup>.

Por consiguiente, se puede comprender que una de las facetas de la Nueva Gerencia Pública es la presencia del sector privado a lo público; de principio, el término de privatización se abordará con una visión simple, comprendida por Patrick Dunieavy “por privatización entiendo estrictamente la transferencia permanente de actividades de producción y servicios previamente desempeñados por burocracias de servicios públicos, hacia firmas privadas u otras formas no-públicas de organización, así como a grupos privados”.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Duncan, Jack; Ginter, Peter and Stuart Capper; “Excelence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector”; United State, Public Administratión, Num. Vol. 73, Spring;1991; pp.77-99.

<sup>47</sup> Ibid. pp. 75-99.

<sup>48</sup> Patrick, Dunieavy; Explaining the Privatization Boom: Públic Choice Versus Radical Approach”; Londres, Public Administration. Vol. 64, num. 1. 1986, pp. 13-34.

Otra concepción de privatización es: “el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes”.<sup>49</sup>

Esta visión tiene desde luego sus limitantes, toda vez que no se trata de un mero trasplante, sino que se debe ver como una adaptación a las necesidades y naturaleza de las administraciones públicas, en este caso en el ámbito municipal.

Por su parte, Omar Guerrero hace una distinción de las dos etapas de privatización que es indispensable tener en cuenta: “La exprivatización consiste en el proceso por el cual la administración pública trasfiere la producción de bienes y servicios a la empresa privada. La endoprivatización, por su parte, es la sustitución de la gestión de los asuntos públicos por la idea, la metodología y la técnica del espíritu empresarial privado. En contraste con la exprivatización, en la cual el manejo público es el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado, en la endoprivatización ese manejo se convierte en el objeto de la transacción mercantil. En tanto la exprivatización incide en el qué de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el cómo”.<sup>50</sup>

Bajo estas variantes, se puede tener claro que la endoprivatización puede ser favorable, ya que la experiencia de la empresa privada en lo que compete a las técnicas y métodos para el desempeño de acciones pueden fortalecer la ejecución de las obras y prestación de servicios correspondientes al Municipio. Aunque también puede ser perjudicial la importación de las herramientas de la empresa privada, si no cumple con las expectativas requeridas a favor de la población.

En suma, la endoprivatización pueden ser aplicable de manera exitosa a condición de que se adapte a la diversidad existente en los Municipios; sin embargo, también hay una tendencia al fracaso si no se toma en cuenta el contexto y las

---

<sup>49</sup> Savas, E. S. ; Privatización la clave de un mejor gobierno; México, Ediciones Gernika; 1989; pág. 17.

<sup>50</sup> Omar, Guerrero; Del Estado Gerencial al Estado Cívico. México, Universidad Autónoma del Estado de México, y Miguel Ángel Porrúa, Librero y Editor. 1999. pp. 45-46.

características distintivas del Municipio a aplicarse. Se debe tener en cuenta los escenarios a suscitarse si llegará a fracasar o colocar en riesgo el patrimonio con el que cuenta el Municipio. Además de la existencia de carencias en áreas de funcionamiento simples y que son una pieza medular, como son los servicios públicos.

La exprivatización por su parte, muestra una separación completa de las actividades de gobierno a manos de la iniciativa privada, pero esto trae consigo un desempeño más favorable aunque eleva los costos de los servicios a los usuarios. Por lo cuál, tiende con el tiempo a ser favorable al ramo empresarial que lleva el servicio.

Dentro de las dos etapas de privatización, la que se entrelaza con el tema de investigación es la endoprivatización, al quedar en manos de la iniciativa privada la ejecución y cobertura de la infraestructura del servicio de alumbrado público y semaforización con la concesión, lo que tiempo después desembocó en la falta de una visión a lo que requería el Municipio de Puebla, poniendo en riesgo sus recursos económicos, ya que se debe estar consciente de la existencia de factores negativos como lo son: un austero seguimiento de las acciones realizadas por la empresa concesionaria, además de la falta de un acercamiento de la población con las autoridades municipales para atender las fallas detectadas en el servicio concesionado; así como, considerar la búsqueda de opciones para gestionar los servicios públicos municipales y tal vez, podrían ser favorables las características de la endoprivatización, si existe una adaptación a los requerimientos del ámbito municipal.

Teniendo como ejemplo de la Nueva Gerencia Pública, la endoprivatización en el siguiente subcapítulo se abordará los aspectos fundamentales de una concesión que tiene similitudes con esta tendencia de modernización de la administración pública local.

### **1.8. Concepto de Concesión.**

La concesión sirve como una herramienta funcional para auxiliar la gestión municipal, al permitir que se autorice al particular el desempeño de las acciones correspondientes del servicio público u obra para el mejoramiento del Municipio y en donde la autoridad representativa sirve como inspector de la obra o servicio público a realizarse.

La palabra concesión “viene del latín *concesio*, de *concedere* término genérico que califica diversos actos por los cuales la administración confiere a personas privadas ciertos derechos o ventajas especiales sobre el dominio del Estado o respecto del público, mediante sujeción a determinadas cargas u obligaciones. La mayoría de las veces tales derechos y ventajas implican el ejercicio de ciertas prerrogativas administrativas”.<sup>51</sup>

La concesión del servicio público es: “un modo de gestión indirecta en virtud del cual, la Administración concede mediante un contrato administrativo, en principio, a una persona privada y excepcionalmente a otras personas públicas, la explotación de un servicio durante un tiempo determinado, que ésta asume bajo su responsabilidad y riesgo, estableciéndose como remuneración una cantidad de dinero denominada tarifa, que le pagan los usuarios.”<sup>52</sup>

La concesión es, entonces, “un contrato en todos sus aspectos y contenido, de estructura homogénea y única, lo que no obsta a que el ente concedente, en ejercicio de sus prerrogativas, introduzca las modificaciones legítimas que estime pertinentes, incluso en la organización y funcionamiento del servicio”.<sup>53</sup>

La concesión de un servicio público es “un contrato porque el Estado encomienda a una persona física o jurídica, privada o pública, la organización y la prestación

---

<sup>51</sup> Andrés, Serra Rojas; Derecho Administrativo; Segundo Curso, México, Ed. Porrúa, 2000; p. 385.

<sup>52</sup> Víctor Rafael-Mendible, Hernández; La concesión de los servicios públicos y la concesión de las obras públicas; Venezuela, Revista 113, Publicaciones Jurídicas Venezolanas.

<sup>53</sup> Jorge, Sarmiento García; Concesión de los servicios públicos; Buenos Aires; Ciudad Argentina, 1999; pp. 104-105.

de un servicio público por un determinado lapso. Esta persona “concesionario” actúa por su propia cuenta y riesgo. La labor se redistribuye con el precio o tarifa pagado por los usuarios o con subvenciones y garantías otorgadas por el Estado, o con ambos medios a la vez”.<sup>54</sup>

El “concedente es quien otorga la concesión, concesionario es a quien la misma es otorgada”.<sup>55</sup>

El concedente “es en principio una entidad estatal (Nación, provincias, municipalidades u otras entidades descentralizadas), y requisito esencial para otorgar una concesión es la competencia”.<sup>56</sup>

El concesionario puede ser “una persona física o jurídica, privada o pública. Generalmente las concesiones se otorgan en razón de los grandes capitales y de la organización que requieren los servicios a sociedades; pero en servicios que pueden ser explotados con pequeños capitales (como el transporte de pasajeros) nada impide que una persona física sea el concesionario”.<sup>57</sup>

### **1.8.1. Tipos de Concesiones.**

De acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes que de ella se derivan, las concesiones “pueden ser de servicio público; para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes del dominio

---

<sup>54</sup> Roberto, Dormí; Derecho Administrativo; 8va. Edición; Buenos Aires; Ciudad Argentina; 2000; p. 464.

<sup>55</sup> Jorge, Sarmiento García; Op.cit. p. 106.

<sup>56</sup> Ibid, p. 108.

<sup>57</sup> Ibid, pp. 108- 109.

público de la federación; y de obra pública; las dos primeras establecidas en la Carta Magna y la última contemplada en diversas leyes administrativas”.<sup>58</sup>

### **1.8.2. 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.

#### **a) Elementos Subjetivos de la Concesión.**

Son las partes que intervienen: “la autoridad que otorga la concesión, el concesionario y, en el caso de los servicios públicos, el usuario”.<sup>59</sup>

La autoridad concedente “es el jefe del Ejecutivo, que la otorga a través de sus dependencias; el concesionario es una persona física o moral, que debe tener la capacidad jurídica, técnica y financiera para realizar el objeto de la concesión”.<sup>60</sup>

#### **b) Elementos objetivos de la concesión.**

En primer lugar, se encuentra la materia de la concesión, esto puede ser la prestación de un servicio público o el uso, el aprovechamiento y explotación de un bien del Estado, o también, la explotación de una obra pública. Por otra parte, se tienen los derechos del concesionario y se constituyen con el otorgamiento de la concesión, éstos no son palpables, se puede traducir en el aprovechamiento y realización de la obra o servicio a concesionar.

---

<sup>58</sup> Luís Humberto, Delgadillo Gutiérrez / Manuel, Lucero Espinosa; Compendio de Derecho Administrativo; 7ma. Ed. ; México; Edit. Porrúa; 2003.

<sup>59</sup> Miguel, Acosta Romero; Teoría General del Derecho Administrativo; México; 1984; pp.436-437.

<sup>60</sup> Delgadillo; Op. Cit. p. 385.

Las obligaciones del concesionario son “poner a funcionar el servicio público o usar, aprovechar y explotar los bienes o en su caso, la obra pública con su participación directa o indirecta mantener las condiciones conforme a las que fue otorgada la concesión; no transferir, no gravar, no traspasar o enajenar los bienes y el equipo afecto a la concesión, o sus derechos, sin el consentimiento de la autoridad y otorgar la garantía que proceda para asegurar su funcionamiento. Los plazos de la concesión varían mucho en cada caso, van desde 20 años en materia de transporte, 25 tratándose de explotación minera, 30 en radio y televisión, 50 en materia de agua e indeterminados en materia de educación. Generalmente, se establece la posibilidad de renovar los plazos.”<sup>61</sup>

### **1.8.3 Características de la concesión como un contrato administrativo.**

La concesión como un contrato administrativo tiene características de esa naturaleza:

1. “Bilateral y sinalagmático: porque ambas partes se obligan recíprocamente;
2. Oneroso: puesto que las ventajas que reporta a una de las partes, le son concedidas a ésta sobre la base de una prestación que esa parte ha hecho o prometido a la otra;
3. Consensual: ya que queda concluido con la manifestación de voluntad de las partes, no incluido en esto el hecho de que la concesión se otorgue, por lo común en forma escrita, ya que este recaudo se refiere a la prueba y no a la existencia del contrato, salvo disposición legal en contra.
4. Nominado: por ser un contrato designado e individualizado por la doctrina y también por las leyes administrativas que lo regulen.
5. Conmutativo: ya que todas las cuestiones comprendidas y establecidas en él, son ciertas y pueden ser objeto de apreciación inmediata, no desprendiendo su determinación de acontecimiento incierto alguno.
6. De ejecución sucesiva: puesto que sus prestaciones se llevan a cabo de manera continuada en la forma convenida por las partes.

---

<sup>61</sup> Ibid. pp. 386-387.

7. '*instuiti personae*': porque la concesión debe ser ejercida personalmente por el concesionario por su cuenta y riesgo, no pudiendo transferirse o cederse dicho contrato sin autorización del concedente."<sup>62</sup>

#### **1.8.4 Naturaleza jurídica de la Concesión.**

La definición de 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".<sup>63</sup>

##### **Acto contractual**

Esta postura marca que la concesión se efectúa por un acuerdo de voluntades entre el Estado y los particulares, por lo que se da la formalidad a través de un contrato donde se especifica en qué va consistir la gestión y ejecución del servicio público.

##### **Acto administrativo.**

La concesión es un acto que se considera como administrativo pero no se acepta la presencia de un contrato, ya que el bien o servicio a concesionar es de interés público, por lo tanto la administración no debe ceder, ya que tiene una superioridad al tener el control de estos bienes y servicios.

---

<sup>62</sup> Farrando (H.) Ismael/ Patricia R. Martínez; Manual del Derecho Administrativo; Buenos Aires; Edit. Depalma; 1996; pp. 438- 439.

<sup>63</sup> Miguel, Acosta Romero; op. cit. p. 466.



## **Acto mixto.**

De acuerdo con este punto de vista: “la naturaleza jurídica de la concesión corresponde a la de un acto administrativo; 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 Serra Rojas y Gabino Fraga.<sup>64</sup>

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

### **1.8.5 Caracteres de la concesión.**

Para entender cómo funciona una concesión se debe explicar los dos caracteres de la concesión: exclusivo y constitutivo.

#### **1) Carácter exclusivo.**

Se define como un traspaso de las facultades al particular para efectuar el desempeño de una actividad pública o servicio, en donde el ámbito representativo de gobierno conserva los derechos de titularidad por ser de esencia pública.

---

<sup>64</sup> Gabino, Fraga; Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1981; p.245 y Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, México, Ed. Porrúa, 1982; p.230.

## **2) Carácter constitutivo.**

Éste tiene un respaldo, al ser considerado un acto jurídico que se desemboca una situación jurídica, y por consiguiente, suscita a la presencia de obligaciones y derechos para las dos partes, por un lado el que concede y por el otro, el realizador de dicha concesión.

### **Control de la Administración Concedente.**

En sus niveles de gobierno, la administración pública tiene entre sus facultades el revisar que el concesionario lleve a cabo las acciones estipuladas en la concesión, para el funcionamiento eficiente del servicio, y bajo estos parámetros, la representatividad administrativa puede cancelar, quitar o declarar inexistente, en caso de que la concesión sea perjudicial para el interés público del Municipio.

En suma, la concesión es un proceso mediante el cual el Estado otorga a los particulares la facultad de gestionar servicios públicos, con el objeto de eficientar su prestación. A nivel municipal, la concesión juega un papel preponderante para el desarrollo en el ámbito de lo local; sin embargo, los resultados no siempre son los deseados tal y como se mostrará en el tercer capítulo.

## **CAPITULO SEGUNDO.**

### **MUNICIPIO DE PUEBLA.**

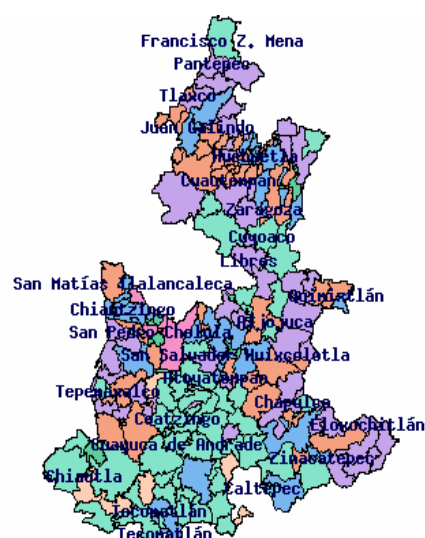
El objeto del presente capítulo, es presentar un panorama general del Municipio de Puebla. En primer lugar se hace un análisis sobre el estado de Puebla; en una segunda parte, se realiza una semblanza también general sobre el Municipio de Puebla, como lo es su ubicación, antecedentes, características, actividades económicas y estructura de gobierno con la finalidad de ubicar el contexto en el que se analiza la concesión del servicio de alumbrado público y semaforización.

#### **2.1. Estado de Puebla.**

##### **2.1.1 Ubicación del estado de Puebla a nivel nacional.**



Se localiza en la parte central y oriental de nuestro país, representa el lugar cinco sobre el nivel poblacional, su clima depende de la región, ya que existe una variabilidad de ecosistemas al ser cálido, húmedo y lluvioso dependiendo la temporada debido a los cambios climáticos, esta entidad convive en sus alrededores con los siguientes estados: Veracruz al Este, Guerrero y Oaxaca se localizan en el sur, y en la parte poniente se localizan Hidalgo, Morelos y el Estado de México que sirve de enlace para que se realicen intercambios comerciales con la zona metropolitana de la Ciudad de México.



Mapa Geográfico de los Municipios del Estado de Puebla.

El Estado de Puebla se divide en 217 Municipios y tiene una población de alrededor 5'383,133 según el INEGI hasta el 2005.<sup>65</sup> (ver Anexo 1).

### 2. 1. 2. Antecedentes.

Con respecto a la fundación del Estado de Puebla la leyenda dice: "los ángeles bajaron en sueños al obispo de Tlaxcala, y le señalaron el lugar donde había de fundar la nueva población. Se supone que en ese sueño, los ángeles trazaron con hilos de oro y plata las calles de Puebla. En recuerdo de ello, el escudo concedido por Carlos V a la ciudad consistía en una iglesia de cinco torres sostenida por dos ángeles. Alrededor de este motivo central se encontraba la leyenda *Devs mandavit sviv angelis de te vt cvstodevrovm in omnibvs tviv vis*, que significa *Dios mandó a sus ángeles para que te custodien en todos tus caminos*".<sup>66</sup>

Los antecedentes del Estado de Puebla y su Capital van de la mano, desde la

<sup>65</sup> INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.

<sup>66</sup> Consultado en Enciclopedia de Wikipedia: [es.wikipedia.org/wiki/](http://es.wikipedia.org/wiki/) el 8 de mayo de 2007.

colonia la entidad fue bautizada con el nombre de Puebla de los Ángeles el 16 de abril de 1531 y considerada una fuerte rival de la ciudad de México, además de considerarse como un lugar de privilegios y esplendor, nace como uno de los experimentos de la Nueva España.

Primero toma la figura de Ciudad, ya que surge por la presencia de españoles que debían tener un sitio intermedio para descansar del comercio del que formaban parte y tenían desde el puerto de Veracruz a la ciudad de México, lo que obligaba a llevar distancias largas, y así se convirtió en un lugar estable que sirvió para el descanso de los comerciantes y enlace para llegar al destino final donde se llevaran las operaciones comerciales y lograr una variedad de productos.

Por ello “los tan debatidos detalles de la fundación de la ciudad, adquirieron la categoría de piedras fundamentales para la reconstrucción de uno de los experimentos sociales menos comunes en la aventura de España en el Nuevo Mundo”.<sup>67</sup>

Al aumentar el crecimiento poblacional, trajo una desigualdad por el mestizaje, lo que generó una discriminación, “por lo que el 14 de febrero de 1550 el Ayuntamiento convino que los indígenas vivieran excluidos de la traza de los españoles. Hecho al que más tarde se sumó que ningún indígena, mestizo, mulato o negro en calidad de esclavo o libre, ocuparan tierras dentro de la ciudad sin tener antes una licencia especial para ello”.<sup>68</sup>

Al existir un contacto muy cercano con España se tomaron modelos para efectuar las ceremonias reales para los hombres más importantes de la Ciudad que eran miembros del Cabildo, pero cabe aclarar que estas celebraciones tenían que ser

---

<sup>67</sup>Julia, Hirschberg; La fundación de Puebla de los Ángeles. Mito y realidad", en Ángeles y constructores. Mitos y realidades en la historia colonial de Puebla (Siglos XVI-XVII), de Carlos Contreras Cruz y Miguel Ángel Cuenya (eds), BUAP, México, 2000.

<sup>68</sup>Miguel, Zerón Zapata; La Puebla de los Ángeles en el siglo XVII, Edición de Mariano Cuevas, México, Editorial Patria, 1945.

tan lujosas que “para 1708 el Cabildo había experimentado una aguda disminución en el número de sus miembros, una deuda impagable, y conflictos con el alcalde mayor, los regidores intentaron cumplir con sus responsabilidades con el monarca, manteniendo así el esperado nivel de decencia. En este contexto, decencia significaba el actuar de acuerdo con su posición social o, en alguna forma, comportarse con civilidad. Centrando la discusión en Francia y Alemania, el sociólogo Norbert Elias ha argumentado que durante la primera época del período moderno, civilidad significaba actuar de acuerdo a los dictados de la etiqueta de la corte, una manera de proclamarse, a sí mismo como miembro de los más altos peldaños de la sociedad”.<sup>69</sup>

Al planear una ceremonia pública, “la élite gobernante de Puebla se esmeraba en proveer el requerido nivel de ostentación, ya que la decencia lo demanda así”.<sup>70</sup>

La historiadora de arte Nancy Fee ha argumentado que a través de los emblemas de los arcos triunfales en la Puebla del siglo XVII, las élites: “elogiaban a España como una fuente de autoridad cultural y política, promovían y abanderaban la Ciudad de Puebla como la maravilla española privilegiada del nuevo Mundo”.<sup>71</sup>

Según Enrique Juan Palacios: “la parte edificada de la ciudad sólo cubría 423 hectáreas y al referirse al trazado urbano el autor reconocía que “la ciudad no ha rebasado todavía el área que le marcó su insigne fundador”. El número de manzanas registradas en 1902 apenas llegaba a 333. A diferencia de la ciudad de México, parece no haber existido en Puebla un proceso de creación de fraccionamientos y colonias a finales del porfiriato (administración dictatorial de Porfirio Díaz entre 1877 y 1911, exceptuando el período del Presidente Manuel

---

<sup>69</sup> Véase Norbert Elias, The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations, trans. Edmund Jephcott, Oxford, Blackwell Publishers, 2000 (1939). Versión en Español: El Proceso de la Civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas, traducción de Agustín García Cotarelo, Madrid, FCE de España, 1987, pág. 384, (sección de obras de Sociología).

<sup>70</sup> Como referencias de cómo el Cabildo planeaba sus ceremonias públicas de acuerdo a los dictados de la decencia véase “Libro que contiene los Patronatos de esta muy noble, muy fiel, y leal Ciudad de la Puebla de los Ángeles”, 1769, AMP, Libros Varios 20.

<sup>71</sup> Nancy Fee, “La Entrada Angepolitana: Ritual and Myth in the Viceregal Entry in Puebla de los Ángeles,” en *The Ameritas* 52, núm.3 (1995), 284.

González, entre 1880 y 1884) que fueran la base de la ampliación del espacio urbano”.<sup>72</sup>

Al concluir la independencia y promulgarse la Constitución de 1824, el antiguo territorio de la intendencia de Puebla fue elevado al rango de “ Estado Libre y Soberano de Puebla”, que es su nombre oficial.<sup>73</sup>

Ya en los noventas la ciudad de Puebla se caracteriza “por su tendencia a la expansión del área urbana y a la suburbanización. Por ello, a la fecha, en la ciudad se concentra aproximadamente el 35% de la población total del estado, el 60% de la inversión, el 55% de las industrias y el 50% del personal ocupado en tal actividad, además se concentra el 80% de los servicios educativos y el 90% de los bancarios. Esta concentración de servicios crea problemas como: crecimiento urbano desordenado, altos déficits de vivienda, infraestructura vial inconexa, desajustes en el uso del suelo, actividad industrial dispersa, especulaciones con el suelo y dificultad para dotar de empleos a la población rural proveniente del interior del estado”.<sup>74</sup>

### **2.1.3. Características.**

El estado de Puebla, según desglosa el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática en el 2005 tenía una población total de 5'383,133 personas, de los cuales de sexo masculino son 2'578,669 y del género femenino son 2'804,469 individuos.

Cuenta con” una población de 14 y más por condición de Actividad Económica, en referencia al Trimestre Enero a Marzo de 2006, en la cual la población

---

<sup>72</sup> Carlos, Contreras Cruz; La ciudad de Puebla, estancamiento y modernidad de un perfil urbano del siglo XIX, Cuadernos de la Casa Presno, Centro de Investigaciones Históricas y Sociales. Universidad Autónoma de Puebla, 1986; p. 58.

<sup>73</sup> Consultado en: “<http://es.wikipedia.org/wiki/>” el 8 de mayo de 2007.

<sup>74</sup> Juan Francisco, Salamanca Montes; Puebla (México): Una ciudad histórica ante un futuro incierto; Barcelona, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales; 1997.

desocupada: representa el 3.8% de 84,606 y ocupada con un 96.4% que equivale a 2'241,017 personas.

Por sectores productivos, se encuentran realizando actividades 2'241,017 personas, bajo esta perspectiva se tiene la siguiente división:

Sector primario: 541,998 personas en donde se realizan actividades como la agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca, presentando el 24.2%

En cuanto al sector secundario lo realizan aproximadamente 606,660 personas de los cuales la Industria Extractiva y de la Electricidad se dedican 11,087 representando 0.5%. En cuanto a la Industria Manufacturera, son 447,200 de los cuales equivale a un 20.0%. Por último, tenemos a la Construcción que tiene un porcentaje del 6.6, el cual cuenta con 148,373.

En lo que se refiere al sector terciario, se concentran 1, 087, 606 personas, de los cuales el comercio tiene 430, 74 equivalente al 19.2%, dedicados a restaurantes y servicios de alojamiento se encuentran 86,720 personas con porcentaje del 3.9, mientras que a los transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento lo llevan a cabo 102,788 representando el 4.6%. Dedicados a los servicios financieros, profesionales y corporativos hay 75, 060 individuos con un 3.4%. Por otra parte, con servicios sociales hay 144,576 de los cuales tiene un 6.5% y en cuanto servicios diversos tiene 187,917 personas con 8.4%. Por último tenemos al Gobierno y Organismos internacionales: 59,803 con un 2.7% y no especificado: con 4,753".<sup>75</sup>

Puebla ocupa el lugar 5 a nivel nacional por su número de habitantes. 71 % de la población es urbana y el 29% de la población es rural.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Información consultada en el INEGI, Anuario Estadístico de Puebla, Tomo I y II, Edición, 2006, pp. 848-858.

<sup>76</sup> INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.



<b>Comparativo de la población del Estado y Municipio de Puebla<sup>77</sup></b>			
<b>Año</b>	<b>Estado</b>	<b>Municipio</b>	<b>Municipio / Estado</b>
1960	1,973,834	289,049	14.6
1970	2,508,226	499,636	19.9
1980	3,347,685	772,908	23.1
1990	4,624,365	1,222,569	26.4
2000	5,070,346	1,346,176	26.7
2005	5,383,133	1,485,941	28.0

En el estado de Puebla la cobertura de los servicios públicos más importantes es la siguiente: “en cuanto agua potable 205 de los 217 Ayuntamientos tienen cuando menos una fuente de abastecimiento de agua potable ya sea pozo profundo, manantial u otras. Además existen 1,250 sistemas de distribución de agua potable, proporcionando el servicio a 632,250 tomas domiciliarias y teniendo hasta 1995, 1,242 localidades con el servicio. Actualmente el Estado de Puebla tiene 442 sistemas de drenaje y alcantarillado, mismos que cubren el servicio en 430 localidades del Estado. En unidades de recreación y esparcimiento el Estado de Puebla cuenta con 76 jardines vecinales, 149 centros deportivos, 32 parques infantiles, 52 cines, 11 teatros, etc”.<sup>78</sup>

El estado “tiene una superficie de 116.0 hectáreas de los tiraderos de basura a cielo abierto, 81.0 hectáreas de superficie de los rellenos sanitarios, como un volumen de recolección de basura de 1086.7 toneladas y se cuenta con 259 vehículos recolectores. En cuanto a seguridad y orden público 27 de los Ayuntamientos tienen este servicio, contando con 36 agencias del Ministerio Público del fuero común, 59 agentes del Ministerio Público del fuero común, 9

<sup>77</sup> Población y Vivienda de 1970, 1980, 1990, 2000 y 2005 con base al II Censo de Población y Vivienda 2005. INEGI.

<sup>78</sup> Consultado en la Enciclopedia: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/puebla/infr.htm> consultado el 3 de mayo de 2007.

agencias del Ministerio Público del fuero federal y 9 agentes del Ministerio Público federal”.<sup>79</sup>

Se debe destacar que a nivel estatal, no hay un fuerte impulso en la ejecución y auge de las actividades primarias, dejando de lado definitivamente las que corresponden a la agricultura, ganadería, que continúan como un objetivo del gobierno federal a impulsar, por lo que se debe implementar las herramientas tecnológicas y de capacitación para lograr cosechas de primera calidad y ganado competitivo, siendo rentable para el productor que tiene ganancias poco redituables, aunque en ocasiones influyen negativamente factores externos como lo son los cambios climáticos en los que no se puede actuar, sólo se opta por prevenir los posibles daños.

Otro factor a considerar en el desarrollo del estado, es una inversión costosa que obliga a subir los precios dejando en desventaja a los productores estatales con competidores extranjeros que producen a escala y generan una mayor oferta a menores precios, lo que produce una competencia desleal y menores índices de producción que impactan en lo nacional.

Entre sus vías de comunicación se engloba el ramo carretero donde hasta el 2005, representa la siguiente estructura: “el 5.0 % corresponde a terracería, 52.6% corresponde a caminos revestidos y 42.4% a pavimentados. La red carretera federal y estatal de cuota es de 284.3 Km. de los cuales 251.7 Km. son federales y 26 Km. estatales y 7.6 Km. Particulares. En cuanto a la red ferroviaria, se cuenta con 772.10 Km. de longitud, sobre el transporte aéreo, cuenta con dos Aeropuertos y 17 Aeropistas en el interior de la entidad. En cuanto al servicio de pasajeros cuenta con 10 terminales definitivas, entre las que destaca la central de

---

<sup>79</sup> Idem.

autobuses de pasajeros (CAPU) y terminales en los Municipios como: Matamoros, Atlixco, Teziutlán, Tehuacán; así como 15 terminales provisionales”.<sup>80</sup>

#### **2.1.4. Actividades económicas.**

En esta entidad se realizan una serie de actividades económicas, por lo que se debe reconocer que Puebla se sigue identificando como un estado con una riqueza forestal inmensa pero que actualmente fue transgredida por la tala no planeada y en la mayoría de las ocasiones, clandestina lo que afecta los recursos naturales con los que cuenta; sin dejar de lado la agricultura, en donde se deben emplear técnicas de sustentabilidad que no dañen las tierras de siembra al darles uso inadecuado, disminuyendo con ello la calidad de las cosechas y dando como resultado, una elevación de los costos al consumidor, además de no contar con los equipos modernos que fortalezcan su desarrollo.

Por otra parte, se tiene al sector ganadero que se encuentra en desventaja con las empresas trasnacionales e internacionales que insertan su mercancía en el mercado interno nacional y dejan en pérdidas desfavorables a los pequeños productores estatales, lo que produce una carestía y motiva el desinterés de los poblanos a desempeñar este sector, ya que la inversión que hacen en ocasiones no es equitativa y las ganancias no cumplen con las expectativas de lograr un nivel de vida factible.

En la agricultura del Estado de Puebla “se dispone una superficie laborable superior a un millón de hectáreas, de las cuales sólo 11% es de riego, que en su mayor parte se realiza por gravedad, ya sea de presas o de pozos profundos y en menor medida, por aspersión. Desde el punto de vista técnico, la reducida superficie regada es una de las dificultades más evidentes de la agricultura poblana. Por otra parte, en las tierras de temporal prevalece el minifundio. Del total

---

<sup>80</sup> Consultado en <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/puebla/infr.htm> el 4 de mayo de 2007.

de unidades de producción agrícola, un elevado porcentaje tiene una superficie menor a cinco hectáreas”.<sup>81</sup>

La pesca cada vez disminuye más en el estado, en parte a la falta de espacios para su práctica, y por otra parte, la contaminación de los mismos espacios en que se efectúa.

En la cacería aunque también se lleva a cabo, se encuentra como una nueva alternativa para combatir la caza de especies como zorros y martuchas en peligro de extinción en el estado, el “impulso al sector cunícola, al aparecer 40 productores de 27 Municipios, entre ellos Santa Rita Tlahuapan, Santa Catarina Tlaltempan y San Martín Texmelucan, las pieles de conejo se ofrecen transformadas en finas prendas de vestir y a su vez, sirven para disminuir la desnutrición consiguiendo no afectar la fauna en los bosques y selvas”.<sup>82</sup>

La Industria ocupa el segundo lugar, en ésta se aplican tecnologías, principalmente en el sector automotriz y mueblero, mientras que el sector textil va en declive, al no innovar en sus técnicas de fabricación.

“La composición de la industria manufacturera en el estado presenta notorias desigualdades: el 95.5% de los establecimientos censados son microempresas; el 3.5% son pequeñas; el 0.7% medianas; y sólo el .03% son grandes empresas, que obtienen el 63% de los ingresos totales y dan ocupación al 30% de los trabajadores ocupados en la actividad industrial.”<sup>83</sup>

En el comercio y los servicios, destacan principalmente en el área metropolitana de la Ciudad de Puebla, en este rubro se contemplan los hoteles y restaurantes; entre las actividades comerciales se encuentran la compra-venta de maquinaria y automotriz, dejando en segundo término los productos de consumo alimenticio.

---

<sup>81</sup> Información consultada la monografía de [www.lomelin.com.mx/oferta/monografias/puebla/puebla](http://www.lomelin.com.mx/oferta/monografias/puebla/puebla) el 10 de marzo de 2007.

<sup>82</sup> Francisco, Rivas; [Aprovechan Conejos empresas poblanas](#); aparece el 7 de Mayo de 2007 en la Sección Nacional del Periódico Reforma. México.

<sup>83</sup> Información consultada la monografía de [www.lomelin.com.mx/oferta/monografias/puebla/puebla](http://www.lomelin.com.mx/oferta/monografias/puebla/puebla) el 10 de marzo de 2007.

El turismo es un sector que lamentablemente no se le ha otorgado una inversión de gran magnitud, ya que posee zonas arqueológicas y coloniales, aunados a su riqueza gastronómica, convierten al estado como un patrimonio nacional y lo colocan como un atractivo tanto para los turistas internacionales como para cualquier visitante nacional que tenga el deseo de conocer más sobre la esencia de nuestra cultura y lo que actualmente es el país.

### **2.1.5 Gobierno.**

El Estado de Puebla está conformado por sus tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, que se encuentran localizados en el Municipio de Puebla que toma el papel de sede.

Como figura autoritaria y representativa del gobierno del estado de Puebla, se visualiza al gobernador del estado: “es electo cada 6 años y toma posesión el día 15 de Enero siguiente a la elección. Éste rinde su informe el 15 de Enero de cada año”.<sup>84</sup>

En el poder ejecutivo funge como figura principal de autoridad representativa el gobernador del Estado de Puebla y éste a su vez, cuenta con el apoyo de dependencias que tienen acciones en específico en donde actuar, este poder se encuentra conformado por las siguientes dependencias a nivel estatal:

- Secretaría de Gobernación (SEGOB).
- Secretaría de Cultura (SC).
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).
- Secretaría de Desarrollo Social (SDS).
- Secretaría de Desarrollo Rural (SDR).
- Secretaría de Desarrollo, Evaluación y Control de la Administración Pública (SEDECAP).
- Secretaría de Turismo (SETUR).

---

<sup>84</sup> Información consultada en la página electrónica:  
[http://www.emexico.gob.mx/work/EMM\\_1/Puebla/21000i.htm](http://www.emexico.gob.mx/work/EMM_1/Puebla/21000i.htm) el 17 de mayo de 2007.

- Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO).
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDUOP).
- Secretaría de Educación Pública (SEP).
- Secretaría de Finanzas y Administración (SFA).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SMRN).
- Secretaría de Salud del Estado de Puebla (SSEP).
- Secretaría de Seguridad Pública (SSP).
- Secretaría de Trabajo y Competitividad (STC).
- Procuraduría del Ciudadano (PC).
- Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla (PGJ) y .
- Consejería Jurídica (CJ).<sup>85</sup>

### **Poder Legislativo del estado de Puebla.**

El Poder Legislativo del Estado de Puebla “se deposita en una asamblea de Diputados que se denomina Congreso del Estado, integrado por 41 Diputados. La residencia del Congreso del Estado ésta en la ciudad de Puebla, celebrando sus sesiones en el Palacio del Poder Legislativo; se renueva en su totalidad cada tres años y comienza a funcionar el día quince de enero del año siguiente al de la celebración de las elecciones”<sup>86</sup>. Cuenta con 26 diputados uninominales y 15 plurinominales. Se debe mencionar que se encuentran 20 comisiones y comités conformados en el Congreso del Estado de Puebla.

### **Comisiones Generales del Congreso del estado de Puebla de la LVI Legislatura.**

- Gran Comisión.

---

<sup>85</sup> Portal electrónico del Gobierno del Estado de Puebla:  
<http://www.puebla.gob.mx/puebla/gobiernoMenuDir.jsp> el 7 de agosto de 2007.

<sup>86</sup> Portal del Congreso del Estado de Puebla:  
[http://www.congresopuebla.gob.mx/introduccion\\_congreso.phpel](http://www.congresopuebla.gob.mx/introduccion_congreso.phpel) el 7 de agosto de 2007.

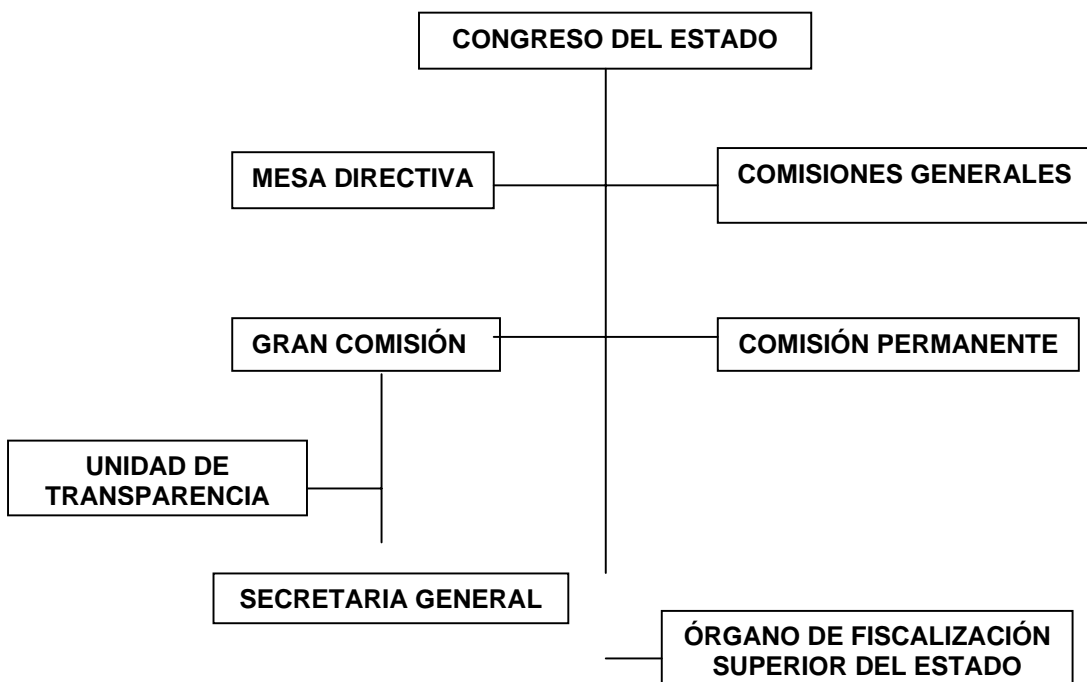
- Comisión de Gobernación, Justicia y Puntos Constitucionales.
- Comisión de Hacienda Pública, Patrimonio Estatal y Municipal.
- Comisión de Desarrollo Rural.
- Comisión de Desarrollo Social.
- Comisión de Comunicaciones y Transportes.
- Comisión de Salud y Grupos con Capacidad Diferenciada.
- Comisión de Educación, Cultura y Deporte.
- Comisión de Trabajo, Competitividad y Previsión Social.
- Comisión de Derechos Humanos.
- Comisión de Equidad y de Género.
- Comisión de Asuntos Indígenas.
- Comisión Inspectoradora del Órgano de Fiscalización Superior.
- Comisión de Seguridad Pública y Protección Civil.
- Comisión de Desarrollo Económico y Turismo.
- Comisión de Desarrollo Urbano y Turismo.
- Comisión Instructora.
- Comisión de Migración y Asuntos Internacionales.
- Comisión de Asuntos Municipales.
- Comisión de Transparencia y Acceso a la Información Pública.<sup>87</sup>

#### **Comités del Congreso del estado de Puebla de la LVI Legislatura.**

- Comité de Archivo y Biblioteca.
- Comité de Administración del Patrimonio y de los Recursos Materiales, Técnicos y Humanos.
- Comité de Asuntos Editoriales y Crónica Parlamentaria.
- Comité de Gestoría y Quejas.
- Comité de Informática.
- Comité de Comunicación Social.<sup>88</sup>

---

<sup>87</sup> Se encuentra en la página del Congreso consultada el 4 de octubre de 2007.  
[http://www.congresopuebla.gob.mx/comisiones\\_comites.php](http://www.congresopuebla.gob.mx/comisiones_comites.php)



**Estructura Orgánica del Congreso del Estado de Puebla.<sup>89</sup>**

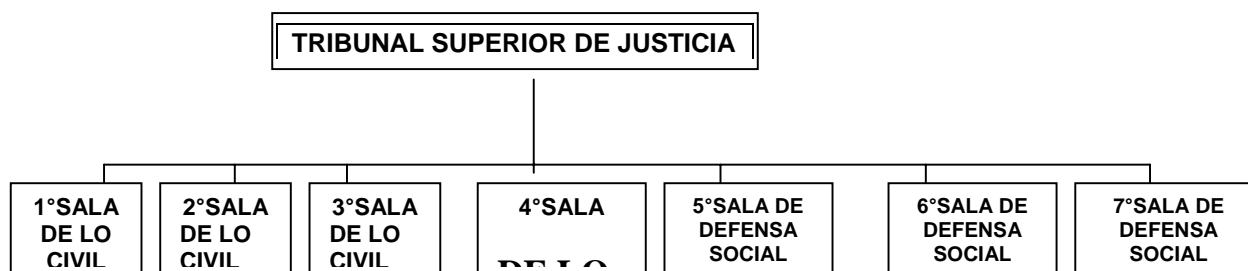
<sup>88</sup> Se encuentra en la página consultada el 5 de Octubre de 2007:[http://www.congresopuebla.gob.mx/comisiones\\_comites.php](http://www.congresopuebla.gob.mx/comisiones_comites.php)

<sup>89</sup> Se encuentra en la siguiente dirección electrónica:  
<http://www.congresopuebla.gob.mx/Transparencia/estructura.htm> el 10 de octubre de 2007.



## Poder Judicial del Estado de Puebla.

Éste se deposita en el Honorable Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla y para la gestoría de los asuntos relacionados a este poder, se conforma:



90

Contando con el siguiente equipo: “Presidente que dura un año, 2 Secretarios: uno de acuerdos y el otro adjunto, Oficial Mayor, Dilegenciario, Archivista, 9 Taquimecanógrafos, Comisario, Jefe de Archivo Judicial, 2 Taquimecanógrafos sólo para el Archivo y otro, Comisario para el archivo. A su vez, el Tribunal funciona en pleno o Salas. El pleno se forma por los magistrados que integran las salas; el Presidente del tribunal y el Secretario del propio tribunal. Las facultades se describen en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Las Salas están constituidas por un número igual e impar de magistrados, formado por los magistrados que integran la sala respectiva. El Presidente de la Sala es elegido por votación de los magistrados de la Sala. Hay un Secretario de estudio por cada magistrado, un Secretario de acuerdos, Oficial mayor, además de un Auxiliar del Oficial Mayor, Dilegenciario, 5 Taquimecanógrafos y Comisario. Sus facultades son descritas en los artículos 33, 34 y 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado. Las funciones de las Salas de lo civil están descritas en el artículo 33 de la misma ley. Las funciones de las Salas de defensa social están descritas en el artículo 34 de la misma ley. Las funciones de las salas de lo

<sup>90</sup> Este organigrama del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla aparece en la página electrónica: [http://www.emexico.gob.mx/work/EMM\\_1/Puebla/21000i.htm](http://www.emexico.gob.mx/work/EMM_1/Puebla/21000i.htm)

familiar están descritas en el artículo 35 de la misma ley. Como auxiliares del poder judicial se encuentran: el consejo médico legal, los químicos, forense, médicos legistas y los prácticos. Asimismo, los jefes y agentes de la policía judicial y los demás que tengan ese carácter.

Los Tribunales de 1ra. Instancia son: los Juzgados de lo Civil, Juzgados de lo Familiar. Juzgados de Defensa Social, Juzgados Menores de lo Civil y de Defensa Social y Los Juzgados de Paz. De los Juzgados Civiles y de lo Familiar hay en esta Capital por lo menos 12 Civiles y 4 Familiares. Cada juzgado civil o familiar para el despacho de los asuntos, tiene: 2 Secretarios de acuerdos (uno par y otro non); 1 Secretario de estudio y cuenta; Oficial Mayor y Auxiliar del Oficial Mayor, 2 Diligenciaros, 6 Taquimecanógrafos, 1 Comisario y un Juez que durará 6 años en su cargo.”<sup>91</sup>

En suma, el estado de Puebla a nivel nacional se caracteriza por ser una de las entidades federativas con un mayor grado de desarrollo industrial y riqueza arqueológica representativa. En este contexto, existen Municipios que tienen una mayor importancia entre los que sobresale el de Puebla, objeto de estudio de la presente investigación.

A continuación, se tratará lo relacionado al Municipio de Puebla, en donde más adelante se abordará la concesión del servicio de alumbrado público y semaforización.

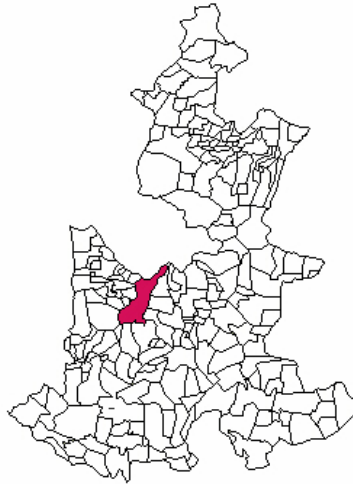
---

<sup>91</sup> Consultado de la página electrónica el 21 de septiembre de 2007:  
[http://www.emexico.gob.mx/work/EMM\\_1/Puebla/21000i.htm](http://www.emexico.gob.mx/work/EMM_1/Puebla/21000i.htm)

## **2.2. Municipio de Puebla.**

### **2. 2.1 Ubicación del Municipio de Puebla.**

Se ubica en la zona central-oeste de la entidad de Puebla, al norte está limitando con el estado de Tlaxcala, en la parte sur con los Municipios de Teopantlán y Santo Domingo Huehuetlán, al oriente con los Municipios de Amozoc, Cuautinchán y Tzicatlacoyan y en la zona poniente con Cuautlancingo, San Andrés Cholula y Ocoyucan. Como se observa en el siguiente mapa:



Posee una superficie de: “524.31 kilómetros cuadrados, que lo ubica en el lugar número 5 con respecto a los demás Municipios del estado, una Altitud: 2.175 metros, Latitud: 19º 03' N y Longitud: 098º 12' O; tiene un clima templado en el valle de Puebla y en la cumbre de la Malinche un clima frío.”<sup>92</sup>

El Municipio de Puebla “cuenta con una población relativa a 1, 485, 941 individuos de los cuales de hombres hay 710, 356, en cuanto a mujeres tienen presencia 775, 585.”<sup>93</sup>

### **2.2.2. Antecedentes.**

El Municipio de Puebla a su vez capital, conocida también como "Puebla de los Ángeles", ocupa el cuarto lugar como metrópoli en comparación con el Valle de México y otras ciudades. Este Municipio es considerado como una ciudad en donde se puede observar una innovación urbanizada por un lado, en contraste con el pasado colonial y zonas arqueológicas que anteceden a la Conquista, lo que provoca curiosidad para conocer parte de la esencia de nuestra nación.

El lugar que ocupa la ciudad se conocía como: “Cuetlaxcoapan, que significa en

---

<sup>92</sup> Enciclopedia de los Municipios/Municipio de Puebla.  
[www.lomelin.com.mx/oferta/monografias/puebla/puebla](http://www.lomelin.com.mx/oferta/monografias/puebla/puebla) el 10 de marzo de 2007.

<sup>93</sup> INEGI., II Censo de Población y Vivienda 2005.

náhuatl “Lugar donde cambian de piel las víboras”; Cuetlax se interpreta como despellejarse, cambiar de piel; coa, serpiente o multitud, diversidad cuando se junta, como elemento específico a otros vocablos que tienen funciones genéricas, y pan, locativo.<sup>94</sup>



Escudo de Armas del Municipio de Puebla.

El escudo se describe: “de forma acorazonada, cinco esbeltas torres de oro, sobre campo verde gualda, un río de aguas azules, dos ángeles vestidos de blanco y púrpura con orlas de oro y púrpura, asidos a la ciudad, las letras K y V, que quieren decir Carlos Quinto, una orla cintada, inserta con el versículo II del salmo 90 de David: “Angelis Suis Deus Mandavit de te Ud. Custodiant te in omnibus viis tuis” (El Señor mandó sus ángeles para que te custodien en todos tus caminos). La Reina, a nombre del Emperador, firmó la Real Provisión, otorgando Escudo de Armas a la Puebla de los Ángeles, el 20 de julio de 1538, en Valladolid, España, por gestiones de don Gonzalo Díaz de Vargas y Vellerino”.<sup>95</sup>

Hay que reconocer que actualmente es uno de los Municipios en donde por su

---

<sup>94</sup> Aparece en la página virtual: <http://www.ofspuebla.gob.mx/verinformacionmunicipio.php?id=220>

<sup>95</sup> Aparece en la página virtual:

<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/puebla/Mpios/21114a.htm>

amplio desarrollo económico solicita el cumplir y satisfacer las carestías de todos sus habitantes, entre las que destacan tener el funcionamiento y operación coherente de sus servicios públicos con respecto a la demanda, reflejando el nivel de progreso y trazar con ello, las condiciones que se requieren para lograr un nivel de vida sano y hacer conciencia a la población de su necesaria cooperación en los proyectos a gestionar por el Ayuntamiento de Puebla.

### **2.2.3. Características.**

El Municipio de Puebla se caracteriza como una de las localidades en donde se concentra un gran porcentaje de población, si se hace un comparativo con la existente de los Municipios de la entidad federativa; y a la vez, exige una amplia cobertura de sus servicios públicos, en donde se reconocen varias deficiencias, de las cuales nacen las siguientes inquietudes: el aumento de la infraestructura de agua potable, drenaje, los rastros en donde se ha llegado observar falta de higiene en las actividades realizadas; así mismo, el alumbrado público y semaforización en donde se enfocará la presente investigación más adelante.

Todo este panorama que afecta al Municipio de Puebla, se ve reflejado con mayor amplitud en las zonas marginadas y en las juntas auxiliares e inspectorías pertenecientes. En las cuales se observa un auge en cuanto a las actividades primarias, en contraparte a las actividades terciarias que destacan en la parte central de dicho Municipio.

Como actividades primarias se encuentran la agricultura, ganadería y pesca, esta última en disminución por la falta de lugares apropiados, en cuanto a las actividades secundarias, se encuentran presentes la industria y fabricas de manufactura en ascenso, pero el sector que verdaderamente ha impactado en el Municipio es el terciario al tener una presencia del 60 % de la población dedicada, en donde incluye actividades de comercio, turismo y servicios como lo son el transporte público y particular, de comunicación como la telefonía, Internet que

comienza a impulsarse, empresas bancarias, de turismo como lo son los hoteles o lugares de alojamiento y restaurantes o sitios de consumo alimenticio y de sano esparcimiento, como los eventos efectuados en la capital.

Es un Municipio en donde se pueden impulsar varias estrategias para que continúe preservando la imagen que tiene como capital a nivel nacional y en donde se observa una riqueza arquitectónica y cultural, colocando a éste como un lugar idóneo de visita nacional y extranjera, además de que siga conservando sus tradiciones como lo es la gastronomía en donde destaca el mole como uno de sus platos fuertes.

#### **2.2.4 Actividades Económicas.**

En la agricultura, “la producción registrada de cultivos cíclicos corresponde básicamente a dos productos, maíz y frijol. El primero se cultiva en una superficie no mayor a 11 mil hectáreas siendo de temporal el 98.8% y de riego el resto, los rendimientos alcanzados en promedio son ligeramente superiores a una tonelada por hectárea. El segundo se cultiva en una superficie arriba de 800 hectáreas, siendo de temporal el 97.3% con rendimientos promedio de 700 kilogramos por hectárea”.<sup>96</sup>

La ganadería tiene un nivel mínimo de realización, debido a que en la localidad se realizan actividades de tipo comercial y de servicios que no implican la crianza y matanza directamente para consumo de la ciudad, además de presentarse como competencia a empresas transnacionales que deciden el precio, lo que produce la obtención de ganancias no tan redituables.

Mientras que la pesca, no representa índices de desarrollo por el descuido y deterioro del único lugar en donde se podría efectuar dicha actividad, como lo es

---

<sup>96</sup> Información consultada la monografía de [www.lomelin.com.mx/oferta/monografias/puebla/puebla](http://www.lomelin.com.mx/oferta/monografias/puebla/puebla) el 10 de marzo de 2007.

el Vaso de Valsequillo, ya que tiene la presencia de sustancias dañinas como el plomo.

La estructura comercial y de servicios de la ciudad de Puebla tiene como base: “el desarrollo de centros comerciales populares y de servicios, los cuales son zonas comerciales, comercio especializado, tianguis y mercado de Abasto, ubicadas en la periferia y semiperiferia de la ciudad; su finalidad es la de distribuir en ellas el comercio masivo que se genera en la central de Abasto, además de prestar ciertos tipos de servicios (correos, telégrafos), que en la actualidad se concentran, en gran porcentaje, en el centro de la ciudad. El complementar los centros comerciales con la prestación de determinados tipo de servicios, se efectúa con la intención de hacer más atractiva para el consumidor la concurrencia a estas zonas comerciales. Dentro del Municipio también se cuenta con: 35 plazas comerciales, 31 Sucursales de tiendas de conveniencia (OXXO) y 6 tiendas de Súper”<sup>97</sup>.

Dentro de las actividades económicas por sector se tiene una población ocupada del 97.7 % distribuidas de la siguiente forma:

<b>POBLACIÓN OCUPADA EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA SEGÚN SECTOR DE ACTIVIDAD, 2000</b> <sup>98</sup>	
<b>Sector</b>	<b>Participación Porcentual</b>
Total	100 %
Primario	1.21 %
Secundario	32.4 %
Terciario	63.52 %
No Especificado	2.87 %

#### **2.2.4 Gobierno.**

La Administración del Ayuntamiento de Puebla se encuentra conformada por:

<sup>97</sup> Información consultada en la Enciclopedia Turismo en Puebla el 18 de noviembre de 2007: [http://www.turismopuebla.com/wiki/index.php/Puebla\\_Municipio](http://www.turismopuebla.com/wiki/index.php/Puebla_Municipio)

<sup>98</sup> INEGI. XII Censo de Población y Vivienda, 2000.



- Presidente Municipal.
- Síndico.
- 15 Regidores de mayoría relativa.
- 7 Regidores de representación proporcional.<sup>99</sup>

Asimismo, para su correcto funcionamiento tiene la siguiente estructura: en primer lugar se encuentra la presidencia municipal que se auxilia directamente con un staff, una Coordinación de las Políticas Públicas y una Coordinación Ejecutiva; mientras que para acciones más concretas, se divide en Secretarías u otros organismos que actúan en el entorno local, como lo son:

- Secretaría.
- Secretaría de Administración.
- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Administración Urbana, Obra Pública y Ecología.
- Secretaría de Fomento Económico, Turismo y Empleo.
- Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal.
- Secretaría de Desarrollo Social.
- Contraloría Municipal.
- Tesorería Municipal y
- Coordinación de Comunicación Social.

Por otro lado, los Regidores y la Sindicatura, que son pieza clave en la toma de decisiones para el buen rumbo de las acciones concretas que fortalezcan el desarrollo del Municipio. (Ver anexo 2).

**Cuenta con las siguientes Comisiones:**

1. [Comisión de Turismo](#)
2. [Comisión de Transporte y Vialidad](#)
3. [Comisión de Trabajo y Previsión Social](#)
4. [Comisión de Servicios Públicos](#)

---

<sup>99</sup> Información consultada en la página virtual del Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza el 15 de mayo de 2007: <http://www.puebladezaragoza.gob.mx/>

5. [Comisión de Salubridad y Asistencia Pública](#)
6. [Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal](#)
7. [Comisión de Obras Públicas](#)
8. [Comisión de Juventud](#)
9. [Comisión de Industria y Comercio](#)
10. [Comisión de Grupos Vulnerables](#)
11. [Comisión de Gobernación, Justicia y Seguridad Pública](#)
12. [Comisión de Equidad y Género](#)
13. [Comisión de Educación Superior, Arte y Cultura](#)
14. [Comisión de Educación Básica](#)
15. [Comisión de Ecología y Medio Ambiente](#)
16. [Comisión de Desarrollo Social](#)
17. [Comisión de Derechos Humanos](#)
18. [Comisión de Agricultura y Ganadería](#)
19. [Comisión de Actividades Deportivas y Sociales](#)
20. [Comisión de Abastos y Mercados](#)
21. [Comisión de Educación Media y Media Superior](#)<sup>100</sup>

### **Juntas Auxiliares del Municipio de Puebla.**

El Municipio de Puebla cuenta con 17 juntas auxiliares y en las cuales su administración se organizan con un presidente auxiliar y cuatro regidores que están a cargo de las siguientes comisiones: Gobernación, Hacienda, Educación y Obra Pública.

1. [Santo Tomás Chautla.](#)
2. [Santa María Xonacatepec.](#)
3. [Santa María Guadalupe Tecola.](#)
4. [San Sebastián de Aparicio.](#)

---

<sup>100</sup> Página virtual del Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza: <http://www.puebladezaragoza.gob.mx/> consultada el 16 de mayo de 2007.

5. [San Pedro Zacachimalpa.](#)
6. [San Pablo Xochimehuacan.](#)
7. San Miguel Canoa.
8. [San Jerónimo Caleras.](#)
9. [San Felipe Hueyotlipan.](#)
10. [San Francisco Totimehuacan.](#)
11. [San Baltazar Tetela.](#)
12. [La Resurrección.](#)
13. La Libertad.
14. Ignacio Zaragoza.
15. [Ignacio Romero Vargas.](#)
16. [San Baltazar Campeche.](#)
17. [San Andrés Azumiatla.](#)<sup>101</sup>

#### **Organismos Descentralizados del Municipio de Puebla.**

- Sistema Municipal DIF.
- Instituto Municipal del Deporte.
- Instituto Municipal de Arte y Cultura de Puebla.
- Industrial de Abastos del Municipio de Puebla.
- Organismo Operador del Servicio de Limpia.<sup>102</sup>

#### **Regionalización política del Municipio de Puebla.**

“Pertenece a la región socioeconómica V con cabecera en el mismo Municipio, está dividido en seis distritos locales electorales 1, 2, 3, 4, 5 y 6; y en cuatro distritos federales electorales 6, 9, 11 y 12; ambos con cabecera en la misma ciudad; además pertenece a la jurisdicción sanitaria (SS) 06 y al distrito judicial 10

---

<sup>101</sup> INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000.

<sup>102</sup> Página electrónica del Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza consultada el 16 de mayo de 2007.  
<http://www.puebladezaragoza.gob.mx/>

ambos con sede en el propio Municipio”.<sup>103</sup>

### **Ordenamientos legales del Municipio de Puebla.**

- I. [Acuerdo que crea y constituye el Consejo de Planeación Municipal.](#)
- II. [Acuerdo que crea el Consejo Municipal de Seguridad Pública para el Municipio de Puebla.](#)
- III. [Acuerdo que emite los Lineamientos que regulan la Participación de los Testigos Sociales en los Procedimientos de Adjudicación de Obras Públicas y Servicios relacionados con la Misma.](#)
- IV. [Bases y Reglas de Operación del Fondo Municipal para el Fortalecimiento de la Producción del Municipio de Puebla.](#)
- V. [Código de Ética para el Municipio de Puebla.](#)
- VI. [Código de Ética para los Servidores Públicos del Municipio de Puebla, Pue.](#)
- VII. [Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla.](#)
- VIII. [Código Reglamentario para el Municipio de Puebla.](#)
- IX. [Normatividad General para la Desincorporación y Destino Final de los Bienes Muebles del Gobierno Municipal al Servicio de las Dependencias que lo Conforman.](#)
- X. [Reglamento del Comité Municipal de Adjudicaciones del Municipio de Puebla.](#)
- XI. [Reglamento del Código Fiscal y Presupuestario para el Municipio de Puebla.](#)
- XII. [Reglamento del Departamento de Auxilio y Seguridad Ciudadana del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.](#)
- XIII. [Reglamento del Departamento de Control de Giros Comerciales del Ayuntamiento del Municipio de Puebla.](#)
- XIV. [Reglamento Interior de la Contraloría Municipal del H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla.](#)

---

<sup>103</sup> Aparece en la Enciclopedia de Turismo en Puebla consultada el 10 de enero de 2008: [http://www.turismopuebla.com/wiki/index.php/Puebla\\_Municipio#GOBIERNO](http://www.turismopuebla.com/wiki/index.php/Puebla_Municipio#GOBIERNO)

- XV. [Reglamento Interior del Comité Municipal de Obra Pública y Servicios Relacionados.](#)
- XVI. [Reglamento Interior del Comité Municipal de Salud de Puebla.](#)
- XVII. [Reglamento Interior del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia de la Heroica Puebla de Zaragoza.](#)
- XVIII. [Reglamento Interior del Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla.](#)
- XIX. [Reglamento de Mercadotecnia Urbana del H. Ayuntamiento de Puebla.](#)
- XX. [Reglamento de la Presea denominada "Puebla de Zaragoza" del Municipio de Puebla.](#)
- XXI. [Reglamento del Reconocimiento al "Mérito Empresarial" del H. Ayuntamiento de Puebla.](#)<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Información consultada en la Legislación Federal y Estatal de los Estados Unidos Mexicanos el 11 de Septiembre de 2007 en:  
<http://www.softwarevisual.com/Legislacion.asp?Estado=22&Nivel2=3&Nivel3=2&Nivel4=21&Ind=4>

**CAPÍTULO TERCERO.**  
**ANÁLISIS DE LA CONCESIÓN DE ALUMBRADO PÚBLICO Y**  
**SEMAFORIZACIÓN EN EL MUNICIPIO DE PUEBLA.**

En este capítulo, se presenta el objeto de estudio de la presente investigación: el análisis del proceso de concesión del servicio de alumbrado público y semaforización en el Municipio de Puebla durante el período 2002-2005.

**3.1. Importancia del Servicio de Alumbrado Público y Semaforización.**

De manera general, es necesario resaltar el impacto que tiene la cobertura y funcionamiento de cada uno de los servicios públicos en el entorno local; ya que el deficiente desempeño de su realización puede desembocar en situaciones de vulnerabilidad a la población que los recibe.

Por lo que a continuación, se resaltaré la importancia del servicio de alumbrado público y semaforización en el caso del Municipio de Puebla en donde bajo sus características, impacta un esquema conurbanizador en el cual se refleja la presencia de una modernización en prosperidad ante el crecimiento y desarrollo existente, ya que este tipo de Municipio debe tener la capacidad de cobertura y desempeño satisfactorio de los servicios públicos, si no se suscitaría a circunstancias que ponen en riesgo el desarrollo y tranquilidad de la población beneficiante.

El servicio de alumbrado público y semaforización, bajo este contexto tiene un impacto en cuanto al desarrollo de actividades que obligan a contar con una organización adecuada de sus vialidades, para transitar, trasladarse y tener una buena iluminación en los espacios públicos.

Pero es lamentable reconocer a nivel general la carestía de recursos para atender la demanda del servicio público municipal que es indispensable, ya que de lo contrario, provocaría situaciones precarias que sin una atención adecuada traería lamentables resultados, entre los que se encuentran: accidentes de tránsito vehicular y peatonal, aumento de la contaminación por la falta de infraestructura de semáforos en áreas estratégicas de vialidad.

Así como, accidentes de la población al transitar en lugares con iluminación en mal estado o la no cobertura de iluminación en zonas que entran en la modernización y necesitan el servicio para lograr las expectativas de desarrollo requeridas.

Ante esta expectativa, trae una serie de condiciones que involucran el logro de una innovación en el ámbito municipal, que va desde la cobertura y funcionamiento adecuado de los servicios públicos municipales, así como, aceptar la importancia de cada Municipio y en donde, se podrían detonar situaciones de riesgo.

Colocando así, a los usuarios en una incertidumbre al presentarse obstáculos, que difieren en una negativo reconocimiento de la efectividad del desempeño de las autoridades.

Por lo tanto, a continuación se abordará la situación del servicio de alumbrado público y semaforización en el Municipio de Puebla, para comprender el impacto que trasciende como un estudio de caso que desembocó en tomar la alternativa de concesión, que es un modo de gestionar el servicio con auxilio de la iniciativa privada y lo que desembocó más adelante esta decisión.

### **3.2 Situación del servicio de alumbrado público y semaforización del Municipio de Puebla.**

El Municipio de Puebla con base a su expansivo y floreciente crecimiento, tanto poblacional como el desarrollo de sus actividades económicas, causan un impacto trascendental en la entidad, exige así una serie de necesidades que son satisfechas por medio de los servicios públicos municipales.

Además de reconocer el papel estratégico que juega al albergarse en dicho Municipio los tres órdenes de gobierno como se analizó en el capítulo anterior. De esta manera, en este Municipio se desarrollan un sinnúmero de actividades comerciales, industriales, de turismo; además, de la presencia de las principales instituciones de nivel educativo medio superior y superior estatal que en conjunto involucran el logro de la prestación eficiente de los servicios públicos, para brindar una mayor calidad de vida a los habitantes y visitantes que tengan la inquietud o se encuentren vinculados con dicho Municipio.

Al concentrarse en el Municipio los principales sectores y actividades económicas que impactan a nivel estatal, trae consigo la búsqueda de alternativas para cubrir la demanda de servicios públicos municipales, que por la limitación de recursos no se realizan eficientemente, además de que los ingresos son focalizados a otras áreas de prioridad también, dejando un porcentaje menor dedicado a fortalecer dichos servicios; uno de los servicios públicos que ha tenido una serie de problemas, tanto en su prestación como en su funcionamiento, es el de alumbrado público y semaforización.

Al tener deficiencias el servicio de alumbrado público y semaforización y no poder cubrirlas en su totalidad, el Ayuntamiento de Puebla, en el periodo 2002-2005 decide optar por una concesión como modo de administración de dicho servicio.



Teniendo como eje rector el beneficio y no endeudamiento de los recursos económicos del Municipio, se buscó la prestación eficiente y amplia cobertura del servicio en todo el territorio municipal.

En congruencia, al reflejarse un esquema urbanizado en la zona central, indica un aumento del tráfico vial que recae en la falta de recursos suficientes para abastecer todas las avenidas y calles con fluctuación poblacional en aumento, que trae la posibilidad de un mayor índice de incidencias que afectaban a la sociedad poblana.

Debido a que los habitantes de este Municipio en zonas con la mínima estructura de semáforos y una mayor fluctuación, están propensos a sufrir algún accidente por no contar con señalamientos o un equipo apropiado de semáforos, que por la extensión del Municipio no puede cubrir; por lo cual, nace la inquietud de buscar alternativas que disminuyeran el tráfico que se convertía cada vez más en un cuello de botella difícil de resolver.

La realización de actividades comerciales y servicios exigía un servicio eficiente de alumbrado público, al tener presente sólo el cubrimiento de una porción territorial limitada y en ocasiones el mantenimiento de este servicio iba en decadencia, debido a que los recursos económicos con los que cuenta el Ayuntamiento, el equipo y personal para efectuar la revisión y mantenimiento de luminarias no eran suficientes, también se debe reconocer que a largo plazo esto provocaría incidencias lamentables para la población.

En este contexto, se decide tomar como alternativa la concesión del servicio de alumbrado público y la infraestructura de semáforos. Dicho proceso da inicio en el año 2002.

### **3.3. Proceso de concesión.**

La concesión a nivel municipal se divide en cuatro etapas que son esenciales para determinar si es viable, para fortalecer el avance del Municipio. Las etapas son las siguientes: Acción previa, la licitación, el otorgamiento de la concesión y la adjudicación.

#### **3.3.1 Acción Previa.**

##### **a) Diagnóstico del Servicio Público Municipal.**

El Ayuntamiento decidió concesionar el servicio de Alumbrado Público y Semaforización, al presentar como antecedente un estudio de la infraestructura que abarca de 2001 a mediados de 2002 y arroja los siguientes datos:

La infraestructura de Alumbrado público total está constituida por 61,356 luminarias sin medición.

El parque tiene las características siguientes:

50,549 encendidas.

9,790 apagadas.

1,017 luminarias encendidas 24 horas.

No hay datos sobre la repartición de las columnas y postes de madera.

Por otra parte, el parque de semaforización se constituía por 690 controladores:

- 478 son de la empresa SEMEX con los modelos C-26; C-28 2F Y 5F.
- 212 son de la empresa EYSSA con el modelo 206.

206 controladores sincronizados por un controlador maestro ubicados en el centro de la ciudad.

Se contaba con 2,806 semáforos:

- Semáforo 2 L 30 cm = 7
- Semáforo 3L 30 cm = 1932
- Semáforo 3 L 30 cm = 12
- Semáforo 4 L 30 cm = 302

- Semáforo 4 L 30 cm = 4
- Semáforo 3 L 30 cm = 441
- Semáforo 4 L 30 cm 14
- Semáforo 5 L 30 cm = 2
- Semáforo mixto = 50
- Semáforo peatonal = 42

Los semáforos tenían lámparas de 69 watts.

La red de conexión se encuentra aérea o subterránea.

En la zona histórica es subterránea.

Estimación de número de fallas por mes antes de concesionar:

- 450 atenciones sobre los controladores.
- 490 atenciones por lámparas fundidas y/o fallo de cables.<sup>105</sup>

El Ayuntamiento gastaba 74 millones 500 mil pesos aproximadamente al año por la realización de dichos servicios.<sup>106</sup>

## **b) Declaratoria.**

El 12 de noviembre de 2002 el Ayuntamiento de Puebla en su Sesión de Cabildo, decidió aceptar la propuesta de concesionar, utilizando como argumento:

“...Existe una necesidad imperativa y evidente de eficientar la infraestructura de semáforos en el Municipio de Puebla, en atención a las necesidades viales de todos los habitantes de nuestro Municipio, tornando en consideración no sólo los autotransportes sino también al rubro peatonal; sistema que históricamente ha constituido una problemática que ha redundado en situaciones viales caóticas. En este sentido, la concesión de la infraestructura de semáforos, proveería al

---

<sup>105</sup> Esta información aparece en el oficio dirigido al Comité Municipal de Adquisiciones del H. Ayuntamiento de Puebla por la Secretaria General del mismo, el 15 de noviembre de 2002 de la página 4 a la 11.

<sup>106</sup> Dato proporcionado por el Regidor Ernesto Lara Said en la Sesión Extraordinaria del H. Ayuntamiento de Puebla del 5 de Abril de 2005.

Municipio de un sistema acorde con las necesidades que la ciudadanía poblana requiere para el adecuado flujo vial.”<sup>107</sup>

Bajo las contemplaciones de la concesión, con ésta se quiere generar fluidez en las vialidades tanto de tipo peatonal como de transporte público y privado, disminuir la contaminación que se genera, así como un mantenimiento constante y de prevención de fallas para el servicio de alumbrado público y lo correspondiente a los semáforos.

Dotando así del equipo adecuado para satisfacer la demanda de los poblanos e individuos que visitan o realizan alguna actividad en el Municipio; en el caso del alumbrado público es dar las herramientas para que cada poblano tenga la opción de poder salir a la hora que desee de sus hogares y así evitar posibles accidentes por no contar con iluminación que sirva para localizar y ubicar áreas a donde efectuar actividades como lo son comercios y lugares de entretenimiento, pero por condiciones ya existentes, no modificables y parte de nuestro ambiente, lo único prudente es buscar opciones que satisfagan la necesidad latente, aunque además se debe reconocer que la modernidad exige la presencia de un entorno en innovación constante.

### **c) Elaboración y aprobación del Proyecto técnico.**

En cada concesión se deben realizar estudios y proyectos previos de la forma a ejecutarse el servicio por el concesionario, además de cotizar la inversión y el tiempo a efectuarse la concesión; además, se debe señalar que esto se tomará en cuenta en el concurso de la licitación.

En esta parte, sólo se contempla el diagnóstico presentado por el Ayuntamiento a finales del 2002, en el que se especifica las condiciones en las que se encuentra el parque de alumbrado público y de semáforos.

---

<sup>107</sup> Acta de Sesión de Cabildo efectuada el 12 de noviembre de 2002 del Honorable Ayuntamiento de Puebla, en el numeral XIV.

Como condiciones técnicas para la concesión, en el Dictamen de 2002 aparecen la definición de varios elementos que forman parte del servicio como lo es un punto de luz, fuente luminosa, lámpara, luminaria, soporte, armario de distribución, conductor, semáforo, controlador y sistema inteligente; sobre el alumbrado público menciona que los concesionarios deberán pagar por la energía de las luminarias y que el concesionario asegurará varias prestaciones, entre las que destacan remodelar, mantener, ampliar y dar un seguimiento permanente de las instalaciones del parque de alumbrado y semaforización. Asimismo, aparece:

“II. El Ayuntamiento deberá elaborar los estudios y dictámenes correspondientes, con el fin de determinar las bases, términos y modalidades de concesión;

III. Los interesados deberán formular la solicitud respectiva cubriendo los gastos que demanden los estudios correspondientes”.<sup>108</sup>

#### **d) Trámite y aprobación de las tarifas del servicio.**

Para esta concesión, se decidió que el 35% del impuesto predial de los contribuyentes se destinaría como tarifa al concesionario, en forma de fideicomiso, esto deja entendido que la población no iba a ser la pagante directa del servicio, así la administración municipal es la tratante con la empresa privada de los recursos a recibir. Cabe mencionar, que esto se presenta en un documento que habla del Título de Concesión y aparece de la siguiente forma:

“Que el Fiduciario reciba del Municipio mediante depósito o traspaso a la Cuenta del Fideicomiso, el 35% de los recursos que este último reciba a su vez, de los contribuyentes del Impuesto Predial. Asimismo se convino que a efecto de facilitar el manejo ágil y oportuno de los recursos a que hace referencia el párrafo que antecede, el Municipio de Puebla depositaría semanalmente los días lunes de

---

<sup>108</sup>Este Dictamen fue presentado por la Comisión de Desarrollo Urbano, Obras y Servicios Públicos en la Sesión Extraordinaria de Cabildo del H. Ayuntamiento de Puebla del 12 de noviembre 2002.

cada semana o al Día Hábil siguiente si éste fuera inhábil, en la Cuenta del Fideicomiso el 35% de los recursos que este último reciba a su vez en la semana previa, de los contribuyentes del Impuesto Predial.<sup>109</sup>

### **3.3.2. La Licitación de la concesión del servicio público municipal.**

#### **i. Publicación de la Convocatoria.**

El 15 de noviembre de 2002, se hace constar al Comité Municipal de Adquisiciones el Dictamen aprobado para poder concesionar el servicio de Alumbrado Público y Semaforización, lo que indica el inicio de la licitación.

#### **ii. Propuestas presentadas por los participantes:**

Presentaron propuestas las empresas Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado Público (MMA), Dolphins y Deproe.

#### **Acto de Licitación.**

“La Licitación Pública constituye pues, la forma general estatuida legalmente para llevar a cabo la selección del concesionario interpuesto.”<sup>110</sup>

La intención de esta fase es la revisión y evaluación, para así optar por la mejor elección en bienestar del Municipio.

Le siguió la adjudicación que fue de forma directa, al declararse desierta la invitación en el oficio CMA/009/2002, por lo que en el Acta de Comité Municipal de Adjudicaciones del 17 de Enero de 2003, aparece el otorgamiento del Contrato de concesión a Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado Público S.A. de C.V.

---

<sup>109</sup> Cláusula del Título de Concesión del Servicio de Alumbrado Público y Semaforización del Municipio de Puebla a la Empresa Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado S.A. de C. V.

<sup>110</sup> José A. López Pellicer y José L. Sánchez Díaz. La concesión administrativa en la esfera local (Servicios, obras y dominio público).Madrid, 1976, p.101.

Con respecto al presupuesto a utilizar por el concesionario, se menciona un cuadro comparativo a 15 años de las empresas participantes que deja ver la vigencia de la concesión para efectuar el servicio de alumbrado público y semaforización.

### **3.4 Formalización de la Concesión.**

Se resolvió formalizar a través de un Decreto del Congreso del Estado de Puebla para autorizar al “H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, para concesionar el aprovechamiento, mantenimiento y modernización del servicio de alumbrado público y el aprovechamiento, mantenimiento y modernización de los bienes de dominio público municipal que conforman la infraestructura de semáforos del Municipio de Puebla, por el término de quince años, a favor de la empresa “Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado”, S. A. de C. V.”<sup>111</sup>

En este documento también aparece el concesionario aceptando las modificaciones al Título de Concesión por medio de una carta de aceptación dirigida al presidente municipal constitucional y el oficio 240/2003, en donde se dirige la Presidencia Municipal al Gobierno del Estado de Puebla para informar sobre la aceptación de las modificaciones del Título, dando así por aceptado el inicio de la concesión.

### **3.5. Ejecución de la Concesión.**

Durante la concesión se tuvieron en total de luminarias 72,500. De esas, 10,000 luminarias no funcionaron y del 20% que se repararon presentaron fallas.

Surgieron aproximadamente 800 reportes de quejas recibidas por la Secretaría de Administración Urbana por fallas en el Alumbrado Público.

---

<sup>111</sup> Decreto publicado por el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, el 16 de Enero de 2004.

La concesionaria dio un precio unitario de “6,235 pesos por la luminaria, incluye el poste, el foco, la balastra, la fotocelda. En una investigación de precios de mayoreo y razonables se puede conseguir en 2,500 pesos. En el Centro había 8 mil bolas de los dragones y se cambiaron por macetas en el 2004, y además se puso otro tipo de luminaria que no está incluida en el título de concesión”.<sup>112</sup>

De lo que cobraba la Comisión Federal de Electricidad por el uso del fluido eléctrico, Mexicana de Mantenimiento por hacer un trámite simple que no le puede costar más de 4 ó 5 mil pesos, está cobrando el 4% de la facturación, esto representa aproximadamente un gasto para el Ayuntamiento de 400 mil pesos aproximadamente.<sup>113</sup>

En cuanto a la infraestructura de SemafORIZACIÓN. Como resultados del concesionario con respecto a su efectividad en la realización del servicio de SemafORIZACIÓN, se encuentra de la siguiente forma:

De Abril de 2003 a Diciembre de 2003: 22

De Enero de 2004 a Diciembre de 2004: 13

De Enero de 2005 a Abril de 2005: 3.

Total de Cruceros: 38.<sup>114</sup>

El gasto ejercido por el Servicio de Alumbrado Público y SemafORIZACIÓN es con Mexicana de Mantenimiento de 119 millones, 168 mil pesos. Lo que representa 54.5 millones de pesos más por año. Con un compromiso de 35% del predial que equivalen a 35 pesos de cada 100.<sup>115</sup>

Entre los incidentes encontrados en el sistema de semáforos:

---

<sup>112</sup> Presentó Regidor Ernesto Lara Said en la Sesión Extraordinaria del 7 de Abril de 2005.

<sup>113</sup> Sesión Extraordinaria del 7 de Abril de 2005.

<sup>114</sup> Información brindada por la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del H. Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza.

<sup>115</sup> Presentó Regidor Ernesto Lara Said en la Sesión Extraordinaria del 5 de Abril de 2005.



- Congestionamientos y la falta de accesibilidad del concesionario a Seguridad Pública al no brindar las llaves de las cajas de los semáforos para agilizar el caos presentado en las vialidades.
- Caos vial en varios cruceros en los que no servían los semáforos.
- Falta de respuesta rápida a las demandas por Mexicana de Mantenimiento.<sup>116</sup>

### **3. 6 Cambio de Administración en el Municipio de Puebla.**

En la nueva conformación del Ayuntamiento de Puebla para el período 2005-2008, dentro de sus integrantes nació la inquietud de revisar la reciente concesión, en la que se encontraron varias irregularidades, la revisión se emprendió a raíz de una controversia suscitada por los regidores, en donde a través de un dictamen se resuelve lo siguiente:

“Se instruye al Contralor Municipal, quien deberá revisar la integración y desarrollo de los Procedimientos de Adjudicación de la Concesión referida, el ámbito de responsabilidades de cada Servidor Público, el respeto a la legalidad, la adecuación de las bases a la norma oficial mexicana”....Y en el siguiente párrafo se señala que “... Se instruye al Síndico Municipal con el fin de iniciar las acciones formal o materialmente judiciales y administrativas que en derecho procedan, a partir de lo asentado en el presente dictamen y en el resultado de las investigaciones que realice la Contraloría Municipal.”<sup>117</sup>

A través de esta revisión, se encuentran las siguientes fallas:

En primer lugar la confusión de atribuciones, ya que se tenía que tomar en cuenta a todos los miembros del Ayuntamiento, para votar a favor o rechazar sobre asuntos concernientes al Municipio, y en el caso de la concesión, las autoridades participantes fueron el Presidente Municipal y el Comité de Adjudicaciones. Además, de que el Presidente Municipal resolvió otorgar el título de Concesión,

<sup>116</sup> Idem.

<sup>117</sup> Dictamen del 6 de Abril de 2005 donde rubrican los integrantes de Comisión de Gobernación, Justicia y Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla.

hacer las modificaciones, el plazo, la inversión y las modificaciones y esto se debe concluir exclusivamente a través del Cabildo.

Otro punto, fue el hecho de dar el 35% del impuesto predial, al provocar con el tiempo una deuda al Municipio, además de no obtener los resultados esperados con dicha concesión en beneficio de la población que se convierte en usuario del servicio.

### **3.7 Declaración de Inexistencia.**

La declaración de inexistencia del Título de concesión se constató el 9 de Abril del 2005 a la concesionaria Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado S.A. de C. V., a través del Síndico Municipal, donde se da el siguiente argumento a favor de la declaración de inexistencia de la concesión:

“Se declara inexistente la concesión derivada del hecho de que el Ayuntamiento carece de facultades para modificar la naturaleza jurídica de los derechos de alumbrado público y semaforización.”<sup>118</sup>

En la sesión ordinaria del 12 de Marzo del 2006 en el Ayuntamiento de Puebla se compromete a lo consecuente:

Un pago de indemnización al concesionario de 31 millones de pesos, el primer pago lo realizó el 19 de Abril de 2006 de 10 millones, el segundo fue el 22 de Mayo de 2006 de 10 millones y el último de 11 millones, se liquidó el 7 de julio de 2006.

Además, el concesionario en un plazo de tres meses aproximadamente entregó los manuales de operación al Departamento de Alumbrado Público y en cuanto a los semáforos pasó a manos de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, en donde capacitó para dar mantenimiento y una operación eficiente a

---

<sup>118</sup>Se apoya en la interpretación de las cláusulas primera y décima del título de concesión – El resultado de su confrontación con la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 161, 162, 163, 164, 166, 167, 215 y 240 del Código Fiscal y Presupuestario del Municipio de Puebla y 174 de la Ley Orgánica Municipal.

la infraestructura de semáforos y alumbrado público, así mismo, el Ayuntamiento de Puebla les solicitó los costos de la tecnología, la información de los registros y los movimientos realizados durante la concesión.

El Concesionario dio “la documentación correspondiente a las facturaciones mensuales de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de años anteriores, que se trasladaron del Departamento de Alumbrado Público a las instalaciones de la empresa, en marzo de dos mil tres”<sup>119</sup> que solicitó el Ayuntamiento de Puebla.

Asimismo, aparece la entrega del equipo y material realizado con luces, los globos opalinos que se utilizaron para adornar en eventos especiales en el Centro Histórico y que se consideran propiedad del Ayuntamiento.

### **3.7. Después de la declaración de inexistencia de la concesión.**

A partir de la declaración de inexistencia el Ayuntamiento de Puebla, la infraestructura de alumbrado público quedó en manos del Departamento de Alumbrado Público que fue estructurado nuevamente y en cuanto a la infraestructura de semáforos, pasó a manos de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del H. Ayuntamiento de Puebla.

En el primer informe del Presidente Municipal del período 2005-2008 del Ayuntamiento de Puebla señaló en su exposición escrita, que el Departamento de Alumbrado Público ya se encargaba del funcionamiento del servicio y arrojaba los siguientes resultados:

Mantenimiento a 36,852 luminarias.

Atención a 21,371 quejas por mal funcionamiento.

---

<sup>119</sup> Punto de Acuerdo que ratifica el Convenio Finiquito celebrado entre este H. Ayuntamiento y la persona jurídica denominada “Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado” S.A. de C.V., con el objeto de concluir la relación económica con la citada empresa y en cumplimiento al mandato del Cuerpo Colegiado de fecha 27 de marzo de 2006, en donde el Síndico se encargó de llevar las acciones correspondientes.

Sustitución de 220 lámparas de 250 watts.<sup>120</sup>

A partir de que el Ayuntamiento tomó el control de la infraestructura de semaforización, por medio de la Secretaria de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, se presentaron los siguientes resultados:

“De abril a diciembre de 2005: 4 crucesos.

De enero a diciembre de 2006: 7 crucesos.

De enero a agosto de 2007: 6 crucesos.

Total: 17 crucesos.

Con respecto de los semáforos, el dato no es certero, debido a que la estructura de la zona en que se instalaron los crucesos variaba el número de semáforos, lo que permite sólo tomar como referencia a los crucesos, que bajo la representación de la Secretaria toma la figura de controladores”.<sup>121</sup>

Asimismo, en el primer informe de gestión del Ayuntamiento de Puebla, señala que se logró un ahorro de 63 millones 283 mil pesos en la efectuación del servicio público.

Otro dato que se puede tomar en cuenta, es el informe brindado el 12 diciembre de 2005 sobre la infraestructura de semáforos por el Jefe del Departamento Técnico de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, en donde señala que “se logró una reducción del 30 por ciento en el tiempo de traslado de los automovilistas y un 40% en los índices de contaminación ambiental, al

---

<sup>120</sup> Olivia López Pescador, El primer informe de Doger, Jueves 16 de Febrero de 2006, Ciudad, Diario Cambio.

<sup>121</sup> Información brindada por la Secretaria de Seguridad Pública y Tránsito Municipal del H. Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza.

beneficiar el programa de Modernización Computarizada del Sistema de Semáforos del Municipio, mismo que se terminó en octubre. Al mismo tiempo, se introdujo el Sistema Integral de Gestión Arterial (SIGA) que consistía en ventajas operativas como la supervisión instantánea y permanente de las 103 intersecciones, programación remota para evitar las modificaciones en el punto de servicio, detección de fallas al momento, sincronismo integral y reportes automáticos. De esta forma, con los detectores RTMS, que sirven para contar la cantidad de automóviles que circulan por determinada calle, se agilizará la circulación de manera sustancial. Las vialidades donde se instalaron los equipos mencionados son: Circuito Juan Pablo II, 49 Poniente, Bulevar 5 de Mayo, China Poblana, Bulevar Norte, Bulevar Atlixco, Calzada Zavaleta; asimismo, Prolongación Reforma, de Aarón Merino hasta la 11 Sur y Diagonal Defensores de la República, desde Avenida Reforma hasta Avenida 18 de Noviembre.<sup>122</sup>

En el 2007, a partir del Segundo Informe de Gobierno de Enrique Doger Guerrero, muestra que de Enero a Diciembre de 2006, el Departamento de Alumbrado Público llevó a cabo:

- 66, 505 acciones de mantenimiento a las luminarias.
- Ampliación de la Red de Alumbrado con 1,177 puntos de luz nuevos.
- Sustitución de 1,314 lámparas.
- Realizó 19 obras de electrificación y alumbrado en colonias ubicadas en las zonas de mayor marginación.

Sobre la red de semáforos, se modernizó al ser controlada por medio de computadoras y que funcionan en el Centro Integral de Control del Municipio de Puebla<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Ayuntamiento de Puebla; Reducirá 30% el Tiempo de Traslado de Automovilistas la Modernización del Sistema de Semáforos, Lunes 12 de Diciembre del 2005.

<sup>123</sup> Héctor, Bojalil; Segundo Informe de Gobierno Municipal, Viernes 16 de Febrero de 2007, Opinión, Diario de la Mañana.

En suma, bajo los datos presentados se puede observar que sólo existió un aumento de luminarias de 11, 144 y también, se señala que antes de concesionar existían 9,790 apagadas en comparación con las 10,000 que no funcionaron durante el lapso de la concesión señalando que hubo una reparación del 20% y que aún continuaban presentando fallas; lo que indica que 2,000 fueron reparadas, y bajo los términos de eficiencia se puede concluir que el concesionario además de no cumplir con uno de los objetivos de la concesión, el cual se refiere a dar mantenimiento, se puede concluir que en cuanto a la infraestructura de alumbrado público fueron elevados los costos al beneficio recibido para el Municipio.

En cuanto al rubro de semáforos, el aumento fue de 38 cruceros que para fines de evaluación cumplió sólo una parte de la demanda requerida por el Municipio, además de que presentó fallas en su atención y mantenimiento. Comparando con el cambio de gestión, en donde el Ayuntamiento tomó las riendas, es visible que las acciones a fortalecer tanto para el alumbrado público como para la semaforización fue más benéfica en cuanto a las acciones y los costos para su realización.

En la infraestructura de semáforos se vio el aumento de 17 cruceros con un menor uso de recursos, además innovar con el programa de Modernización Computarizada del Sistema de Semáforos del Municipio de Puebla, con el que se logró un disminución del tiempo de traslado y disminución de la contaminación ambiental; por otro lado, alumbrado público realizó 66,505 acciones de mantenimiento de las luminarias, amplió a 1,177 puntos de luz, sustituyó 1,314 lámparas y llevó 19 obras de electrificación y alumbrado en zonas de mayor marginación, lo que indica un mayor rango de acción con un margen de recursos similar a las anteriores administraciones, en donde no se optó por la concesión.

Como puede observarse, este capítulo da una claridad de lo funcional que es al principio el servicio concesionado, además de que se debe tomar en cuenta

factores que pueden incidir favorable o negativamente para lograr la eficiencia y eficacia en un plazo determinado, asimismo se debe poner en la balanza factores como: la falta de recursos y contar con una buena gestión que tenga la capacidad de manejar estratégicamente cada problemática y principalmente, en donde resalta el grado de actuación de la administración local para responder a cada una de las insuficiencias requeridas por la población.

El Ayuntamiento al decidir concesionar trató de velar por el beneficio de los recursos económicos con los que contaba. La concesión fue una alternativa que con el tiempo fue perjudicial, pero una verdadera solución sería dar mayor impulso al ámbito municipal, al brindar desde el comienzo mayores recursos y fortalecer una mayor participación entre las autoridades con la población y equidad en la repartición de recursos por parte de la Entidad Federativa al Municipio para que realice las acciones necesarias en beneficio, al dejar de intervenir factores ideológicos políticos y que actualmente continúan jugando un papel trascendental en la gestión administrativa.

## **CONCLUSIONES.**

1. El Municipio, en esencia es la base del sistema político-administrativo de nuestro país, ya que su relación con el ámbito local lo sitúa como un ente fundamental para la atención de las necesidades de las comunidades que lo conforman y, por consecuencia, para el desarrollo mismo de la sociedad.
2. El ámbito municipal tiene como principal fundamento y ordenamiento jurídico a nivel federal la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 en donde se definen las bases esenciales que cada estado debe plantear en su Constitución Política Estatal y Ley Orgánica Municipal en donde se establece el tipo de administración, su funcionamiento y atribuciones de cada Municipio.
3. La preocupación principal de cada Ayuntamiento es el desempeño para abastecer de los servicios públicos a las poblaciones que lo habitan y conforman, y donde lamentablemente la cobertura no llega a superar la expectativa requerida, por lo que en la actualidad, desde un enfoque político, este factor favorece o perjudica la aceptación de la gestión y contribuye a que en las siguientes elecciones de las autoridades municipales, disminuya o aumente la participación ciudadana a favor de los diferentes candidatos de los partidos participantes.
4. Servicios públicos municipales como el de alumbrado público y semaforización son exclusivos del Ayuntamiento, por lo que éste debe buscar alternativas para cubrir dicha demanda; debe optar entre las opciones vistas anteriormente: una administración directa, convenios entre el estado con el Municipio, un organismo descentralizado, empresa paramunicipal, fideicomiso, asociación municipal y la concesión.



5. La concesión es una alternativa en la que el Municipio a través de su Ayuntamiento tiene la opción de escoger al concesionario, comienza con el proceso de licitación, durante el cual se emite una convocatoria pública que señala los requisitos que debe cumplir el concursante que va desde el plazo, los costos, el equipo a utilizar, la inversión que está dispuesto a otorgar, dejando con esto claro que se va seleccionar la mejor opción, estas propuestas son presentadas por los participantes de forma secreta, a modo de procurar una competencia sana; entonces el Ayuntamiento hace la revisión y escoge la mejor opción, es aquí a donde se decide cuál es la mejor oferta, ya que al final se procura el interés público, logrando así efectos tangibles en la tareas del Ayuntamiento y en donde necesita ayuda para abarcar totalmente la prestación de los servicios públicos del Municipio.
  
6. Aunque la concesión de inicio sirve como auxiliar del Ayuntamiento y con ella se logra el manejo de tecnologías modernas y contar con un personal capacitado para llevar su correcto funcionamiento, se debe reconocer que esto también puede generar a largo plazo un endeudamiento. Por lo que se debe alentar y dar la facilidad en cada Municipio para buscar los recursos directamente que puedan brindar una infraestructura adecuada, pero también la transparencia para una plena rendición de cuentas que contribuya al fortalecimiento de cada Municipio en nuestro país.
  
7. Existe a su vez, la opción de tomar como ejemplo proyectos exitosos de los Municipios y plantearlos para su aplicación regional. Asimismo, se puede sugerir que es necesario estudiar a fondo y adaptar al Municipio a la realidad de su demarcación; a que las nuevas autoridades que están tomando posesión de sus encargos se enfoquen a analizar las necesidades reales y prioritarias de la sociedad que los eligió. Que se apoyen en los niveles estatal y federal para poner en marcha proyectos de gran impacto, que sus planes y programas redunden en el mejoramiento de los niveles de vida de sus habitantes y sean detonante del desarrollo regional.

8. En el caso del Municipio de Puebla, es lamentable reconocer que en el Municipio no se ha logrado un impulso efectivo para cubrir la demanda de servicios públicos, sea por el endeudamiento que les ha dejado la administración que les precedió, o bien porque no cuentan con suficientes recursos para llevar eficientemente su gestión.
9. El personal con que cuenta el Ayuntamiento en muchas ocasiones no tiene el perfil técnico para desempeñar el cargo público, lo que induce a una actuación no provechosa, un gasto administrativo poco o nada efectivo, además de la presencia notoria de intereses particulares que dejan de lado el fin público, aunado a plazos cortos de administración, dejando incompletos proyectos que se reflejan en pérdidas económicas al no darles continuidad por representar precisamente proyectos de la administración anterior o de un partido político diferente a la administración entrante.
10. La concesión puede ser benéfica si se toman en cuenta factores como el de la transparencia, enfocada básicamente a un procedimiento limpio en la licitación de los servicios públicos a concesionar, tanto en la publicación de la convocatoria como en la adjudicación a la empresa seleccionada, así como en la efectiva aplicación de los recursos materiales, humanos, financieros y tecnológicos destinados para tal fin.
11. No se debe dejar de lado a un elemento fundamental como lo es el usuario o mejor denominado beneficiario del servicio que califica al mismo como satisfactorio o deficiente; conjuntamente tiene la posibilidad de sugerir los cambios que le parezcan pertinentes para mejorarlo. Obviamente que esto se logra cuando existe un acercamiento entre el gobierno y la sociedad, en donde se evalúan las sugerencias y se aplican medidas correctivas o preventivas.

12. En la actualidad se tiene una sociedad más conciente y exigente, por lo que el reto es mayor para las administraciones municipales, al contar con la presencia de nuevas tecnologías que disminuyen los tiempos en el caso de transporte y conservar por otro lado costumbres que ante la presencia de los medios de comunicación, permiten individuos informados y con capacidad de analizar la actuación de sus autoridades en los tres órdenes de gobierno. Evalúa el acondicionamiento de los espacios públicos, la eficacia y eficiencia de los servicios públicos, exige mayor transparencia y hace reclamos contra la corrupción y burocracia que obstaculizan en la mayoría de los casos el desempeño de planes y programas efectivos, lo que conlleva a crear una mala imagen de las instituciones y organismos públicos que operan en el país.
13. Por lo tanto, es fundamental establecer mecanismos efectivos de transparencia en la gestión municipal a nivel nacional, en donde el Ayuntamiento rinda cuentas claras de su gestión y de la aplicación de los recursos con los que cuenta, enfocados a mejorar el entorno local.
14. Además, se debe dar prioridad a una equidad efectiva e imparcialidad en la repartición de recursos. En muchos casos los recursos repartidos pueden tener matices políticos, debido a que la filiación partidista a nivel estatal en ocasiones no coincide con los gobiernos municipales, lo que provoca una repartición tardía o nula de recursos, al darles prioridad a los Municipios con la misma filiación política.
15. De acuerdo al análisis de la presente investigación, para que el modo de gestión funcione, como es el caso de la concesión, se debe tener claro y delimitado el grado de riesgo para el Municipio y los beneficios a obtener en un corto, mediano y largo plazo, para así decidir si es apropiado o no optar por esta concesión o en su caso, buscar otras alternativas que contribuyan a resolver la problemática actual en los servicios públicos, para no afectar el interés público.

16. Para mejorar el ámbito municipal, se debe concretar un plan de desarrollo que combata las deficiencias existentes, tomando en cuenta modelos de modernización que van de la mano con la Nueva Gerencia Pública, a donde debe existir una adaptación que trascienda en un corto, mediano y largo plazo. Aunque se debe aceptar que esta incorporación puede colocar en un grado mayor de vulnerabilidad si no existe un seguimiento y análisis de las prioridades, así como la búsqueda de alternativas sólidas.
17. Por otra parte, se deben fomentar lazos de participación conjunta entre la autoridad y la población, al convertirse los usuarios en observadores y tener la capacidad de presentar sus correspondientes sugerencias para mejorar el entorno local.
18. Es reconocido la falta de funcionarios con un grado de profesionalización adecuado para afrontar los retos y deficiencias que se presentan y producen con el tiempo fragilidad, por lo que los gestores deben tener la capacidad de actuar ante los posibles escenarios que puedan afectar los recursos, acciones y proyectos a realizarse, siempre velando a favor del interés público.
19. Existe una legislación municipal austera, lo que limita el grado de desempeño del Municipio, al no otorgarle la importancia que recae e impacta en lo estatal y en un mayor trascendencia a lo federal; por lo que, se debe realizar modificaciones que brinden una presencia y consolidación del Municipio, que deje de lado los vacíos que pueden rezagar y afectar en un momento determinado lo local.
20. Por último, al existir deficiencias en interpretar e incorporar modelos de gestión alternas para llevar a cabo la ejecución y cobertura de obras y servicios, se debe optar por un asesoramiento de instituciones especializadas que se encarguen de diagnosticar la mejor opción, esta alternativa se puede

implementar en Municipios carentes de gestores profesionales y que por sus características los colocan en vulnerabilidad para aceptar cualquier propuesta de incorporación de la iniciativa privada y en un determinado lapso esto puede afectar los recursos o traer otras complicaciones.

## BIBLIOGRAFÍA.

1. Acosta Romero, Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo, México; Universidad Nacional Autónoma de México; 1975.
2. Albi, Fernando; Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico; Madrid, Ediciones Aguilar, 1950.
3. Aristóteles, La política, Libro Primero, Párrafo Octavo, Edición 12, México. Editorial Porrúa.
4. Bielsa, Rafael; Principios de Derecho Administrativo; Buenos Aires, El Ateneo, 1947.
5. Cohen, Stephen S, et al.; Decentralization: A Framework for Policy Analysis, Project on Managing Decentralization; Instituto de Estudios Internacionales; Universidad de California. Berkeley, 1981.
6. Contreras Cruz, Carlos, La ciudad de Puebla, estancamiento y modernidad de un perfil urbano del siglo XIX, cuadernos de la Casa Presno, Centro de Investigaciones Históricas y Sociales; México; Universidad Autónoma de Puebla; 1986.
7. Dana Montaña, Salvador. Teoría General del Estado, Buenos Aires, Ediciones Depalma; 1984.
8. Delgadillo Gutiérrez, Luís Humberto/ Lucero Espinosa, Manuel; Compendio de Derecho Administrativo; 7ma. Ed. ; México; Edit. Porrúa; 2003.
9. Demicheli, Alberto; Relaciones entre el Municipio y el Estado. Primer Congreso Panamericano de Municipios.
10. Dormí, Roberto; Derecho Administrativo; 8va. Edición; Buenos Aires; Ciudad Argentina; 2000.
11. Farrando (H.) Ismael/ Patricia R. Martínez; Manual del Derecho Administrativo; Buenos Aires; Edit. Depalma; 1996.
12. Fernández Ruiz, Jorge; Servicios Públicos Municipales; México, INAP, UNAM, 2002.
13. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1981.

14. Galindo Camacho, Miguel; Derecho Administrativo; Tomo I; 3ra Edición; México; Editorial Porrúa; 2000.
15. Giner, F. y Calderón, A. ; Principios del Derecho Natural; Madrid; Obras Completas, I; Imp. Clásica Española; 1916.
16. Greca, Alcides; Derecho y Ciencia de la Administración Municipal; Tomo III; 2da. Ed. Argentina; Santa Fe, 1943.
17. Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. México, Universidad Autónoma del Estado de México, y Miguel Ángel Porrúa, Librero y Editor. 1999.
18. Hernández, Antonio María; Derecho Municipal, Vol. I, Teoría General, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1971.
19. Hirschberg, Julia; "La fundación de Puebla de los Ángeles. Mito y realidad", en Ángeles y constructores. Mitos y realidades en la historia colonial de Puebla (Siglos XVI-XVII), de Carlos Contreras Cruz y Miguel Ángel Cuenya (eds), México, Benemérita de la Universidad Autónoma de Puebla, 2000.
20. INAP-BANOBRAS. Manual de Administración Municipal; México, 1987.
21. INEGI; Población y Vivienda de 1970, 1980, 1990, 2000 y 2005 con base al II Censo de Población y Vivienda 2005.
22. INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.
23. INEGI. XII Censo de Población y Vivienda, 2000.
24. INEGI, Anuario Estadístico del Puebla, Tomo I y II, Edición, 2006.
25. INEGI. II Censo de Población y Vivienda 2005.
26. José A. López Pellicer y José L. Sánchez Díaz. La concesión administrativa en la esfera local (Servicios, obras y dominio público). Madrid, 1976.
27. Martins, Daniel Hugo; El Municipio Contemporáneo, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1987.
28. Martínez Cabañas, Gustavo; La Administración Estatal y Municipal de México; México, INAP-CONACYT, 1ra Edición; 1985.

29. Martínez Cabañas, Gustavo; La Administración estatal y municipal de México; ; 2da. Ed. Mexico, INAP, BANOBRAS; 1992.
30. Norbert Elias, The Civilizing Process: Sociogenetic and Psychogenetic Investigations, trans. Edmund Jephcott, Oxford, Blackwell Publishers, 2000 (1939). Versión en Español: El Proceso de la Civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogénéticas, traducción de Agustín García Cotarelo, FCE de España, Madrid, 1987.
31. Posada, Adolfo; El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1936.
32. Quintana Roldán, Carlos F.; Derecho Municipal; México, Edit. Porrúa, 2003.
33. Sánchez Gómez, Narciso; Primer Curso de Derecho Administrativo; México, Ed. Porrúa; 1998.
34. Sarmiento García, Jorge; Concesión de los servicios públicos; Buenos Aires; Ciudad Argentina, 1999.
35. Savas, E. S.; Privatización: La clave de un mejor gobierno; México, Ediciones Gernika; 1989.
36. Sehwerert, Ferrer Arnoldo; Curso de Derecho Municipal; Maracaibo, 1967.
37. Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo; México, Segundo Curso, Ed. Porrúa, 2000.
38. Zerón Zapata, Miguel, La Puebla de los Ángeles en el siglo XVII, México, Edición de Mariano Cuevas, Editorial Patria, 1945.

### **Hemerografía:**

- Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza; Reducirá 30% el Tiempo de Traslado de Automovilistas la Modernización del Sistema de Semáforos, Lunes 12 de Diciembre del 2005, Boletín.
- Bojalil. Héctor; Segundo Informe de Gobierno Municipal, Viernes 16 de Febrero de 2007, Opinión, Diario de la Mañana.
- Carpizo, Jorge. Evolución y perspectivas del régimen municipal en México. Estudios municipales. Revista bimestral. Septiembre-Octubre. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. Talleres Gráficos de la Nación. México, D. F. 1985.



- Duncan, Jack; Ginter, Peter and Stuart Capper; “Excelence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector”; United State, Public Administración, Num. Vol. 73, Spring;1991.
- Dunieavy, Patrick; Explaning the Privatization Boom: Públic Choice Versus Radical Approach”; Londres, Public Administration. Vol. 64, num. 1. 1986.
- Fee, Nancy; “La Entrada Angepolitana: Ritual ande Myth in the Viceregal Entry in Puebla de los Ángeles,”en The Ameritas 52, núm.3 (1995), 284.
- Garrido Falla, Fernando. “La descentralización Administrativa”, en *Revista de Administración, México*, Instituto Nacional de Administración Pública, Núms. 63-64, Julio-Diciembre, 1985.
- Hernandez Rivera, José Adán; Evolución histórico jurídica del municipio en México; México, Universidad de las Américas de Puebla, 2005. Consultado en:[http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ldin/hernandez\\_r\\_ja/capitulo4.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ldin/hernandez_r_ja/capitulo4.pdf)
- Hernández, Víctor Rafael-Mendible, La concesión de los servicios públicos y la concesión de las obras públicas; Revista 113, Publicaciones Jurídicas Venezolanas.
- López Pescador, Olivia; El primer informe de Doger en Ciudad, Diario Cambio; 16 de Febrero de 2006; México.
- Patrón Sánchez, Fernando; Recursos Federales Transferidos a Municipios; División de Administración Pública; CIDE, A. C. consultado en la página electrónica:<http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm3/patron.html> el 22 de enero de 2008.
- Peralta Burelo, Francisco. Orígenes del Municipio en México. Estudios municipales. Revista bimestral. Centro Nacional de Estudios Municipales. Talleres gráficos de la nación. México, D. F. 1985.
- Rivas, Francisco; Aprovechan Conejos empresas poblanas; aparece el 7 de Mayo de 2007 en la Sección Nacional del Periódico Reforma. México.
- Salamanca Montes, Juan Francisco; Puebla (México): Una ciudad histórica ante un futuro incierto; Barcelona, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales ; 1997.
- Uvalle Berrones, Ricardo; Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México; Publicaciones: Gestión y Estrategia; UAM; México; consultado en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art2.htm> el 2 de febrero de 2008.

- Vallarta Plata, José Guillermo; El Municipio en México; pág. 552. Consultado en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/22.pdf> el 2 de Febrero de 2008.

**Documentos oficiales:**

1. Libro que contiene los Patronatos de esta muy noble, muy fiel y leal Ciudad de la Puebla de los Ángeles, 1769, AMP, Libros Varios 20.
2. Acta de Sesión de Cabildo efectuada el 12 de noviembre de 2002 del Honorable Ayuntamiento de Puebla, en el numeral XIV..
3. Cláusula del Título de Concesión del Servicio de Alumbrado Público y Semaforización del Municipio de Puebla a la Empresa Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado S.A. de C. V.
4. Decreto publicado por el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Puebla, el 16 de Enero de 2004.
5. Dictamen del 6 de Abril de 2005 donde rubrican los integrantes de Comisión de Gobernación, Justicia y Seguridad Pública del Ayuntamiento de Puebla.
6. Documento suscrito el 22 de Enero de 2003, sobre el Título de Concesión que otorgó el Honorable Ayuntamiento del Municipio de Puebla, a favor de Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado. S.A. de C.V.
7. Informe presentado en el 2005 por la Presidencia Municipal de Puebla de los Ángeles 2003-2005.
8. Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla 2006.
9. "Manual de Administración Municipal", editado en 1981 por la entonces Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.
10. Oficio dirigido al Comité Municipal de Adquisiciones del H. Ayuntamiento de Puebla por la Secretaria General del mismo, el 15 de noviembre de 2002.
11. Oficio número CMA/005/2003 presentado por el Secretario Técnico del Comité de Adjudicaciones, el 8 de Enero de 2003.
12. Oficio S.A.U.D.S.P./14.03.00/092/2005 del Ayuntamiento a MMA.
13. Punto de Acuerdo que ratifica el Convenio Finiquito celebrado entre este H. Ayuntamiento de Puebla y la persona jurídica denominada "Mexicana de Mantenimiento de Alumbrado" S.A. de C.V., con el objeto de concluir la

relación económica con la citada empresa y en cumplimiento al mandato del Cuerpo Colegiado de fecha 27 de marzo de 2006, en donde el Síndico se encargará de llevar las acciones correspondientes.

14. Sesión Extraordinaria de Cabildo del H. Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza, el 7 de Abril de 2005.

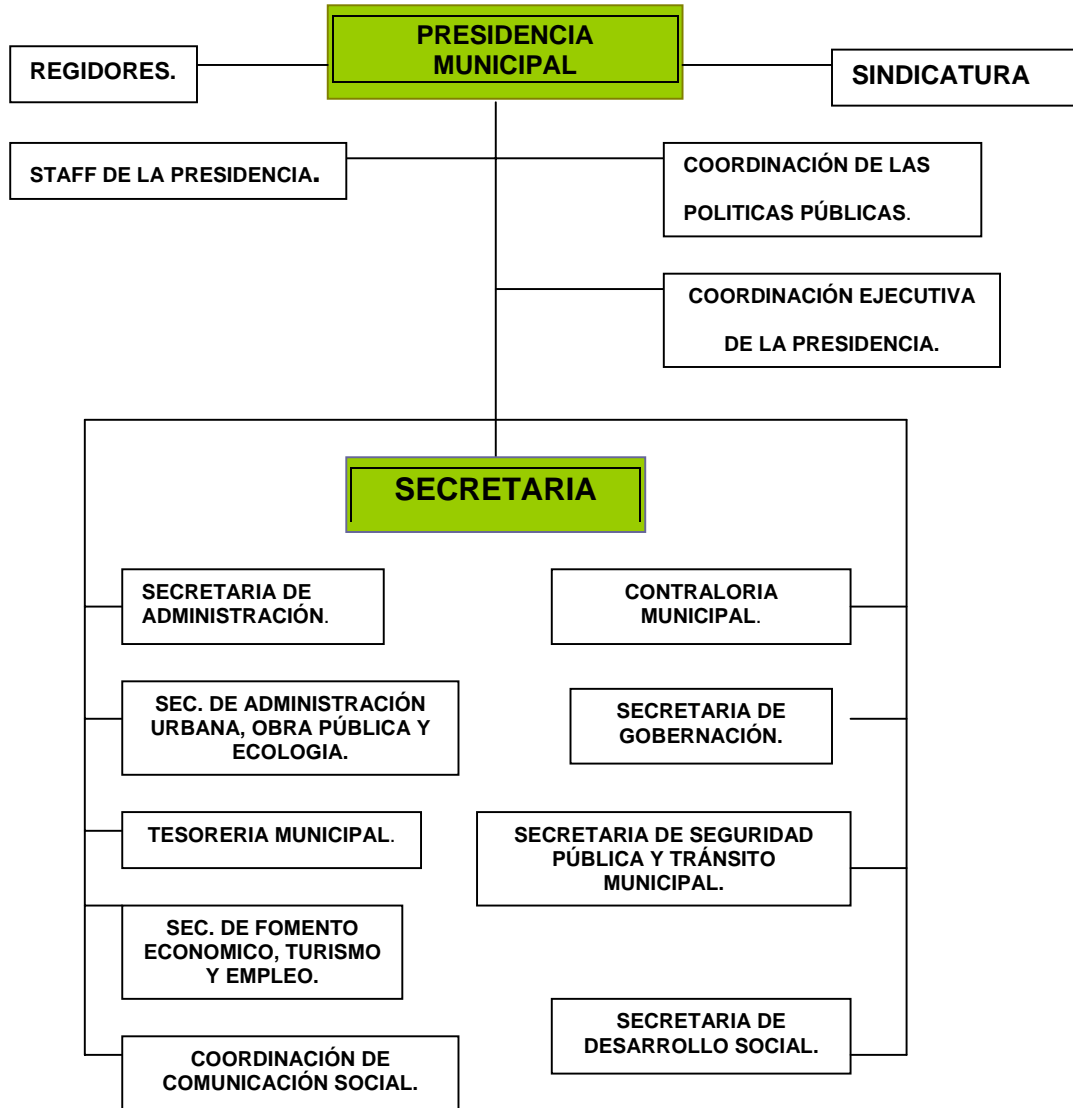
#### **Páginas electrónicas consultadas:**

1. Página virtual de Ayuntamiento de Puebla 2005-2008:  
<http://www.puebladezaragoza.gob.mx/joomla/>
2. Portal del Congreso del Estado de Puebla:
  - [http://www.congresopuebla.gob.mx/introduccion\\_congreso.php](http://www.congresopuebla.gob.mx/introduccion_congreso.php)
  - [http://www.congresopuebla.gob.mx/comisiones\\_comites.php](http://www.congresopuebla.gob.mx/comisiones_comites.php)
  - <http://www.congresopuebla.gob.mx/Transparencia/iestructura.htm>
  - [http://www.emexico.gob.mx/work/EMM\\_1/Puebla/21000i.htm](http://www.emexico.gob.mx/work/EMM_1/Puebla/21000i.htm)
3. Enciclopedia:  
<http://www.e-local.gob.mx/work/templatess/enciclo/puebla/infr.htm>  
<http://www.e-local.gob.mx/work/templatess/enciclo/puebla/Mpios/21114a.htm>
4. [http://www.emexico.gob.mx/work/EMM\\_1/Puebla/21000i.htm](http://www.emexico.gob.mx/work/EMM_1/Puebla/21000i.htm)
5. Enciclopedia de los Municipios/ Municipio de Puebla:  
<http://www.todoelderecho.com/Destacados/bol13.htm>
6. Enciclopedia de Wikipedia: [es.wikipedia.org/wiki/](http://es.wikipedia.org/wiki/)
7. Enciclopedia Turismo en Puebla:  
[http://www.turismopuebla.com/wiki/index.php/Puebla\\_Municipio](http://www.turismopuebla.com/wiki/index.php/Puebla_Municipio)  
[http://www.turismopuebla.com/wiki/index.php/Puebla\\_Municipio#GOBIERNO](http://www.turismopuebla.com/wiki/index.php/Puebla_Municipio#GOBIERNO)
8. Legislación Federal y Estatal de los Estados Unidos Mexicanos, 11 de Septiembre de 2007:  
<http://www.softwarevisual.com/Legislacion.asp?Estado=22&Nivel2=3&Nivel3=2&Nivel4=21&Ind=4>
9. Información consultada la monografía de:  
[www.lomelin.com.mx/oferta/monografias/puebla/puebla](http://www.lomelin.com.mx/oferta/monografias/puebla/puebla) el 10 de marzo de 2007.
10. Portal electrónico del Gobierno del Estado de Puebla:  
<http://www.puebla.gob.mx/puebla/gobiernoMenuDir.jsp>
11. Página virtual: <http://www.ofspuebla.gob.mx/verinformacionmunicipio.php?id=2>

## ANEXO 1.

Municipios que conforman el Estado de Puebla.			
1.- Acajete	59.- Chilchotla	117.- Quecholac	163.- Tepatlaxco de Hidalgo
2.- Acateno	60.- Chinantla	118.- Quimixtlán	164.- Tepeaca
3.- Acatlán	61.- Domingo Arenas	119.- Rafael Lara Grajales	165.- Tepemaxalco
4.- Acatzingo	62.- Eloxochitlán	120.- San Andrés Cholula	166.- Tepeojuma
5.- Acteopan	63.- Epatlán	121.- San Antonio Cañada	167.- Tepetzintla
6.- Ahuacatlán	64.- Esperanza	122.- San Diego La Mesa	168.- Tepexco
7.- Ahuatlán	65.- Francisco Z. Mena	Tochimiltzingo	169.- Tepexi de Rodríguez
8.- Ahuazotepec	66.- General Felipe Angeles	123.- San Felipe	170.- Tepeyahualco
9.- Ahuehuetitla	67.- Guadalupe	127.- San Jerónimo	171.- Tepeyahualco de
10.- Ajalpan	68.- Guadalupe Victoria	124.- San Felipe Tepatlán	Cuauhtémoc
11.- Albino Zertuche	69.- Hermenegildo Galeana	125.- San Gabriel Chilac	172.- Tetela de Ocampo
12.- Aljojuca	70.- Honey	126.- San Gregorio Atzompa	173.- Teteles de Avila Castillo
13.- Altepexi	71.- Huaquechula	127.- San Jerónimo	174.- Teziutlán
14.- Amixtlán	72.- Huatlatlauca	Tecuanipan	175.- Tianguismanalco
15.- Amozoc	73.- Huauchinango	128.- San Jerónimo	176.- Tlaxpa
16.- Aquixtla	74.- Huehuetla	Xayacatlán	177.- Tlacotepec de Benito
17.- Atempan	75.- Huehuetlán El Chico	129.- San José Chiapa	Juárez
18.- Atexcal	76.- Huehuetlán El Grande	130.- San José Miahuatlán	178.- Tlacuilotepec
19.- Atlequizaacán	77.- Huejotzingo	131.- San Juan Atento	179.- Tlachichuca
20.- Atlixco	78.- Hueyapan	132.- San Juan Atzompa	180.- Tlahuapan
21.- Atoyatempan	79.- Hueytamalco	133.- San Martín Texmelucan	181.- Tlaltenango 182.-
22.- Atzala	80.- Hueytlalpan	134.- San Martín Totoltepec	Tlanepantla
23.- Atzitzihuacán	81.- Huitzilán de Serdán	135.- San Matías	183.- Tlaola
24.- Atzitzintla	82.- Huitziltepec	Tlalancaleca	184.- Tlapacoya
25.- Axutla	83.- Ixcamilpa de Guerrero	136.- San Miguel Ixitlán	185.- Tlapanalá
26.- Ayototxco de Guerrero	84.- Ixcaquixtla	137.- San Miguel Xoxtla	186.- Tlatlauquitepec
27.- Calpan	85.- Ixtacamaxtitlan	138.- San Nicolás Buenos	187.- Tlaxco
28.- Caltepec	86.- Ixtepec	Aires	188.- Tochimilco
29.- Camocuautila	87.- Izúcar de Matamoros	139.- San Nicolás de los	189.- Tochtepec
30.- Cañada Morelos	88.- Jalpan	Ranchos	190.- Totoltepec de Guerrero
31.- Caxhuacan	89.- Jolalpan	140.- San Pablo Anicano	191.- Tulcingo
32.- Coatepec	90.- Jonotla	141.- San Pedro Cholula	192.- Tuzamapan de Galeana
33.- Coatzingo	91.- Jopala	142.- San Pedro	193.- Tzicatlacoyan
34.- Cohetzala	92.- Juan C. Bonilla	Yeloixtlahuaca	194.- Venustiano Carranza
35.- Cohuecan	93.- Juan Galindo	143.- San Salvador El Seco	195.- Vicente Guerrero
36.- Coronango	94.- Juan N. Méndez	144.- San Salvador El Verde	196.- Xayacatlán de Bravo
37.- Coxcatlán	95.- Lafragua	145.- San Salvador	197.- Xicoteppec
38.- Coyomeapan	96.-La Magdalena	Huixcolotla	198.- Xicotlán
39.- Coyotepec	Tlatlauquitepec	146.- San Sebastián	199.- Xiutetelco
40.- Cuapiaxtla de Madero	97.- Libres	Tlacotepec	200.- Xochiapulco
41.- Cuautempan	98.- Los Reyes de Juárez	147.- Santa Catarina	201.- Xochiltepec
42.- Cuautinchán	99.- Mazapiltepec de Juárez	Tlaltenpan	202.- Xochitlán de Vicente
43.- Cuautlancingo	100.- Mixtla	148.- Santa Inés Ahuatempan	Suárez
44.- Cuayuca de Andrade	101.- Molcaxac	149.- Santa Isabel Cholula	203.- Xochitlán Todos Santos
45.- Cuetzalan del Progreso	102.- Naupan	150.- Santiago Miahuatlán	204.- Yaonáhuac
46.- Cuyoaco	103.- Nauzontla	151.- Santo Tomás	205.- Yehualtepec
47.- Chalchicomula de	104.- Nealtican	Hueyotlipan	206.- Zacapala
Sesma	105.- Nicolás Bravo	152.- Soltepec	207.- Zacapoaxtla
48.- Chapulco	106.- Nopalucan	153.- Tecali de Herrera	208.- Zacatlán
49.- Chiautla	107.- Ocoatepec	154.- Tecamachalco	209.- Zapotitlán
50.- Chiautzingo	108.- Ocoyucan	155.- Tecomatlán	210.- Zapotitlán de Méndez
51.- Chiconcuautila	109.- Olintla	156.- Tehuacán	211.- Zaragoza
52.- Chichiquila	110.- Oriental	157.- Tehuiztingo	212.- Zautla
53.- Chietla	111.- Pahuatlán	158.- Tenampulco	213.- Zihuateutla
54.- Chigmecatitlán	112.- Palmar de Bravo	159.- Teopantlán	214.- Zinacatepec
55.- Chignahuapan	113.- Pantepec	160.- Teotlalco	215.- Zongozotla
56.- Chignautla	114.- Petlalcingo	161.- Tepanco de López	216.- Zoquiapan
57.- Chila	115.- Piaxtla	162.- Tepango de Rodríguez	217.- Zoquitlán
58.- Chila de la Sal.	116.- Puebla		

## ANEXO 2.



Organigrama de la Administración del H. Ayuntamiento de Puebla.<sup>124</sup>

<sup>124</sup> Consultado en la página del Ayuntamiento de Puebla de Zaragoza el 10 de septiembre de 2007: <http://www.puebladezaragoza.gob.mx/>