



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

**División de Ciencias Sociales
y Económico Administrativas**

**LA ADECUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO DE LA
CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS
MUNICIPALES EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO**

TESIS RECEPCIONAL
Para obtener el Grado de
Licenciado en Derecho

PRESENTA
Manuel Alfonso Elvira Fraire

DIRECTOR:
DR: José Manuel Ávila Fernández

Chetumal, Quintana Roo 2005



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de asesoría y aprobado como requisito parcial, para obtener el grado de:

LICENCIADO EN DERECHO

COMITÉ:


DIRECTOR:


DR. JOSÉ MANUEL ÁVILA FERNÁNDEZ

ASESOR:


LIC. IGNACIO ZARAGOZA ANGELES

ASESOR:


LIC. FERNANDO DE LA CRUZ PACHECO PALÍ

Chetumal Quintana Roo, Enero de 2005.

249505

Agradecimientos

El presente trabajo esta dedicado a mis padres, y a mis hermanos, ya que gracias a ellos tuve la oportunidad de cursar una licenciatura, a Elvira que ha sido mi compañera en las buenas y en las malas, así como también de forma especial a Alan Alfonso, que ha sido un factor determinante, en la búsqueda de mi superación personal.

Así como también quiero dedicar este trabajo de Investigación a mis profesores, que gracias a sus enseñanza despertaron en mí, el interés de profundizar en la búsqueda de esta rama del Derecho, misma que no ha cobrado la trascendencia que se merece.

De igual forma, agradezco a todas aquellas personas que considero amigos y que gracias a su optimismo me han apoyado para que este trabajo, se enriquezca con sus puntos de vista, consejos y comentarios, y de esta forma tratar de llenar ese vacío existente en la Legislación Municipal.

Muchas Gracias.

Índice

	Pág.
Introducción	I

CAPITULO PRIMERO

Conceptos Generales

Concepto de Municipio.	3
Concepto de Servicios Públicos Municipales.	22
Concepto de Concesión.	29

CAPITULO SEGUNDO

Servicios Públicos Municipales

Marco Jurídico.	37
Descripción de los Servicios Públicos Municipales.	43
Principios de los Servicios Públicos Municipales.	64
Posibilidad de la prestación.	67
Servicios Públicos no concesionables.	72

CAPITULO TERCERO

Marco Jurídico de la Concesión en el Estado de Quintana Roo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	75
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.	79
Ley Orgánica del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.	82

Reglamentos y Bando de Policía y Buen Gobierno.	88
Plan Municipal de Desarrollo.	95
La concesión como un acto administrativo.	98

CAPITULO CUARTO

Concesión de los Servicios Públicos Municipales

en el Estado de Quintana Roo

Nacimiento.	100
Elementos.	104
Circunstancias bajo las cuales se concesionan.	108

CAPITULO QUINTO

Propuestas de Reforma

Proyecto de reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo.	114
Proyecto de Reglamento de Procedimiento para concesionar los Servicios Públicos del Estado de Quintana Roo.	119

Conclusiones Generales.	139
Glosario.	149
Bibliografía.	152



Introducción

Para la investigación del presente trabajo de tesis titulado "*La adecuación del marco jurídico de la concesión de los servicios públicos municipales en el Estado de Quintana Roo*", se implementó el método de investigación deductivo, consistente en partir de lo general a lo particular, razón por la cual se tenía que tomar un punto de partida, por lo tanto para ello se fijó al Municipio, mismo que se estudiara desde sus distintas acepciones, así como las partes que lo integran, así como los servicios públicos municipales que puede prestar en beneficio de la población, por otro lado nuestro punto de llegada u objetivo particular, se fijara en el "Marco Jurídico que se sigue y es aplicable para concesionar los servicios públicos que son prestados por los municipios en el Estado de Quintana Roo". A lo largo de la presente investigación se conocerá las distintas acepciones que tienen diversos autores sobre el Municipio, así como también distintas figuras que son necesarios tomar en cuenta y que para llegar al objetivo de nuestro propósito, es necesario precisar para nuestro conocimiento y de esta forma comprender a hacia donde se dirige la presente investigación.

Ahora bien, es de vital importancia hacernos las siguientes pregunta, ¿Por qué escoger como tema de investigación de tesis, a la figura del Municipio? A lo que responderé de la siguiente manera. El Municipio es considerado como una de las formas de organización más antiguas que han existido, y los elementos que la conforman siempre han estado presentes, como es la población, el territorio y la autonomía entre otros factores, los cuales unidos satisfacen las necesidades más primordiales en beneficio de la misma población como lo son, los servicios públicos que son prestados por el Ayuntamiento. Además de todos los elementos antes mencionados, se escogió la figura del Municipio como tema de estudio, toda vez que es la



forma de gobierno que se encuentra más próxima a las necesidades de la población, además de ello, puede servir como filtro para canalizar las demandas que le haga la misma población, para que en su momento sean satisfechas las mismas a través del mismo Municipio, o bien por otra esfera de gobierno o por un particular. Ahora bien ¿Por qué escoger como área específica a desarrollar, la aplicación del marco jurídico en las concesiones de los servicios públicos municipales en el Estado de Quintana Roo?. Por que los propios municipios, al no poder prestar estos servicios que van encaminados a la satisfacción de nuestras necesidades, que le fueron conferidos por diversas circunstancias, se tienen que avocar a la concesión de los mismos a favor de particulares, quienes si cuentan con el capital suficiente, como para administrar el servicio publico, razón por la cual el municipio tiene que optar por la posibilidad de la concesión. Es este aspecto el que ha llamado mi atención en particular, debido a que el marco jurídico aplicable al respecto, es deficiente además de ello, las escasas disposiciones existentes hacen imposible el llevar a cabo un verdadero procedimiento de concesión hacia un particular de una manera precisa, razón por la cual es indispensable el contar con la reglamentación necesaria que regule todos y cada uno de los aspectos que son tomados en una concesión, por lo que como objetivo principal el presente trabajo de investigación, tiene como propósito proponer un proyecto de reglamento denominado: "Reglamento de la Concesión de los servicios públicos municipales en le Estado de Quintana Roo".

Así mismo, para llegar al fondo de la presente investigación, es necesario plantearnos el problema de estudio, para ello debemos de apegarnos a lo que la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, establece referente a la concesión de los servicios públicos municipales, por lo que en el artículo 169 de la citada legislación, establece que la Ley



Orgánica Municipal, determinará la organización y funcionamiento de las dependencias administrativas del propio Ayuntamiento, así como sus requisitos y facultades. Precizando sobre este punto, es importante mencionar que existe un vacío al respecto, por lo que es necesario subsanar dicha deficiencia. Así mismo, debemos remitirnos a la Ley Orgánica Municipal, ya que en su artículo 80 se establecen las bases a las que deben de apegarse los particulares que deseen ser concesionarios de un servicio público, que ya no puede ser prestado de manera directa por el Ayuntamiento en cuestión. Así mismo es necesario plantearnos, ¿Por que es necesario adecuar el marco jurídico en la Constitución del Estado?. Este cuestionamiento es de vital importancia, ya que el marco jurídico existente es deficiente, razón por la cual es indispensable implementar un reglamento, que regule los procedimientos que son abarcados en una concesión de un servicio público. Así también, es necesario hacer mención que si un Municipio del Estado de Quintana Roo, pretende llevar a cabo una concesión de algún servicio que es prestado por sí mismo, debe de apoyarse con los escasos lineamientos existentes en la Ley Orgánica, por lo que después de apoyarse en estas escasas disposiciones, el Municipio requiere la aprobación del Congreso del Estado, para otorgar la concesión, he de hacer mención que este hecho es contrario a la autonomía del mismo Ayuntamiento. Ahora bien, si se requiere de la aprobación del Congreso del Estado, ¿Por que la Constitución no transfiere del todo dicha facultad al mismo?. Aquí es importante señalar, que de otorgar dicha atribución al Congreso del Estado, vulneraría las garantías de autonomía y de personalidad jurídica del propio Ayuntamiento. Ahora bien, ¿Porqué es inadecuado el procedimiento a seguir para dar en concesión los Servicios Públicos Municipales?. Es triste decir que nuestra legislación aplicable, es deficiente en materia de concesión, lo que ocasiona que los procedimientos que se apliquen no prevean a futuro los efectos nocivos que pudiera generar



una mala administración por parte de un particular. Lo conveniente es crear una disposición que regule todos y cada uno de los procesos internos a los que se encuentra sometida una concesión, ya que gracias a esta reglamentación se podrán observar las deficiencias por las que atraviese una concesión y que de cierto modo pueden ayudar a subsanar los fallos que se presenten.

Como ya hemos visto, el propósito primordial de dicho trabajo, se concentra en reformar lo dispuesto en un caso muy particular lo que establece la Ley Orgánica Municipal, ya que establece que para los contratos de concesión que se realicen, debe de contar independientemente de la aprobación del Ayuntamiento, con la de la Legislatura del Estado. Y por ende al reformarse dicho aspecto de la Ley orgánica, proponer un proyecto de "Reglamento de Concesión de los Servicios Públicos Municipales, en el Estado de Quintana Roo".

Cabe hacer mención que cuando se realiza un trabajo de investigación, es necesario contar con una hipótesis, la cual para que se cumpla, tiene que haber una condición, por lo cual dicha hipótesis en el presente trabajo, es *"El Marco Jurídico del procedimiento de la concesión de los Servicios Públicos Municipales, debe de modificarse, para que dicho procedimiento sea realizado con apego a estricto derecho, para que por medio de este marco, se pueda determinar cual de los concesionarios concursantes, es el más apropiado, ya que en la actualidad el Marco Jurídico y las disposiciones existentes al respecto, no son suficientes y no son tomadas en cuenta por las autoridades municipales al dar en concesión los Servicios Públicos Municipales"*. Ahora bien, al existir una reforma en este caso a la Ley Orgánica Municipal, se busca la plena autonomía del Municipio al momento de decidir sobre una concesión, así mismo con la implementación de un reglamento que regule las condiciones de la concesión



en el Estado de Quintana Roo, ambas situaciones cumplen con la condición de reformar el marco jurídico aplicable al procedimiento de la concesión.

Dentro del primer capítulo del presente trabajo de investigación, llamado "CONCEPTOS GENERALES", estudiaremos en primer lugar el concepto de Municipio, es decir, desde su concepción como grupo de familias que se relacionan e interactúan entre sí, para la satisfacción de sus necesidades primarias y necesarias para la subsistencia del ser humano, para ello es necesario conocer las raíces etimológicas del Municipio, ya que este es el resultado de la conjunción de la palabra *manus*, que significa las cargas u obligaciones, tareas, oficios entre otras acepciones y la palabra *capere*, la cual tiene por significado tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas, de lo cual se puede advertir que no tiene vinculación directa con el Municipio, de dicha conjunción surgió el término latino de *municipium*, que en su traducción hace referencia a las ciudades en las cuales los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de la comunidad. Así mismo, se estudiarán las distintas acepciones o significados que se le han dado a la figura del Municipio, para de esta forma estar en condiciones de poder crear un concepto propio del Municipio y comprender los elementos esenciales que conforman o dan vida al Municipio.

En segundo lugar, conoceremos el significado de los servicios públicos, mismos que son prestados a través del Municipio o Ayuntamiento, y que surgen como una respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en colectividad, y que son satisfechas por el sector público, en este caso el Municipio, a través de acciones y tareas que lleva a efecto la administración pública, mismas que van encaminadas a la



satisfacción de necesidades de los individuos que forman una circunscripción geográfica determinada, principalmente por la vía de servicios públicos o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir con los fines del Municipio.

También se vera como los servicios públicos municipales, juegan un papel importante dentro de las funciones que desempeña el propio Ayuntamiento, ya que a través de estos, se refleja el buen funcionamiento de la administración de un Ayuntamiento, finalizando dicho tema con una definición propia.

Y para finalizar dicho capítulo es necesario conocer el concepto y significado de la Concesión, la cual es una modalidad de gestión indirecta de prestación de los servicios públicos, mediante la cual la Administración transfiere a un particular las facultades necesarias para la gestión y explotación de un servicio público de su competencia, que habrá de ejercer durante un período de tiempo limitado, a su riesgo y ventura, y bajo el control de la Administración concedente. Por lo regular la concesión se otorga a un particular, cuando el Municipio, a través del Ayuntamiento no puede sufragar las necesidades básicas de la población a través de sí mismo, ya sea por factores de carácter humano, material y financiero, que lo incapacitan para la prestación de los servicios públicos o de un servicio en específico, por lo que tiene que recurrir a la prestación del mismo de manera indirecta, es decir, tiene que recurrir a la concesión hacia un particular, quien sí cuente con los elementos suficientes, de los que carece el Municipio para tal efecto.

Por lo que respecta al capítulo segundo llamado "SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES" , conoceremos el marco jurídico que rige a los Servicios Públicos, para ello debemos de partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 115, nos enuncia las



bases que se consideran como generales de la organización y funcionamiento de los Municipios, al otorgársele potestad a éste, para que pueda crear, transformar y prestar servicios públicos. Así mismo dentro del mismo precepto constitucional en su Fracción Tercera, se encuentran enunciados los servicios que son prestados por conducto de el Municipio, siendo los siguientes:

Agua Potable y Alcantarillado, que consiste básicamente en la instalación y mantenimiento de las redes de agua; también lo concerniente a la potabilización, distribución y vigilancia de las calidades del agua que son utilizadas para el consumo humano, así como también se encarga de las condiciones sanitarias de las instalaciones prestadoras de dicho servicio. Por su parte el Alcantarillado, no es considerado como un servicio público, sino que más bien es un complemento, una obra pública, formada por un conjunto de conductos que recogen las aguas llovedizas y de desecho, para que a través de estos conductos se logre su alejamiento, así como su evacuación a los lugares convenientes tanto técnica como económicamente, para que se les pueda tratar y posteriormente, asignar el reuso o vertido en los cauces naturales sin que ocasione la degradación del sistema ecológico y salvaguardar la preservación de los recursos naturales.

El servicio de *Alumbrado Público*, consiste en establecer un sistema de iluminación a través de la energía eléctrica en los sitios públicos que permita a los habitantes de una localidad, tanto la visibilidad nocturna como la misma seguridad de su persona; además implica la iluminación de las dependencias y áreas públicas, así como el vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público, necesarias para su buen funcionamiento.



Para la instalación del alumbrado público, es necesario que el Ayuntamiento gestione ante la oficina de la Comisión Federal de Electricidad en el Estado, para que sea instalado el sistema de alumbrado público, por cuanto al mantenimiento menor, como es el cambio de lámparas, focos y balastos, así como pintar postes y vigilar su conservación y adecuado uso, corresponde al Ayuntamiento y a la propia población beneficiada.

En cuanto al mantenimiento de la infraestructura del servicio, como serían postes, cables, torres, transformadores, subestaciones o equipos generadores de energía, le corresponde a la Comisión Federal de Electricidad.

Por el servicio de *Limpia*, debe de entenderse el aseo de las vías públicas, y de los demás lugares en que se desarrollan las actividades de carácter comunitario, esto se lleva a cabo con la finalidad de evitar la proliferación de focos infecciosos y del mal aspecto que pueda causar la basura, dicho servicio se puede considerar como indispensable para la población en general de una ciudad o comunidad, de lo contrario, se estaría ante el eminentemente riesgo de que se presentaran epidemias.

El servicio público consistente en *Mercados*, comprende el establecimiento, la organización y el funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de las mercancías o servicios de primera necesidad, además de ello, éstos deben de ser situados en lugares fijos, de acuerdo a las características económicas de un territorio, cabe hacer mención que la prestación de dicho servicio desde un principio ha sido una de las tareas de la autoridad municipal. Para la existencia de un mercado, éste debe de prescindir una serie de servicios como: agua potable, drenaje,



vigilancia y alumbrado que le corresponde prestar al Ayuntamiento. En este sentido el Municipio debe de cobrar los gastos de los citados servicios.

La prestación del servicio de *Panteones*, tiene por objeto el proporcionar a los habitantes de una ciudad o localidad, los sitios adecuados para llevar a cabo los servicios funerarios, tales como inhumaciones, reinhumaciones, exhumaciones, cremación de cadáveres y restos humanos.

El servicio de *Rastros*, tiene como objetivo principal el proporcionar las instalaciones adecuadas para que los particulares puedan realizar el sacrificio de los animales mediante los procedimientos mas convenientes e higiénicos al consumo de la población. Entre las funciones que básicamente realizan se encuentran las siguientes: a) Matanza o sacrificio de ganado, b) Evisceración de animales, c) Servicios extraordinarios: esquilmos y desperdicios, y d) Distribución de carne entre los distintos centros de abastecimiento de carne.

Así mismo, el Municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales para el consumo humano, cuidando que esto se lleve a cabo en cantidades, bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias, que son observadas en los reglamentos respectivos de salubridad.

Otro de los servicios prestados por el Municipio son el de *Calles, Parques y Jardines*, el primero se determina como el área dominial que debe tener un nombre, numero o cualquier otro indicador que permita su identificación y localización, y que esta destinado al transito urbano de los habitantes, así mismo a este servicio, se le suman las obras de guarniciones y banquetas, así como los empedrados y creación glorietas los que están vinculados al sistema de planeación urbana.



Por su parte los Parques y Jardines, permiten a las localidades contar con áreas verdes o centros de esparcimiento y convivencia social, lo cual constituyen verdaderos centros cívicos, que son punto de reunión de la población de una comunidad.

Uno de los servicios que son necesarios e indispensables y uno de los servicios que no es susceptible de concesionar, es sin lugar a dudas el de *Seguridad Pública*, y que constituye el conjunto de acciones promovidas y organizadas por la autoridad municipal para guardar el orden, la credibilidad y confianza en los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de la personas y al conjunto de bienes morales, materiales, particulares y colectivos; así como el resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad. Es necesario hacer la anotación que este servicio tiene que ver con los valores mas preciados de la ciudadanía, como son las garantías del ejercicio de la libertad, de la integridad y el patrimonio.

Por cuanto se refiere al *servicio de Tránsito*, se puede decir que es la regulación normativa del libre traslado de las personas por los medios de transporte y la vigilancia de que los movimientos tanto vehiculares como peatonales se desarrollen con base en principios de máxima seguridad para la integridad física de las personas y la protección de posibles trastornos en los vehículos y objetos transportados.

Como tercer punto en dicho capítulo, conoceremos los principios bajo los cuales se deben regir los servicios públicos municipales, así mismo dichos factores son determinantes para la adecuada prestación de los servicios a la ciudadanía. Entre dichos principios se encuentra el de Igualdad, y que consiste en que todos los habitantes de una población,



deben de gozar de igual forma un servicio; el de Permanencia, es decir, que la prestación debe ser de manera regular y continua; el de Adecuación trata que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes del municipio; el de Obligatoriedad, el cual va encaminado a las autoridades encargadas de prestar los servicios públicos, en tanto son responsables política y administrativamente ante la comunidad; el de Persistencia, alude a la circunstancia de que los servicios públicos se lleven a cabo sin tener un fin de lucro o de especulación. Sin embargo su mantenimiento requiere ciertos gastos, lo que supone fijar criterios de carácter financiero para cubrir adecuadamente tales costos en forma equitativa, entre otros principios.

Como cuarto punto, veremos las posibilidades de la prestación de los servicios públicos, mismos que en ocasiones pueden recaer en cualquier orden de gobierno, ya sean su forma central o paraestatal. Así mismo, la prestación de los servicios, pueden ser de las siguientes formas: *Gestión Indiferenciada*, consistente en que la actividad de la administración pública, se puede llevar a cabo por medio de los órganos ordinarios que constituyen la burocracia administrativa; *Establecimientos o empresas sin personalidad jurídica*, esta forma de gestión, se encuentra caracterizada, por la existencia de un principio de diferenciación que determina la aparición de más órganos de gestión distintos a los encuadrados en la organización burocrática, no obstante realiza una actividad directamente imputable a la administración pública. Su particularidad reside, en que carece de personalidad jurídica propia; *Servicio público personificado*, es la tendencia descentralizadora que se produjo en el plano entre el Estado y las entidades territoriales menores y cuya consecuencia jurídica principal, fue el reconocimiento de la personalidad jurídica independiente de cada una de ellos, encontró réplica en el seno mismo de cada una de las administraciones, que vinieron así a



disgregarse institucionalmente en una pluralidad de personas jurídicas, por último, tenemos a la *Sociedad privada*, en donde la prestación del servicio, puede ser de manera *directa* o a través de la *concesión*, la cual se define como un acto de carácter jurídico administrativo de naturaleza mixta, regulada por el derecho público que se realiza con la intervención de una autoridad con el carácter de *concedente* y por otro lado se encuentra el particular al cual se le considera *concesionario*.

Para finalizar dicho capítulo, se hablará de aquellos servicios públicos que no son susceptibles de concesión, se encuentran el de seguridad pública y tránsito, ya que la misma Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo, prevé que dichos servicios, no son susceptibles de darse en concesión a particulares, ya que se estaría depositando nuestra soberanía en manos de particulares.

Por lo que respecta al capítulo tercero llamado "MARCO JURÍDICO DE LA CONCESIÓN EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO", conoceremos el marco jurídico que rige a los Servicios Públicos en el Estado de Quintana Roo, para ello nuestro primer tema del presente capítulo lo fijaremos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en su artículo 115, cobra trascendencia la Fracción II, en la cual se fundamenta la personalidad jurídica de los Municipios, es a través de dicha disposición, que se le da potestad a los Ayuntamientos para expedir sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas, que son de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Así también la Fracción III del citado artículo, hace la referencia de los servicios públicos que el Municipio tendrá su cargo, los cuales ya se han ido explicando en que consiste cada uno de ellos.



Como segundo tema, se estudiará la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la cual otorga a los Ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar conforme a la normatividad para que expidan las legislaciones estatales, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en su circunscripción territorial. De esta manera los Ayuntamientos tienen la facultad reglamentaria para instrumentar y así mismo aplicar las leyes de carácter estatal en el ámbito territorial de su Municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

Como tercer tema, se observará lo que dispone la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, ya que dicho ordenamiento entre sus objetivos se encuentra, el reglamentar las normas de la Constitución del Estado de Quintana Roo, por cuanto a la prestación de servicios públicos municipales, ya que dicha ley no solo se encarga de reglamentar sobre este aspecto, sino sobre todo lo concerniente a los Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo. Además de ello, la Ley Orgánica Municipal tiene también por objeto, el que cada Municipio sea administrado por un Ayuntamiento al que le corresponde la representación política y jurídica del Municipio, la administración de los asuntos municipales y el cuidado de los intereses de la comunidad, claro esta dentro de su circunscripción territorial. Así mismo, dicha Ley enuncia que los servicios públicos municipales, que son prestados por el Ayuntamiento, serán administrados bajo la supervisión del Presidente Municipal a través de las dependencias que éste designe con la intervención que conforme al Reglamento Interno que corresponda al Ayuntamiento.



Como cuarto tema, veremos lo que son los Reglamentos y Bandos de Policía y buen Gobierno, que son la potestad que le ha otorgado la Carta Magna, para que los Ayuntamientos puedan expedir sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas. Hay que hacer mención que un Reglamento, es un conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la Ley. Los reglamentos son elaborados por iniciativa del Presidente Municipal o a través de los Regidores, en donde el primero es quien designa cual es el órgano de la administración municipal que será responsable del aspecto que se va a regular, básicamente la aplicación de los reglamentos, consiste en respetar y hacer que sean respetadas las normas en ellos establecidas. Por lo que el Ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurar el toda medida la aplicación de sanciones a las personas que cometan infracciones o faltas a los mismos.

Ahora bien, es importante conocer lo que es llamado Plan Municipal del Desarrollo, el cual es considerado como el instrumento normativo a través del cual se rigen las acciones de la administración municipal durante un trienio de gobierno. Cabe hacer mención que en él, se registra la situación que guarda el Municipio con relación a los factores productivos y a la vez, enuncia las demandas de la población, que son recogidas por distintas instancias, el contenido de un Plan Municipal, comprende regularmente un análisis económico y social por sectores; un diagnóstico sobre los aspectos físicos y demográficos del Municipio; la descripción de objetivos, estrategias y principales líneas de acción con criterio sectorial y de las propuestas de inversión pública coordinada de la Federación, el Estado y el Municipio.



El último tema del presente capítulo, se refiere básicamente a la Concesión como un Acto Administrativo, ya que si bien es cierto que el Municipio, es un sujeto activo del acto administrativo. Por lo que, a través del cumplimiento de sus atribuciones legales, las cuales deben estar contenidas en la Constitución Federal, Estatal, así como en su respectiva Ley Orgánica, en sus Bandos de Gobierno, así como en sus Reglamentos, el Ayuntamiento emite de manera simultanea una multitud de determinaciones, acuerdos, circulares, entre otros.

En consecuencia el acto administrativo que lleve a cabo el Municipio, a través del Ayuntamiento, tiene que cumplir con los requisitos de existencia y de validez que para el efecto las leyes le exijan.

En el caso de un servicio público, que es prestado por el Municipio, y que se pretende dar en concesión a un particular, por que el Ayuntamiento adolece de cuestiones administrativas, financieras o técnicas tiene que sujetarse a lo establecido en las disposiciones estatales y municipales que para el efecto se establezcan. De otra forma, el Ayuntamiento tiene que llevar a cabo un procedimiento mediante el cual se cumpla con lo establecido en las leyes antes citadas, para estar estrictamente apegado a derecho y que conlleve a la satisfacción de las necesidades básicas de la población

En el capítulo Cuarto, llamado "CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO", en primer termino, veremos el nacimiento de la Concesión, es decir, los distintos motivos que dan origen a que un Municipio se vea en la necesidad de optar por la concesión de un determinado servicio a favor de un particular, para que de esta manera la población pueda seguir contando con la prestación del servicio en cuestión, para conocer un poco más a detalle, en el segundo



tema, se determinarían los factores que en la mayoría de los casos orillan a un Ayuntamiento a optar por la concesión hacia un particular, principalmente dicho factor es económico, ya que en ocasiones la costeabilidad de un servicio requiere de sumas estratosféricas, que rebasan lo presupuestado para tal fin, aunado a dicha discapacidad, se suma que el equipo que es indispensable y necesario para llevar a cabo una adecuada prestación, en la mayoría de los casos se encuentra en mal estado o simplemente por el uso frecuente que les ha dado, se encuentran inservibles o irreparables, lo que dificulta una prestación genérica para la población. Así también el personal que labora, no cuenta con una debida capacitación para desempeñar sus funciones, y en algunos de los casos carecen de grado escolar alguno, haciendo más difícil una prestación de calidad a la ciudadanía.

Por último en el capítulo Quinto, llamado "PROPUESTAS DE REFORMA", la cual básicamente sería en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo, es necesario partir de la prestación de los Servicios Públicos desde un plano de facultamiento que otorga la Carta Magna en su artículo 115, así como la Constitución Estatal en su artículo 161, es decir, el facultamiento que otorgan ambas legislaciones al Municipio la prestación de servicios públicos.



Concepto de Municipio

Para poder llegar a conceptualizar a ésta figura jurídica, tenemos que tomar en cuenta, que a través del tiempo han existido distintas civilizaciones, las cuales desde sus inicios en su forma primitiva, han conformado una sociedad.

Pero he de decir que esa sociedad, parte de las familias, que en su crecimiento, buscan la forma de satisfacer sus necesidades primarias, por lo que recurren a otras familias, en la búsqueda de la ayuda que necesitan y de esta manera, poder satisfacer sus carencias.

Así, ésta pequeña aglutinación de seres vivos, se van interrelacionando entre sí y de esta manera tiene lugar el primer enlace con la sociedad. De esta forma surge el Municipio, el cual es resultado de la necesidad que tenían las familias por satisfacerse, así como el de regirse con normas en el ámbito político y social que les rodeaba.¹

Es por lo que se llegó a considerar al Municipio como un patrón de normas a seguir, con el que se llenaban las carencias más esenciales de una comunidad, ya que a través de esta figura logran la satisfacción de sus necesidades primordiales, así como la distribución del trabajo en beneficio de la población.

El Municipio es una de las figuras de organización política más antiguas del mundo. Los orígenes del Municipio como una organización social, se remontan a la historia de algunos países del mundo en los cuales ya existía esa forma de organización, tal es el caso del *uji* en el Japón, la

¹Robles Martínez, Reynaldo, El municipio México Ed Porrúa 1998 p 7



subjetivos, objetivos, financieros y de controles garantizados constitucionalmente.

El concepto etimológico del Municipio, es el resultado de la conjunción de la palabra *manus*, la cual se refiere a las cargas u obligaciones, tareas, oficios entre otras acepciones y la palabra *capere*, la cual tiene por significado tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.⁴

Lo cual si lo analizamos de una manera detallada, podemos advertir que no tiene ninguna vinculación con la figura actual del Municipio. Hay que destacar que se cree que el Municipio es concebido por la cultura Grecorromana.

De la conjunción de estas palabras surgió el término latino de *municipium*, el cual definió etimológicamente "a las ciudades en las cuales los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades".⁵

El *municipium*, "era una ciudad romana principal y libre, la cual era gobernada por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar de los derechos de la ciudad de Roma otorgaba".⁶

Héctor Vázquez, en su obra El Nuevo Municipio Mexicano, señala que, según las fuentes latinas la palabra *municipium* tiene un triple significado:

⁴Corominas, Joan Y José A. Pascual Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e Hispánico, Volumen IV. en Quintana Roldan, Carlos; Derecho Municipal México Ed. Porrúa 1998 p 1.

⁵Añorve Baños, Manuel Servicios Públicos Municipales México Ed. Porrúa 1998 p 1.



- 1.- La población fortificada;
- 2.- El cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población;
- 3.- Los habitantes de las mismas poblaciones.⁷

Por su parte el licenciado Moisés Ochoa Campos, en su obra La Reforma Municipal comenta: "Que el Municipio es un efecto de la sociabilidad como tendencia a institucionalizar las relaciones sociales. Este se produce como una mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional aglutinada en forma de asociación de vecindad siendo por excelencia la forma de agrupación local".⁸

Por otra parte Ochoa Campos señala, que para poder tener una definición del Municipio deben de tomarse en cuenta los tres elementos que a continuación se señalan:

1. El personal constituido por los habitantes agrupados corrientemente;
2. El territorio formado por una parte del territorio nacional. Territorio municipal que constituye un espacio nacional;
3. El teleológico.⁹

El Municipio es una agrupación natural de familias, formado por una colectividad con fines propios y por lo tanto diferentes de los componentes, ya sean familias o individuos.

⁶Ventura, Sabino Derecho Municipal México Ed. Porrúa 1996 p 15.

⁷Vázquez, Héctor El Nuevo Municipio Mexicano México Ed. SEP 1986 Citado en Añorve Baños, Manuel Servicios Púb... Op. Cit. p 4

⁸Campos Ochoa, Moisés La Reforma Municipal México Ed. Porrúa 1989. Citado en Añorve Baños, Manuel Servicios Pu... Op. Cit. p 4.

⁹Ibidem p 6.



En el propio idioma latino con frecuencia encontramos otros términos asociados a estos vocablos, como es el caso de los juramentos comunales o municipales "*jura communia*", que eran necesarios para la existencia de los Municipios, señalando que: "sin asociación por juramento, *jura communia*, no había Municipio y esa acción bastaba para que existiese el Municipio".¹⁰

Se puede advertir que al Municipio, se puede conceptualizar de distintas formas, pero que dicho concepto siempre contendrá los elementos indispensables que se necesitan para poder definirlo, como es el siguiente concepto:

"El Municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un Consejo o Ayuntamiento y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado".

De dicho concepto, expuesto anteriormente se encuentran varios elementos como pueden ser los siguientes:

1. El Municipio es una institución de carácter jurídico, político y social.
2. El Municipio es una institución territorial, pues cuenta con una jurisdicción espacial definida.
3. Que el Municipio tiene como finalidad organizar la satisfacción de intereses primarios resultantes de la convivencia social, esto es que se originan por el hecho de la vecindad de los individuos;

¹⁰ Dutailis, Petit Los municipios Franceses Trad. López Pérez José, Ed. Uteha, México. Citado en Robles Martínez, Reynaldo El Municipio; México Ed. Porrúa; 1998; p 64.



4. El Municipio muchas de las veces, es considerado como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados.

Como ya se cito anteriormente, para tener una definición específica de lo que es el Municipio, se deben de tomar en cuenta varios elementos, aunados a los ya expuestos, se puede decir que el Derecho Municipal es considerado como una rama autónoma del Derecho Público, por que se encarga de las funciones políticas, administrativas, fiscales, así como de planeación y urbanismo, entre otras.

De los elementos citados hay que tomar en cuenta en todo momento a la población, el territorio, la autonomía, el patrimonio y la personalidad jurídica, para poder comprender de manera más detallada el concepto de Municipio, mismos que a continuación se detallan.

Población

Hay que definir la población de acuerdo a los términos que son utilizados en la Sociología, en la cual dicho concepto se entiende como: "El conjunto variable de personas asociadas o relacionadas de manera más o menos permanente, los cuales ocupan un espacio, área o zona geográfica determinada, y que se encuentran unidos por elementos culturales, políticos y sociales que los diferencian de otros grupos poblacionales".¹¹

El Doctor Reynaldo Robles Martínez, en su obra El Municipio, define o conceptualiza lo que para él, es la población por lo que su idea queda de la siguiente manera: "El Municipio es como una célula de organización, que requiere de una población, pero de una población la cual sea unida por los

¹¹ Quintana Roldan, Carlos; Derecho Mun.. Op. Cit. p 164



vínculos de identificación como los que dan un mismo lenguaje, además de tener un mismo pasado histórico, así como las tradiciones, los lazos de sangre que también juegan un papel importante, aunado a la religión, la educación, e inclusive la alimentación y el vestido”.¹²

De aquí que el primer elemento del Municipio sea el elemento humano, caracterizado por una asociación de vecindad, es decir, la solidaridad o la comunicación que se da entre los habitantes de un núcleo social, lo cual es primordial en toda sociedad, para que ésta tenga un crecimiento que sea benéfico.

Es por ello que el Municipio, en la actualidad es considerado categóricamente como una asociación de carácter solidaria existente entre la población, a través de las relaciones de vecindad.

Cabe hacer la distinción que ambos conceptos no son sinónimos, ya que la población, es el conjunto de seres vivos que cohabitan en un mismo lugar geográficamente delimitado, en tanto que la vecindad, es una calidad que adquiere la gente de diversas formas, ya puede ser a través de la residencia en un lugar por un tiempo determinado o bien por haber nacido en el lugar en el cual radique actualmente.

Reynaldo Robles Martínez, así mismo lo considera como: “El asiento de la convivencia y no el de la mera coexistencia, por eso mismo, es que se requiere que la población de un Municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes, de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, de integración. No basta la simple coexistencia de respeto, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del

¹²Robles Martínez, Reynaldo; El Mun... Op. Cit p 157



Municipio, la cual para no ser solo un agregado humano, requiere estar organizada en una asociación de vecindad”.¹³

El tratar de considerar la vecindad natural de la población, como una calidad, para constituir un Municipio, no es del todo suficiente, pero si ésta cada vez es más definida, si se puede en un momento determinado, considerarse como una población que reúna las características necesarias para crear una organización municipal.

La importancia de la asociación de vecindad muchas de las veces, no se ve reflejada en las leyes orgánicas municipales de México, sino en la práctica cotidiana de convivencia, en efecto las leyes orgánicas al referirse a la población, regulan la forma de adquirir y perder la vecindad y los derechos y obligaciones de los habitantes.

Por su parte George Jellinek, en su Teoría General del Estado, advierte que: “Los hombres que pertenecen a un Estado, forman su población”.¹⁴

Pocos son los estados, los cuales regulan el aspecto de la población, tales casos son: ambas Baja Californias, Chiapas, Durango, Jalisco y por supuesto el Estado de Quintana Roo.¹⁵

Territorio

Hay que hacer mención que el Municipio, tiene elementos semejantes a los que el Estado posee, pero en ningún momento estos son iguales. El

¹³Idem.

¹⁴Jellinek, George Teoría General del Estado México Ed. Fondo de Cultura Económica, 1986. en Quintana Roldan, Carlos; Derecho Mun.. Op. Cit.; p 156



decir que más que un elemento es una condición de existencia, es un medio o un instrumento al servicio del fin municipal.¹⁶

Tal elemento es el territorio, el cual va a determinar cual es el área o región en la cual se va a situar el Municipio, ya que éste se considera el lugar físico, bajo el cual tomará lugar un núcleo social, o dicho de otra manera el sitio donde se erigirá un asentamiento de carácter humano, y en donde existirá una interrelación de los individuos integrantes del núcleo social.¹⁷

El contextualizar un Municipio que no posea un territorio es inimaginable. Como ya se expuso, el territorio municipal es el escenario donde se realiza la convivencia vecinal, es decir, donde los habitantes o mejor dicho los vecinos, asientan sus casas, sus negocios, etc.

El territorio municipal, es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal.

Hans Kelsen, en su "Teoría Pura del Derecho y del Estado", menciona: "Que el territorio de un Estado, no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado".¹⁸

Por lo anteriormente expuesto, "considero que el territorio no solo hace referencia a la superficie terrestre, sino que hay que tomar también en cuenta, que el territorio además comprende el espacio situado hacia arriba, así como el que se encuentra situado hacia abajo del plano terrestre, tomando en cuenta que éste también forma parte del mismo territorio".

¹⁵Robles Martínez, Reynaldo; El Mun.. Op. Cit. p 158

¹⁶Quintana Roldan, Carlos; El Mun..., Op. Cit. p 149

¹⁷Ídem



Respecto a este elemento debo hacer hincapié, que el territorio en el cual se asienta el Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el Estado; por lo tanto el Municipio no tiene un ámbito de validez espacial exclusivo, pero sí propio.

Es importante hacer la observación de que el territorio del Municipio, esta supeditado a otro orden de gobierno, que es el Estatal y éste como aquél, se encuentran supeditados por uno que tiene el carácter de Federal.

Es imprescindible el mencionar que en el primero se resuelven sus propios problemas, y las relaciones que trascienden, deberán de buscar su solución en la esfera de gobierno de mayor jerarquía, o mejor dicho la que siguiere, por encontrarse impedido para dar solución o por ser facultad de otra esfera de gobierno.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Capítulo Segundo, del Título Segundo, en su articulado número cuarenta y dos, enumera a las partes que comprende el territorio nacional, en su Fracción Primera, que a la letra expresa: "El de las partes integrantes de la Federación". De lo que se desprende, que el Municipio depende de una estructura Federal, por lo que sin mencionarlo, se encuentra regulado.¹⁹

En nuestro país en el que por el imperativo existe en la Constitución en su artículo 115, se establece que los Estados deben de tener como base de su división territorial a la figura del Municipio. Nos encontramos que todos los terrenos que se encuentran insertos dentro de la República Mexicana, ya

¹⁸Kelsen Hans Teoría Pura del Derecho y del Estado México Ed. Nacional Edinal; 1954. en Quintana Roldan, Carlos; Ibidem p 164

¹⁹Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria Mexicano: ésta es tu Constitución México 1996 Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa; Art. 42; p 164



sean tierras ejidales o terrenos nacionales, pertenecen a un Municipio. Haciendo mención que como excepción tenemos al Distrito Federal.

En el mismo precepto constitucional en su Fracción Quinta, menciona: "Que los Municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales".²⁰

A la conclusión a la que se puede llegar, respecto de este tema en específico es que: *"El territorio es la base de la estructura, organización y funcionamiento de los grupos sociales, los cuales necesitan de manera invariable de un área territorial en la cual habrán de ejercer las actividades propias de una sociedad. Es indiscutible el decir, que para todos los núcleos, el territorio constituye el elemento cohesivo y trascendente, por lo que se les puede determinar como grupos territoriales"*.

Autonomía

Antes que nada debemos de conocer el significado de la palabra Autonomía. Es una voz griega, en donde se desprenden las raíces **autos** que significa propio y **nómos** que significa ley.²¹

Otra acepción que existe, es aquella que la Autonomía, es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios. Pero es conveniente hacer la diferenciación entre Autonomía y Autarquía, que son tomadas como una misma cosa, pero que en realidad distan mucho una de otra. Por lo que se

²⁰ Ibidem Art. 115, pp 315, 316, 317 y 318.



puede definir a la Autarquía, la cual es una voz que proviene del griego, y que significa bastarse a sí mismo.²²

Ya que se ha hecho la diferenciación entre la Autonomía y la Autarquía, es posible afirmar que ambas integran la descentralización. Pero en la primera prevalece el ámbito político y la idea de gobierno, mientras que en la segunda lo que predomina esencialmente son los aspectos económico y administrativo.

Como todos sabemos, nuestro país se ha constituido como una República Federal, que es el resultado de la celebración de un pacto entre Entes que conforman la Unión o Federación. Hay que mencionar que dichos Entes pactantes, son autónomos y tienen como base de su organización político - administrativa a los Municipios.

Los Municipios integran los Entes Federados bajo el concepto de descentralización territorial y son Entes con carácter únicamente administrativo.

El sistema competencial en México ésta concretamente definido dentro del marco constitucional. En la Constitución de 1917, la única competencia específica que fue atribuida a los Municipios, fue la de administrar libremente su hacienda.

De acuerdo con la Constitución Mexicana, el Municipio en México no tiene ninguna materia propia, con carácter exclusivo, todas sus atribuciones

²¹Quintana Roldan, Carlos; Derecho Mun... Op. Cit; p 173

²²Villegas Bosavilbaso Derecho Administrativo p. 189. en Quintana Roldan; Ibidem. P. 173



son concurrentes. Únicamente tienen a nivel constitucional, las facultades normativas que son:

- 1.- Los bandos de policía y buen gobierno
- 2.- Los reglamentos
- 3.- Las circulares y las disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.²³

En el Derecho Administrativo, se establecen tres tipos de autonomía, las cuales se pueden clasificar en tres y que son: autonomía pura, autonomía funcional y autonomía técnica.

Por lo regular al Municipio se le enmarca en las dos primeras; ya que la llamada autonomía pura, se le considera como la base de la teoría clásica del municipalismo, en tanto que a la segunda como el principio sobre el cual se sustenta la realidad autárquica del Municipio.

Hay que mencionar que la Autonomía municipal contiene tres postulados fundamentales:

1. La municipalidad tiene el derecho de elegir entre sus propios ciudadanos a los funcionarios que hayan de aplicar sus propias leyes que son las de la localidad;
2. La ciudad goza de facultades para definir su propia forma de organización a los fines de gobierno;
3. La localidad tiene facultad para determinar el fin o esfera de gobierno local, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales, según el criterio político imperante en la localidad.²⁴

²³Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria; Mex..Op. Cit.; Art. 115 Párrafo Segundo; p 316



He de concluir que los postulados a los que se hizo alusión anteriormente, se sustentan en la fórmula siguiente: *“La soberanía de la ciudad para resolver la organización y problemas de su gobierno local, reside en el pueblo que vive en la ciudad”*.

Desde el punto de vista, estrictamente jurídico, del deber ser, la naturaleza o sustantividad del Municipio es autonomía. Efectivamente, *de jure* el Municipio es un ente autónomo que de acuerdo al orden constitucional mexicano, reúne las siguientes características:

1. Personalidad jurídica propia.
2. Patrimonio propio.
3. No tiene vínculos de subordinación jerárquica entre el gobierno del Estado y el Ayuntamiento.
4. Administra libremente su hacienda.
5. Tiene facultades materialmente legislativas, ejecutivas y judiciales.
6. El Ayuntamiento es electo popularmente.²⁵

Independientemente de que no exista una autonomía completa en el terreno político, administrativo y económico, no puede desconocerse que sí hay autonomía en el campo legislativo, puesto que sí contamos con un cuerpo de leyes propias que regulan la materia municipal, independientemente de quien les de origen, y en el terreno didáctico, dado que existe una disciplina especial y especializada que con el nombre de Derecho Municipal, permite y propicia el conocimiento jurídico particular de dicha institución.

²⁴Greca, Alcides Derecho y Ciencia de la Administración Municipal, Santa Fe, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, pp. 96-100 en Rendón Huerta, Teresita Derecho Municipal México Ed. Porrúa 1998 p 131

²⁵Ibidem. p 133



En el caso de México vivimos ante un régimen de simulación jurídica, sin embargo el aceptar la contradicción entre lo que debe ser el Municipio, o sea su ideal y lo que realmente es, eso no implica que permanezcamos con ese mismo ideal. Hay que aclarar que este punto no se debe de tomar como una utopía, ya que trabajando en este particular asunto, se puede lograr un cambio importante en beneficio del Municipio.

Patrimonio

En la Constitución Federal, en su precepto 115 Fracción II, se establece que los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio²⁶ conforme a la Ley. Razón por la cual es conveniente hacer la distinción entre lo que es el patrimonio y lo que es la hacienda, que en otros casos son utilizados como sinónimos. Únicamente que el término patrimonio es más amplio que el de hacienda.

El primero comprende todo tipo de bienes sean materiales e inmateriales que le pertenecen al Estado y por ende al Municipio. En cuanto al segundo comprende los recursos económicos, es decir, el numerario con que cuenta le Municipio, para proveer su propia existencia y para atender a sus funciones. Por consecuencia la hacienda forma parte del patrimonio del Municipio.

En general las legislaciones estatales han determinado la diversidad de los bienes que le pertenecen al Municipio, clasificándolos en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

²⁶Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria; Mex... Op. Cit.; Art. 115 Fracción II; p 316



Entre los primeros se puede mencionar los que son de uso común; y que son aquellos que están destinados a la prestación de un servicio público; los muebles que por lo regular son insustituibles como son los expedientes de las oficinas, archivos, bibliografía existente, piezas que son de carácter histórica o arqueológico, las obras de arte que no sean del dominio de la Federación o del Estado; entre los bienes de dominio privado, se encuentran aquellos que le pertenecen en propiedad y en lo futuro ingresan a su patrimonio.²⁷

Todos los bienes que son del dominio público municipal, tienen ciertas características como el de ser inalienables, imprescriptibles, e inembargables y en ningún momento se encuentran sujetos a acción reivindicatoria alguna o de posesión definitiva o interna, mientras no varíe su situación jurídica, la cual solo podrá modificarse mediante el correspondiente Decreto de la Legislatura del Estado.²⁸

Personalidad Jurídica

Dentro de la misma Carta Magna, se le dota al Municipio de la personalidad jurídica²⁹, con dicho atributo de carácter jurídico, éste puede ser un sujeto de derechos y obligaciones.

La personalidad jurídica del Municipio, es reconocida por principio de cuentas en el Derecho Romano, al respecto Alcides Greca, señala que tal atributo "es la consecuencia del proceso histórico de la conquista romana.

²⁷ Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo; Art. 101, p.29

²⁸ Idem.

²⁹ Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria; Mex...Op. Cit.; Art. 115 Fracción II; p 316



Fue creada en un principio, como *modus vivendi*, entre la ciudad conquistada y las ciudades sometidas".³⁰

De manera similar opina Barcia López, al señalar que: "Al quitarles su independencia política (a las ciudades) Romanas, dejó su capacidad privada, permitiéndoles actuar más o menos ampliamente en las relaciones patrimoniales del derecho común. En virtud de esta híbrida situación jurídica, los Municipios desprovistos de su originaria soberanía y reducidos a miembros autónomos de una entidad superior, se encuentran sometidos al *jus singulorum*, investidos de los derechos comunes, obligados a usar las formas ordinarias del comercio jurídico".³¹

Es a partir de ese momento que se le reconoce al Municipio como persona jurídica; debatiéndose si dicho atributo es único o doble, o si se comprende dentro del derecho privado o del derecho público.

El Municipio se encuentra comprendido entre las personas jurídicas estatales, cuenta con personalidad jurídica propia, es decir, las personas estatales pueden actuar por si mismas, en nombre propio, pueden concurrir en juicio, así como celebrar contratos entre otras funciones.

Dicho de otra forma, la personalidad comprende la capacidad de administrarse así mismo en las competencias específicamente asignadas, la capacidad de derecho es esencial a la persona jurídica y en esta materia no admite limitaciones, excepto la del ámbito funcional. Por eso no se conciben personas jurídicas incapaces o personas jurídicas parciales.

³⁰Greca, Alcides Principios de Régimen Municipal p 7 en Quintana Roldan, Carlos; Derecho Mun... Op. Cit. p 19

³¹Greca, Alcides, OP. Cit. p 7 en Quintana Roldan, Carlos, Derecho Mun...Idem.



En el caso de nuestro estado, la personalidad jurídica del Municipio o mejor dicho a quien le corresponde la representación del mismo, recae en el Síndico, quien está facultado como apoderado jurídico del Ayuntamiento.³²

Ahora bien, una vez que se han definido los elementos esenciales del Municipio, se hace indispensable el mencionar como se encuentra integrado el Municipio, el cual está representado por el Ayuntamiento, que es el cuerpo colegiado que se encarga de llevar a cabo el funcionamiento de las diversas actividades que se llevan a cabo por parte del Municipio.

El Ayuntamiento se encuentra representado por el Presidente Municipal, el Síndico, y los Regidores, los cuales son elegidos mediante elección popular directa en su totalidad, su función básicamente se concentra en el campo legislativo, es decir, en la creación de reglamentos, aunque también lleva a cabo otras funciones de carácter administrativo y de prestación de servicios.

La realización de sus funciones es llevada a cabo de dos órganos: el primero de ellos es el Presidente Municipal, que se encarga de ejecutar y de dirigir, en tanto que el segundo se conforma de un colegiado conformado por el Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores, que es preponderantemente normativo y deliberante.

De igual forma se encuentra estipulado en la Ley Orgánica del Estado de Quintana Roo, al citar que: "El Presidente Municipal tendrá a su cargo, la representación del Gobierno del Municipio y la ejecución de las resoluciones

³²Ley Org ... Op. Cit. Art. 36 Fracción II, p 14



del Ayuntamiento, debiendo residir en el Municipio durante el periodo de su encargo”.³³

Una vez que hemos visto algunos de los elementos esenciales que conforman el Municipio, se puede definir que para que tenga lugar el Municipio es indispensable que cuente con el elemento esencial, que es sin lugar a dudas de la población, la cual básicamente se compone del conjunto de personas o familias que se interrelacionan entre sí, para buscar la satisfacción de sus necesidades primordiales a través de la distribución del trabajo, asimismo para su asentamiento requieren de un espacio determinado, el cual sin lugar a dudas es el territorio bajo el cual establecerán sus funciones jurisdiccionales. En base a ello, el Municipio es la célula de gobierno más próxima a la población, por tal razón esta esfera tiene un contacto con las necesidades de la población, las cuales en su mayoría son satisfechas gracias al campo de acción con que cuenta el Municipio. Aunado a esos elementos, el Municipio cuenta con otras facultades que la misma Carta Magna, otorga a su favor.

³³Ibidem p 12



Concepto de Servicios Públicos Municipales

Históricamente el Municipio mexicano ha sido en esencia un prestador de servicios públicos; esta área de la actividad municipal ha alcanzado en algunos municipios un alto grado de especialización y eficacia. Sin embargo la gran mayoría de nuestros Municipios no cuentan con los requerimientos suficientes para ofrecer los servicios públicos mínimos que demandan las poblaciones.³⁴

Hay que mencionar que el servicio público, “surge como una respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en colectividad, las cuales son satisfechas por el sector público, a través de acciones y tareas que lleva a efecto la administración pública, en tanto representa una organización cuyas funciones, en buena medida están encaminadas a la satisfacción de necesidades de los individuos que forman una circunscripción geográfica determinada, principalmente por la vía de servicios públicos o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir con los fines del Estado nacional”.³⁵

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

³⁴ Añorve Baños, Manuel; Servicios Púb..., Op. Cit. p 85

³⁵ Ibidem p 83



Teresita Rendón Huerta, en su obra titulada Derecho Municipal, considera al servicio público en su significado concreto y definido, como la función del Estado, que tiene estas acepciones:

1.- Como materia de la actividad del Estado, en cuyo sentido es la expresión corriente y admitida en el derecho público, especialmente en el administrativo, para señalar y definir los fines concretos y jurídicos del Estado. Con el servicio público, en esta acepción, se hace referencia a la gestión de los intereses colectivos, por obra de una actividad administrativa del Estado.

2.- Como la operación o las operaciones mediante las cuales la actividad administrativa construye el medio idóneo, el organismo del servicio y este mismo organismo (la dirección de correos, los tribunales, la universidad, etc.). Todos éstos prestan servicios públicos. Considerados en la segunda acepción se puede definir, diciendo que es un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para satisfacer una necesidad pública y por una organización pública.³⁶

Por su parte el Doctor Miguel Acosta Romero en su obra La Transformación de la Administración Pública, da un concepto de lo que son los servicios públicos, siendo la siguiente: "Una actividad técnica encaminada a satisfacer las necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad.

³⁶Enciclopedia Espasa - Calpe, Tomo 55 p. 666. en Rendón Huerta Teresita; Derecho Mun.. Op. Cit. p 236



Esta colectividad puede ser prestada por el Estado o los particulares mediante la concesión”.³⁷

Otra de las definiciones en las cuales nos podemos apoyar para definir y explicar lo que es un Servicio Público, es la de Alcides Greca, que en su obra Derecho y Ciencia de la Administración Municipal, es la siguiente: “Servicio Público es toda prestación concreta del Estado o de la actividad privada que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la Administración Pública, o indirectamente por los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la cual se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor costo, efectividad, continuidad y eficacia”.³⁸

Para Guillermo Gabanellas, en su Diccionario de Derecho Usual, “el servicio público, debe de satisfacer una necesidad colectiva por medio de la actividad de la administración pública. Los servicios públicos son consecuencia de la cultura y del grado político alcanzado por una sociedad: en los pueblos salvajes no existe ninguna prestación de esta índole. En los Estados modernos, toda la acción de los poderes públicos se interpreta, en la fase ejecutiva o de acción, como un servicio público”.³⁹

Por su parte León Duguit define al servicio público como: “Toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por

³⁷ Acosta Romero, Miguel La Transformación de la Administración Pública México Ed. Porrúa; 1986; en Quintana Roldan, Carlos; Derecho Mun... Op. Cit. p. 434

³⁸ Greca, Alcides Derecho y Ciencia de la Administración Municipal Tomo III p 194. Ibidem p. 433

³⁹ Gabanellas, Guillermo; Diccionario de Derecho Usual en Rendón Huerta Teresita Derecho Mun.. Op. Cit. p 235



los gobernantes, dado que su cumplimiento es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social".⁴⁰

Partiendo de esta definición, podemos señalar que un servicio público municipal, es toda aquella actividad técnica especializada, continua y permanente que de acuerdo a la ley, ha de estar a cargo del Municipio, ya sea prestada directamente o indirectamente.

La prestación de los servicios públicos municipales en forma centralizada, es aquella en la que la administración se asume en forma directa y exclusiva sin la participación de particulares en la prestación de determinados servicios, que por su trascendencia se consideren de interés; como es el caso de la seguridad pública, la policía preventiva se encuentra bajo el mando directo del Presidente Municipal garantizando que las políticas y las modalidades sean establecidas directamente por él.

Por su parte Quintana Roldán, en su libro Derecho Municipal, nos señala que una de las ventajas de esta forma de prestación de los servicios, es la garantía de permanencia del servicio hacia la comunidad y que permite a la autoridad municipal controlar todo el servicio.⁴¹

Hay que mencionar que de manera tradicional, a los Municipios les ha correspondido la prestación de los servicios públicos inherentes a la satisfacción de las llamadas necesidades primarias o de primera necesidad o también conocidas como básicas.

⁴⁰Duguit, León, en Robles Martínez Reynaldo; El Mun... Op. Cit. p 268.

⁴¹Quintana Roldan, Carlos; Derecho Mun...; Op. Cit. 435



A través del tiempo, el Municipio ha prestado servicios públicos muy variados, pero sin embargo el papel que juega éste en la sociedad y el Estado contemporáneo, lo ubican como un prestador de servicios primarios de convivencia social.

Anteriormente no se había definido con precisión, el radio de acción municipal sobre los Servicios Públicos. El maestro Andrés Serra Rojas, en su obra Derecho Administrativo, calificaba de teoría difícil, la de determinar cuáles son los servicios públicos que tienen el carácter de municipal.

Al respecto existían dos criterios más o menos válidos para determinar el campo de actividades del Municipio; El primero de ellos enunciaba que el campo de actividades del Municipio estaba integrado por las necesidades locales. El segundo criterio se daba por exclusión, señalando que todo aquello que no tenía a su cargo el gobierno Federal o el gobierno de la entidad, sea de competencia municipal. Este criterio era peligroso, pues dejaba a las autoridades federales y locales, determinar cual es su esfera de competencia, quienes regularmente la ampliaban en detrimento del Municipio.

Visto desde el punto de vista de la Administración Pública, se puede concluir de la siguiente manera: "La actividad de los Servicios Públicos Municipales, es la acción a cargo del Ayuntamiento, es decir, del Presidente Municipal, Síndico y Regidores para el cuidado, conservación y aprovechamiento de los bienes y la prestación de los servicios en forma adecuada y constante, en beneficio de los miembros de la sociedad."

Los servicios públicos municipales son la expresión tangible y visible de la actividad que desarrolla la administración pública local, porque



generalmente son el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficacia de sus autoridades; de la eficiencia y eficacia con que se preste un servicio en términos de calidad y cantidad, depende en mucho el cumplimiento de su objeto social y la imagen pública del Ayuntamiento y su administración.

De los conceptos antes señalados, es acertado opinar que el Municipio es uno de los prestadores de servicios públicos, puesto que la misma Constitución Federal, delega esa función de prestador de servicios, ya que como se cito anteriormente, existían criterios al respecto, mediante los cuales se otorgaban funciones de sufragar necesidades de carácter local, es decir, la de satisfacer las necesidades de la población en general, siendo de allí que las funciones que no estuvieran enmarcadas entre las funciones de la Federación o del Estado, fueran llevadas a cabo por el Municipio, por lo que las mismas Constituciones Estatales, lo tengan regulado como una facultad.

Es necesario enunciar que la prestación de un servicio público por parte del Municipio, es un medidor de eficiencia de las demandas de la población de un Municipio.

Cabe hacer mención que en México, no todos los Municipios pueden sufragar la prestación de un servicio público a favor de la ciudadanía con regularidad, es decir, que la prestación del servicio debe de cumplirse con cierta periodicidad, como en el caso de la recolección de basura, en donde el Ayuntamiento ha elaborado rutas de recolección, especificando los días que recogerá los desechos en alguna colonia en particular.



Si bien es cierto que el servicio se presta con cierta periodicidad, también es indispensable que este sea prestado de manera permanente, es decir, que la prestación directa ya sea por conducto del Ayuntamiento o por conducto de un particular, debe de ser siempre igual sin variación a lo establecido. Y por último la prestación debe de ser continua.

Cuando el propio Ayuntamiento no puede prestar un servicio a la comunidad con las características antes mencionadas, se ve ante la eminente necesidad de recurrir a la prestación del servicio de manera indirecta, es decir, a través de la concesión, tema que a continuación tocaremos.



Concepto de Concesión

La idea de fondo que subyace en la figura de la concesión, encuentra sus antecedentes en la época liberal de los Estados Europeos, y concretamente en la figura del contratista interpuesto, con la que se tendía a invertir a un particular de las funciones que competencialmente correspondían a la Administración.

Estas funciones perfectamente podrían ser desarrolladas por la propia Administración, pero que por motivos de preferencia de la iniciativa privada, propia del liberalismo económico, la administración en el ejercicio de su potestad de autoorganización, consideraba procedente confiar tales funciones a un particular.

El Municipio, es la base de la organización política y administrativa del Estado mexicano, y bien "puede enfocarse como desconcentración o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo, pero también puede contar con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad de carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas" entre las que por supuesto se encuentran en primer orden "los servicios públicos".

Tanto el Municipio, como los Estados y la Federación están obligados a la prestación de servicios públicos obviamente a través de las formas jurídicas establecidas; en ese sentido para entender el servicio público, debemos considerar en primer término a la concesión, toda vez que en principio los servicios públicos deben ser prestados por el Estado en forma exclusiva.



Sin embargo el cúmulo de actividades y circunstancias financieras del propio Estado no le permite cumplir cabalmente con ésta función, de esta manera es como los particulares prestan los servicios públicos, pero siempre tendrá que existir una concesión, lo cual resulta lógico ya que esta figura jurídica se utiliza para que los particulares a nombre y representación del Estado puedan explotar bienes o servicios públicos.

Generalmente dadas las condiciones económicas, sociales y políticas de una sociedad, se han admitido que los servicios públicos que están a cargo del Estado, como una organización política pueden prestarse, ya sea de manera directa o en forma indirecta, tanto en el nivel Federal, Estatal o Municipal.

La forma indirecta de prestar los servicios públicos, puede ser por medio de la colaboración, descentralización o arrendamiento, autogestión, así como también se encuentra la figura de la concesión y que es la forma en la cual centraremos nuestro campo de estudio.

La concesión de los servicios públicos, constituye la forma o la modalidad más tradicional de gestión de los servicios públicos; es también la más utilizada y consecuentemente, la que presenta una regulación positiva y jurisprudencia más acabada y más extensa.

Es necesario en primer plano establecer la naturaleza jurídica de la concesión. Acerca de los particulares se han esbozado diferentes teorías, entre ellas, podemos encontrar:

La primera la cual nos dice que se trata de un contrato de derecho privado, ya que existe un acuerdo de voluntades entre el particular y la



administración, en oposición a esta tesis se alega que las normas que rigen la concesión no son exclusivas de derecho privado.

Una segunda teoría sitúa a la concesión como un contrato de derecho administrativo, al igual que la anterior tesis implica un acuerdo de voluntades, rigiéndose por normas de derecho administrativo, sin embargo adolece de dos circunstancias, la primera que es la concesión contiene normas de derecho privado, y la segunda es que puede explicar la discrecionalidad del Estado en este acto.

Existe una tercera tesis, la cual será del acto mixto o complejo, toda vez que esta figura contiene las normas de derecho público y privado, aún así, no se hace referencia a la discrecionalidad.

Una cuarta y última teoría, es la que se puede considerar la más acertada, ya que nos denota que la concesión es un acto soberano y unilateral del Estado, tratándose de un acto administrativo puro; en esta tesis podemos encontrar a todos los elementos que en las tesis anteriores se mencionan, así mismo se podría fundar la discrecionalidad.⁴²

Como es de saberse, los servicios públicos le pertenecen al Estado y éste puede concesionarlos a efecto de que el particular los preste, sin embargo deben estar sujetos a un régimen jurídico específico, el cual tendrá que ser establecido de acuerdo a la actividad que debe regular, es decir, que no existe una ley específica para regular la concesión y el servicio público, sino que se tendrá que estar a cada función o actividad que se concesione. En este mismo sentido, no es posible establecer un plazo determinado para

⁴²Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo (Tomo I) México Porrúa 1979 p. 599. en Añorve Baños Manuel; Servicios Púb... Op. Cit.. p. 106.



la duración de la concesión, aunque se ha sostenido que el tiempo normal es entre 25 y 30 años, así también pudieran existir concesiones sin un tiempo determinado, claro esta que se tiene que tomar en cuenta la actividad que se lleve a cabo.⁴³

Para poder tener un concepto más estilizado de lo que es la concesión, se tomaran en cuenta lo anteriormente expuesto, y se podrá definir como: "Acto mediante el cual se concede a un particular el manejo y la explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado".⁴⁴

Pero a dicha definición debemos de aumentar que es un acto de carácter jurídico administrativo de naturaleza mixta, que se encuentra regulado por el Derecho Público que se realiza con la intervención de la autoridad concedente y el particular concesionario, mediante un procedimiento que tiene por objeto ampliar la esfera jurídica y patrimonial de éste último, a través de la posibilidad que la administración pública le otorga, de prestar un servicio público o explotar un bien del Estado, dentro de los límites y condiciones que la ley establezca.

Se puede decir que la concesión hace nacer en el particular un derecho del que no disponía con anterioridad éste.

Otra manera de definir a la concesión, es entenderla como una modalidad de gestión indirecta de los servicios públicos, mediante la cual la Administración transfiere a un particular las facultades necesarias para la gestión y explotación de un servicio público de su competencia, que habrá de

⁴³Idem.

⁴⁴Fraga, Gabino, Derecho Administrativo México Ed. Porrúa 1994 p 242



ejercer durante un período de tiempo limitado, a su riesgo y ventura, y bajo el control de la Administración concedente.⁴⁵

Pero es importante hacer alusión a lo siguiente, “cuando un servicio público se concesiona, el Ayuntamiento se mantiene como órgano fundamental de vigilancia y normatividad de la prestación, en la cual se puede contemplar y llegar a darse en un momento dado, la cancelación o la anulación de la misma, antes del plazo previsto en el contrato”.⁴⁶

Hay que hacer la observación de que la cancelación de la concesión tiene como consecuencia el dejar sin efecto la vigencia del contrato respectivo mediante el cual el Municipio otorga a un particular la prerrogativa de prestar un determinado servicio público.⁴⁷

La concesión es una forma de prestación de servicios públicos, la cual ofrece interesantes ventajas al otorgar el manejo del servicio a una entidad social y privada sin perder la responsabilidad y la normatividad del mismo, pues el concesionario se hace cargo de los gastos administrativos, financieros, de equipo y tecnología necesarios para prestar el servicio y a través del contrato legal se establecen las condiciones necesarias de prestación, las tarifas, los precios, las sanciones al concesionario, entre otras; así como las obligaciones del adquirente del servicio.

“Cuando se otorga una concesión por un período que excede de tres años, es decir, de lo que tarda un trienio de gobierno que afecte el patrimonio

⁴⁵Rendón Huerta, Teresita, Derecho Mun.. Op. Cit. p 265

⁴⁶Quintana Roldan, Carlos, Derecho Mun... Op. Cit. p 454

⁴⁷Idem



inmobiliario del Municipio, generalmente se requiere de la autorización expresa del Congreso del Estado”.⁴⁸

En el caso muy particular en la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de Quintana Roo, en su Capítulo Segundo, llamado “De las concesiones de Servicios Públicos Municipales”, en ninguno de sus artículos preceptuados, no se establece el término de vigencia de una concesión, ni mucho menos si se requiere la autorización de la Legislatura, en los casos en los cuales un servicio se da en concesión por un término mayor a lo que dura una administración municipal.

Al respecto el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco en su artículo 57 ⁴⁹ párrafo segundo, si establece que cuando una concesión se exceda del termino que comprende una administración municipal, requiere de la aprobación de la Legislatura.

Por todo lo anteriormente expuesto, se puede llegar a concluir que el servicio público, dejó de ser una actividad exclusiva del Estado, y no podemos olvidar que le pertenece, pero además hay que hacer referencia que cuando decimos Estado, nos estamos haciendo referencia al ámbito Federal, Estatal y Municipal.

Por lo que para que los particulares accedan a la prestación de los servicios públicos, deberán hacerlo a través de la concesión, pero debemos de recordar que dicha concesión debe estar regida por normas de derecho público y privado.

⁴⁸Idem

⁴⁹Artículo 57.- Las concesiones a que el presente Bando se refiere, cuando su término su término exceda del período administrativo de la autoridad municipal que la conceda, deberán



Para la prestación de los servicios públicos, se requieren grandes esfuerzos de las instancias gubernamentales para cubrir dicha prestación, sobre todo en Municipios con dispersión poblacional y en aquellos que su ritmo de crecimiento genera una acentuada demanda, fuera del alcance de cualquier capacidad municipal.

Al respecto podemos concluir que cuando el Municipio, a través del Ayuntamiento no puede sufragar las necesidades básicas de la población a través de sí mismo, que por factores de carácter humano, material y financiero, lo incapacitan para la prestación de los servicios públicos o de un servicio en específico, tiene que recurrir a la prestación del mismo de manera indirecta, es decir, tiene que recurrir a la concesión hacia un particular, quien cuente con los elementos suficientes de los que carece el Municipio para tal efecto, pero que en ningún momento deja de ser un órgano de vigilancia y observación, para evitar malos manejos por parte del concesionario.

En todo momento hay que tener presente que no todos los Municipios gozan de la misma geografía, siendo que los que se encuentran en zonas turísticas, tengan que ofrecer una prestación de mayor calidad, tanto para la población local como para la turística y es en estos casos en los que se requiere de una cantidad mayor de recursos humanos para su aplicación, los cuales en muchos de los casos los Ayuntamientos no se encuentran capacitados para la prestación, así también los recursos económicos no son los suficientes para sufragar la prestación de un servicio a magnitudes superiores, razón por la cual en estos Municipios, por lo regular se concesionan a algún particular uno o varios de los servicios que deba de prestar el Ayuntamiento, por carecer de los elementos técnicos, operativos y

ser aprobadas por la Legislatura Local y de no satisfacer este requisito serán nulas. Bando de Policía y buen Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco Chetumal, Q. Roo 1982 p 14



financieros y es que a través del particular, se supone que el servicio a prestar lo hará de manera permanente y continua a la población.



Marco Jurídico

Para que tengamos un mejor panorama del marco jurídico de los servicios públicos municipales, debemos de partir de la Carta Magna, es decir, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 115, nos cita cuales son las bases que se consideran como generales de la organización y funcionamiento de los Municipios, al otorgársele potestad a éste, para que pueda crear, transformar y prestar servicios públicos, siempre y cuando se apege a las siguientes facultades.⁵⁰

La *Constitutiva*, que consiste en la capacidad que tiene el ayuntamiento para establecer, organizar, modificar y prestar los servicios públicos municipales, así como suprimir sin contravenir las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Federal, aquellos que aún siendo necesarios, no sean prioritarios o urgentes.

La *normativa*, ésta se refiere a la competencia del Ayuntamiento, para que elabore los reglamentos reguladores de su gobierno, organización y funciones, así como también de las relaciones de los mismos con sus usuarios, y éstos con los servicios.

La *coactiva*, que es la capacidad que posee el Ayuntamiento para imponer el uso de carácter obligatorio de las normas cuando lo demanden motivos de salubridad, de seguridad o de protección a la comunidad.⁵¹

⁵⁰Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria; Mex... Art. 115 Op. Cit. pp 315, 316, 317, 318.

⁵¹El artículo 115 Constitucional y las nuevas atribuciones municipales Centro Nacional de Estudios Municipales Secretaría de Gobernación 1986 p 73 en Añorve Baños, Manuel; Servicios Púb... Op. Cit. p 112.



Desde el punto de vista lógico, el largo proceso de reglamentación municipal tendría que seguir varios pasos, como son los siguientes:

Como *primer* paso debería ser que los Ayuntamientos elaboren y aprueben su Reglamento General en el que incorporen las atribuciones que les otorga el Artículo 115 Constitucional.

El Reglamento General, sería para el municipio lo que la Constitución Local es para un Estado y la Constitución Política es para la nación. Dicho de otra forma , es el acta de nacimiento del nuevo Municipio mexicano.

El aprobar un Reglamento General no es un simple acto administrativo: es un acto eminentemente político, por el cual el Municipio reconoce su nuevo poder, asume su porción de soberanía y se compromete, pueblo y gobierno, a asumirlo y ejercerlo.

Al aprobar su Reglamento General el Municipio se capacita políticamente para asumir su poder. El Reglamento deberá decir, en lo general, cuáles son sus atribuciones, facultades y competencias, y como ejercerlas.

Del Reglamento General pueden derivarse posteriormente, Reglamentos específicos par detallar como ejercer las distintas atribuciones. De éstos a su vez se derivará, la necesidad de elaborar los Manuales e Instructivos para aplicarlos administrativamente.

Como *segundo* paso, surgirá entonces, la necesidad de preparar y capacitar técnicamente, a los servidores públicos que harán funcionar esos Reglamentos, creando así las condiciones favorables institucionales para



desarrollar un servicio civil de carrera, que asegure la continuidad de las acciones del gobierno y de la administración municipal.

La reglamentación conducirá progresivamente al gobierno municipal, a establecer una administrativa pública adecuada para ejercer sus nuevas facultades.

Entre los Municipios de México existe una gran heterogeneidad (municipios rurales, semiurbanos y urbanos), de igual manera existe entre las comunidades de un mismo municipio; para empezar, entre la Cabecera Municipal y las demás comunidades, entre las zonas urbanas, las semiurbanas y las rurales de cada Municipio, así como entre zonas rurales modernizadas y las zonas rurales marginadas, por ejemplo. *Los reglamentos municipales deben reflejar esta heterogeneidad para ser objetivos y realistas, y así poder aplicarse y ejercerse y no quedar como letra muerta.*

Existe, por un lado, la tendencia de los Ayuntamientos a reglamentar siguiendo un "reglamento tipo" al que sólo le hacen algunas adaptaciones. Por el otro lado, los reglamentos tienden a reflejar únicamente los intereses de la Cabecera Municipal y no toman en cuenta las realidades de las comunidades interiores.

En consecuencia son aplicables, si acaso, solamente en la Cabecera Municipal, por ejemplo: *"El Reglamento del Agua Potable no puede ser el mismo en la Zona Urbana de la Cabecera Municipal, -donde existe una red de tubos de distribución a domicilio que requiere de bombas para diseminar a presión el líquido y de medidores en cada casa para determinar el consumo, etc,- que en un Municipio Rural donde todavía la gente se surte de agua potable en el manantial."*



Si el Ayuntamiento desea establecer normas racionales para la distribución y uso óptimos del agua potable, que en México es tan escasa, debe emitir un Reglamento General de Agua Potable que establezca los lineamientos y políticas válidas para todas las comunidades del Municipio y las indicaciones para que cada comunidad, en función de sus particularidades, elabore su reglamento específico.

En otras palabras, el Reglamento de Agua Potable debería ser el conjunto heterogéneo de reglamentos específicos de las comunidades, regido en sus líneas generales por el Reglamento General de Agua Potable.

En estados como Tlaxcala, donde el Ayuntamiento ha descentralizado autoridad, las facultades y presupuestos a las comunidades, a través de las "presidencias municipales auxiliares", la reglamentación tendrá, que ser de orden comunitario y específico.

En síntesis, la reglamentación conducirá hacia la institucionalización y modernización de la Administración Pública Municipal. La reglamentación crea las bases constitucionales del cambio cualitativo y estructural del gobierno municipal.

Reglamentar equivale a efectuar la revolución institucional que le falta, en general, al nivel del gobierno municipal. Pasar del *poder de los hombres* al *poder de las instituciones*.

Hasta hoy, sólo el gobierno de nivel Federal y Estatal, en términos generales, y los Municipios urbanos mayores, poseen una administración pública institucionalizada y con los cuerpos de funcionarios capacitados y



experimentados que hacen posible la acción gubernamental eficiente y racional.

Pero la gran mayoría de los municipios semiurbanos y rurales no tienen aún una estructura institucional. Una de las razones es que el Ayuntamiento, base de la institución política municipal, tenía mal definidas (más bien indefinidas) hasta antes de la Reforma Constitucional de 1983 sus atribuciones y funciones, por lo que tanto el nivel Estatal como el Federal absorbieron el poder que le correspondía al Municipio.

Otra razón es que, debido a la ausencia de una administración pública sólida en la mayoría de los municipios, cuando cambian las autoridades no queda continuidad en las acciones. Ello significa que aún no se ha logrado, todavía, en la mayoría de los municipios, establecer instituciones capaces de preservar y acumular el patrimonio administrativo y político del Municipio y de su Ayuntamiento.

Excepto en Municipios desarrollados, cada nuevo equipo de gobierno tiene que iniciar su aprendizaje, tiene que formar sus propios archivos, sus propios métodos de trabajo, formar su nuevo personal administrativo. Y cuando ya está entrenado para gobernar y administrar decorosamente, se le termina su período y entra un nuevo equipo que a su vez, tiene que partir desde cero.

Como entes integrantes de una sociedad, debemos aceptar que la necesidad y el buen funcionamiento de los servicios públicos municipales adquiere cada día mayor importancia, lo cual convierte a los Ayuntamientos en responsables directos de la gestión de la prestación de dichos servicios como una función política de significativa importancia.



Para que los Ayuntamientos, puedan llevar a cabo esta responsabilidad, se requiere de los medios adecuados, tanto formales como financieros y humanos, para que de esta manera se pueda lograr una mayor eficiencia en la operación de servicios públicos.

Los Municipios se encuentran investidos de personalidad jurídica, por lo tanto se pueden considerar como sujetos de derechos y obligaciones, y por tal motivo poseen un Patrimonio Propio que manejan conforme a diversas disposiciones jurídicas derivadas del orden Constitucional.

No debemos de olvidar que nuestro país, se encuentra conformado como una República, representativa, democrática y federal, compuestas de Estados libres y soberanos, en su régimen interior y unidos en una Federación, la cual se encuentra establecida según los principios de la Ley Fundamental, en su artículo 40.⁵²

Debemos de recordar que la organización Político-Administrativo de la Federación Mexicana, se estructura en Estados, teniendo como base de su estructura territorial a la organización político-administrativa del Municipio Libre.

Dichas estructuras territoriales, conforman una Administración y Hacienda Pública, que tiene por objetivo, el lograr un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, así mismo, los Municipios por mandato constitucional tienen competencias concurrentes con los Estados y la Federación, más de sus potestades propias.



Descripción de los Servicios Públicos Municipales

Hemos de mencionar que el Municipio a lo largo del devenir histórico, ha prestado diversos servicios públicos, claro está que siempre se encuentran de antemano las necesidades primarias de la sociedad. Y como respuesta a las necesidades que se planteaban, apareció la prestación de los servicios públicos, los cuales satisfacían las necesidades de una colectividad.

Por su parte en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115, Facción Tercera, enuncia cuales son los servicios públicos, que debe de prestar, entre los cuales se citan los siguientes:

- 1.- Agua Potable y Alcantarillado.
- 2.- Alumbrado Público.
- 3.- Limpia.
- 4.- Mercados y Centrales de Abasto.
- 5.- Panteones.
- 6.- Rastros.
- 7.- Calles, Parques y Jardines.
- 8.- Seguridad Pública y Tránsito.⁵³

En la Constitución del Estado de Quintana Roo, también hace la alusión de que el Municipio tiene la facultad de prestar los servicios públicos que la población necesite.⁵⁴

⁵²Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria; Mex... Art. 40 Op. Cit. p.152

⁵³Art. 115 Ibidem pp 315, 316, 317, 318.

⁵⁴Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo Art. 161 p 78



Para entrar en materia, de lo que se entiende por la descripción de los servicios públicos que presta el Municipio, lo haremos de acuerdo a como se encuentra establecido en la Carta Magna, y que son como a continuación se describen:

Agua Potable y Alcantarillado.

La prestación del servicio de Agua Potable, se lleva a cabo a través de una red de distribución por medio de la cual se provee del vital líquido a la población, porque de esta manera satisfacer las necesidades de la misma, para el consumo doméstico, industrial, comercial, de higiene y en general de todas las actividades que puedan desarrollarse por el ser humano.

El sistema de distribución de agua incluye, tuberías, medidores o contadores, estaciones de bombeo y demás equipo necesario para el suministro, por lo que una cosa es, la instalación de la red de agua potable, que es una obra de infraestructura de carácter público; y otra muy aparte, aunque relacionado con el mismo asunto, es el servicio público que se proporciona con la adecuada conservación de dicha obra, ya sea reparando, controlado el consumo y por supuesto manteniendo el buen estado de las redes de distribución.

El servicio de Agua Potable, es prestado en gran número de casos por los organismos operadores estatales de agua potable.

En este rubro, para el año de 1982, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hizo entrega de los sistemas de agua potable a los Estados, con el compromiso de éstos de legislar sobre la materia y convertir el cobro de derechos por este servicio en un crédito fiscal



susceptible de ejecución, para evitar que los cortes pudieran traer consigo consecuencias en cuestión de salud pública.⁵⁵

Al recibir los sistemas de agua, los Estados establecieron formas diferentes de administrarlo, en algunos casos a través de un Organismo Público Descentralizado Estatal, que pasaba a ser la máxima autoridad en éste aspecto, reservándose la normatividad y en otros casos, mediante Órganos Desconcentrados y Fideicomisos.⁵⁶

También se formaron Órganos Descentralizados Municipales que administraban el correspondiente sistema respetando la normatividad estatal. Gracias a que el Gobierno Federal, realizará un esfuerzo, el 13 de febrero de 1989, se creó la Comisión Nacional del Agua, como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que define las políticas y estrategias para la autonomía técnica, administrativa y financiera de los organismos estatales y municipales que proporcionan los servicios de agua, tanto en el campo como en la ciudad.⁵⁷

En pocas palabras, se puede decir, que el servicio público de Agua Potable, consiste en la instalación y mantenimiento de las redes de agua; también lo concerniente a la potabilización, distribución y vigilancia de las calidades del agua, y las condiciones sanitarias de las instalaciones.

El volumen del abasto de agua de una población, se debe de determinar por el total de sus habitantes, su nivel y forma de vida, así como el grado y tipo de desarrollo económico e industrial de una población. Ya que

⁵⁵ Quintana Roldan, Carlos; Derecho Mun... Op. Cit. p 437

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Idem.



dependiendo de la necesidad que tenga una población, será la cantidad de litros de agua por minuto que pueda utilizar.

Se contempla también el fortalecimiento de la autoridad del agua, a fin de administrar correctamente este vital recurso, regulando oferta, demanda, cantidad y calidad, con criterios de equidad, acordes a los objetivos nacionales, regionales y locales.

Por lo regular, las aguas que son destinadas para el uso humano, provienen de fuentes, las cuales emergen del suelo, capas subterráneas de ríos o de arroyos. Por su parte las redes de distribución comprenden: un lugar denominado toma, que es de donde se va a sustraer el vital líquido, una cañería de conducción que llevará el agua hasta el depósito y conductores de distribución que reparten el agua a la población.

En respecto al tema del Alcantarillado, no es considerado un servicio público, sino que es un complemento, una obra pública, formada por un conjunto de conductos que recogen las aguas llovedizas y las inmundas,⁵⁸ para que a través de estos conductos se logre su alejamiento, así como su evacuación a los lugares convenientes tanto técnica como económicamente, para que se les pueda tratar y posteriormente, asignar el reuso o vertido en los cauces naturales sin que ocasione la degradación del sistema ecológico y salvaguardar la preservación de los recursos naturales.

El papel que juega el Alcantarillado es importante, no sólo como parte de la urbanización de las poblaciones, sino también como elemento básico que garantiza la higiene y sanidad del medio.

⁵⁸Rendón Huerta, Teresita, Derecho Mun.. Op. Cit. p 239



El Alcantarillado, debe de cumplir con dos funciones básicas que son el drenaje sanitario y el pluvial. El *primero*, tiene por finalidad la eliminación de las aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar la debida utilización y no provoquen efectos nocivos para la población, al medio ambiente y a otros recursos naturales. El *segundo* tiene por objeto, la conducción del agua de lluvias con el fin de evitar las inundaciones en la zona urbana y encauzarlas según el escarmiento.

El sistema de Alcantarillado debe ser planeado de manera técnica, ya que en ocasiones el curso natural de las aguas pluviales, y el creciente aumento de aguas negras, provocan desperfectos en la red, debido a los materiales que son utilizados son de mala calidad, por la insuficiencia para lograr el desalojo y principalmente por la falta de educación cívica que incide en el descuido de la población, que básicamente consiste en saturar los canales de desagüe con basura y todo tipo de desperdicios, que en épocas de lluvia son el principal obstáculo para las arterias que se encargan de desalojar el agua estancada.

Por tal motivo, estas obras representan cuantiosas inversiones para los municipios que deben de proveer la solución a los problemas de instalación del sistema del sistema, de filtraciones, de sanidad, de inundaciones, de desecación y aereación del suelo, de canalización y aseo de los canales y conductos desaguadores.⁵⁹

Por algunas cuestiones de carácter práctico, se ha recomendado contar con un solo órgano que administre los dos servicios, el del Agua Potable y el de Alcantarillado, ya que de esta manera la operación y funcionamiento pueden ser duplicados en virtud de la vinculación irrestricta

⁵⁹Idem.



existente entre el abasto de agua para el consumo humano y la disposición final de la misma.

A partir de que se hizo entrega por parte de la Federación de los sistemas a los Municipios con base en el artículo 115 Constitucional, los gobiernos a nivel Estatal y Municipal han hecho serios esfuerzos de organización para la prestación de los servicios.

Hoy en día la situación financiera del sector hidráulico, es insuficiente para atender demandas de Agua Potable y Alcantarillado en los Municipios del país, configurándose un grave panorama, cuya transformación constituye una tarea impostergable y gran dimensión, sobre todo hay que tener en cuenta los retos que plantea el desarrollo urbano municipal. Hay Estados en los cuales el Ayuntamiento de manera directa presta el servicio de Agua Potable y en contraposición a éste, hay Estados en los que aún lo presta el gobierno Estatal.

Para el logro de la prestación de este servicio es necesario contar con recursos humanos, materiales, técnicos y financieros a fin de asegurar su buen funcionamiento y la adecuada prestación del servicio a la población.

Hay que mencionar que existen marcadas diferencias, de acuerdo a la capacidad de cada administración local, existiendo casos como el de Quintana Roo, en donde el Estado predominantemente presta y administra el servicio y otros.

Por su parte en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco, en su TÍTULO SEXTO, denominado De los Servicios



Públicos Específicos, en el CAPÍTULO PRIMERO llamado Agua Potable y Alcantarillado, en el artículo 98, cita:

“Por lo que se refiere a este servicio público, es de competencia estatal, el Ayuntamiento vigilará, en auxilio de dichas autoridades que los vecinos del Municipio cumplan con las obligaciones que les impone la Ley de la materia.⁶⁰

Alumbrado Público.

El elevado costo de este servicio, se complica por su instalación y mantenimiento, lo que merma la capacidad financiera de los ayuntamientos.

El Alumbrado Público, se considera como un elemento esencial e indispensable en las nuevas áreas urbanas, complementando así, los servicios de Agua potable, Drenaje y Pavimentación.

El sistema de Alumbrado Público, consiste en establecer un sistema de iluminación por medio de la energía eléctrica en los sitios públicos que permita a los habitantes de una localidad, tanto la visibilidad nocturna como la misma seguridad de su persona; implica además, la iluminación de las dependencias y áreas públicas, vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público, necesarias para su buen funcionamiento.⁶¹

He de hacer mención, que este debe de ser un servicio que se presta a la población en general, por que como se mencionó anteriormente, brinda la seguridad y la comodidad que requiere la población, así mismo brinda una

⁶⁰Bando ...; Art. 98; Op. Cit. p 18

⁶¹Rendón Huerta, Teresita; Derecho Mun... Op. Cit. p 240.



buena imagen o presentación de la comunidad y por su fuera poco, es un generador de ingresos para el Municipio, por el cobro del derecho de alumbrado.

Es un servicio de competencia de la Administración Pública Municipal, toda vez por orden Constitucional, los Ayuntamientos deben de prestar dicho servicio en forma regular, continua y uniforme con un nivel de eficacia y eficiencia, que por lo general no puede prestarse por los particulares.

La instalación del Alumbrado Público, se consigue gracias a las gestiones del Ayuntamiento, ante la oficina de la Comisión Federal de Electricidad en el Estado, haciendo todos los trámites y pagos para que sea instalado el sistema de alumbrado público. El mantenimiento menor como el cambio de lámparas, focos y balastos, así como pintar postes y vigilar su conservación y adecuado uso, corresponde al Ayuntamiento y a la propia población beneficiada. En cuanto al mantenimiento de la infraestructura del servicio, como serían postes, cables, torres, transformadores, subestaciones o equipos generadores d energía, le corresponde a la Comisión Federal de Electricidad.⁶²

Por lo anteriormente expuesto, se deduce la necesidad de que las autoridades municipales mantengan un continuo y estrecho contacto con la Comisión Federal de Electricidad, por sus siglas C. F. E. para realizar conjuntamente las reparaciones requeridas para la prestación de un servicio público adecuado.

Para el mantenimiento del servicio de alumbrado, es fundamental la conciencia y la participación de la comunidad; la manera de hacerlo es el

⁶²Añorve Baños, Manuel; Servicios Púb... Op. Cit. p 94



reporte de las fallas que se presenten en el alumbrado público, mediante la integración de comités para cuidar y evitar la destrucción de postes, focos, cables, protectores, entre otros, O con aportaciones económicas que contribuyan al mantenimiento.

Limpia.

Este servicio público, se entiende como el aseo de las vías públicas, y de los demás lugares en que se desarrollan las actividades de carácter comunitario, esto se lleva a cabo con la finalidad de evitar la proliferación de focos infecciosos y del mal aspecto que pueda causar la basura.

Este es otro de los servicios, de los cuales se pueden considerar como indispensables para la población, ya que si no se prestara, se correría el riesgo de que se presentaran epidemias. Y como es bien conocido por nosotros, la existencia de basura es un generador de insectos y ayuda a que las ratas se reproduzcan, y que todos estos factores de manera directa, contaminan el aire y el agua que consumimos.

El servicio público denominado de limpia, básicamente consiste en barrer, recolectar la basura y los residuos sólidos, que sean producidos por los habitantes del Municipio, en el desarrollo de sus actividades diarias, ya sea en el hogar, oficinas, comercio, hospitales entre otros y depositarla en los sitios que se han destinado para ese servicio, para que posteriormente sea seleccionada y después utilizada. Esto se lleva a cabo con la finalidad de preservar el medio ambiente y de darle un destino final a la basura, pero siempre debemos de tomar en cuenta las posibilidades económicas de cada Municipio.



Este es un servicio que es costoso, ya que para que pueda prestarse adecuadamente se requiere de personal, de transporte, equipo, instalación de depósito, botes receptores, por esa razón, las autoridades municipales deben de buscar el apoyo necesario en el Gobierno Federal, Estatal, y principalmente de los particulares y de los ciudadanos, los cuales tienen la obligación de mantener limpios los frentes de sus casa, y que deben de evitar los desechos que generen ellos mismos, queden en la vía pública o en cualquier otro lugar que es inapropiado.

Para poder garantizar el buen funcionamiento de dicho servicio, como ya se mencionó anteriormente, hay que tomar en cuenta tres factores fundamentales:

a) *El personal.* En este sentido, es muy frecuente que en el Departamento de Limpia, se utilice a personal, el cual posee poca capacitación, para operar adecuadamente el equipo y las herramientas, por lo que sería conveniente integrar al sistema de capacitación otro que fuera de vigilancia, control y responsabilidad de daños.

b) *La planeación de rutas.* Con este sistema se aprovecharía al máximo los recursos humanos y del equipo, ya que si por error se elaborara una ruta que no este bien planeada, elevaría hasta en un 100% el costo del servicio.

En el momento que se llevan a cabo los planos de las rutas, se deben de considerar los siguientes aspectos:

- 1.- Cantidad de basura que se recoge por cada una de las zonas planeadas.
- 2.- El número aproximado de la población de cada zona.



- 3.- Las vías de comunicación, como son los caminos asfaltados, caminos de terracería, el sentido de las calles, el tráfico, entre otros.
- 4.- El tipo de los establecimientos que entregan la basura en cada zona; entre ellos podemos contar a las casas habitación, oficinas, escuelas, hospitales, entre otras más.
- 5.- Y por último, deben de tomarse en consideración los horarios y frecuencia de recolección y de barrido.

c) *Mantenimiento de los vehículos y del equipo.* Debe de establecerse un programa de mantenimiento para los vehículos, de una manera preventiva, pero también correctiva, dicho de otra forma, para evitar los desperfectos o descomposturas, como para corregirlas. El mantenimiento de los vehículos, se debe de llevar de acuerdo al kilometraje que recorran.

Para que exista un mejor servicio de limpia en el Municipio, el Ayuntamiento deberá propiciar la participación ciudadana por medio de campañas de limpieza, realizadas a través de los Consejos de Colaboración Municipal; estableciendo un reglamento del servicio de limpia, donde se especifiquen tanto las obligaciones de los responsables del servicio del servicio como de la comunidad, así como de las sanciones a que se hacen acreedores de no cumplir con lo establecido y de cierta manera, el crear mecanismos para organizar e instruir a los vecinos con el objeto de mantener limpia su comunidad, cuando el Municipio no cuente con los recursos necesarios para hacerlo.

Un sistema perfecto para la recolección, el reciclaje y aprovechamiento de basura y de los desechos sólidos, es la separación en distintos depósitos de la manera siguiente:



Marco Jurídico

Para que tengamos un mejor panorama del marco jurídico de los servicios públicos municipales, debemos de partir de la Carta Magna, es decir, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en su artículo 115, nos cita cuales son las bases que se consideran como generales de la organización y funcionamiento de los Municipios, al otorgársele potestad a éste, para que pueda crear, transformar y prestar servicios públicos, siempre y cuando se apegue a las siguientes facultades.⁵⁰

La *Constitutiva*, que consiste en la capacidad que tiene el ayuntamiento para establecer, organizar, modificar y prestar los servicios públicos municipales, así como suprimir sin contravenir las disposiciones del artículo 115 de la Constitución Federal, aquellos que aún siendo necesarios, no sean prioritarios o urgentes.

La *normativa*, ésta se refiere a la competencia del Ayuntamiento, para que elabore los reglamentos reguladores de su gobierno, organización y funciones, así como también de las relaciones de los mismos con sus usuarios, y éstos con los servicios.

La *coactiva*, que es la capacidad que posee el Ayuntamiento para imponer el uso de carácter obligatorio de las normas cuando lo demanden motivos de salubridad, de seguridad o de protección a la comunidad.⁵¹

⁵⁰Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria; Mex... Art. 115 Op. Cit. pp 315, 316, 317, 318.

⁵¹El artículo 115 Constitucional y las nuevas atribuciones municipales Centro Nacional de Estudios Municipales Secretaría de Gobernación 1986 p 73 en Añorve Baños, Manuel; Servicios Púb... Op. Cit. p 112.



Desde el punto de vista lógico, el largo proceso de reglamentación municipal tendría que seguir varios pasos, como son los siguientes:

Como *primer* paso debería ser que los Ayuntamientos elaboren y aprueben su Reglamento General en el que incorporen las atribuciones que les otorga el Artículo 115 Constitucional.

El Reglamento General, sería para el municipio lo que la Constitución Local es para un Estado y la Constitución Política es para la nación. Dicho de otra forma, es el acta de nacimiento del nuevo Municipio mexicano.

El aprobar un Reglamento General no es un simple acto administrativo: es un acto eminentemente político, por el cual el Municipio reconoce su nuevo poder, asume su porción de soberanía y se compromete, pueblo y gobierno, a asumirlo y ejercerlo.

Al aprobar su Reglamento General el Municipio se capacita políticamente para asumir su poder. El Reglamento deberá decir, en lo general, cuáles son sus atribuciones, facultades y competencias, y como ejercerlas.

Del Reglamento General pueden derivarse posteriormente, Reglamentos específicos par detallar como ejercer las distintas atribuciones. De éstos a su vez se derivará, la necesidad de elaborar los Manuales e Instructivos para aplicarlos administrativamente.

Como *segundo* paso, surgirá entonces, la necesidad de preparar y capacitar técnicamente, a los servidores públicos que harán funcionar esos Reglamentos, creando así las condiciones favorables institucionales para



desarrollar un servicio civil de carrera, que asegure la continuidad de las acciones del gobierno y de la administración municipal.

La reglamentación conducirá progresivamente al gobierno municipal, a establecer una administrativa pública adecuada para ejercer sus nuevas facultades.

Entre los Municipios de México existe una gran heterogeneidad (municipios rurales, semiurbanos y urbanos), de igual manera existe entre las comunidades de un mismo municipio; para empezar, entre la Cabecera Municipal y las demás comunidades, entre las zonas urbanas, las semiurbanas y las rurales de cada Municipio, así como entre zonas rurales modernizadas y las zonas rurales marginadas, por ejemplo. *Los reglamentos municipales deben reflejar esta heterogeneidad para ser objetivos y realistas, y así poder aplicarse y ejercerse y no quedar como letra muerta.*

Existe, por un lado, la tendencia de los Ayuntamientos a reglamentar siguiendo un "reglamento tipo" al que sólo le hacen algunas adaptaciones. Por el otro lado, los reglamentos tienden a reflejar únicamente los intereses de la Cabecera Municipal y no toman en cuenta las realidades de las comunidades interiores.

En consecuencia son aplicables, si acaso, solamente en la Cabecera Municipal, por ejemplo: *"El Reglamento del Agua Potable no puede ser el mismo en la Zona Urbana de la Cabecera Municipal, -donde existe una red de tubos de distribución a domicilio que requiere de bombas para diseminar a presión el líquido y de medidores en cada casa para determinar el consumo, etc.- que en un Municipio Rural donde todavía la gente se surte de agua potable en el manantial."*



Si el Ayuntamiento desea establecer normas racionales para la distribución y uso óptimos del agua potable, que en México es tan escasa, debe emitir un Reglamento General de Agua Potable que establezca los lineamientos y políticas válidas para todas las comunidades del Municipio y las indicaciones para que cada comunidad, en función de sus particularidades, elabore su reglamento específico.

En otras palabras, el Reglamento de Agua Potable debería ser el conjunto heterogéneo de reglamentos específicos de las comunidades, regido en sus líneas generales por el Reglamento General de Agua Potable.

En estados como Tlaxcala, donde el Ayuntamiento ha descentralizado autoridad, las facultades y presupuestos a las comunidades, a través de las "presidencias municipales auxiliares", la reglamentación tendrá, que ser de orden comunitario y específico.

En síntesis, la reglamentación conducirá hacia la institucionalización y modernización de la Administración Pública Municipal. La reglamentación crea las bases constitucionales del cambio cualitativo y estructural del gobierno municipal.

Reglamentar equivale a efectuar la revolución institucional que le falta, en general, al nivel del gobierno municipal. Pasar del *poder de los hombres* al *poder de las instituciones*.

Hasta hoy, sólo el gobierno de nivel Federal y Estatal, en términos generales, y los Municipios urbanos mayores, poseen una administración pública institucionalizada y con los cuerpos de funcionarios capacitados y



experimentados que hacen posible la acción gubernamental eficiente y racional.

Pero la gran mayoría de los municipios semiurbanos y rurales no tienen aún una estructura institucional. Una de las razones es que el Ayuntamiento, base de la institución política municipal, tenía mal definidas (más bien indefinidas) hasta antes de la Reforma Constitucional de 1983 sus atribuciones y funciones, por lo que tanto el nivel Estatal como el Federal absorbieron el poder que le correspondía al Municipio.

Otra razón es que, debido a la ausencia de una administración pública sólida en la mayoría de los municipios, cuando cambian las autoridades no queda continuidad en las acciones. Ello significa que aún no se ha logrado, todavía, en la mayoría de los municipios, establecer instituciones capaces de preservar y acumular el patrimonio administrativo y político del Municipio y de su Ayuntamiento.

Excepto en Municipios desarrollados, cada nuevo equipo de gobierno tiene que iniciar su aprendizaje, tiene que formar sus propios archivos, sus propios métodos de trabajo, formar su nuevo personal administrativo. Y cuando ya está entrenado para gobernar y administrar decorosamente, se le termina su período y entra un nuevo equipo que a su vez, tiene que partir desde cero.

Como entes integrantes de una sociedad, debemos aceptar que la necesidad y el buen funcionamiento de los servicios públicos municipales adquiere cada día mayor importancia, lo cual convierte a los Ayuntamientos en responsables directos de la gestión de la prestación de dichos servicios como una función política de significativa importancia.



Para que los Ayuntamientos, puedan llevar a cabo esta responsabilidad, se requiere de los medios adecuados, tanto formales como financieros y humanos, para que de esta manera se pueda lograr una mayor eficiencia en la operación de servicios públicos.

Los Municipios se encuentran investidos de personalidad jurídica, por lo tanto se pueden considerar como sujetos de derechos y obligaciones, y por tal motivo poseen un Patrimonio Propio que manejan conforme a diversas disposiciones jurídicas derivadas del orden Constitucional.

No debemos de olvidar que nuestro país, se encuentra conformado como una República, representativa, democrática y federal, compuestas de Estados libres y soberanos, en su régimen interior y unidos en una Federación, la cual se encuentra establecida según los principios de la Ley Fundamental, en su artículo 40.⁵²

Debemos de recordar que la organización Político-Administrativo de la Federación Mexicana, se estructura en Estados, teniendo como base de su estructura territorial a la organización político-administrativa del Municipio Libre.

Dichas estructuras territoriales, conforman una Administración y Hacienda Pública, que tiene por objetivo, el lograr un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, así mismo, los Municipios por mandato constitucional tienen competencias concurrentes con los Estados y la Federación, más de sus potestades propias.



Descripción de los Servicios Públicos Municipales

Hemos de mencionar que el Municipio a lo largo del devenir histórico, ha prestado diversos servicios públicos, claro está que siempre se encuentran de antemano las necesidades primarias de la sociedad. Y como respuesta a las necesidades que se planteaban, apareció la prestación de los servicios públicos, los cuales satisfacían las necesidades de una colectividad.

Por su parte en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 115, Facción Tercera, enuncia cuales son los servicios públicos, que debe de prestar, entre los cuales se citan los siguientes:

- 1.- Agua Potable y Alcantarillado.
- 2.- Alumbrado Público.
- 3.- Limpia.
- 4.- Mercados y Centrales de Abasto.
- 5.- Panteones.
- 6.- Rastros.
- 7.- Calles, Parques y Jardines.
- 8.- Seguridad Pública y Tránsito.⁵³

En la Constitución del Estado de Quintana Roo, también hace la alusión de que el Municipio tiene la facultad de prestar los servicios públicos que la población necesite.⁵⁴

⁵² Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria; Mex... Art. 40 Op. Cit. p.152

⁵³ Art. 115 Ibidem pp 315, 316, 317, 318.

⁵⁴ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo Art. 161 p 78



Para entrar en materia, de lo que se entiende por la descripción de los servicios públicos que presta el Municipio, lo haremos de acuerdo a como se encuentra establecido en la Carta Magna, y que son como a continuación se describen:

Agua Potable y Alcantarillado.

La prestación del servicio de Agua Potable, se lleva a cabo a través de una red de distribución por medio de la cual se provee del vital líquido a la población, porque de esta manera satisfacer las necesidades de la misma, para el consumo doméstico, industrial, comercial, de higiene y en general de todas las actividades que puedan desarrollarse por el ser humano.

El sistema de distribución de agua incluye, tuberías, medidores o contadores, estaciones de bombeo y demás equipo necesario para el suministro, por lo que una cosa es, la instalación de la red de agua potable, que es una obra de infraestructura de carácter público; y otra muy aparte, aunque relacionado con el mismo asunto, es el servicio público que se proporciona con la adecuada conservación de dicha obra, ya sea reparando, controlado el consumo y por supuesto manteniendo el buen estado de las redes de distribución.

El servicio de Agua Potable, es prestado en gran número de casos por los organismos operadores estatales de agua potable.

En este rubro, para el año de 1982, la Secretaría de asentamientos Humanos y Obras Públicas, hizo entrega de los sistemas de agua potable a los Estados, con el compromiso de éstos de legislar sobre la materia y convertir el cobro de derechos por este servicio en un crédito fiscal



susceptible de ejecución, para evitar que los cortes pudieran traer consigo consecuencias en cuestión de salud pública.⁵⁵

Al recibir los sistemas de agua, los Estados establecieron formas diferentes de administrarlo, en algunos casos a través de un Organismo Público Descentralizado Estatal, que pasaba a ser la máxima autoridad en éste aspecto, reservándose la normatividad y en otros casos, mediante Órganos Desconcentrados y Fideicomisos.⁵⁶

También se formaron Órganos Descentralizados Municipales que administraban el correspondiente sistema respetando la normatividad estatal. Gracias a que el Gobierno Federal, realizará un esfuerzo, el 13 de febrero de 1989, se creó la Comisión Nacional del Agua, como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que define las políticas y estrategias para la autonomía técnica, administrativa y financiera de los organismos estatales y municipales que proporcionan los servicios de agua, tanto en el campo como en la ciudad.⁵⁷

En pocas palabras, se puede decir, que el servicio público de Agua Potable, consiste en la instalación y mantenimiento de las redes de agua; también lo concerniente a la potabilización, distribución y vigilancia de las calidades del agua, y las condiciones sanitarias de las instalaciones.

El volumen del abasto de agua de una población, se debe de determinar por el total de sus habitantes, su nivel y forma de vida, así como el grado y tipo de desarrollo económico e industrial de una población. Ya que

⁵⁵ Quintana Roldan, Carlos; Derecho Mun... Op. Cit. p 437

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ Ídem.



dependiendo de la necesidad que tenga una población, será la cantidad de litros de agua por minuto que pueda utilizar.

Se contempla también el fortalecimiento de la autoridad del agua, a fin de administrar correctamente este vital recurso, regulando oferta, demanda, cantidad y calidad, con criterios de equidad, acordes a los objetivos nacionales, regionales y locales.

Por lo regular, las aguas que son destinadas para el uso humano, provienen de fuentes, las cuales emergen del suelo, capas subterráneas de ríos o de arroyos. Por su parte las redes de distribución comprenden: un lugar denominado toma, que es de donde se va a sustraer el vital líquido, una cañería de conducción que llevará el agua hasta el depósito y conductores de distribución que reparten el agua a la población.

En respecto al tema del Alcantarillado, no es considerado un servicio público, sino que es un complemento, una obra pública, formada por un conjunto de conductos que recogen las aguas llovedizas y las inmundas,⁵⁸ para que a través de estos conductos se logre su alejamiento, así como su evacuación a los lugares convenientes tanto técnica como económicamente, para que se les pueda tratar y posteriormente, asignar el reuso o vertido en los cauces naturales sin que ocasione la degradación del sistema ecológico y salvaguardar la preservación de los recursos naturales.

El papel que juega el Alcantarillado es importante, no sólo como parte de la urbanización de las poblaciones, sino también como elemento básico que garantiza la higiene y sanidad del medio.

⁵⁸Rendón Huerta, Teresita, Derecho Mun.. Op. Cit. p 239



El Alcantarillado, debe de cumplir con dos funciones básicas que son el drenaje sanitario y el pluvial. El *primero*, tiene por finalidad la eliminación de las aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar la debida utilización y no provoquen efectos nocivos para la población, al medio ambiente y a otros recursos naturales. El *segundo* tiene por objeto, la conducción del agua de lluvias con el fin de evitar las inundaciones en la zona urbana y encauzarlas según el escarmento.

El sistema de Alcantarillado debe ser planeado de manera técnica, ya que en ocasiones el curso natural de las aguas pluviales, y el creciente aumento de aguas negras, provocan desperfectos en la red, debido a los materiales que son utilizados son de mala calidad, por la insuficiencia para lograr el desalojo y principalmente por la falta de educación cívica que incide en el descuido de la población, que básicamente consiste en saturar los canales de desagüe con basura y todo tipo de desperdicios, que en épocas de lluvia son el principal obstáculo para las arterias que se encargan de desalojar el agua estancada.

Por tal motivo, estas obras representan cuantiosas inversiones para los municipios que deben de proveer la solución a los problemas de instalación del sistema del sistema, de filtraciones, de sanidad, de inundaciones, de desecación y aereación del suelo, de canalización y aseo de los canales y conductos desaguadores.⁵⁹

Por algunas cuestiones de carácter práctico, se ha recomendado contar con un solo órgano que administre los dos servicios, el del Agua Potable y el de Alcantarillado, ya que de esta manera la operación y funcionamiento pueden ser duplicados en virtud de la vinculación irrestricta

⁵⁹ Idem.



existente entre el abasto de agua para el consumo humano y la disposición final de la misma.

A partir de que se hizo entrega por parte de la Federación de los sistemas a los Municipios con base en el artículo 115 Constitucional, los gobiernos a nivel Estatal y Municipal han hecho serios esfuerzos de organización para la prestación de los servicios.

Hoy en día la situación financiera del sector hidráulico, es insuficiente para atender demandas de Agua Potable y Alcantarillado en los Municipios del país, configurándose un grave panorama, cuya transformación constituye una tarea impostergable y gran dimensión, sobre todo hay que tener en cuenta los retos que plantea el desarrollo urbano municipal. Hay Estados en los cuales el Ayuntamiento de manera directa presta el servicio de Agua Potable y en contraposición a éste, hay Estados en los que aún lo presta el gobierno Estatal.

Para el logro de la prestación de este servicio es necesario contar con recursos humanos, materiales, técnicos y financieros a fin de asegurar su buen funcionamiento y la adecuada prestación del servicio a la población.

Hay que mencionar que existen marcadas diferencias, de acuerdo a la capacidad de cada administración local, existiendo casos como el de Quintana Roo, en donde el Estado predominantemente presta y administra el servicio y otros.

Por su parte en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco, en su TÍTULO SEXTO, denominado De los Servicios



Públicos Específicos, en el CAPÍTULO PRIMERO llamado Agua Potable y Alcantarillado, en el artículo 98, cita:

“Por lo que se refiere a este servicio público, es de competencia estatal, el Ayuntamiento vigilará, en auxilio de dichas autoridades que los vecinos del Municipio cumplan con las obligaciones que les impone la Ley de la materia.⁶⁰

Alumbrado Público.

El elevado costo de este servicio, se complica por su instalación y mantenimiento, lo que merma la capacidad financiera de los ayuntamientos.

El Alumbrado Público, se considera como un elemento esencial e indispensable en las nuevas áreas urbanas, complementando así, los servicios de Agua potable, Drenaje y Pavimentación.

El sistema de Alumbrado Público, consiste en establecer un sistema de iluminación por medio de la energía eléctrica en los sitios públicos que permita a los habitantes de una localidad, tanto la visibilidad nocturna como la misma seguridad de su persona; implica además, la iluminación de las dependencias y áreas públicas, vigilar los programas de mantenimiento de las redes de alumbrado público, necesarias para su buen funcionamiento.⁶¹

He de hacer mención, que este debe de ser un servicio que se presta a la población en general, por que como se mencionó anteriormente, brinda la seguridad y la comodidad que requiere la población, así mismo brinda una

⁶⁰Bando ...; Art. 98; Op. Cit. p 18

⁶¹Rendón Huerta, Teresita; Derecho Mun... Op. Cit. p 240.



buena imagen o presentación de la comunidad y por su fuera poco, es un generador de ingresos para el Municipio, por el cobro del derecho de alumbrado.

Es un servicio de competencia de la Administración Pública Municipal, toda vez por orden Constitucional, los Ayuntamientos deben de prestar dicho servicio en forma regular, continua y uniforme con un nivel de eficacia y eficiencia, que por lo general no puede prestarse por los particulares.

La instalación del Alumbrado Público, se consigue gracias a las gestiones del Ayuntamiento, ante la oficina de la Comisión Federal de Electricidad en el Estado, haciendo todos los trámites y pagos para que sea instalado el sistema de alumbrado público. El mantenimiento menor como el cambio de lámparas, focos y balastos, así como pintar postes y vigilar su conservación y adecuado uso, corresponde al Ayuntamiento y a la propia población beneficiada. En cuanto al mantenimiento de la infraestructura del servicio, como serían postes, cables, torres, transformadores, subestaciones o equipos generadores d energía, le corresponde a la Comisión Federal de Electricidad.⁶²

Por lo anteriormente expuesto, se deduce la necesidad de que las autoridades municipales mantengan un continuo y estrecho contacto con la Comisión Federal de Electricidad, por sus siglas C. F. E. para realizar conjuntamente las reparaciones requeridas para la prestación de un servicio público adecuado.

Para el mantenimiento del servicio de alumbrado, es fundamental la conciencia y la participación de la comunidad; la manera de hacerlo es el

⁶²Añorve Baños, Manuel; Servicios Púb... Op. Cit. p 94



reporte de las fallas que se presenten en el alumbrado público, mediante la integración de comités para cuidar y evitar la destrucción de postes, focos, cables, protectores, entre otros, O con aportaciones económicas que contribuyan al mantenimiento.

Limpia.

Este servicio público, se entiende como el aseo de las vías públicas, y de los demás lugares en que se desarrollan las actividades de carácter comunitario, esto se lleva a cabo con la finalidad de evitar la proliferación de focos infecciosos y del mal aspecto que pueda causar la basura.

Este es otro de los servicios, de los cuales se pueden considerar como indispensables para la población, ya que si no se prestara, se correría el riesgo de que se presentaran epidemias. Y como es bien conocido por nosotros, la existencia de basura es un generador de insectos y ayuda a que las ratas se reproduzcan, y que todos estos factores de manera directa, contaminan el aire y el agua que consumimos.

El servicio público denominado de limpia, básicamente consiste en barrer, recolectar la basura y los residuos sólidos, que sean producidos por los habitantes del Municipio, en el desarrollo de sus actividades diarias, ya sea en el hogar, oficinas, comercio, hospitales entre otros y depositarla en los sitios que se han destinado para ese servicio, para que posteriormente sea seleccionada y después utilizada. Esto se lleva a cabo con la finalidad de preservar el medio ambiente y de darle un destino final a la basura, pero siempre debemos de tomar en cuenta las posibilidades económicas de cada Municipio.



Este es un servicio que es costoso, ya que para que pueda prestarse adecuadamente se requiere de personal, de transporte, equipo, instalación de depósito, botes receptores, por esa razón, las autoridades municipales deben de buscar el apoyo necesario en el Gobierno Federal, Estatal, y principalmente de los particulares y de los ciudadanos, los cuales tienen la obligación de mantener limpios los frentes de sus casa, y que deben de evitar los desechos que generen ellos mismos, queden en la vía pública o en cualquier otro lugar que es inapropiado.

Para poder garantizar el buen funcionamiento de dicho servicio, como ya se mencionó anteriormente, hay que tomar en cuenta tres factores fundamentales:

a) *El personal.* En este sentido, es muy frecuente que en el Departamento de Limpia, se utilice a personal, el cual posee poca capacitación, para operar adecuadamente el equipo y las herramientas, por lo que sería conveniente integrar al sistema de capacitación otro que fuera de vigilancia, control y responsabilidad de daños.

b) *La planeación de rutas.* Con este sistema se aprovecharía al máximo los recursos humanos y del equipo, ya que si por error se elaborara una ruta que no este bien planeada, elevaría hasta en un 100% el costo del servicio.

En el momento que se llevan a cabo los planos de las rutas, se deben de considerar los siguientes aspectos:

- 1.- Cantidad de basura que se recoge por cada una de las zonas planeadas.
- 2.- El número aproximado de la población de cada zona.



- 3.- Las vías de comunicación, como son los caminos asfaltados, caminos de terracería, el sentido de las calles, el tráfico, entre otros.
- 4.- El tipo de los establecimientos que entregan la basura en cada zona; entre ellos podemos contar a las casas habitación, oficinas, escuelas, hospitales, entre otras más.
- 5.- Y por último, deben de tomarse en consideración los horarios y frecuencia de recolección y de barrido.

c) Mantenimiento de los vehículos y del equipo. Debe de establecerse un programa de mantenimiento para los vehículos, de una manera preventiva, pero también correctiva, dicho de otra forma, para evitar los desperfectos o descomposturas, como para corregirlas. El mantenimiento de los vehículos, se debe de llevar de acuerdo al kilometraje que recorran.

Para que exista un mejor servicio de limpia en el Municipio, el Ayuntamiento deberá propiciar la participación ciudadana por medio de campañas de limpieza, realizadas a través de los Consejos de Colaboración Municipal; estableciendo un reglamento del servicio de limpia, donde se especifiquen tanto las obligaciones de los responsables del servicio del servicio como de la comunidad, así como de las sanciones a que se hacen acreedores de no cumplir con lo establecido y de cierta manera, el crear mecanismos para organizar e instruir a los vecinos con el objeto de mantener limpia su comunidad, cuando el Municipio no cuente con los recursos necesarios para hacerlo.

Un sistema perfecto para la recolección, el reciclaje y aprovechamiento de basura y de los desechos sólidos, es la separación en distintos depósitos de la manera siguiente:



1. Desechos orgánicos.
2. Vidrio. En algunos países se separan los envases de color de los transparentes, por ser distinta la manera de tratamiento en cuanto a su forma de reciclaje.
3. Papel, cartón y trapo.
4. Plástico.
5. Metal.

Pero desgraciadamente, como el país tercermundista que somos, no contamos con la adecuada preparación o no poseemos la cultura de clasificar la basura, o tal vez no hacemos conciencia sobre este tema, y no lo llevamos a cabo, el clasificar la basura, lo cual resultaría una manera más fácil de manejarla, esto es a través de la clasificación, puede reutilizar la que sea reciclable.

Así también la basura puede utilizarse en los rellenos sanitarios, para la creación de áreas verdes y de algunas obras de ingeniería urbana, que puedan embellecer o dar comodidad al entorno. Lo que no es recomendable, es la incineración a cielo abierto, por que es altamente contaminante.

Mercados.

En la función de la promoción y organización del abasto de un Municipio, por lo que debe de ser situado en lugares fijos, de acuerdo a las características económicas de un territorio, desde un principio ha sido la tarea de la autoridad municipal.

La construcción y organización de los mercados municipales y de las centrales de abasto, presenta diferentes problemas, tomando en cuenta, que



en la mayoría no existen recursos de origen en los presupuestos municipales para su realización.

El servicio de mercados, comprende el establecimiento, la organización y el funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de las mercancías o servicios de primera necesidad.

Para su prestación, no se requiere de que el Municipio directamente tenga puestos o locales comerciales de distribución, sino tan sólo proporcionar la infraestructura y los servicios necesarios para que las transacciones comerciales de productos básicos se realicen en un solo recinto, donde se puedan adquirir las mercancías, accesibles a la mayoría de la población en general.

El Ayuntamiento, a parte de proporcionar los lugares y locales para la realización de las actividades comerciales, debe de verificar las condiciones de higiene de las mercancías destinadas al consumo humano y de los locales. Pero en realidad es, difícil para la autoridad municipal enfrentar con sus propios recursos, el proyecto de edificación de edificación de un Mercado, por lo que es visible una transacción en esta materia, convirtiendo al Municipio en promotor tanto de la inversión privada como de los potenciales locatarios para la organización, de un proyecto autofinanciable y de segura recuperación, donde el sujeto de crédito ya no sea el propio Municipio, sino directamente el futuro locatario.

Además para que exista un adecuado funcionamiento de un mercado, este debe de prescindir una serie de servicios como: Agua Potable, Drenaje, Vigilancia y Alumbrado que le corresponde prestar al Ayuntamiento. En este sentido el Municipio debe de cobrar los gastos de los citados servicios.



Panteones.

Los Cementerios o Panteones como comúnmente se les denomina, son lugares los cuales tienen por objeto el proporcionar los sitios adecuados para llevar a cabo los servicios funerarios, tales como inhumaciones, reinhumaciones, exhumaciones, cremación de cadáveres y restos humanos.

La etimología de la palabra panteón, proviene del griego **pam**, que significa todo y de la palabra **Theos**, que significa Dios. Este era el lugar en el cual, tanto griegos como romanos, consagraban a sus dioses. Pero en la actualidad este es un término que se aplica a los sepulcros colectivos y por lo general a los sitios que se destinan para enterrar a los difuntos.⁶³

En los Municipios es inminentemente necesario que se disponga de áreas específicas que se usen como Panteones Públicos, que preste sus servicios de manera gratuita o con cuotas simbólicas para la sepultura, o la incineración en su caso de personas que no cuentan con los recursos económicos suficientes, o en los casos en los cuales sean personas de las cuales no se logre obtener una identificación.

He de mencionar que este servicio, se presta gracias a la regulación y la vigencia que tenga el gobierno municipal, respecto de este tanto en los panteones en los cuales preste su servicio de manera directa, como en los concesionados.

Existen créditos para la realización de proyectos de cementerios para que los particulares se interesen en este rubro y se adapten a los requerimientos que implica la modernización del servicio. Aunque en la

⁶³Rendón Huerta, Teresita; Derecho Mun.. Op Cit. p 247.



mayoría de los municipios de nuestro país, el servicio de panteones, es prestado directamente por los propios Ayuntamientos, en algunas ciudades se observa la tendencia a concesionarlos a los particulares, dándose en varios Ayuntamientos del país su complementación con la creación de funerarias Municipales que brindan un apoyo de asistencia a la clase necesitada.⁶⁴

Los cementerios a pesar de que realizan una función primordial en una comunidad, en algunos casos son víctimas del olvido y están llenos de irregularidades, por lo que en muchos casos, se presentan este tipo de hechos, como el que se establezcan comercios en las zonas aledañas.

Rastros.

El servicio de Rastros, es administrado directamente por el Ayuntamiento o mediante concesiones a particulares, siendo de especial importancia los derechos que aquel cobra por concepto de matanza. Hay que mencionar que estos derechos son establecidos por el Congreso del Estado, que en ocasiones son muy bajos y no se actualizan ni se clasifican adecuadamente de acuerdo a la demanda de la zona, lo que implica una mínima recaudación de ingresos por la autoridad municipal.⁶⁵

Los Rastros se clasifican de acuerdo al tipo de actividad que realizan, su equipamiento y finalidad para la que fueron creados, siendo los más comunes los de Tipo de Inversión Federal, y los Tipo Inspección de la Secretaría de Salud. Los primeros aparte de prestar los servicios básicos, permiten una industrialización de los productos derivados de la carne.

⁶⁴ Quintana Roldan, Carlos; Derecho Mun...; Op. Cit. p 441.

⁶⁵ Idem.



mayoría de los municipios de nuestro país, el servicio de panteones, es prestado directamente por los propios Ayuntamientos, en algunas ciudades se observa la tendencia a concesionarlos a los particulares, dándose en varios Ayuntamientos del país su complementación con la creación de funerarias Municipales que brindan un apoyo de asistencia a la clase necesitada.⁶⁴

Los cementerios a pesar de que realizan una función primordial en una comunidad, en algunos casos son víctimas del olvido y están llenos de irregularidades, por lo que en muchos casos, se presentan este tipo de hechos, como el que se establezcan comercios en las zonas aledañas.

Rastros.

El servicio de Rastros, es administrado directamente por el Ayuntamiento o mediante concesiones a particulares, siendo de especial importancia los derechos que aquel cobra por concepto de matanza. Hay que mencionar que estos derechos son establecidos por el Congreso del Estado, que en ocasiones son muy bajos y no se actualizan ni se clasifican adecuadamente de acuerdo a la demanda de la zona, lo que implica una mínima recaudación de ingresos por la autoridad municipal.⁶⁵

Los Rastros se clasifican de acuerdo al tipo de actividad que realizan, su equipamiento y finalidad para la que fueron creados, siendo los más comunes los de Tipo de Inversión Federal, y los Tipo Inspección de la Secretaría de Salud. Los primeros aparte de prestar los servicios básicos, permiten una industrialización de los productos derivados de la carne.

⁶⁴Quintana Roldan, Carlos; Derecho Mun...; Op. Cit. p 441.

⁶⁵Idem.



La creación de nuevos Rastros presenta la dificultad que entraña el hecho que los particulares, para incursionar en estos proyectos, exigen tasas de recuperación que resulten lo suficientemente atractivas.

Este servicio tiene como objetivo principal, el proporcionar las instalaciones adecuadas para que los particulares puedan realizar el sacrificio de los animales mediante los procedimientos mas convenientes e higiénicos al consumo de la población. Entre las funciones que básicamente realizan se encuentran las siguientes:

1. Matanza o sacrificio de ganado.
2. Evisceración de animales.
3. Servicios extraordinarios: esquilmos y desperdicios.
4. Distribución de carne.⁶⁶

El Municipio se ocupa de vigilar la matanza de los animales para el consumo humano, cuidando que esto se lleve a cabo en cantidades, bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias, que son observadas en los reglamentos respectivos de salubridad.

En virtud de la responsabilidad constitucional que representa para los Municipios la prestación de este servicio, las autoridades municipales deberán encaminar sus acciones para mejorarlo, ya sea para reestructurar las instalaciones existentes o la construcción de nuevas, que cuenten con los servicios adecuados para satisfacer las necesidades de los usuarios.

Como obra pública, todo Rastro cuenta o debe contar, con lugares específicos para la realización de cada paso en el proceso que se sigue para

⁶⁶Añorve Baños, Manuel; Servicios Pub... Op. Cit p 98



la inspección, sacrificio, control y distribución; tales como sitios de desembarque, corrales, instalaciones para el depósito de esquilmos, para pesar, marcar y lavar la carne; así como también deben de estar equipados con hornos crematorios, esto es con la finalidad de incinerar a los animales que se consideren estén en mal estado o que puedan contagiar o otros, o bien contaminar la carne que se encuentre en canal, y por supuesto debe de existir cámaras de refrigeración y cuartos fríos.⁶⁷

Como consecuencia de la prestación de éste servicio, la población está en posibilidad de poder adquirir carne y sus derivados, con la seguridad de que se encuentran en perfecto estado, aunado a lo higiénico, siendo éste un medio idóneo para prevenir y evitar enfermedades y focos infecciosos.

Las autoridades municipales, deben de dictar disposiciones tendientes a evitar la existencia de rastros clandestinos, ya que estos carecen de personal calificado, de instalaciones, así como de instrumental necesario para llevar a cabo tales funciones, y por supuesto de las normas higiénicas básicas, y la existencia de dichos Rastros, provoca la fuga de recursos, al no ingresar los derechos por concepto de canal, matanza y almacenamiento.⁶⁸

Por lo que respecta a éste servicio, al Ayuntamiento de Othón P. Blanco, le corresponden las siguientes atribuciones, de acuerdo a lo que establece en su Bando⁶⁹, en el artículo 106, Fracción III, que a la letra reza:

“Frac. III.- El Municipio, deberá de prestar a los usuarios de los rastros, entendiendo a éstos, como la población en general, los servicios generales que se especifiquen a continuación:

⁶⁷ Rendón Huerta, Teresita; Derecho Mun... Op. Cit. p 248

⁶⁸ Idem.

⁶⁹ Bando ... Art. 106 Frac.; Op. Cit. p 18 y 19



-
- a) Recibir en los corrales el ganado en pie;
 - b) Guardar el ganado por el tiempo reglamentario;
 - c) Hacer el degüello y la evisceración de los animales, corte de cuernos, limpia y maniobras en pieles, lavado de vísceras, maniobras en los mercados de canales y vísceras, incluyendo la vigilancia en todos los servicios, desde que se reciben los animales en pie hasta la entrega de los canales." ⁷⁰

Con lo que respecta a la concesión de dicho servicio, el Ayuntamiento es el único Ente, encargado de darla a los particulares que deseen prestar el servicio en cuestión. He de mencionar que en el Bando de Policía y Buen Gobierno de este Municipio en ningún momento expresa como hacerse la publicación de la convocatoria correspondiente para concesionar éste servicio, y para que se de a conocer al público, para que estos concursen y el Ayuntamiento determine, a cual le sea otorgada dicha concesión. Pero he de hacer hincapié que actualmente el Ayuntamiento se hace cargo de prestar dicho servicio.

Calles, Parques y Jardines.

La Calle, es el área dominial que debe tener un nombre, numero o cualquier otro indicador que permita su identificación y localización, y que esta destinado al transito urbano, la calle es la parte de la vía publica y ésta es todo el espacio de uso común así como el conjunto de redes de infraestructura, que por su propia naturaleza, por el fin a que este afecte o por disposición legal, se destine al libre transito y se utilice además para dar

⁷⁰Bando ... Art. 106 Op. Cit. pp 18 y 19



acceso vehicular o peatonal, o dar iluminación, asoleamiento o ventilación a construcciones y demás sitios públicos o privados.⁷¹

A este servicio, se le suman las obras de guarniciones y banquetas, así como los empedrados y creación glorietas que están vinculadas al sistema de planeación urbana.

Por su parte los Parques y Jardines, permiten a las localidades contar con áreas verdes o centros de esparcimiento y convivencia social, lo cual constituyen verdaderos centros cívicos, que son punto de reunión de una comunidad.

Con el crecimiento de las áreas urbanas, se da el fenómeno de osificación de los parques, que se traduce en la insuficiencia de tales sitios y que ha generado la necesidad de parques secundarios, lugares para descanso y espacios para juegos organizados.⁷²

En lo que concierne a los Jardines, se pueden diferenciar de los anteriores, porque mientras los primero son destinados a la recreación, esparcimiento y convivió, en tanto que estos últimos, casi siempre se instalan con fines estéticos, sin descartar que ellos sirven para otros propósitos como podrían ser: la purificación del medio ambiente, la realización de actividades artísticas o cívicas.⁷³

⁷¹Rendón Huerta, Teresita; Derecho Mun... Op. Cit. p 249.

⁷²Ibidem p 250

⁷³Ibidem p 255.



Seguridad Publica y Transito.

El servicio de Seguridad Publica, es el conjunto de acciones promovidas y organizadas por la autoridad municipal para guardar el orden, la credibilidad y confianza en los actos de la vida publica y particular, garantizando la protección a la integridad física de la personas y al conjunto de bienes morales, materiales, particulares y colectivos; así como el resguardo de los principios éticos, juridicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad.⁷⁴

Este es un servicio que tiene que ver con los valores mas preciados de la ciudadanía, como son las garantías del ejercicio de la libertad, de la integridad y el patrimonio.⁷⁵

En las capitales de los Estados, le corresponde prestar dicho servicio al Gobierno del Estado, aunque también lo presta en otros Municipios, debido a la incapacidad que tienen tanto técnica como administrativa los Ayuntamientos, observándose con frecuencia que estos no cuentan con los elementos necesarios para organizar, reclutar, adiestrar y remunerar a los cuerpos de Seguridad Pública Municipal y de Transito, por lo que en algunos casos la entidad federativa lo presta en forma paralela.

La organización del servicio de Seguridad Publica, es uno de los asuntos de gobierno que requieren de mayor atención, por lo cual las autoridades municipales deben conocer el ámbito de las facultades y medios de actuación legal en la seguridad publica, ya que las atribuciones de la

⁷⁴Manual de Servicios Públicos Municipales México INAP - BANOBRAS, 1987 p 145, en Añorve Baños, Manuel; Op Cit. p 100.

⁷⁵Quintana Roldan, Carlos; Derecho Mun... Op. Cit. p 443.



policía municipal son de naturaleza preventiva, por lo que solo le corresponde la aplicación de sanciones del orden administrativo.

En pocas palabras, se puede resumir que su misión consiste en ser auxiliar del poder judicial y del ministerio público, ya que este se encarga de perseguir los delitos del orden común.

Respecto del servicio de Tránsito, se puede decir que es la regulación normativa del libre traslado de las personas por los medios de transporte y la vigilancia de que los movimientos tanto vehiculares como peatonales se desarrollen con base en principios de máxima seguridad para la integridad física de las personas y la protección de posibles trastornos en los vehículos y objetos transportados.⁷⁶

En la mayoría de los Estados, el servicio de Transito, sigue el mando de la autoridad estatal. En este sentido, debe de agregarse que se registran mas avances en la entrega de sistemas de Seguridad Publica a pesar de que estos dos servicios en su práctica, operen en forma simultanea.

⁷⁶Manual de Servicios Públicos Municipales México INAP - BANOBRAS, 1987 p 145, en Añorve Baños, Manuel; Op Cit. p 100.



Principios de los Servicios Públicos Municipales

Para la efectiva prestación de los servicios públicos municipales, los prestadores ya sea por conducto de particulares o gubernamentales, se deben de apegar y aplicar en todo momento los principios para su prestación respectiva hacia la comunidad. Entre éstos podemos citar los siguientes:

Principio de Igualdad.

También llamado de uniformidad y significa que todos los habitantes deben gozar de un servicio público en igualdad de condiciones, siempre y cuando hayan cubierto los requisitos necesarios para su uso, es decir, el servicio público debe representar un beneficio social colectivo.

Principio de Permanencia o de continuidad.

Esto significa: todo servicio publico debe ser proporcionado de manera regular y continua, sin interrupción en su prestación. Su existencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de necesidades colectivas, a través del tiempo. No puede concebirse un servicio público otorgado por períodos.

Principio de Adecuación.

Significa que el servicio público, debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes del Municipio, por tanto es necesario que los órganos responsables de la prestación de los servicios, cuenten con el equipo, personal e instalaciones adecuadas y suficientes para cubrir las demandas de la comunidad.

En el Manual de Servicios Públicos se señalan, además de los principios antes mencionados, los siguientes:



Principio de generalidad.

Establece que cualquier habitante de una circunscripción geográfica determinada, tiene el derecho a ser usuario de los servicios públicos, siempre que lo haga de conformidad con las normas vigentes que lo regulan.

Principio de legalidad.

Dispone que los servicios públicos, se apoyen en el conjunto de normas y condiciones contenidas en la ley respectiva.

Principio de obligatoriedad.

El deber constitucional que tienen las autoridades encargadas de prestar los servicios públicos, en tanto son responsables política y administrativamente ante la comunidad.

Principio de persistencia.

Alude a la circunstancia de que los servicios públicos se lleven a cabo sin tener un fin de lucro o de especulación, sin embargo su mantenimiento requiere ciertos gastos, lo que supone fijar criterios de carácter financiero para cubrir adecuadamente tales costos en forma equitativa.

Principio de adaptación.

Considera que la prestación correspondiente se adapte a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes, logrando prestar un mejor servicio, acorde con el desarrollo social.

Estos principios demuestran que la prestación de los servicios públicos constan de un procedimiento, el cual requiere de una serie de pasos



de tipo administrativo y de una organización que tiene como fin, satisfacer una necesidad general.⁷⁷

⁷⁷Manual de Servicios Públicos Municipales México INAP - BANOBRAS, 1987 p 145, en



Posibilidades de la Prestación

Las forma de la prestación de los citados servicios públicos, mediante la cual se pueda llegar a satisfacer la necesidad colectiva básica, son los modos o procedimientos a través de las cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad.⁷⁸

Como ya se ha mencionado anteriormente, la prestación de los servicios públicos, puede estar a cargo de la administración en cualesquiera de los tres ámbitos, Federal, Estatal y por último Municipal, en sus sectores central o paraestatal.

Tratándose de la prestación, esta suele basarse en la participación más o menos propia de la administración, en la gestión de la actividad o servicio, el cual puede llegar a clasificarse de la siguiente manera:

1. Gestión Indiferenciada.
2. Establecimientos o empresa propia sin personalidad.
3. Servicio público personificado.
4. Forma de sociedad Privada.⁷⁹

Gestión Indiferenciada.

Se entiende por esta, la que se puede aplicar tanto a los servicios públicos como a los económicos. La actividad de la administración pública,

Añorve Baños, Manuel; *Ibidem.* p 89 y 90.

⁷⁸Acosta Romero, Miguel Teoría General del Derecho Administrativo México 1979; p. 376, en Rendón Huerta, Teresita; Derecho Mun.. Op. Cit. p 263

⁷⁹Garrido Falla, Fernando Tratado de Derecho Administrativo Instituto de Estudios Políticos Madrid, 1974; Vol. II P. 371, *Ibidem* pp 263 y 264.



se realiza por medio de los órganos ordinarios que constituyen la burocracia administrativa.

Establecimientos o empresa propia sin personalidad.

Es la forma de gestión que se encuentra caracterizada, por la existencia de un principio de diferenciación que determina la aparición de más órganos de gestión distintos a los encuadrados en la organización burocrática, no obstante realizando una actividad directamente imputable a la administración pública.

En este rubro se encuentran las empresas y establecimientos los cuales carecen de personalidad jurídica propia. Cuando la personificación se produce, aparece la descentralización por servicio y las empresas nacionales en forma de sociedad de derecho privado.

Servicio público personificado.

Ésta es la tendencia descentralizadora que se produjo en el plano entre el Estado y las entidades territoriales menores y cuya consecuencia jurídica principal, fue el reconocimiento de la personalidad jurídica independiente de cada una de ellos, de esta forma encontró réplica en el seno mismo de cada una de las administraciones que vinieron así, a disgregarse institucionalmente en una pluralidad de personas jurídicas.

Forma de sociedad Privada

Es la forma de gestión aplicable tanto a la explotación de auténticos servicios públicos como a las actividades que asume la administración con



fines fiscales, de esto se desprende una importante consecuencia, que es la relación entre la administración pública y las sociedades privadas.

Dicho de otra manera, existen dos formas de llevar a cabo la prestación de los servicios públicos; esto es, de *manera directa* o a través de la *concesión*.

En la *forma directa*, quedan incluidos los supuestos en los cuales el Estado, constituye entes subordinados jurídicamente al mismo, con autonomía funcional para la prestación de un determinado servicio.

Por lo que se refiere a la *concesión*, en ella se encuentra la intervención de los particulares a quienes se confía temporalmente, la ejecución del servicio público.

Entre las modalidades, maneras o formas de llevar a cabo la prestación de los servicios públicos, a nivel municipal, se tienen por aceptadas en el Derecho Administrativo Mexicano, la forma directa, que recibe el nombre de *municipalización* y la *concesión*.

Por la ***municipalización***, es aquella en la que la administración municipal asume de manera privativa y excluyente de la participación de los particulares, la prestación de determinados servicios que por su trascendencia, que consideran de interés público.

La otra forma de prestación del servicio público, es la ***concesión***, en la cual se define como un acto de carácter jurídico administrativo de naturaleza mixta, regulada por el derecho público que se realiza con la



intervención de una autoridad con el carácter de *concedente* y por otro lado se encuentra el particular al cual se le considera *concesionario*.

Esto se hace a través o por medio de un procedimiento, el cual tiene por objeto ampliar la esfera de carácter jurídico y patrimonial, de este último, a través de la posibilidad que la administración pública le otorga, de prestar un servicio público o explotar un bien del Estado, dentro de los límites y condiciones que la ley establezca.

Hay que tener en cuenta, que el ejercicio privado basado en una concesión se presenta necesariamente como ejercicio de servicios públicos no de tareas o funciones administrativas.

Se puede llegar a la siguiente conclusión, derivado de todo lo que se expuso: "Con la concesión de servicios públicos, se da el fenómeno de particulares que a su propio riesgo emplean capitales propios en empresas comerciales o industriales mediante las cuales sirven al interés público".⁸⁰

Desgraciadamente, en la realidad jurídica, no existe una adecuada reglamentación Federal, Estatal o Municipal, que permita precisar inequívocamente cuantos y cuales servicios pueden ser objeto de la figura de la concesión. Solamente por exclusión y tomando como punto de partida los preceptos constitucionales, la naturaleza jurídica y el objeto de la prestación, es posible deducir cuando puede confiarse a un particular, la gestión del servicio público de que se trate y sólo mediante éstas disposiciones, sabemos cuáles son también los que pueden ser concesionados a los antes citados.

⁸⁰Alessi, Renato Instituciones de Derecho Administrativo Barcelona, España; Bosh; 1970 (Traducción: Buenavista Pellicé Prats, p 366 en Rendón Huerta, Teresita; Ibidem p 266



Claro esta, que para poder determinar la concesión de los servicios públicos municipales que se encuentran establecidos en la Constitución Federal, se debe de tener siempre en consideración algunos puntos, los cuales ya han sido manejados y explicados anteriormente, entre ellos figura la capacidad del Municipio para llevar a cabo el funcionamiento de un servicio, esto en virtud de contar con los recursos económicos suficientes o dicho de otra forma, la costeabilidad de prestar dicho servicio, toda vez que para su prestación, se requiere de capital de inversión, así como la capacitación de los trabajadores que hayan de prestar el servicio y que por la magnitud de este, requieran de una capacitación específica.

Para poder llevar a cabo la concesión, se deberá de apegar a ciertas circunstancias o requisitos dentro de los cuales se deben de contemplar:

- 1.- Partir desde un marco jurídico, el cual comprende por principio de cuentas, que dicho servicio figure dentro los que la Constitución Federal y Estatal establecen;
- 2.- Se tiene uno que apegar a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado, y Bando de Policía y Buen Gobierno, por último,
- 3.- Al Reglamento que regula el servicio en particular que se desee concesionar.

También debe de cubrirse otro tipo de requisitos como son:

- 1.- La existencia de una Convocatoria, mediante la cual se hacen contar las bases y condiciones de la misma;
- 2.- El servicio que se pretende dar en concesión;
- 3.- La vigencia que tendrá la concesión,
- 4.- Así como las causas por las que podrá ser removida o revocada dicha concesión.



Servicios Públicos No Concesionables

De los servicios públicos que establece el artículo 115 Fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace referencia en este tema al señalado en el inciso *h*, concerniente al servicio público de Seguridad Pública y Tránsito.

He de hacer mención, que en las Capitales de las entidades federativas, le corresponde al Gobierno Estatal, el prestar dicho servicio, por lo que en los Municipios que integran a cada uno de los Estados Integrantes de la República Mexicana, el mismo Gobierno Estatal, es el encargado de prestarlo. Resultaría imposible que los mismos municipios le dieran el seguimiento que requiere la prestación de este servicio de tal magnitud. Aunado a la incapacidad técnica, administrativa y financiera, que poseen los mismos Municipios, los cuales además no cuentan con los elementos necesarios como para organizar, equipar, reclutar, adiestrar y remunerar a los cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito de carácter municipal, por lo que en algunos de los casos y en algunos de los Estados, la misma Entidad Federativa, es la encargada de llevar tal servicio a la población, tal como de nuestro Estado.

En lo que respecta a este servicio público, la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, en su Título IV, Capítulo Segundo llamado de "De las Concesiones de Servicios Públicos Municipales", en su artículo 80, reza lo siguiente: "Que los servicios públicos municipales, con excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, podrán ser materia de concesión a particulares mediante contratos..."⁸¹



Hay que analizar y tomar en cuenta, de que si el servicio de Seguridad Pública, se diera en concesión a un particular, estaría nuestra seguridad a expensas del mismo particular, además de que el Estado no puede depositar su seguridad en manos ajenas al Gobierno, por que de ello depende su soberanía.

Como ya se había comentado, uno de los factores que tienen una marcada influencia, por lo menos en el Estado, es de que la mayoría de las personas que integran el cuerpo de Policía de Barrio, la cual presta sus servicios en todos los municipios, cuentan con un nivel académico muy deficiente, y con conocimientos empíricos, que repercuten en la integridad de la prestación del servicio de seguridad, ya que en ocasiones son personas que tienen tendencias delictivas, lo cual en vez de representarnos seguridad, es todo lo contrario.

Pero también es importante el recalcar que el servicio de Seguridad Pública y Tránsito no es posible que sea concesionable, ya que al final de cuentas, al propio Estado es al que le corresponde prestar dicho servicio, ya que de esta manera se mantiene salvaguardado el orden público, así como la soberanía del propio Estado.

Muy distinto resultaría que en un gobierno Estatal, se privatizara dicho servicio, sería contrario a las garantías que se encuentran plasmadas en la Constitución Política tanto la Federal como la del Estado.

Por lo consiguiente en la misma Constitución, así como la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo, establecen que el Servicio Público de Seguridad Pública y Tránsito corren a cuenta del Estado, al

⁸¹Ley Org..., Art. 80 Op. Cit pp. 24 y 25



mencionar que los servicios públicos municipales, con excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, podrán ser materia de concesión a los particulares mediante contrato.



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Por principios de cuentas, hablaremos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que a partir de ella emanan todas las leyes que hacen posible conocer la esencia de los servicios públicos.

Como todos sabemos, la Constitución es también conocida como la Carta Magna y como se ha mencionado de ella derivan todas las leyes, así como sus respectivos reglamentos. En tal caso, la Constitución es la línea a seguir y de la cual se reglamentará las necesidades que se generen en la sociedad.

Por lo que respecta al tema, el punto de partida, se encuentra en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cobrando gran trascendencia la Fracción II, que es en la cual se fundamenta la personalidad jurídica de los Municipios, mediante esta disposición, se da potestad a los Ayuntamientos para expedir sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas, que son de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones,⁸² claro está que se deben de considerar las bases normativas que al respecto establezcan las Legislaturas de los Estados.

Es de suma importancia que los Ayuntamientos hagan suya esta disposición y expidan sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, y demás Reglamentos para normar el funcionamiento del Gobierno y de la Administración Municipal.

⁸²Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria; Mexi... Art. 115 Op. Cit. p 316



El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en la década de los setentas, se enfrentó a los problemas por los cuales atravesaba el Municipio, por lo que se realizaron las primeras Reuniones Nacionales de Presidentes Municipales, dando como resultado un diagnóstico de la situación real de los Municipios. Esto motivó que se dieran pasos trascendentales hacia una mayor descentralización en lo relacionado a la materia de carácter administrativa, política y económica. Lo que trajo como consecuencia, fue que en los años ochenta, se reformara el Artículo 115 Constitucional, lo que tiene un gran significado en el ámbito jurídico y político, convirtiéndose en el instrumento idóneo para el fortalecimiento del Municipio.

Hay que hacer referencia, de que las reformas que se han hecho al Artículo 115, básicamente se refieren a la distribución de competencias, del ámbito Federal, Estatal y Municipal, así como a la asignación de recursos hacendarios. Así también en el citado artículo, en sus ocho fracciones que lo conforman, se establecen las bases, bajo las cuales se rige el Municipio.

Para hablar más a detalle acerca del tema, es conveniente conocer lo que establece el artículo base de nuestro estudio, el 115 Constitucional. El cual a la letra dice: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre...”

Como todos sabemos, nuestro país se ha constituido como una República Federal, que es el resultado de la celebración de un pacto entre Entes que conforman la Unión o Federación. He de mencionar que dichos Entes pactantes, son autónomos y tienen como base de su organización político-administrativa a los Municipios.



Los Municipios integran los Entes Federados bajo el concepto de descentralización territorial y son Entes con carácter únicamente administrativo.

El sistema competencial en México ésta concretamente definido dentro del marco constitucional. En la Constitución de 1917, la única competencia específica que fue atribuida a los Municipios fue la de administrar libremente su Hacienda.

Otra de las formas de determinar de manera específica cuales son los servicios públicos a cargo del Municipio, ha sido como una tarea bastante difícil, sin embargo de una manera simple se señalaba que los servicios públicos municipales, eran aquellos que eran requeridos por los vecinos de una localidad, para satisfacer sus necesidades más apremiantes, es decir, las que requieren para vivir de una manera organizada y sin la carencia de algún elemento que es esencial para desempeñarse dentro del medio en el que se desenvuelven, dentro de los cuales podemos citar: Mercados, Panteones, servicio de Agua, Drenaje, entre otros, y por mencionar algunos. Pero en la práctica como en la historia, nos encontramos que los servicios públicos que son prestados por el Municipio son muy diversos y variados y que a su vez se podrían ubicar en el parámetro de ser básicos y el problema siempre tocará fondo cuando se trate de concretar y delimitar las competencias entre Estado, Federación y Municipio, y es entonces cuando aparece el criterio que por exclusión resolvió el problema y que consiste en señalar que todo aquello que no esta a cargo del Gobierno Federal o de la Entidad Federativa que fuere, será competencia del Municipio.



Así también la Fracción III del citado artículo, hace la referencia de los servicios públicos que el Municipio tendrá su cargo, mismos servicios que en capítulos anteriores hemos descrito de manera pormenorizada, estableciendo las funciones que desempeñan dentro de la sociedad que se conforma por un grupo de individuos. Pero he de hacer la referencia que en la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo, así como en el Bando de Policía y Buen Gobierno de cada uno de los municipios que conforman el Estado de Quintana Roo, desglosan dichos servicios, fragmentándolos y haciendo con esto más específico la prestación de dicho servicio, según las necesidades que presenten cada Municipio, el cual determinarán las condiciones y circunstancias bajo las cuales deberá de prestarse el servicio a través del Ayuntamiento.

Esto en virtud de que sabemos que en nuestro Estado, no todos los Municipios tienen las mismas necesidades, ya que algunos se desempeñan en el ramo turístico como son los Ayuntamientos que se encuentran en la Zona Norte del Estado y que son en un 100% municipios urbanos, por el contrario las necesidades primordiales que necesitan ser abatidos en los otros municipios son de otra índole, como es el caso de los Ayuntamientos del centro del Estado, los cuales se dedican en un 90% a la agricultura y son por lo tanto municipios rurales.



Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo

En las Constituciones de cada Estado de la República de México, se establecen las disposiciones bajo las cuales se administrara un Municipio, y ésta será a través de un cuerpo colegiado, al cual se le denominará el Ayuntamiento, mismo que será una asamblea deliberante y el órgano máximo de Gobierno Municipal, a través del ello, el pueblo ejerce la voluntad política, realiza la gestión de los intereses de la comunidad, tal y como lo establece el artículo 127 de la Constitución del Estado.⁸³

Los Ayuntamientos como cuerpos colegiados, tienen la autoridad y la competencia en los asuntos que le sean señalados en la Constitución del Estado, así como se establece en la Ley Orgánica Municipal del Estado y en los Bandos de cada Municipio.

Así también, las Constituciones Locales reconocen que los Ayuntamientos, tienen personalidad jurídica propia tal y como lo establece la Constitución⁸⁴, para los efectos legales que lo requieran y que no existe autoridad intermedia ente ellos y el gobierno estatal.

En este sentido, las Constituciones de cada Estado, otorgan a los Ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar conforme a la normatividad para que expidan las legislaciones estatales, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y demás disposiciones

⁸³Artículo 127.- *Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa en los términos de la Ley Electoral y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado*; Constitución Política del Est... Op. Cit. p. 51

⁸⁴Idem; Art. 126



administrativas de observancia general en su circunscripción territorial.⁸⁵ De esta manera los Ayuntamientos tienen la facultad reglamentaria para instrumentar y así mismo aplicar las leyes de carácter estatal en el ámbito territorial de su Municipio, a través de reglamentos y disposiciones administrativas de carácter general.

Así también, existen otras disposiciones que son de aplicación en el Estado como son, la ya mencionada Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo, que es de estricta aplicación a los municipios que comprenden el Estado. Pero de esta legislación ya hablaremos más adelante, ya que en ella se expresan los lineamientos que se siguen para la prestación de los servicios públicos y bajo que circunstancias se da la concesión a un particular, para que a través de éste se dé la prestación del mismo.

Otro punto muy importante que hay que mencionar, es que el Ayuntamiento tiene facultades para expedir preceptos de carácter general, impersonal, abstracto y obligatorio para regular su organización interna; las relaciones que surjan con motivo de la prestación de los servicios públicos que son de su competencia, así como las relaciones de sus órganos de gobierno municipal entre ellos mismos.

El determinar de una manera específica, cuales son los servicios públicos a cargo del Municipio, ha sido calificada como una tarea difícil, sin embargo de una manera muy simple, se señala que éstos, eran aquellos que eran requeridos por los vecinos de una localidad para satisfacer las necesidades más apremiantes, es decir, las primeras necesidades, las que son esenciales para la vida misma. Dentro de las cuales nos encontramos

⁸⁵Ibidem, Art. 160, Fracción I y II p. 68



con la distribución del servicio de Agua Potable, Drenaje, Mercados y Panteones por citar algunos de los más elementales.

En la práctica como en la historia, nos encontramos que los servicios públicos municipales, que han sido prestados por el Municipio, son muy diversos y variados y que a su vez se pueden ubicar en el parámetro de básicos. Al respecto, el problema siempre había tocado fondo, cuando se trataba de concretar y delimitar las competencias entre el Estado, Federación, Municipio y entonces surgió el *criterio por exclusión* que resolvió el problema y señalaba que: *“Todo aquello que no estaba a cargo del Gobierno Federal o de las Entidades, entonces sería competencia del Municipio”*.



Ley Orgánica Municipal del Estado Libre Y Soberano de Quintana Roo

Las Ley Orgánicas Municipal, es expedida por la Legislatura del Estado y tiene por objeto, el reglamentar las normas de la Constitución del Estado de Quintana Roo. Como todos sabemos cada Estado cuenta con una Ley Orgánica, en el caso de nuestro Estado, se le denomina "Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo".

Mediante esta ley, se reglamentan las disposiciones constitucionales en materia de prestación de servicios públicos municipales, enumera los servicios de carácter público municipal determinados en el artículo 115 Constitucional, estableciendo además las bases relacionadas a su organización, funcionamiento y operación.

En los Ayuntamientos se contempla la institucionalización de una comisión entre los regidores, cuyo objetivo es controlar y vigilar el funcionamiento de los órganos encargados de la prestación de los servicios. Así mismo, contempla en un apartado específico, las normas de los servicios públicos que los Ayuntamientos se encargan de reglamentar.

Normalmente el contenido de este apartado básicamente es el siguiente:

- 1.- Establecer que los Municipios tendrán a su cargo la prestación de los Servicios Públicos consignados en la Constitución del Estado.
- 2.- Disponer que la prestación del servicio será realizada por el Ayuntamiento e indicar cuales son los servicios que podrán ser



concesionables a particulares para que sean prestados por los mismos.

- 3.- Definir cuales son lo servicios que no pueden ser concesionables, como es el caso de Seguridad Pública y Tránsito.
- 4.- Consigna expresamente el impedimento para otorgar una concesión de algún servicio público municipales a los miembros del Ayuntamiento, a sus cónyuges, parientes consanguíneos, parientes por afinidad civil y a las empresas las cuales sean representadas o tengan intereses económicos servidores públicos, siendo nula de pleno derecho la concesión otorgada en contravención a esta norma.

Mediante la misma Ley Orgánica, se regula a los Municipios que integran el Estado de Quintana Roo, por lo que entre sus disposiciones se encuentra establecido que es de interés público, en consecuencia se da cumplimiento a los postulados del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reglamentándose las disposiciones contenidas en el Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, y que tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de los Ayuntamientos, de la Administración Pública y de los demás organismos de colaboración municipales.⁸⁶

Como ya se ha mencionado en capítulos anteriores, el Municipio es una entidad con el carácter de público, el cual además goza de personalidad jurídica propia,⁸⁷ según lo que establece el artículo 115 de la Constitución Política Federal, y el 29 Párrafo segundo del Código Civil vigente en el

⁸⁶Ley Org..., Art. 1 Op. Cit. p 1

⁸⁷Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria; Mex...; Art. 115 Op. Cit. pp. 315, 316, 137, 318



Estado,⁸⁸ aunado a ello es autónomo, y por si fuera poco también cuenta con un Patrimonio Propio.⁸⁹

La Ley Orgánica Municipal, tiene por objeto, el que cada Municipio sea administrado por un Ayuntamiento, al que le corresponde la representación política y jurídica del Municipio, la administración de los asuntos municipales y el cuidado de los intereses de la comunidad, claro esta dentro de su circunscripción territorial.

Por lo que se refiere a los servicios públicos municipales, es facultad y obligación del Ayuntamiento, el solicitar a la Legislatura del Estado que una actividad específica desarrollada dentro de su jurisdicción, sea considerado como un servicio público municipal.⁹⁰

Además de ello, en el Capítulo Segundo, Título Quinto, llamado "De los Servicios Públicos Municipales", se encuentran las disposiciones generales de los servicios públicos, por lo que estipula que los Ayuntamientos del Estado podrán establecer, organizar y reglamentar los servicios públicos a que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la del Estado, y los que establezcan otras disposiciones.⁹¹

Dentro de los servicios públicos a prestar por los municipios del Estado, y que han sido establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo, en la Ley Orgánica Municipal,

⁸⁸ Código Civil del Estado de Quintana Roo, Art. 29,

⁸⁹ Ley Org... Art 101, Fracción I, Inciso B; Op. Cit. p 29

⁹⁰ Ibidem, Art. 80 p 24

⁹¹ Ibidem, Art. 69 p 22



destacan otros servicios, como son: El embellecimiento y Conservación de los lugares de interés turístico, histórico y arqueológico; el establecimiento y el mantenimiento de centros recreativos y deportivos y por último el mantenimiento de los servicios destinados a preservar y mejorar la salud pública.

Así como se encuentran éstos últimos tres servicios, dentro de los Bandos de cada municipio, se establecen servicios distintos, de acuerdo a las necesidades que represente la localidad. Además cabe hacer mención que la legislatura del Estado, podrá establecer otros servicios públicos municipales.⁹²

La misma Ley Orgánica, enmarca que los servicios públicos municipales prestados por el Ayuntamiento, serán administrados bajo la supervisión del Presidente Municipal a través de las dependencias que éste designe con la intervención que conforme al Reglamento Interno que le corresponda al Ayuntamiento.

Un punto que es no menos importante, es aquel que señala que los servicios pueden ser prestados con la intervención del Estado y de sus dependencias, cuando las condiciones económicas, administrativas y financieras del Municipio no sean suficientes para garantizar su eficaz prestación.⁹³

Por lo que hace referencia a la concesión de los servicios públicos, la Ley Orgánica Municipal, en su Título Segundo, Capítulo Segundo, llamado "De las Concesiones de Servicio Público Municipal", establece lo siguiente:

⁹² Ibidem, Art. 72 p. 23

⁹³ Ibidem, Art. 74 p. 23



“Artículo 80.- Los servicios públicos municipales con excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, podrán ser materia de concesión a particulares mediante contratos sujetos a las siguientes bases:

- I.- Determinación de la masa de bienes que deberá afectarse a la prestación del servicio por el concesionario.
- II.- Señalar las medidas que deberá tomar el concesionario para asegurar el buen funcionamiento, continuidad y permanencia del servicio público y las sanciones por incumplimiento.
- III.- Determinar el régimen especial a que deberá someterse la concesión y el concesionario, fijando el término de la concesión, las causas de caducidad o pérdida anticipada de la misma, la forma de vigilancia o de la prestación del servicio a cargo del Ayuntamiento, la prestación del servicio y el pago de los impuestos y derechos correspondientes.
- IV.- Fijar las bases bajo las cuales los usuarios pueden aprovechar el servicio.
- V.- Determinar las tarifas, procedimientos de modificación y contraprestaciones que deberá cubrir el beneficiario.
- VI.- Establecer el procedimiento administrativo conducente para oír al concesionario y a todo interesado, en los asuntos que importen reclamación o afectación de los derechos que genere la concesión o el servicio público.
- VII.- Determinar la fianza o garantía que deberá otorgar el concesionario para responder de la eficaz prestación del servicio público.⁹⁴

Otro de los puntos que se tiene que tomar en cuenta, al momento de otorgar en concesión un servicio público a un particular, es hacer cumplir los lineamientos que enmarca el artículo 81 de la misma Ley Orgánica Municipal, los cuales se enuncian a continuación:

⁹⁴Ibidem, Art. 80; p.24



I.- Que el servicio público no sea prestado por los miembros del Ayuntamiento.

II.- Que no sea prestado por Servidores Públicos o empleados municipales, así como sus cónyuges o parientes consanguíneos por afinidad o civil hasta en segundo grado.

III.- A los particulares a quienes se les haya revocado o sido cancelada otra concesión por cualquier causa.⁹⁵

Como ya se ha comentado anteriormente, el Municipio cuenta con un patrimonio propio, el cual se conformara de bienes de dominio que pueden ser de dominio público y privado, que de cualquier manera posea o adquieran; entre los primeros, encontramos los bienes inmuebles que son destinados a un servicio público.

⁹⁵Ibidem, Art. 81; p 25



Reglamento y Bando de Policía y Buen Gobierno

Los Ayuntamientos por mandato establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen la responsabilidad de elaborar los reglamentos que tienen como primordial interés, el normar su funcionamiento interno y la vida de carácter comunitario, esta facultad la encontramos plasmada en el artículo 115 Fracción II, de la Constitución Federal, la cual establece:

“Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.⁹⁶

En estos reglamentos, se declaran de utilidad pública e interés social de los servicios, por cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento; ya que facilitan la aplicación de la ley, así mismo mediante estos instrumentos jurídicos se establecen el conjunto de normas generales de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad en esta materia.

Por tal razón, tanto las autoridades municipales, como la misma comunidad deben de procurar el funcionamiento adecuado de los servicios al igual que el mantenimiento de las máquinas que se usan para la prestación del servicio en cuestión.

Esto significa que cada Ayuntamiento debe elaborar y expedir los reglamentos que van a normar la vida municipal.

⁹⁶Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria; Mex... Art. 115 Fracción II Op. Cit. p 316



El reglamento, es un conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.

Hay que hacer mención de que los reglamentos pueden ser de cuatro formas:

- 1.- El que establece y regula la organización y funcionamiento interior del Ayuntamiento.
- 2.- Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- 3.- Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.
- 4.- Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

De todos ellos, el que nos interesa conocer es el que regula los servicios públicos, de entre los cuales podemos encontrar el servicio de Agua Potable y Alcantarillado Público, Mercados, Panteones, Rastros, Parques, Jardines y de Seguridad Pública.

Entre los aspectos que deben contemplar los reglamentos, básicamente se pueden determinar los siguientes:

I.- La definición del servicio público que se va a regular. En este sentido se refiere a que el reglamento contendrá única y exclusivamente los aspectos relativos al servicio que se está tratando de reglamentar, entre los aspectos que regula se encuentran insertas los derechos y obligaciones del Ayuntamiento y de los usuarios. Otro de los aspectos importantes que hay



que tomar en cuenta, son las condiciones bajo las cuales se va a prestar el servicio.

II.- Órgano responsable. En el reglamento deberá se hacerse mención la dependencia o unidad orgánica del Municipio que es responsable de la operación y administración del servicio público.

III.- Forma de administración. El reglamento debe de establecer cual es la forma en que deberá de administrarse. De entre dichas formas se encuentran las siguientes:

- a) Directa.- Es aquella cuando el Municipio es el único responsable de la prestación del servicio público.
- b) Concesión.- Es cuando el Ayuntamiento concede a los particulares el derecho para prestar un servicio público, en el contenido del reglamento se deberán de establecer cuales son las condiciones en que se otorgará la concesión.
- c) Colaboración.- Cuando un servicio público se presta con la participación de los particulares y el Ayuntamiento. El reglamento debe señalar las responsabilidades y obligaciones que ambos tienen en la administración del servicio.
- d) Convenios.- Cuando el Municipio acuerda con el gobierno estatal o con otros municipios un convenio para la prestación de un servicio, el reglamento deberá hacer mención de ello y destacará las principales responsabilidades que se derivan del convenio.
- e) Empresas Paramunicipales.- Cuando el Ayuntamiento con la aprobación del Congreso si así lo dispone la ley, crea un organismo para la prestación de algún servicio público.

IV.- Formas de financiamiento.- Las formas de financiamiento de los servicios públicos deben de quedar señaladas en el reglamento. Entre las formas de financiamiento más comunes encontramos a las siguientes:



- a) Por cuotas y tarifas.- El reglamento debe señalar las cantidades que se deberán cobrar por la prestación del servicio público.
 - b) Por cooperación.- En este caso la comunidad aporta cuotas, materiales y mano de obra para cubrir el costo de la prestación del servicio público; el reglamento debe de señalar las bases para fijar el monto de las aportaciones.
 - c) Por subsidios y transferencias.- Si el financiamiento del servicio público se apoya en subsidios y transferencias, el reglamento debe señalar el porcentaje del costo que cubrirán dichas sumas y la parte complementaria del financiamiento cómo se cubrirá el costo total del servicio.
- V.- Derechos y obligaciones de los usuarios.- En este apartado, el reglamento establecerá las disposiciones que deberá observar y acatar el usuario para ser beneficiado con algún servicio público.
- VI.- Infracciones y sanciones.- En ellas se señalan y establecen los casos considerados como faltas al reglamento y que como consecuencia tendrán una sanción en contrario, las cuales se aplicaran en cada caso.
- VII.- Previsiones generales.- En ellas quedan comprendidas los casos que no se encuentren previstos en el reglamento, los cuales quedan bajo la responsabilidad del Ayuntamiento para que sean analizadas y poder darles solución.⁹⁷

Para poder darle aplicación a la estructura que acaba de mencionar, es necesario la elaboración de un reglamento, el cual debe de basarse en las necesidades que presenta el Municipio, en este sentido las autoridades deben de observar las materias susceptibles de reglamentar, esto de acuerdo con las demandas y requerimientos que presenta la comunidad.

⁹⁷La Reglamentación Municipal México Guía Técnica 2 Ed. Instituto Nacional de Administración Pública 1992 p 12.



Los reglamentos son elaborados por iniciativa del Presidente Municipal o a través de los Regidores, en donde el primero es quien designa cual es el órgano de la administración municipal que será responsable del aspecto que se va a regular.

En sesión de Cabildo, el Ayuntamiento discute y analiza el proyecto de iniciativa; en caso de aprobarse, el nuevo reglamento debe de hacerse constar íntegramente en el Libro de Actas de Cabildo.

Los reglamentos deberán ser publicados en los periódicos o gacetas del gobierno del estado y colocados en lugares visibles para que sean del conocimiento y observancia de los vecinos y habitantes del Municipio. Hay que hacer mención de que en todo caso se deberán tomar en cuenta las disposiciones que al respecto señala la Ley Orgánica Municipal.

Básicamente la aplicación de los reglamentos, consiste en respetar y hacer que sean respetadas las normas en ellos establecidas. Por lo que el Ayuntamiento deberá vigilar la correcta observancia de los reglamentos y procurar el toda medida la aplicación de sanciones a las personas que cometan infracciones o faltas a los mismos.

La correcta aplicación y vigilancia de los reglamentos municipales nos traerá necesariamente grandes beneficios, porque en la medida que existan normas que regulen todos los aspectos de la vida municipal, la administración se hará más dinámica y atenderá de mejor forma las necesidades de la comunidad.

Como ya se ha mencionado al principio de este capítulo, en el artículo 115 Fracción II, Párrafo Segundo de la Constitución Federal, se establece:



“Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones”.⁹⁸

El Bando de Policía y Buen Gobierno, es el conjunto de normas de carácter administrativo que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal y sus relaciones con la comunidad. Aunado a ello se debe de considerar como el principal reglamento para el Gobierno Municipal.

Es importante el señalar que dicho reglamento debe de contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el Municipio.

Entre los aspectos que se encuentran insertos y que por este momento nos interesa, es el apartado de los servicios públicos municipales, en el cual encontramos la definición así como la identificación de los mismos. También encontramos las formas de administración, los derechos y obligaciones de los usuarios, entre otros.

En el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco, en su artículo 66 Fracción III, encontramos que los servicios públicos pueden ser prestados por particulares.⁹⁹

⁹⁸Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria; Mex... Art. 115 Fracción II Op. Cit. p 316

⁹⁹Bando..., Art. 66 Fracción III Op. Cit. p 15



Así también en el citado Bando, se establece que: “Las autoridades municipales podrán satisfacer las necesidades públicas a través de los particulares.”¹⁰⁰

Es importante señalar que las instituciones que son creadas por los particulares para la satisfacción de una necesidad pública, deberán disponer de recursos o medios económicos propios, a juicio del Ayuntamiento.¹⁰¹

Un aspecto que es importante y que hay que tomar en cuenta, es que a pesar que un particular cree instituciones y cuente con los recursos monetarios suficientes para satisfacer la prestación del servicio público, no cuentan con personalidad jurídica de derecho público, ni su personal tendrá la calidad de empleado municipal, tal y como lo establece el artículo 76 del Bando en comento.¹⁰²

Por lo que respecta a las concesiones en el Título Quinto llamado “De los Servicios Públicos Municipales” Capítulo Tercero “De las Concesiones”, se establecen los lineamientos a través de los cuales se da el procedimiento para dar en concesión un servicio público.

¹⁰⁰ Idem, Art. 74

¹⁰¹ Idem, Art. 75 Párrafo Segundo

¹⁰² Ibidem, Art. 76 p. 16



Plan Municipal de Desarrollo

El Plan Municipal del Desarrollo, es el instrumento normativo a través del cual se rigen las acciones de la administración municipal durante un trienio de gobierno. Cabe hacer mención que en él, se registra la situación que guarda el Municipio con relación a los factores productivos y a la vez, enuncia las demandas de la población captadas por conducto de diversas instancias durante el periodo de campaña. De igual manera se reflejan las necesidades que la ciudadanía considera deben ser atendidas por el gobierno en forma prioritaria durante tres años de gobierno.

Los Municipios tienen la capacidad jurídica para poder determinar cuales son los principios de su planeación, más sin embargo, existen causas fundamentales para impedir que la planeación municipal no sea totalmente autónoma.

La primer causa es de carácter *económico*, pues no cuenta con los recursos suficientes para instrumentar un desarrollo autónomo.

En segundo lugar, existe un orden *político*, pues los municipios son componentes de un Estado Nacional, por lo que deben hacer suyas las políticas generales del desarrollo, además de que los recursos aplicados en su jurisdicción, principalmente son de origen Estatal y Federal.

Por dichas razones, la planeación municipal se caracterizan por ser dependiente del esquema de la planeación nacional.

Los Comités de Planeación Municipal, son órganos colegiados que participan activamente en el proceso de planeación dentro del Municipio;



además promueven y participan en la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos Estatal y Federal en materia de responsabilidad municipal y apoyan la coordinación de evaluación de programas y obras con la participación de la comunidad.

Ante la necesidad de que los comités de planeación municipal funcionen adecuadamente, es necesario que los Ayuntamientos cubran ciertos requisitos y efectúen algunas acciones, tales como:

- 1.- Disponer de la información sobre sus condiciones y necesidades, de los programas y proyectos de las otras instancias de la Administración Pública que incidan en el Municipio y sobre todo informarse de las alternativas técnicas y de la factibilidad de los proyectos de inversión;
- 2.- Formular con la debida anticipación los presupuestos de ingresos y egresos y adecuarlos al proceso de planeación;
- 3.- Elaborar y controlar el Plan de Desarrollo Urbano y Desarrollo Económico Municipal;
- 4.- Participar en la creación y administración de las reservas territoriales y zonas de reserva ecológica;
- 5.- Controlar el uso del suelo e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra;
- 6.- Elaborar y expedir los reglamentos de servicios públicos y demás funciones municipales;
- 7.- Colaborar en la expedición de normas de instrumentos de control, evaluación y programación, y vigilar la aplicación de los empréstitos.

El espacio temporal de la planeación municipal es regularmente de tres años y está constituido por programas operativos anuales; esto no significa impedimento alguno para elaborar planes de mayor alcance, aunque



la renovación de las autoridades municipales cada tres años, significa una limitación para los planes de largo plazo.

El contenido de un Plan Municipal, comprende regularmente un análisis económico y social por sectores; un diagnóstico sobre los aspectos físicos y demográficos del Municipio; la descripción de objetivos, estrategias y principales líneas de acción con criterio sectorial y de las propuestas de inversión pública coordinada de la Federación, el Estado y el Municipio.

Es importante destacar que existen leyes estatales de planeación, acordes con la perspectiva de orden Federal, obligando a los Municipios a adoptar esta técnica racionalizadora, modificando la relación entre el Gobierno Estatal y Municipal.

El establecimiento de la planeación municipal debe ser un proceso gradual y no una moda de pronto desecho; tiene que ser de aproximaciones sucesivas; ya que todos los municipios mexicanos no cuentan con una capacidad técnica y con los recursos para poder enfrentar las necesidades existentes y latentes, es por eso, que en ocasiones el Plan Municipal de Desarrollo, se convierte en un documento de lamentaciones y no en una actividad nacional.



La Concesión como un Acto Administrativo

La figura del Municipio, forma parte de la estructura de organización del Estado, es decir, conforma el nivel de gobierno que se encuentra más estrecha y próxima a la población. Así mismo, por las características que contiene el Municipio como son, la personalidad jurídica, su patrimonio y la administración de su hacienda, cuenta con la capacidad y la competencia legal para actuar como una autoridad pública, claro esta, esto debe de ser llevado a cabo por conducto de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento el cual esta conformado por el Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores.

El Municipio en sí, es un sujeto activo del acto administrativo, por lo que a través del cumplimiento de sus atribuciones legales, las cuales deben estar contenidas en la Constitución Federal, Estatal, así como en su respectiva Ley Orgánica, en sus Bandos de Gobierno, así como en sus Reglamentos, el Ayuntamiento emite de manera simultanea una multitud de determinaciones, acuerdos, circulares, entre otros.

En consecuencia, el acto administrativo que lleve a cabo el Municipio, a través del Ayuntamiento, tiene que cumplir con los requisitos de existencia y de validez que para el efecto las leyes le exijan.

En el caso de un servicio público, que es prestado por el Municipio, y que se pretende dar en concesión a un particular, debido a que el Ayuntamiento no puede costear la prestación del servicio, por cuestiones de carácter financiero, técnico, así como humano, se tiene que sujetar a lo establecido en la Constitución Estatal, la Ley Orgánica Municipal, al Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio en que se encuentre el servicio que



se desea concesionar, así como en el respectivo Reglamento del servicio en cuestión.

Dicho de otra manera, el Ayuntamiento tiene que llevar a cabo un procedimiento mediante el cual se cumpla con lo establecido en las leyes antes citadas, para estar estrictamente apegado a derecho y que conlleve a la satisfacción de las necesidades básicas de la población.

Al respecto, se puede llegar a concluir que la acción por la cual el Ayuntamiento lleva a cabo la concesión de un servicio a un particular, es el acto administrativo puro, llevado a cabo por conducto de sus órganos representativos mediante el cual se crea, reconoce, modifica, transmite, declara y extingue derechos y obligaciones, ello en base a las atribuciones y competencias de orden público que las mismas leyes les confieran.



Nacimiento de la Concesión

El comentar acerca de la concesión de los servicios públicos en nuestro país, es algo nuevo. Por lo se puede decir que este acto jurídico gubernamental, forma parte de los procesos de la globalización y de la apertura de la economía que se ha vivido en los últimos años.

Es a partir del sexenio pasado, cuando el Ejecutivo Federal decide crear la Unidad de Desincorporación de Empresas Paraestatales y otorgar la concesión de la prestación de los diversos servicios públicos, como parte de la política económica que encabezaba, claro esta que el objetivo era lograr el adelgazamiento del aparato público, para así de esta manera poder alcanzar mayores y mejores niveles de eficiencia.

En el caso muy particular del Estado de Quintana Roo, los gobiernos tanto Estatal como Municipal de Benito Juárez, dieron en concesión a empresas de carácter privado, el servicio de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado, por un lado y por el otro el servicio de Limpia, Recolección y Disposición de Desechos Sólidos.

Esto es fundado en cuanto a la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo,¹⁰³ así como en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Benito Juárez,¹⁰⁴ que establece: "Que los servicios públicos Municipales podrán prestarse".

Esto se debe a que la Zona Norte, es un centro netamente turístico, en el cual la prestación de servicios públicos en general, representa un gasto

¹⁰³Idem, Art. 80 p 16

¹⁰⁴Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Benito Juárez Art. 78 Fracción III



público el cual la Hacienda Municipal, no podría erogar para dar la satisfacción de las necesidades básicas de la población del Municipio de Benito Juárez. Por lo que se recurrió a la concesión de los servicios mencionados anteriormente, para que de esta manera se pueda proporcionar el servicio de acuerdo a los principios básicos, como son el ser constante, general e igual entre toda la población, para que de esta manera se de el mejor desarrollo y funcionamiento de la comunidad.

Se puede llegar a decir que el Municipio de Benito Juárez, mismo que se encuentra ubicado en la Zona Norte del Estado de Quintana Roo, esta considerado como uno de los municipios que cuenta con el mayor índice de crecimiento demográfico en todo el país, por citar algo, se estima que ha alcanzado un promedio de 11.5% anual, en los últimos años.

Otro de los antecedentes que podemos citar, de los cuales dieron pie para que se considerara la concesión de los servicios públicos, es de que Benito Juárez posee alrededor de 419,276 habitantes, y de que solamente Cancún recibe al año a 2.3 millones de turistas que en su mayoría provienen del extranjero. La magnífica oferta hotelera, de 23 mil habitaciones, alcanza los mayores índices de ocupación del país, (80% promedio anual), ubicándose por encima de otros destinos de carácter turísticos como lo son Ixtapa, Los Cabos o Bahías de Huatulco.

Otro de los datos que no dejan de ser menos importantes, es de que sólo el Municipio genera el 33% de las divisas captadas principalmente por la actividad turística, lo cual denota su importancia.



Tomando en consideración el crecimiento de manera explosivo de éste Municipio, que representa hacia la Administración Municipal, es un reto de una magnitud incalculable.

Por lo que la demanda por los servicios públicos tales como el Agua Potable, Drenaje, Seguridad Pública, Recolección y Disposición final de Desechos Sólidos, por mencionar algunos, crecen de manera exponencial.

Por citar alguno de los aspectos más relevantes, por los que se inclinó el Municipio de Benito Juárez a la concesión del Servicio de Limpia, es de que tan sólo en el citado municipio, se generan alrededor de 500 toneladas de basura al día, lo que implica su manejo, como es el caso de los desechos sólidos, lo cual es realmente un problema ya que si no se tiene algún proyecto para destinar dichos residuos, realmente se vuelve un dolor de cabeza.

Es por tal motivo que en el año de 1993, cuando la Administración Municipal de Benito Juárez, decide llevar a cabo el proceso de Concesión del citado servicio, para que de esta manera se pudiera subsanar las imposibilidades de la Hacienda Municipal de erogar y comprometer cuantiosos recursos en la prestación del mismo servicio, y por otro lado se busca la satisfacción de los intereses colectivos, a través de un servicio eficiente y confiable.

Un aspecto que es importante mencionar, es de que en los casos en los que un particular presta un servicio público para el Municipio, es de que éste no cambia su naturaleza jurídica, en consecuencia su funcionamiento deberá satisfacer las necesidades públicas o de interés social de que sean



su objeto y estará sometido a los reglamentos que lo requieran y al convenio de concesión que fue firmado.¹⁰⁵

Así también, se establece que las autoridades municipales podrán satisfacer necesidades públicas a través de particulares.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Ibidem, Art. 82

¹⁰⁶ Ibidem, Art. 94.



Elementos

Ya entrando a detalle sobre los elementos, bajo los cuales se da en concesión un servicio público a un particular nos encontramos, que dentro de estos factores que son determinantes para tal fin, se encuentran principalmente el de carácter económico, ya que éste es un factor determinante, por que sin los recursos económicos suficientes, es imposible el satisfacer las necesidades de un municipio, como es el caso en nuestro Estado, el Municipio de Benito Juárez, el cual como ya se había mencionado anteriormente, es un lugar netamente turístico, en el cual mantener una ciudad con una buena imagen, es una etiqueta de distinción, ya que esto lo hace más atractiva. Además de que hay que hacer mención que también se tiene que satisfacer las demás necesidades de la población.

Dado que el Municipio de Benito Juárez, es una fuente de empleo para toda la población, además de que emigran de otros Estados de la República en busca de trabajo, lo cual implica que en el municipio exista una explosión demográfica bastante elevada. Por lo que para poder satisfacer tal necesidad de la población en constante crecimiento, es indispensable contar con una inversión suficientemente cuantiosa, en la cual se deben de contar elementos como personal, la nómina del mismo que preste sus servicios en este rubro.

Así como los elementos o dicho de otra manera el equipo indispensable de trabajo, que sea necesario para desarrollar tal trabajo, como son los camiones recolectores, barredoras de succión, aspiradoras, y barredoras mecánicas, que son esenciales, ya que sin éstos, lo que se provocaría es una plantilla mayor de trabajadores y por consiguiente incrementaría la nómina de pago para tales trabajadores. Lo cual resultaría



imposible para el municipio el mantener un servicio a tal magnitud. Ya que resultaría una inversión bastante fuerte. Caso muy distinto cuando dicho servicio es prestado mediante una concesión a un particular, ya que en ella se establecen los parámetros bajo los cuales se van a trabajar, así como las expectativas, y las metas a alcanzar, ya que son los objetivos que se plantean en una concesión.

Otro de los elementos que hay que tomar en cuenta, es el de los recursos humanos, ya que en este renglón, una buena parte del personal que presta sus servicios al Ayuntamiento, es de edad avanzada, lo que ocasiona en muchos de los casos, que el personal no se encuentre en óptimas condiciones de desempeñar su trabajo a un nivel aceptable, lo que se refleja en una baja productividad y eficiencia. Por lo que en caso contrario se refleja el ausentismo, por circunstancias de enfermedad, además de que los trabajadores no cuentan en su mayoría con una formación académica adecuada, y por si fuera poco casi nunca reciben una capacitación que forme a mejores trabajadores, los cuales tendrían la conciencia de la labor tan importante que desempeñan.

Cuando un servicio es prestado por un particular, éste se encarga de mantener a su plantilla laboral con una constante capacitación, lo que se refleja en mejor desempeño en su trabajo y en un mejor salario, lo cual es un aliciente para el trabajador, respondiendo éste en un mejor desempeño en sus funciones laborales.

Además cuando es concesionado un servicio, como es el caso del Municipio de Benito Juárez, siempre existe un proyecto de trabajo, con el cual se pretende alcanzar a cumplir con los programas de trabajo, que tienen



como objetivo principal, tener una mejor cobertura de la población para satisfacer sus necesidades apremiantes.

En el caso de Benito Juárez el servicio de limpia, se presta en dos modalidades: Concesión a cargo de la empresa TRITURADOS BASÁLTICOS Y DERIVADOS S.A. DE C.V. (TRIBASA), el cual presta sus servicios en la Zona Hotelera, de la Supermanzana 1 a la 64, además de la Unidad Habitacional Benito Juárez; y el servicio a cargo del Departamento de Saneamiento Ambiental, quien presta el servicio en el resto de la ciudad, esto es de las Supermanzanas y Regiones 65 a la 103, las denominadas 200's y las colonias Corales, Puerto Juárez, Lombardo Toledano, Donceles 28, Jacinto Pat y Residencial Campestre. La zona que se encuentra a cargo del Ayuntamiento, es la de mayor crecimiento demográfico y se caracteriza por contar con asentamientos irregulares, lo cual dificulta la prestación del mismo.

Hay que hacer mención que el Departamento de Saneamiento Ambiental, esta compuesto por una plantilla laboral de 205 empleados, según reportes de 1998, los cuales a su vez, se encuentran subdivididos en cuatro: barrido, recolección y transporte, relleno sanitario e inspección.

Otro de los elementos de los cuales podemos mencionar, y el cual considero el más importante, y que se ha mencionado en el tema anterior, es de que en Benito Juárez se generan alrededor de 500 toneladas de basura al día, de las cuales 220 son recolectadas por TRIBASA y el resto por el Ayuntamiento. Lo cual sin la infraestructura necesaria para satisfacer la necesidad de limpieza por parte del Municipio.



Otro elemento que hay que tomar en cuenta, es la cantidad de basura que se genera por día, así como la disposición que se le tiene que dar, que es a través de los rellenos sanitarios, los cuales para su funcionamiento requieren de maquinaria y técnicas especializadas para confinar los residuos tanto sólidos como inorgánicos, sin causar daños al medio ambiente, así como evitar que se creen focos de infección que traigan como consecuencias enfermedades para la población.

La empresa TRIBASA, es quien lleva a cabo la operación del relleno sanitario, claro esta, que el Ayuntamiento a través del área de relleno sanitario, mantiene vigilado y supervisado la operación que realiza la empresa de TRITURADOS BASÁLTICOS Y DERIVADOS S.A. DE C.V. Además de que el Ayuntamiento lleva las estadísticas de pesaje de todos los vehículos que entran a depositar la basura. Así también, la de vigilar el antiguo relleno sanitario, para que de esta manera se puedan evitar la formación de tiraderos clandestinos.



Circunstancias bajo las cuales se Concesionan

Como ya se ha citado en algunos temas acerca de cómo nace la concesión, la capacidad y la magnitud de la prestación del servicio, de los elementos que se tienen que tomar en cuenta, y que el Municipio por su propia constitución, le es difícil la prestación de dicho servicio. Por lo que es inminente que se tenga que recurrir a concesionar a un particular, el cual tenga ante todo, los recursos financieros suficientes que hagan capaz de prestar dicho servicio.

Para entrar de lleno al tema, debemos de recordar que para que se pueda concesionar un servicio a un particular, tenemos que partir de un marco jurídico, el cual en el siguiente capítulo hablaremos a detalle, pero por lo pronto daremos un bosquejo de lo que se tiene que tener siempre presente.

En primer lugar tenemos que remitirnos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 115, Fracción II, Inciso C, en el que se menciona que el Ayuntamiento, tiene a su cargo el servicio público de limpia.¹⁰⁷

Por su parte la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, establece en su artículo 161, que los Municipios de la entidad tendrán a su cargo entre otros, el servicio público de limpia.¹⁰⁸

También se tiene que tomar en cuenta lo que esta establecido en la Ley Orgánica Municipal, la cual faculta a los Ayuntamientos a concesionar a

¹⁰⁷ Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria; Mex... Art. 115 Op. Cit. p 316.

¹⁰⁸ Constitución Política del Est... Art. 161 Op. Cit. p. 69



particulares el servicio público de limpia y uso de bienes inmuebles de su propiedad, de conformidad con los artículos 35, fracciones III, IX y XX, 80 al 88, 101, fracción I, inciso B y 103.¹⁰⁹

En lo que se refiere a la vigilancia y supervisión en la prevención y control de la contaminación del suelo, se debe tomar en cuenta lo preceptuado en los artículos de la contaminación del suelo, intervienen los Artículos 134 al 139 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Protección al Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo.¹¹⁰

De conformidad con lo establecido con el Reglamento de la Administración Pública Municipal, en su artículo 24, la Dirección de Servicios Públicos Municipales, o el organismo o dependencia que la sustituya, es la encargada de verificar y supervisar el cumplimiento del concesionario, a fin de que la prestación del servicio concesionado se lleve a cabo con calidad, eficiencia, tiempo y de conformidad con las obligaciones contraídas en el contrato de concesión.¹¹¹

Por último, lo que se debe de tomar en cuenta, es el Reglamento para la prestación del servicio de recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos del Municipio de Benito Juárez, el cual se fortalece con el Reglamento de Ecología Municipal y con el Bando de Policía y Buen Gobierno.

¹⁰⁹Ley Org... Op Cit. pp 13, 24, 25, 26, 29, 30

¹¹⁰Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo, Art. 134 al 139 pp. 51 y 52

¹¹¹Reglamento de la Administración Pública Municipal, Art. 24 p.10



Una vez que hemos esbozado de manera general lo que se debe entender por el marco jurídico de la concesión. Pasaremos a analizar de que manera se dio el procedimiento de concesión del Servicio de Limpia.

Antes que nada debemos de hacer mención de que el Ayuntamiento de Benito Juárez, con apego a las disposiciones que acabamos de mencionar, llevó a cabo una licitación pública, la cual esta compuesta por las siguientes actividades:

1. Publicación en los principales diarios de la localidad y en uno del Distrito Federal, los días 4, 5 y 7 de Octubre de 1993, de la Convocatoria para el otorgamiento de la concesión.
2. Recepción de documentos para la inscripción.
3. Entrega de bases de licitación.
4. Visita a los sitios que comprendería el servicio sujeto a concesión.
5. Recepción y apertura de propuestas.
6. Adjudicación de concesión.¹¹²

En fecha 24 de Noviembre de 1993, se llevó a cabo la recepción de propuestas del concurso. Por lo que se recibieron un total de nueve propuestas, de las cuales seis empresas no se presentaron. De las restantes, la más baja fue presentada por la empresa Setasa, la cual proponía un costo de 110 pesos por tonelada; y la más alta fue presentada por la empresa Saye, la cual proponía un costo de 258.31 pesos por tonelada.

¹¹²La Concesión del Servicio de Limpia, Recolección y disposición final de los Desechos sólidos en el Municipio de Benito Juárez México Ed. BANOBRAS; p 91



Posteriormente se llevó a cabo un proceso de selección, en donde la empresa concesionaria fue, TRITURADOS BASÁLTICOS Y DERIVADOS S.A. DE C.V. (TRIBASA), la cual fue la que obtuvo el contrato ofreciendo la tarifa integrada de 135.06 pesos / tonelada por manejo y disposición final de la basura.

He de hacer el comenario respectivo, de que la concesión del servicio referido, fue otorgada para un área geográfica, la cual abarca de la Supermanzana 1 a la 64, la Unidad Habitacional Benito Juárez, así como la Zona Hotelera de la ciudad de Cancún.

Por lo que el contrato fue firmado el 11 de Marzo de 1994, y su fecha de inicio de operación de la concesión fue el 15 de Marzo del mismo año. Y el suscrito contrato, se encuentra conformado de la siguiente manera.

- A) Antecedentes
- B) Declaraciones
- C) Cláusulas (contenido)
 - a) Objeto y vigencia del contrato
 - b) Prestación del servicio
 - c) Plazo para el inicio de la operación de la concesión
 - d) De la Infraestructura
 - e) Inversiones
 - f) Uso del relleno sanitario norte
 - g) Manejo de los residuos
 - h) Relaciones laborales
 - i) Monto, forma y lugar del pago por servicio del concesionario
 - j) Ajustes y variaciones de pago
 - k) Normatividad



- l) Bitácoras de operación, conservación y mantenimiento
- m) Supervisión e inspección
- n) Sanciones
- o) Garantías
- p) Seguros, rescisión o caducidad del contrato
- q) Daños y perjuicios.¹¹³

Podemos decir, que el contrato es *sui generis*, ya que más que contrato de concesión, se puede considerar que se trata de un contrato de prestación de servicios entre un proveedor y el Ayuntamiento, con una única particularidad: que se ha pactado a largo plazo.

Una de las circunstancias del presente contrato, es de que el cobro correspondiente a la población o comunidad lo continua realizando el Ayuntamiento de Benito Juárez. Por lo que respecta a la empresa TRIBASA, el Ayuntamiento le paga como contraprestación por el servicio de barrido, recolección, transporte y disposición final en el relleno sanitario de residuos sólidos, por tonelada manejada y kilómetro barrido. En el futuro, como una propuesta para incrementar la eficiencia administrativa, se propondrá que el cobro se haga directamente por parte del concesionario.

El cobro que realiza el Ayuntamiento es con fundamento en el artículo 95 inciso A de la Ley de Hacienda de los municipios del estado de Quintana Roo, que establece el cobro del derecho por servicios de recolección, transportación, tratamiento y destino final de los residuos sólidos. He de hacer mención, que dicho derecho lo cobra de manera conjunta con el derecho por licencia de funcionamiento. Por lo que la mayoría de los contribuyentes, los cuales son tanto personas físicas y morales, quienes se

¹¹³Ibidem p 92



dedican al giro comercial, industrial o de servicios, cubren el importe de los derechos de forma anticipada y anualmente.

Así también con fundamento en la Ley de Hacienda Municipal y a la Ley de Ingresos, el Ayuntamiento cobra el derecho de \$0.35 por cuarto / día, en el caso de los hoteles, el cual se considera el principal segmento en la recaudación por este rubro, con un total de 70%.¹¹⁴

Otra de las circunstancias que se plasmaron en el contrato referido, es de que el relleno sanitario, es propiedad del concesionario, y éste puede decidir si recibe la basura de otros municipios o de empresas particulares.



Proyecto de Reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo

Para poder dar origen a una Reforma a la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo, es necesario partir de la prestación de los Servicios Públicos, desde un plano de facultamiento que otorga la Carta Magna en su artículo 115, así como la Constitución Estatal en su artículo 161, es decir, el facultamiento que otorgan ambas legislaciones al Municipio para la prestación de los servicios públicos.

Como se ha expuesto en el presente trabajo de investigación, cuando el Municipio carece de elementos propios, como pueden ser de carácter económico, administrativo o de operación, que permitan la prestación eficaz de un servicio a favor de la población, se procede a llevar a cabo un procedimiento que tiene como finalidad primordial la concesión hacia una persona física o moral determinada.

Ahora bien, si tanto la Constitución Federal como la Estatal, facultan al Ayuntamiento para la prestación de los servicios públicos y ante la determinación de no poder llevar a cabo la debida prestación de un servicio, por los distintos factores que intervienen y que son indispensables para la prestación de tal, le corresponde al mismo Ayuntamiento llevar a cabo la determinación de concesionar dicho servicio, claro esta que debe de ser apegado a las condiciones que establece la Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de Quintana Roo, así como el Bando de Policía y Buen Gobierno del Ayuntamiento que desee concesionar, tomando siempre en cuenta el Reglamento respectivo del servicio a concesionar.

¹¹⁴Ibidem, p 96



Otro de los elementos que son por demás suficientes enunciar, es que el Ayuntamiento cuenta con Personalidad Jurídica, misma que le es dotada de manera constitucional, es decir, tiene la capacidad para representarse así mismo, en nombre propio, por lo tanto tiene la facultad para celebrar convenios y contratos, y si tomamos en cuenta que la para la protocolización de la concesión, se hace a través de un contrato, se puede decir que tiene la capacidad para llevar a cabo la concesión desde su inicio hasta su culminación. Así mismo hay que tomar en consideración, que el Municipio es Autónomo y cuenta con Patrimonio Propio.

Por tal razón es de vital importancia, en señalar la incongruencia existente en la Ley Orgánica Municipal, al establecerse que debe de contar con la aprobación de la Legislatura del Estado,¹¹⁵ para que sea concesionado un servicio, es como ir en contra de las raíces y principios del Ayuntamiento, es transgredir la esfera de gobierno que posee el mismo Ayuntamiento.

Dicho de otra forma, tal atribución de la legislatura del Estado, es violatoria de las garantías de autonomía del Municipio, quien al final de cuentas es quien se debe llevar a cabo todo el procedimiento, aunado a ello es quien se encuentra en estrecho contacto con la ciudadanía.

Así mismo, dentro de la misma estructura que posee el Ayuntamiento, éste cuenta con comisiones formadas por regidores, quienes en un momento dado se encargaran de estudiar y analizar la problemática que conlleva la prestación de un servicio. Ante tal supuesto, el mismo Ayuntamiento es quien debe de llevar a cabo el estudio de las solicitudes, que se le hagan llegar por los concursantes que deseen la concesión de un servicio.

¹¹⁵Ley Org...Art 80; Op. Cit. p 25



Es necesario señalar que la función principal del Municipio, es la de ser el primer nivel de Gobierno, debe de ser este quien promueva el desarrollo de su comunidad, aunado a ello, y como todos sabemos y se ha mencionado en este trabajo de investigación, es también un prestador de servicios públicos, más sin embargo una de las principales desventajas, es la falta de recursos económicos.

Para ello hay que tener en cuenta que la actividad del Municipio no se restringe solamente a la prestación de los servicios públicos, pues además de ellos realiza diversas actividades de carácter político, administrativas y sociales, por otra parte no existe una jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues éstos son de elección directa y gozan de la Autonomía que les garantiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de donde el Municipio es una célula político administrativa, que se considera la base de la organización de las entidades federativas, o mejor conocidos como Estados.

Razón por la cual es necesario que se modifique el artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo, ya que en dicho precepto en su último párrafo se establece que:

“Para la celebración de los contratos de concesión se deberá en todo caso contar con la aprobación del propio Ayuntamiento y de la Legislatura del Estado”

Por lo que una vez hecha la reforma correspondiente al artículo 80 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo, quedaría de la siguiente manera:



Artículo 80.- *Los servicios públicos municipales con excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, podrán ser materia de concesión a particulares mediante contratos sujetos a las siguientes bases:*

I.- Determinación de la masa de bienes que deberá afectarse a la prestación del servicio por el concesionario.

II.- Señalar las medidas que deberá tomar el concesionario para asegurar el buen funcionamiento , continuidad y permanencia del servicio público y las sanciones por incumplimiento.

III.- Determinar el régimen especial a que deberá someterse la concesión y el concesionario, fijando el término de la concesión, las causas de caducidad o pérdida anticipada de la misma, la forma de vigilancia o de la prestación del servicio a cargo del Ayuntamiento, la prestación del servicio y el pago de los impuestos y derechos correspondientes.

IV.- Fijar la condiciones bajo las cuales los usuarios puedan aprovechar el servicio.

V.- Determinar las tarifas, procedimientos de modificación y contraprestaciones que deberá cubrir el beneficiario.

VI.- Establecer el procedimiento administrativo conducente para oír al concesionario y a todo interesado, en los asuntos que importen reclamación o afectación de los derechos que genere la concesión o el servicio público.

VII.- Determinar la fianza o garantía que deberá otorgar el concesionario para responder de la eficaz prestación del servicio público.

Al suprimir o reformar la facultad concedida a la Legislatura del Estado, es decir, que se cuente con su aprobación, se estaría ante un verdadero Estado de Derecho, lo que traería seguidamente como una ventaja para el mismo Municipio, que éste por si mismo pueda dar el debido cumplimiento al procedimiento de concesión, desde la convocatoria hasta la



celebración del contrato concesión, para ello deberá de contar con un debido asesoramiento que le permita cubrir todas sus expectativas.

Otra de las ventajas que favorecerían la reforma a la Ley Orgánica del Estado, es que el mismo Municipio vigilaría directamente la prestación del servicio que sea concesionado, lo que consecuentemente se reflejaría en beneficio de la población en general, quien es la que disfruta directamente el servicio.

Así mismo, la modificación de la Ley Orgánica permitiría que el servicio prestado por el Ayuntamiento tuviera que fijarse como meta, la calidad y permanencia de la prestación de todos sus servicios, no solo por cuanto se refiere a servicios públicos, sino todos y cada uno de los servicios prestados por el Ayuntamiento, y que aunado a ello el personal que se emplee debe de contar con una calidad de servicio, lo que permitirá en un futuro un servicio con calidad y eficacia.



Proyecto de Reglamento de Procedimientos para Concesionar los Servicios Públicos Municipales en el Estado de Quintana Roo.

Una vez que se ha analizado sobre la autonomía para decidir y actuar del Municipio, es necesario tener presente que la prestación de un servicio público ya sea a través del mismo Municipio o de un particular tienen un mismo fin, el cual consiste básicamente en la satisfacción de las necesidades del grueso de la población, es decir, de cumplir con el debido funcionamiento de un servicio que se otorgue en concesión o bien prestado por el Ayuntamiento.

Dicho servicio, debe cumplir con los principios básicos de quien preste el citado servicio, dentro de los cuales se pueden señalar la generalidad, la legalidad, la permanencia, la obligatoriedad y la de adecuación, por citar algunos. Mismos principios que hacen posible el buen desempeño de quien preste el servicio público, o dicho de otra manera, servicio que se pretende brindar, en todo momento debe de ser continuo, permanente, eficaz y eficiente.

Ahora bien, después de haber precisado algunos elementos que deben de ser considerados para la concesión de un servicio, también es eminentemente necesario modificar el Procedimiento de la Concesión de los mismos servicios, ya que para tal efecto lo que se busca es la plena satisfacción de las necesidades del Ayuntamiento en materia de servicios, razón por la cual es necesario contar con un Reglamento que regule las condiciones y formas que debe de seguir un Ayuntamiento que desee concesionar un servicio.



El objetivo preciso de la presente propuesta es un "Reglamento de Concesión de los Servicios Públicos en el Estado de Quintana Roo", en la sustentación de un procedimiento que otorgue la plena seguridad para el Ayuntamiento, el Concesionario, así como para la población en general.

Así mismo, con la reglamentación en materia de concesión de servicios públicos municipales, se busca la uniformidad de los criterios que serán utilizados posteriormente en los procedimientos que sean instaurados por algún Ayuntamiento, por lo que a largo plazo el procedimiento debe de ser eficaz en un 100 %, mismo beneficio que será directamente para las partes que intervienen, cabe mencionar que esta eficacia se logrará gracias a la retroalimentación que exista por parte de los Ayuntamientos que hayan tenido alguna experiencia o que hayan concesionado algún servicio.

Entre los beneficios que se pueden generar, con la instauración de un Reglamento que regule los aspectos que rigen la concesión, es que a través de dichos lineamientos se puede establecer un protocolo que debe de seguirse, para que se lleve a cabo el estudio y análisis de los servicios al momento de ser concesionado.

Entre los aspectos a seguir en dicho Reglamento, es la publicidad que se le otorgue a dicho proceso mediante la publicación de la Convocatoria que haga el Ayuntamiento a través de los medios impresos existentes en la Entidad, así como uno de mayor circulación a nivel Federal. Dicho aspecto facilita de manera plena que la ciudadanía en general tenga conocimiento de que un servicio público que es prestado por el Ayuntamiento, será concesionado a particular alguno, gracias a la publicidad que se le da a dicho acto, se le da mayor transparencia a la Convocatoria, ofreciendo ante todo una seguridad plena para la población en general que es beneficiada con la



prestación del servicio en cuestión, así como para el mismo Ayuntamiento, ya que éste se encuentra inmerso desde el principio de la concesión, es decir, desde el momento en que se ejecuta la convocatoria, lo cual trae como ventaja que el Ayuntamiento este al tanto del procedimiento paso a paso, lo que asegura que dicho procedimiento no se encuentre viciado, beneficiando intereses de terceros.

Ahora bien, otro los aspectos que tratará de regular el reglamento son, los requisitos que debe de contener la solicitud que presente el particular que se encuentre interesado en que le sea concesionado el servicio, para ello debe de cumplir con ciertos requisitos que son indispensables y que consisten básicamente en el Nombre del Solicitante, el Domicilio que ostenta el particular para todos los efectos, la Nacionalidad del mismo, en el caso de que se trate de un extranjero, éste deberá comprobar que se encuentra autorizado por la Secretaria de Gobernación, para la prestación de un servicio público, además de estos requisitos es indispensable que señale el monto que desea invertir en el servicio concesionado, así como otros requisitos que deberán ser cumplidos de manera formal por el particular.

Otro de los puntos trascendentales que se pretende regular con la creación de un Reglamento en materia de Concesión de los Servicios Públicos, es que al momento que se haya adjudicado la concesión a un particular, en el contrato respectivo protocolario que se celebre, se establezca la vigencia del contrato, el alcance de la concesión por cuanto al objeto que se persigue, así como de la Infraestructura que se implementará en beneficio tanto de la población como del mismo servicio prestado. Es importante señalar, que no se debe pasar por alto el personal a emplearse para la prestación del servicio, la garantía del mismo, y por si fuera poco



señalar las causales de rescisión y caducidad del contrato, y por si fuera poco, establecer claramente las obligaciones del concesionario.

Así como también, se pretende regular y vigilar el debido cumplimiento de algunas funciones de carácter administrativas, pero vitales para el adecuado funcionamiento de la concesión, como es el caso de las tarifas impuestas a la población por la prestación del servicio concesionado, así como la vigencia de las tarifas impuestas, que en muchas de las ocasiones no se hace del conocimiento de la población, cuando sufren modificación alguna, y mucho menos utilizan los medios impresos como son el Periódico Oficial de Gobierno del Estado o algún diario de mayor circulación, para que toda la población que utiliza el servicio se encuentre enterada de dicho acto.

Así como el procedimiento para que se concesione un servicio, es de vital importancia, otro aspecto que debe de considerarse importante de igual manera, es el procedimiento de cancelación de la concesión, mismo acto que debe ser considerado también como parte medular de la propuesta del Reglamento, el cual se puede dar por haber concluido el término que se dispuso para la prestación del servicio, o bien puede ser por que el particular que presta el servicio carece de alguna de las expectativas de prestación de servicio, cabe hacer mención que gracias a la exacta aplicación del procedimiento para cancelar o dar por terminada la concesión a un particular, es de sobremanera vital ya que depende de la exacta aplicación de las disposiciones contenidas en el Reglamento, así como la adecuada aplicación del procedimiento de para dar por terminada la concesión.

He aquí la propuesta de un Reglamento, que permita el efectivo otorgamiento de la concesión de un servicio público.



PROYECTO DE REGLAMENTO DE CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO

CAPITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES

ARTICULO 1º.- El presente Reglamento es de orden público e interés social, derivada de las facultades que otorga el artículo 68 Fracción Tercera, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, artículos 31, 32 Fracción Segunda, Inciso I de Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo.

ARTICULO 2º.- El presente Reglamento es de observancia general en todos los Municipios que comprenden el Estado de Quintana Roo.

ARTICULO 3º.- Tiene por objeto la estricta aplicación del procedimiento de concesión de un servicio público que sea llevado a cabo por cualquier Municipio que comprenda el Estado de Quintana Roo, hacia cualquier particular.

ARTICULO 4º.- Para efectos del presente Reglamento se entiende por:

I.- Servicio Público.- Conjunto de actividades organizadas por el Ayuntamiento, tendientes a satisfacer en forma regular, permanente y continua, las necesidades colectivas de la población;

II.- Concesión.- Acto de la administración en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, a un servicio de interés general realizado por un particular, carácter de servicio público como si fuera realizado por la administración;

III.- Concedente.- Ayuntamiento Municipal respectivo;

VI.- Concesionario.- Persona física o moral, a quien se otorga una concesión.



CAPÍTULO SEGUNDO

DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

ARTICULO 5º.- De conformidad con el artículo 115 Fracción Tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 161 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua Potable y Alcantarillado
- b) Alumbrado Público
- c) Limpia
- d) Mercados y Centrales de Abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, Parques y Jardines
- h) Seguridad Pública y Tránsito
- i) Las demás que la Legislatura determine de conformidad a las condiciones territoriales, socioeconómicas y de la capacidad administrativa y financiera en cada caso.

ARTICULO 6º.- Los servicios públicos señalados en el inciso h, del artículo anterior, no podrán ser materia de concesión a particulares.

ARTICULO 7º.- En los casos en que un Ayuntamiento, en el que previo estudio de la Comisión de Obras y Servicios Públicos, haya determinado que no cuenta con los elementos financieros, técnicos y humanos, procederá a otorgar en concesión del servicio público, observando lo establecido en el Capítulo Cuarto del presente Reglamento.



CAPÍTULO TERCERO
DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES
DE LOS AYUNTAMIENTOS EN MATERIA DE SERVICIOS PÚBLICOS

ARTICULO 8º.- Son Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento en materia de Servicios Públicos las siguientes:

I.- Otorgar a los particulares concesiones o permisos sobre la prestación de los servicios públicos municipales siempre que no esté expresamente prohibido hacerlo en las condiciones, modalidades y términos que se establecen en los Reglamentos respectivos;

II.- Reglamentar las condiciones a las que se deberán someter las concesiones de servicios públicos y determinar cuales de ellos no podrán ser sujetos de concesión a particulares;

III.- Dirigir y vigilar la correcta prestación de los servicios públicos municipales e imponer las sanciones que prevean los Reglamentos;

IV.- Celebrar a nombre del Ayuntamiento los convenios, contratos y demás actos jurídicos que sean necesarios para el eficaz funcionamiento de la administración municipal, en las condiciones y términos que establezca el Reglamento Interior o los Acuerdos específicos que dicte el Ayuntamiento en cuestión.

ARTICULO 9.- El Ayuntamiento, podrá crear las comisiones que estime convenientes, para el estudio de los problemas de las distintas ramas que conforman la administración municipal.

ARTICULO 10.- De manera anual, el Ayuntamiento deberá de publicarse en los medios señalados en las Fracciones I y III del artículo 13 del presente Reglamento, las tarifas o precios de los servicios públicos municipales concesionados.

ARTICULO 11.- Si para el día primero del mes de Enero, no se ha hecho la publicación a que hace alusión el artículo anterior, se entenderá que los precios y tarifas seguirán iguales, y el servicio se impartirá en la forma convenida.



ARTICULO 12.- Decretar la cancelación de las concesiones de servicios públicos que hayan sido otorgadas a particulares.

CAPÍTULO CUARTO DE LA CONVOCATORIA

ARTICULO 13.- El Ayuntamiento, deberá hacer pública la convocatoria que contenga las bases bajo las cuales se otorgará la concesión del servicio público en los siguientes medios:

- I.- El Periódico Oficial de Gobierno del Estado;
- II.- En un Diario de mayor circulación a nivel nacional;
- III.- Así como un Diario de mayor circulación en el Estado.

ARTICULO 14.- La publicación de la Convocatoria deberá realizarse por lo menos tres veces de manera consecutiva.

CAPÍTULO QUINTO DEL PROCEDIMIENTO DE LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

ARTICULO 15.- Los particulares que se encuentren interesados en obtener, la explotación u aprovechamiento de la concesión de un servicio público, deberá de presentar por escrito la solicitud, misma que contendrá:

- I.- Nombre del solicitante.
- II.- Domicilio.
- III.- Nacionalidad *

** En el supuesto de que se trate de un extranjero, deberá comprobar que esta autorizado por la Secretaria de Gobernación, para dedicarse a la prestación del servicio que el Ayuntamiento da en Concesión.*



Aquí cabe hacer mención de un punto que es demasiado importante como para ignorarlo, la Ley Orgánica Municipal en su artículo 87, establece que: "Las concesiones se otorgarán preferentemente a los ciudadanos y vecinos del Municipio."

- IV.- En el caso de que se trate de una persona moral, debe ser a través del representante legal de la sociedad, mismo que acompañara el testimonio de la Escritura Constitutiva y el documento mediante el cual acredite su personalidad;
- V.- Contar con el Certificado de Residencia en el Municipio;
- VI.- Certificado de Antecedentes No Penales;
- VII.- Señalar la clase de concesión que solicita;
- VIII.- Informar sobre el capital a invertir, así como de los medios con los que cuenta para proporcionar el servicio público solicitado;
- IX.- Contar con las autorizaciones en su caso, de las Autoridades Federales y Estatales cuando sean parte de sus atribuciones con respecto al servicio público solicitado;
- X.- Acompañar la respectiva Garantía que se le exija, para el eficaz cumplimiento de las disposiciones contenidas en la concesión.

ARTICULO 16.- La Comisión de Obras y Servicios Públicos, una vez que haya recepcionado las solicitudes recibidas, debe de analizar minuciosamente todas y cada una de las propuestas presentadas, para luego determinar a cual de los participantes es procedente el conceder la concesión del servicio público, que puede llegar a cumplir con las expectativas del Ayuntamiento, así como de la misma sociedad.

ARTICULO 17.- Para ello, la Comisión de Obras y Servicios Públicos, debe de tomar en cuenta lo siguiente:

- I.- La determinación de la masa de los bienes que deberá de afectarse a la prestación del servicio por el concesionario;
- II.- Señalar las medidas que deberá tomar en cuenta el concesionario para asegurar el buen funcionamiento, continuidad y la permanencia del servicio público, así como las sanciones por el incumplimiento de la prestación del servicio;



-
- III.- Determinar el régimen especial a que deberá someterse la concesión y el concesionario, entendiéndose por este el particular;
 - IV.- Fijar el término de la concesión;
 - V.- Las causas de caducidad o la pérdida anticipada de la misma;
 - VI.- La forma de vigilancia o de la prestación del servicio a través del Ayuntamiento;
 - VII.- El pago de los correspondientes derechos e impuestos que la prestación del servicio genere;
 - VIII.- Fijar las condiciones bajo las cuales los usuarios del servicio que se pretende prestar por un particular, puedan aprovechar el mismo;
 - IX.- Determinar las tarifas, los procedimientos de modificación y contraprestaciones que deberá cumplir el beneficiado del servicio público.

ARTICULO 18.- El Ayuntamiento, deberá de contestar las solicitudes dentro de un plazo que no exceda de 90 días* hábiles desde la fecha de su presentación.

** Es preciso hacer hincapié que en esta parte del procedimiento, la legislación municipal vigente, no establece un término tentativo, periodo en el cual el Ayuntamiento debe de hacer del conocimiento al o los solicitantes de la concesión, la aprobación o desaprobación de la solicitud hecha por los candidatos a concesionar. Por lo que el término señalado en el presente artículo es tentativo, periodo estimado en el que el Ayuntamiento podrá resolver sobre la adjudicación de la concesión a un particular en específico.*

ARTICULO 19.- La respuesta que determine el Ayuntamiento, será hecha en Sesión de Cabildo Ordinaria o Extraordinaria, la cual debe ser presidida por el Presidente Municipal, así mismo para que sean válidas, debe de contar por lo menos con más la mitad de sus miembros.

ARTICULO 20.- De la sesión celebrada por el Ayuntamiento, se levantará por duplicado un Acta Circunstanciada, en la que se anotaran los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, misma que debe ser firmada por quienes participaron en la sesión y por el Secretario del Ayuntamiento.



ARTICULO 21.- Las sesiones que lleve a cabo el Ayuntamiento, deberán celebrarse en el recinto Oficial destinado para tal efecto, a menos que por acuerdo del propio Ayuntamiento se declare de manera temporal otro local como recinto oficial.

CAPÍTULO QUINTO DEL OTORGAMIENTO DE LA CONCESIÓN

ARTICULO 22.- Una vez que se haya observado el debido cumplimiento a lo establecido en el Capítulo Quinto del presente Reglamento, el Ayuntamiento otorgara la concesión al particular, mediante una decisión de carácter administrativa, la cual se expresara a través de un acuerdo por escrito.

Dicho documento deberá ser publicado de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 13 otorgándole al acto, la publicidad que se merece. Así también, se establecerá la entrada en vigencia de la concesión.

ARTICULO 23.- A parte de ello, se debe de protocolizar mediante el contrato respectivo, mismo que contendrá:

- I.- Los antecedentes del Concedente y del Concesionario;
- II.- Las Declaraciones de ambas partes;
- III.- Cláusulas del Contrato que contendrán:
 - a) Objeto
 - b) Vigencia del contrato
 - c) Prestación del servicio
 - d) Plazo para el inicio de la operación de la concesión
 - e) De la Infraestructura y Maquinaria
 - f) Inversiones y Financiamiento del Servicio
 - g) Normatividad
 - h) Zonificación de la prestación del servicio (especificación del lugar de la prestación)
 - i) Bitácoras de operación, conservación y mantenimiento
 - j) Supervisión e Inspección



- k) Relaciones Laborales
- l) Personal
- m) Precios y Tarifas
- n) Monto, forma y lugar de pago por servicio del concesionario
- o) Ajustes y variaciones de pago
- p) Sanciones
- q) Garantías
- r) Seguros
- s) Rescisión o caducidad del contrato
- t) Daños y Perjuicios

CAPÍTULO SEXTO

DE LAS OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO

ARTICULO 24.- Son obligaciones del concesionario, las siguientes:

- I.- Pagar los productos que se cause por la concesión;
- II.- Pagar los permisos que se requieran;
- III.- El pago de los impuestos que procedan conforme a la Ley de Hacienda Municipal;
- IV.- Someterse a la reglamentación establecida al respecto, así como la sujeción al Procedimiento económico coactivo municipal, para el caso de incumplimiento de las obligaciones fiscales.
- V.- Someterse a las medidas de inspección que decrete la Autoridad Municipal, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones que determine la ley de la materia, así como las condiciones que se encuentren estipuladas en la misma concesión.
- VI.- Observar y dar cabal cumplimiento a las tarifas y precios que para tal efecto la Autoridad Municipal señale.
- VII.- Explotar la concesión que le fue otorgada, por si mismo.
- VIII.- Las demás que le sean impuestas por las leyes.



ARTICULO 25.- Hacer del conocimiento del Ayuntamiento, los horarios a que estará sujeta la prestación del servicio, mismos que serán aprobados o modificados por las autoridades municipales, para que se garantice la prestación del servicio.

ARTICULO 26.- La zonificación* de la prestación del servicio, es decir, la planeación de rutas, para la prestación del servicio.

** Esto es un aspecto importante, ya que con la planificación de las rutas de trabajo, beneficia en el recorte de recursos materiales erogados.*

ARTICULO 27.- El servicio público que sea prestado a través de un concesionario, debe ser siempre continuo, permanente, eficaz y eficiente.

ARTICULO 28.- Precisar que el concesionario será responsable de los daños y perjuicios que ocasione a algún beneficiario por la prestación del servicio.

CAPÍTULO SÉPTIMO DE LAS TARIFAS

ARTICULO 29.- Las precios y tarifas de los servicios públicos, serán revisados por el Ayuntamiento, cuando el concesionario estime que éstos ya no garantizan el equilibrio financiero, causando un perjuicio a la economía de éste.

ARTICULO 30.- Durante la segunda parte del mes de Diciembre de cada año, el Ayuntamiento deberá de fijar y publicar, los precios o tarifas de los servicios públicos concesionados, en los términos que establece el artículo 13, Fracciones I y III.

ARTICULO 31.- Si para el primero de Enero del año siguiente, no se ha hecho publicación alguna a la que hace referencia el artículo anterior, se entenderá que los precios y tarifas continúan con los mismos valores anteriores.



CAPÍTULO OCTAVO DE LA VIGENCIA DE LA CONCESIÓN

ARTICULO 32.- Los servicios públicos que sean concesionados a un particular, estarán sujetas a un plazo el cual no podrá exceder de diez años.*

ARTICULO 33.- Las prorrogas que se otorgueN al particular para la prestación del servicio, no podrán exceder del término señalado en el artículo anterior. La concesión en ningún momento deberá de rebasar el limite de veinte años.*

** Los periodos de la prestación de la concesión se han tomado como referencia del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco, ya que en la Ley Orgánica Municipal, no se establece termino para la prestación del servicio. Dichos términos pueden ser mas amplios, según sea el caso de la prestación del servicio.*

CAPÍTULO NOVENO DE LOS IMPEDIMENTOS

ARTICULO 34.- La prestación de un servicio público a través de concesiones, en ningún caso, podrá otorgarse a:

- I.- Los miembros del Ayuntamiento;
- II.- A los Servidores Públicos o empleados municipales;
- III.- A los cónyuges o parientes consanguíneos, por afinidad o civil hasta el segundo grado de los Servidores Públicos;
- IV.- A particulares a quienes se les haya revocado o cancelado una concesión, por cualquier causa;
- V.- La persona que haya sido sentenciado por algún delito.

ARTICULO 35.- Realizar Cesión de Derechos de la concesión sin la autorización de la Autoridad Municipal y en caso de que se realicen sin el consentimiento de éste, será considerada nula de pleno derecho, aunado a ello, será causal de rescisión de la concesión.



CAPÍTULO DÉCIMO DEL TERMINACIÓN DE LA CONCESIÓN

ARTICULO 36.- El Ayuntamiento podrá rescindir o decretar la caducidad de las concesiones en los siguientes casos:

I.- Cuando no se cumplan las normas contenidas en el contrato de concesión respectivo.

II.- Cuando un servicio no se preste en forma continua, regular y a satisfacción de los usuarios, o se alteren las tarifas arbitrariamente.

III.- Cuando el concesionario no este en capacidad técnica, material o legal para garantizar la eficacia del servicio.

IV.- Cuando se constate que el concesionario, por cualquier motivo, no conserva los bienes o instalaciones destinadas a prestar el servicio en buen estado, en perjuicio del usuario.

ARTICULO 37.- Es facultad absoluta del Ayuntamiento la cancelación o rescisión de la concesión y por lo tanto ésta no constituye un derecho absoluto o patrimonial para sus tenedores o beneficiarios, pues se podrá decretar la caducidad, la rescisión o el rescate de las mismas, cuando sea necesario para la conservación del orden público, o el interés social de la colectividad.

ARTICULO 38.- Procede la caducidad de la concesión en los siguientes casos:

I.- Cuando se agoten los términos previstos en el Capítulo Octavo del presente Reglamento.

II.- Cuando el concesionario se declare en quiebra para la prestación del servicio.

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO DEL PROCEDIMIENTO DE CANCELACIÓN DE LA CONCESIÓN



ARTICULO 39.- Para cancelar, rescindir o rescatar una concesión de un servicio público, el Ayuntamiento a través del Presidente Municipal, substanciara un procedimiento mediante el cual:

I.- Hará del conocimiento del concesionario o a su representante legal a través de una notificación personal, para que se presente en el termino de tres días hábiles siguientes.

II.- Dicha notificación contendrá las causas que originan la instauración del tramite

ARTICULO 40.- Para la legal procedencia del presente procedimiento, se debe de fundamentar de acuerdo a lo estipulado en el artículo 23, Fracción III, Inciso S, del presente Reglamento.

ARTICULO 41.- El concesionario al dar cumplimiento a lo antes dispuesto tiene derecho a:

I.- Hacer las manifestaciones que a su derecho correspondan.

II.- Presentar las pruebas que considere pertinentes.

ARTICULO 42.- Las pruebas aportadas por el concesionario serán recepcionadas por el Ayuntamiento, señalándose día y hora para el desahogo de las pruebas aportadas.

ARTICULO 43.- En la celebración de la Audiencia de Ley, después de llevarse a cabo el desahogo de las pruebas, se le formularan preguntas al concesionario, apercibiéndolo que en caso de no comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertas las imputaciones se que le hagan.

ARTICULO 44.- El concesionario a su vez tiene el derecho de formular de manera verbal sus respectivos alegatos en la celebración de la Audiencia.

ARTICULO 45.- El Ayuntamiento dentro del lapso de los cinco días siguientes a la presentación de estos, debe de emitir la Resolución que corresponda.



CAPÍTULO DÉCIMO SEGUNDO DE LOS RECURSOS

ARTICULO 46.- Contra las Resoluciones dictadas por la autoridad Municipal, procederán los siguientes recursos:

- I.- La Reconsideración; y
- II.- La Revisión.

** Dichos recursos se establecen dentro del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco, ya que en la Ley Orgánica Municipal, no se establece nada al respecto.*

ARTICULO 47.- Los recursos que se tramiten tienen como efecto la confirmación, la revocación o modificación de los actos administrativos que se reclaman.

ARTICULO 48.- Los recursos deben de interponerse por escrito, en un plazo no mayor de diez días, de que el Ayuntamiento haya dictado la resolución que pone fin al procedimiento de rescisión de concesión.

ARTICULO 49.- Los efectos del recurso se surten, cuando los actos que se reclaman en el procedimiento no hayan sido consumados y que se aporte por parte del concesionario la respectiva garantía.

ARTICULO 50.- Cuando se dicten resoluciones como consecuencia de recursos que no se encuentren establecidos legalmente, éstas serán nulas y dicha nulidad será declarada aún de oficio por la autoridad superior a la que hubiere dictado la resolución. Si hubiere modificado favorablemente al concesionario, la nulidad de la nueva resolución, sólo podrá ser declarada por el Ayuntamiento en Pleno y por Mayoría de Votos.



CAPÍTULO DÉCIMO TERCERO DE LA PROCEDENCIA DE LOS RECURSOS

ARTICULO 51.- La Reconsideración procede contra las Resoluciones y actos que sean llevados a cabo por la Autoridad Municipal, en los que los particulares se estimen afectados, para el efecto de que la misma autoridad confirme, modifique o revoque dicha Resolución.

ARTICULO 52.- El Recurso de Reconsideración, también es procedente ante el propio Ayuntamiento, cuando de trate de calificación de sanciones o multas y será quien resuelva confirmando, modificando o revocando las mismas.

ARTICULO 53.- Así mismo, procede en contra de las Resoluciones que:

- I.- Nieguen permisos o concesiones
- II.- Que revoquen los permisos o concesiones
- III.- Que impongan clausuras
- IV.- Que afecte de cualquier manera al particular.

ARTICULO 54.- En los supuestos del artículo anterior, el concesionario podrá optar por interponer:

- I.- El Recurso de Reconsideración ante la Autoridad que dicto la Resolución o realizo el acto o bien;
- II.- El Recurso de Revisión ante el Presidente Municipal para que sea él quien resuelva.

ARTICULO 55.- El Recurso de Revisión procede únicamente respecto de actos del Presidente Municipal, contra las Resoluciones del Recurso de Reconsideración.

ARTICULO 56.- Contra la Resolución Definitiva del que emane del Recurso, no procede recurso alguno.



CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO DE LA TRAMITACIÓN DE LOS RECURSOS

ARTICULO 57.- Debe ser presentado por escrito por el Concesionario, precisándose los agravios que cause el acto que impugnado, así como el ofrecimiento de las pruebas que se proponga rendir.

ARTICULO 58.- El escrito debe ser presentado dentro de los próximos diez días, a los que surta sus efectos la notificación del acto que se impugna ante la autoridad que dicto o realizo dicho acto o ante la autoridad que haya notificado dicha resolución.

ARTICULO 59.- En el caso que el concesionario resida en una población distinta del lugar donde se encuentra la Autoridad Municipal, podrá enviar su escrito dentro del mismo término por correo certificado con acuse de recibo, y se tendrá como fecha de presentación del mismo, la del día en que se entrego a la oficina de correos.

ARTICULO 60.- Al Recurso debe de acompañarse, copia de la Resolución combatida, así como de la Constancia de la Notificación de esta última, excepto si la notificación se hizo por correo.

ARTICULO 61.- La autoridad encargada de resolver el recurso proveerá desde luego al desahogo de las pruebas ofrecidas tomando en cuenta si dentro del trámite que haya dado origen a la resolución recurrida, el interesado tuvo oportunidad razonable de rendir pruebas, por lo que solo admitirá en el Recurso las que hubiere allegado en tal oportunidad.

ARTICULO 62.- El término para el desahogo de las pruebas ofrecidas, será de 15 días, dentro de dicho término, los interesados deben de exhibir todos los documentos que hubieren ofrecido, así mismo deberán presentar a sus peritos y testigos.



ARTICULO 63.- Si por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o porque su desahogo dependa de terceros, si la autoridad considera insuficiente el plazo señalado en el artículo anterior, dicho término podrá ser ampliado hasta por un mes más.

ARTICULO 64.- Para la resolución de los Recursos, las Autoridades Administrativas podrán pedir que se les rindan los informes que estimen pertinentes por parte de quienes hayan intervenido en al formación del acto impugnativo.

ARTICULO 65.- La Autoridad encargada de resolver el recurso, acordará:

- I.- Sobre la admisión o desechamiento del recurso interpuesto por el Concesionario.
- II.- Sobre la admisión o desechamiento de las pruebas que el Concesionario hubiere ofrecido y que fueren pertinentes e idóneos para dilucidar las cuestiones controvertidas.

ARTICULO 66.- Cuando las pruebas se encuentren rendidas y se hayan recibido los informes, se dictará la solución en un plazo que no excederá de 30 días. *

** Termino tomado del Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco.*

ARTICULO 67.- La Resolución que dicte la Autoridad Municipal, se notificará al particular de manera personal en el domicilio que para tal efecto haya señalado. En el supuesto que éste no haya señalado domicilio para tal efecto, las notificaciones se harán en un lugar visible en las instalaciones que ocupen las oficinas municipales.

ARTICULO 68.- Si la Resolución es favorable al particular, se dejará sin efecto el acuerdo o acto impugnado, así como el procedimiento de ejecución derivado del mismo. Es dicho supuesto las Autoridades Municipales podrán dictar un nuevo acuerdo apegado a estricto derecho.



Conclusiones

Para terminar de manera concreta el presente trabajo de investigación, es necesario llegar a ciertas conclusiones que nos permitan ver con exactitud lo que acontece dentro de la sociedad que conforma el Municipio, así como los beneficios que se pueden obtener al modificar lo establecido en la Ley Orgánica Municipal al respecto de la aprobación que tiene que dar la Legislatura del Estado en conjunto con el Ayuntamiento en los casos en que se concede un servicio público, así como de la implementación de un reglamento que regule todos y cada uno de los aspectos que comprende la concesión. Razón por la cual, presento las siguientes conclusiones:

A lo largo de la historia y de las distintas culturas existentes, han surgido varias definiciones sobre el termino de Municipio, por lo que en el presente trabajo de investigación se ha llegado a una definición propia que delimita al Municipio, por lo que el siguiente concepto se presenta como **Primer Conclusión:**

“Agrupación de seres vivos, con una necesidad mediata para su existencia y con una necesidad inmediata de normas políticas y sociales para regirse. La primer necesidad debe entenderse como la distribución del trabajo, desencadenándose en el bienestar social, en tanto que la segunda son la forma de regir a la población, haciéndose posible la convivencia de la misma, así como la creación de normas o disposiciones que delimiten las funciones que le son propias de un Municipio”.

Así mismo se ha esbozado que, para la existencia del Municipio se necesitan de varios elementos que conformen el concepto amplio de esta



figura, pero desde mi particular punto de vista considero que el Municipio se conforma por tres elementos de carácter esencial, siendo una **Segunda Conclusión** la siguiente:

“El Municipio para su existencia requiere de tres factores, siendo el primero el humano, entendiéndose a este como una población, lo que nos indica que nuestra primer conclusión es acertada; como segundo factor se encuentra el territorio, considerado como el área o región en la cual se encuentra asentada o se asentará el primer elemento; como tercer factor se encuentra la Autonomía, que es la potestad o facultad que tiene una célula menor para regir sus propios intereses por medio de normas y órganos de gobierno que le son propios dentro de una entidad estatal, (entiéndase a este como el Estado)”.

Es necesario señalar que *“el territorio en el cual se encuentra asentado el Municipio le es propio, pero nunca de manera exclusivo”*, ya que forma parte de un territorio mayor, que lo constituye el Estado y este a su vez se encuentra inmerso dentro de una República. El territorio es la base de la estructura, organización y funcionamiento de los grupos sociales, los cuales necesitan de manera indispensable un área en el cual deberán ejercer las actividades propias de una sociedad.

Ahora bien, los servicios que presta el Municipio a través del Ayuntamiento son básicos para el desarrollo, supervivencia e integración de una población, entre dichos servicios, encontramos la de dotarnos de agua que sea susceptible para el consumo humano; el servicio de recolección de basura, que es tan esencial en una sociedad, ya que gracias a este servicio se evita la proliferación de enfermedades por los desechos que se generan, los cuales pueden ser clasificados para su disposición final; los mercados y



centrales de abasto, en los cuales se comercializan los víveres que sirven de sustento a una población, dichos establecimientos por lo regular se situaban dentro del primer cuadro de la ciudad, para permitir el acceso a toda la población; así mismo, la matanza de animales para el consumo humano, es llevado a cabo en rastros que en su mayoría son administrados por el propio Ayuntamiento y que gracias a ello se prevé que los animales que son sacrificados se encuentren en optimas condiciones para el consumo de la población; hay que hacer la aclaración que los servicios enunciados permiten el fortalecimiento de la población, y que en su mayoría son prestados por el Ayuntamiento, pero también son susceptibles de prestación por particulares. De dicho análisis se desprende la **Tercer Conclusión** del presente trabajo:

“Los servicios públicos surgen como una respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en colectividad, mismas necesidades que son satisfechas por el sector público, a través de acciones y tareas que lleva a efecto la administración pública, encaminadas a la satisfacción de necesidades de los individuos que forman una circunscripción geográfica determinada”.

En otro sentido cuando las circunstancias de carácter económico, político y social, no le permiten al Municipio cumplir con la prestación adecuada de un servicio público que satisfaga las necesidades primordiales de la población, se puede recurrir a la prestación del servicio a través de otras formas, dicha prestación de igual forma constituye una prestación pero de forma indirecta, es decir, que la prestación no corre a cargo del Estado, lo que nos lleva directamente a nuestra **Cuarta Conclusión**:

“Cuando el Municipio no cuenta con los elementos económicos, administrativos y técnicos para la adecuada prestación de los servicios



públicos, que son esenciales para la población, recurre a la adjudicación del servicio a un particular, para que por medio de éste se lleve a cabo la prestación del servicio, mismo servicio que es concesionado”.

De la conclusión anterior podemos esbozar una **Quinta Conclusión**, que nos delimita que la concesión es:

“Acto de carácter jurídico administrativo mixto, que contiene elementos de Derecho Privado, puesto que la concesión se da mediante contrato entre particulares, ya que hay voluntad entre el particular y la administración, pero sin ser exclusivas del Derecho Privado. Por otro lado se regula por el Derecho Público, ya que se realiza con la intervención de la autoridad concedente (llámese Estado, a través del Municipio) y el particular al que se le concesiona a través de un procedimiento, que tiene por objeto ampliar la esfera jurídica y patrimonial del particular, a cambio de que la administración publica le otorgue la explotación de un servicio publico, teniendo siempre presente los límites y condiciones que la ley establezca”

Así mismo, la concesión se puede considerar como un acto soberano y únicamente del Estado, tratándose de un acto administrativo puro. Es necesario hacer hincapié que no hay que pasar por alto que aun cuando un servicio se encuentre concesionado, el Ayuntamiento se mantiene como órgano de vigilancia y normativo de la prestación del servicio.

Cuando uno o varios servicios públicos que son prestados en beneficio de la ciudadanía, ya sea por medio de particulares, o bien a través de entes gubernamentales, deben de tener siempre presentes varios principios que permitan la satisfacción plena de la población, lo que nos lleva a una **Sexta Conclusión**, para quedar como sigue:



“Los servicios públicos que son prestados por medio del Ayuntamiento o de un particular, deben de ser dados con Igualdad, principio que consistente en que todos los ciudadanos deben de gozar de él en la misma medida; el principio de Permanencia o Continuidad, consiste en que los servicios prestados deben de ser proporcionados de manera regular y continua, sin interrupción alguna en su prestación; y el principio de Adecuación, que significa que el servicio debe ser prestado con cantidad y calidad, tomando siempre en consideración el equipo, el personal y la coordinación entre otros factores que hagan posible que la prestación del servicio sea prestado de manera adecuada a la población”.

Así también existen servicios públicos que son prestados por el Ayuntamiento y que por ningún motivo son concesionados a particular alguno ya que a través ellos se tutela los valores más preciados de la población, como es el ejercicio de la libertad, la integridad y el patrimonio propio. Lo que da lugar a la **Séptima Conclusión**, para quedar como sigue:

“El servicio de Seguridad Pública y Tránsito, no pueden ser materia de concesión a terceros, ya que el Estado estaría depositando su seguridad y su soberanía en manos de un particular; por consecuencia nuestra seguridad estaría a expensas de un particular, ya que una de las misiones del Estado, consiste en tutelar la seguridad y mantener la plena convivencia en un ambiente de paz entre los integrantes de la población”.

Prueba de ello se encuentra precisado en nuestra Ley Orgánica Municipal vigente en el Estado de Quintana Roo, en su artículo 80 al establecer: “Que los servicios públicos con excepción de la seguridad pública y tránsito, podrán ser concesionados mediante contratos a particulares”.



*Para reforzar lo expresado en la Conclusión Tercera y Sexta, la prestación de los servicios por parte de el Ayuntamiento, deben de cumplir con las expectativas programadas en el Plan municipal de Desarrollo, ya que en el cual se encuentra registrada la situación que guarda el Municipio con relación a los factores productivos y a la vez, enuncia las demandas de la población. De igual manera se reflejan las necesidades que la ciudadanía considera deben ser atendidas por el gobierno en forma prioritaria durante tres años de gobierno, por lo que la calidad de prestación de servicio nos sirve para llegar a una **Octava Conclusión**, quedando como sigue:*

“Los servicios públicos prestados por un Ayuntamiento, sirven como factor de medición, para calibrar la actividad que desarrolla la administración municipal, ya que son las instancias a las cuales recurre la población para satisfacerse, y en medida que éste solvente las necesidades del mismo núcleo, se evalúa la capacidad y eficiencia de las autoridades municipales. La medida en la que un servicio sea prestado con eficiencia y eficacia, ayuda a la imagen y administración del Municipio, determinándose que el servicio prestado es llevado a su fin con calidad”.

Centrándonos en el objetivo particular del presente trabajo de investigación, que consiste básicamente en modificar el Marco Jurídico que existe en el Estado de Quintana Roo, el cual es aplicable para concesionar un servicio público que inicialmente es prestado por el Municipio, ya que dichos servicios se encuentran establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y su Ley Orgánica reglamentaria y en dichas disposiciones se ha establecido que dichos servicios serán prestados por el Municipio.



En el caso de la legislación existente en el Estado de Quintana Roo, por cuanto se refiere a materia de concesionar un servicio público, es indispensable contar con la aprobación del Congreso del Estado o mejor dicho de la Legislatura, hecho que es notoriamente contradictorio y violatorio de la llamada Autonomía del Ayuntamiento, hecho que nos lleva a enunciar una **Novena Conclusión**:

“La reforma que se genere a la Ley Orgánica Municipal al suprimirse la atribución que le ha conferido el Congreso del Estado para dar su voto aprobatorio en las concesiones, y que se encuentra contemplada en el artículo 80 de la misma Ley Orgánica, permitirá estar ante un verdadero estado de derecho, hecho que sería benéfico para el Ayuntamiento, porque le permitiría tener un mayor campo de acción es este sentido, ya que el mismo Municipio posee Autonomía propia, potestad que le ha sido conferida por nuestra Carta Magna”.

Al suprimirse dicha la atribución que le fue conferida al Congreso del Estado, en conjunción con un excelente asesoramiento en materia de concesión, el Municipio podría llevar a cabo la concesión de un servicio, ya que entre los objetivos que busca el mismo Municipio se encuentra la calidad de la prestación servicio para la población en general.

Aunado a estas dos observaciones, lo más conveniente es llevar a cabo la reglamentación de todos y cada uno de los aspectos y procedimientos que se encuentran inmersos en una concesión, misma reglamentación nos debe de indicar los pasos que se deben de seguir en cada una de las etapas del acto administrativo llamado concesión, dicho reglamento debe de contener principalmente, la regulación de la convocatoria que tiene que llevar a cabo el Municipio para hacer del



conocimiento público, que el Ayuntamiento ha determinado concesionar un servicio público, para lo cual dicha convocatoria debe de cubrir con todas las formalidades de su publicación, así mismo ésta contendrá las bases, las cuales los que se encuentren interesados tendrán que someterse para poder licitar la concesión del servicio designado por el Ayuntamiento como susceptible de concesión, así como también los pasos que se siguen posteriormente a la convocatoria.

Un segundo aspecto de mayor importancia que deben ser tomados en cuenta es la terminación de la concesión, hecho que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo, regula de manera muy precaria este rubro, por lo que es necesario llevar a cabo un procedimiento de cancelación de la concesión, que debe de igual forma contenerse en el Reglamento, en el cual debe de apegarse en todo momento a lo preceptuado, ya que de ello dependerá que en caso de que se revoque la concesión otorgada, se pueda establecer un criterio que conlleve una motivación y fundamentación y facilite las cosas.

En muchos de los actos que son llevados a cabo en cualquier esfera de gobierno, incluyendo entre ellas al Municipio, los procedimientos de cancelación carecen de una adecuada motivación y fundamentación según sea el caso, por lo cual dichos procedimientos no prosperan, por su parte la poca legislación existente en materia de concesiones a nivel municipal, complican de cierta forma el entablar un adecuado procedimiento de cancelación o revocación.

Un tercer aspecto que también es importante es la regulación de aspectos de carácter administrativo y que son de gran interés para los usuarios del servicio prestado, como es el caso de las tarifas, las cuales



cuando permanecen iguales el acuerdo correspondiente no es publicado en los Diarios de mayor circulación, así como en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado, para efecto de hacerlo del conocimiento de la población. Los anteriores razonamientos nos permite formular una **Décima Conclusión**, para quedar como sigue:

“La implementación de un Reglamento que regule las concesiones de los servicios públicos municipales en el Estado de Quintana Roo, tiene dos necesidades, una mediata y una inmediata, la primera consiste en sustituir la función que desempeña la Legislatura del Estado, en tanto que la inmediata, consiste en regular todos y cada uno de los aspectos que comprenden una concesión de servicios públicos municipales, así mismo permitirá que los trámites que se realicen en este sentido, sean con apego a derecho, permitiendo que los mismos se realicen con la mayor transparencia.”

Así mismo con la modificación del marco jurídico de la concesión existente en el Estado, y la exacta aplicación del procedimiento para dar en concesión un servicio, mismo que se encuentra propuesto en el Reglamento de Concesión de los servicios públicos municipales, y con apoyo en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Quintana Roo, el resultado sería invaluable, ya que esto le permitiría una autonomía plena al Ayuntamiento en este sentido.

Cabe hacer mención que el procedimiento de concesión ya debidamente modificado, debe ser aplicado con la imparcialidad total que se merece, lo cual asegurará un procedimiento apegado a estricto derecho, así como también al otorgársele la debida publicidad que conlleva el celebrar una concesión, permitirá la mayor transparencia posible para el



Ayuntamiento, así como para los particulares o empresarios que quieran concursar, en la convocatoria hecha.



Glosario

Autarquía.- Independencia o, más exactamente, autosuficiencia del Estado en el orden político o económico, que realmente, constituye históricamente, más que una realidad, una aspiración jamás lograda de manera cabal.

Autonomía.- Potestad de que dentro del Estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, y que les permite – cuando la tienen - la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos.

Ayuntamiento.- Corporación pública integrada por un alcalde o Presidente Municipal y varios concejales, constituidos para la administración de los intereses del Municipio.

Bando de Policía y Buen Gobierno.- Proclama de autoridad administrativa o militar hecha en forma solemne, verbalmente o por documento escrito fijado en lugares públicos, mediante al cual se hace saber a los habitantes de un territorio o población una orden que deben de acatar o una conducta a la que deben ser sometidos temporalmente, bajo la amenaza de una sanción en caso de desobediencia.

Calpulli.- Forma de organización mexicana basada en la permanencia de un grupo en un principio ligado por vínculos de parentesco a un territorio determinado. // Sitio de asentamiento de una corporación unida por la sangre.

Concesión.- Acto de la administración en virtud del cual se otorga, mediante determinadas condiciones, aun servicio de interés general realizado por un



particular, carácter de servicio público como si fuera realizado por la administración.

Imprescriptibles.- Calidad que tienen aquellos bienes para que no transcurra término ni tiempo alguno para que se le aplique la prescripción.

Inalienables.- Calidad que tienen las cosas para no ser objeto de comercio alguno.

Inembargables.- Calidad de aquellos bienes que, en virtud de disposición legal expresa, no pueden ser embargados. V. *Bienes inembargables*.

Jura Communia.- Juramentos comunal o municipal, que era necesario para la existencia del o de los Municipios.

Jure.- De derecho.

Ley Orgánica.- Es aquella que tiene por objeto la organización de alguna institución o de algún servicio público.

Municipium.- De las raíces *munis* que significa carga y *civitas* que significa ciudad, que en sentido figurado significa "el trabajo de la ciudad", y que básicamente era una ciudad romana que era gobernada por sus propias leyes.

Municipio.- Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido e sus intereses vecinales por un Ayuntamiento.



Plan Municipal de Desarrollo.- Instrumento normativo a través del cual, se rigen las acciones de la Administración Municipal, durante un trienio de Gobierno. Así también, en el se reflejan las necesidades que la ciudadanía considera, deben ser atendidos por el Gobierno en forma prioritaria durante su gestión.

Reivindicatoria.- Facultad que compete a quien no esta en posesión de la cosa de la cual tiene la propiedad, para que se declare judicialmente quien tiene el dominio de ella y para que, en virtud de tal declaración, se le entregue con sus frutos y acciones.

Servicio Público.- Complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma.

Territorio.- Elemento del Estado constituido por la superficie terrestre y marítima y por el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía.



Bibliografía

Libros

Acosta Romero, Miguel
Teoría General del Derecho Administrativo
México, Ed. Porrúa, 1999
1134p.

Añorve Baños, Manuel
Servicios Públicos Municipales
México, Ed. Porrúa, 1998
253p.

Arroyo Herrera, Juan Francisco
Régimen Jurídico del Sector Público 2ed.
México, Ed. Porrúa, 1998
316p.

Boehm de Lameiras, Brigitte
El Municipio en México
México, Ed. Colegio de Michoacán, 1987
646p.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús
La Autonomía Municipal en México
México, Ed. Porrúa, 1998
431p

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto
El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos 2ed.
México, Ed. Porrúa, 1998
211p.

De Pina Rafael y De Pina Vara Rafael
Diccionario de Derecho 22ed.
México, Ed. Porrúa, 1996
504p.

Fraga Gabino
Derecho Administrativo 33ed.
México, Ed. Porrúa, 1994
479p.



Hernández Gaona, Pedro Emiliano
Derecho Municipal
México, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, 1991
77p

Martínez Morales, Rafael I.
Derecho Administrativo Primer Curso 2ed.
México, Ed. Harla, 1994
316p.

Rendón Huerta Barrera, Teresita
Derecho Municipal 2ed.
México, Ed. Porrúa, 1998
498p.

Robles Martínez, Reinaldo
El Municipio 3ed.
México, Ed. Porrúa, 1998
311p.

Salazar Medina, Julián
Elementos Básicos de la Administración Municipal 2ed.
México, Ed. Universidad Autónoma del Estado de México, 1992
256p.

Sánchez Gómez Narciso
Primer curso de Derecho Administrativo 1ed.
México, Ed. Porrúa, 1998
458p.

Serra Rojas, Andrés
Derecho Administrativo Primer Curso
México, Ed. Porrúa, 1994
1160p.

Ugarte Cortes, Juan
La Reforma Municipal
México, Ed. Porrúa, 1985
431p.



Revistas

Administración de los Archivos Municipales
México, Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública, 1985
21p.

Administración Pública Municipal, Guía Técnica 1
México, Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública, 1985
23p.

Federalismo y Desarrollo
"La Concesión del Servicio de Limpia, Recolección y disposición final de los Desechos sólidos en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo"
México, BANOBRAS, 1998

H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q. Roo
Tercer Informe de Gobierno Municipal del H. Ayuntamiento de Benito Juárez 1999-2002
Cancún (Q.R), Grupo Editorial Regiomontano, S. A. De C. V. 2002
136p

La Reglamentación Municipal, Guía Técnica II 2ed.
México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1992
18p.

Martínez Cabañas, Gustavo
La Administración Estatal y Municipal de México 3ed.
México, Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública, 1993
212p.

Memorias 1999 – 2002
Profa.: Sonia Magali Achach Solís, Presidenta Municipal (1999-2002)
del H. Ayuntamiento de Benito Juárez, Q. Roo.
Cancún, (Q. R.), Ed. Pixel Press S. A. De C. V. 2002
103p



Leyes, Reglamentos y Bandos

Código Civil vigente en el Estado de Quintana Roo

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.
Chetumal, (Q. R.), Ed. Norte Sur, 1998
63p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 37ed.
México, Ed. Delma, 1996
124p.

Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento
Diario Oficial de la Federación
México, 1992
67p.

Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de
Quintana Roo
Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.
Chetumal, (Q. R.), 1989.
110p.

Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de
Quintana Roo
Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.
Chetumal, (Q. R.), 2001.
110p.

Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja
California.
Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California
(B.C.), 1979
10p

Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento
Administrativo del Distrito Federal

Ley de Hacienda de los Municipios del Estado de Quintana Roo

Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo
Chetumal, (Q. R.), Ed. Norte Sur, 1996
33p.



Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales
Diario Oficial de la Federación
México, 1994
96p.

Reglamento de Policía Auxiliar de Barrio del Municipio de Othón P. Blanco
Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.
Chetumal, (Q. R.), 1999.
13p.

Reglamento para la Prestación del Servicio Público de Recolección, Transporte, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos en el Municipio de Benito Juárez
Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.
Chetumal, (Q. R.), 1990.
11p.

Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Benito Juárez.
Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.
Chetumal, (Q. R.), 1993.
33p.

Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Othón P. Blanco.
Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo.
Chetumal, (Q. R.), 1982.
95p.

Artículos

"Nuevo Rol del Municipio: Privatización de Servicios Públicos Y Creación de Entes Reguladores."

Caplan de Cohen Norma



Paginas Web

www.congresobc.gob.mx

Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California.

www.serviciospersonales.com

Servicios Públicos. Los contrastes y la máscara de la corrupción

www.cide.mx

"Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales. Un marco general de estudio"

<http://www.moir.org.co/Elusuario/>

Periódico De Las Ligas De Usuarios De Servicios Públicos