

BREVE ESTUDIO SOBRE EL MUNICIPIO EN JALISCO

Autores: Mtra. María Fernanda Ramírez Navarro y Dr. Alfredo Sánchez Ortíz

Palabras Clave: Municipio, Reglamento Municipal, Ayuntamiento.

Resúmen: En el presente artículo se explicará el ámbito jurídico del Municipio en Jalisco, México; entendiendo los diferentes conceptos y sus elementos principales como institución pública en nuestro país; por lo que se analizarán las bases de organización y funcionamiento tanto de su gobierno como de su administración. A fin de que se oriente al lector al conocimiento de éste ente gubernativo y tan cuestionado por la ciudadanía.

Abstract:

This article will explain the legal scope of the municipality in Jalisco, Mexico; understanding the different concepts and their main elements as a public institution in our country; so it will be the basis of organisation and operation both his Government and his administration. So that is orient the reader to the knowledge of this governmental and so questioned by the public body.

Comenzaremos por explicar el origen del Municipio, el cual ha sido estudiado por muchos teóricos, por lo cual surgen varias hipótesis en relación al mismo; las cuales en ocasiones encuentran puntos de coincidencia o divergencia. Derivado de lo anterior, se le ha concebido al Municipio desde dos corrientes de pensamiento: el legalista y el jusnaturalista.

Un exponente del primer pensamiento es J. Francisco Ruíz Massieu, el cual señala que “el Municipio no es una realidad social, extra-estatal y natural, sino que es una creación normativa, se trata de una persona moral de derecho público, la cual se encuentra revestida de los atributos del poder público y no de una mera agregación de ciudadano sobre un territorio que se encuentra organizado convencionalmente”.(1)

Por lo que se refiere a la concepción de otro autor, como Moisés Ochoa Campos quién desde el aspecto jusnaturalista, concibe al Municipio como “la forma natural y política a la vez, la organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular”.(2)

Sin embargo, no podemos adoptar alguna de estas concepciones ya que el Municipio es producto de un proceso social “natural”, el cual encuentra su sustento jurídico en un marco de derecho.

Una definición que encuadra o concilia ambas corrientes y que además nos señala los elementos que constituyen al Municipio es la que proporciona Teresita Rendón Huerta Barrera en su obra “Derecho Municipal”, para quien el Municipio es: “la entidad político – jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas jurídicas de acuerdo a sus fines”.(3)

Basándonos en las definiciones anteriores, podemos integrar nuestra propia definición de Municipio; y vamos a entender como tal el “conjunto de personas que se encuentran asentadas en una zona geográfica determinada, y que se encuentra organizada política y jurídicamente, integrando un gobierno propio y autónomo, que tiene como fin último, el asegurar la satisfacción del interés colectivo”.

De ésta forma, podemos identificar los elementos esenciales que integran al Municipio y que son: población, territorio, gobierno y el orden jurídico.

1.1. Elementos constitutivos del Municipio.

1.1.1. Población.

De acuerdo con el autor Carlos F. Quintana Roldán, la población constituye y caracteriza a la institución del Municipio en estricto sensu; puesto que como señala el tratadista argentino Antonio María Hernández conceptualiza a la población como: “la base humana del Municipio asentada en el supuesto físico que es el territorio. Constituye el elemento sustancial de la indestructible realidad

sociológica formativa del Municipio. Por lo cual resulta inconcebible siquiera imaginar un Municipio sin población, como un Estado sin población”.(4)

La población municipal la integran los hombres que pertenecen al Municipio, es decir, todos los hombres y mujeres, niños y ancianos que habiten en el territorio municipal. En este sentido, el concepto no atiende a factores cualitativos que marquen diferencias en cuanto a raza, estatura, color, grado de instrucción, etc; sino al aspecto cuantitativo, es decir, al número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como el de satisfacer las necesidades comunes, al mantenimiento de la paz y del orden y en general, la defensa de los intereses de la colectividad.

Las legislaciones estatales establecen diversas categorías de población, igual que en las leyes orgánicas municipales y en los bandos de policía y buen gobierno; dichas categorías son: habitantes, transeúntes, vecino y ciudadano.

En este sentido, se habla de habitantes haciendo alusión a cualquier persona que se encuentre en un momento determinado dentro del territorio municipal, ya sea en forma permanente o pasajera. Transeúnte será, quien en forma ocasional y eventual se encuentren dentro del territorio municipal.

Sobre la categoría de vecinos y ciudadanos recae la actividad municipal. El vecino es quien radica habitualmente en la circunscripción municipal; el ciudadano es quien teniendo la calidad de vecino está en aptitud jurídica de ejercitar sus derechos políticos en torno al Municipio.

La calidad de vecino deviene de la residencia habitual de las personas, la cual debe de ser por lo menos de seis meses continuos.

1.1.2. Territorio.

El territorio lo podemos considerar como el sustrato básico de la estructura, organización y funcionamiento de los grupos sociales, los que necesitan invariablemente una base territorial donde habrán de ejercer sus actividades. Es por ello que el territorio es otro de los elementos fundamentales del Municipio.

Hans Kelsen, en su obra “Teoría General del Derecho y el Estado”, nos señala que el territorio es “el ámbito espacial de validez del orden jurídico”.

El territorio municipal lo podemos definir como “la porción del espacio en que el Municipio ejercita su soberanía. Es el ámbito espacial de validez de las normas y reglamentos municipales”(5).

El Municipio, como es obvio, no tiene dominio sobre el espacio aéreo ni sobre el subsuelo, pero si sobre la superficie que alcanzan sus límites.

Más que un elemento, es una condición de existencia, un medio o instrumento al servicio del fin del Municipio. Al igual que con la población Municipal, tanto las leyes orgánicas municipales como los bandos de policía y buen gobierno, establecen una clasificación de los núcleos de la población que forman parte del Municipio. En dichas normas, la clasificación más utilizada para identificar una localidad es, en orden de importancia: Ciudad, Villa, Pueblo, Ranchería y Caserío.

1.1.3. Gobierno.

Otro de los elementos fundamentales de la corporación municipal es su gobierno; esto es un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye.

En el ámbito municipal, el Gobierno se deposita en el ayuntamiento, que es el órgano supremo de decisión política y administrativa; esto lo encontramos tanto en la Constitución Federal en su artículo 115, como en las Constituciones Locales y sus respectivas leyes orgánicas municipales. El ayuntamiento lo podemos definir como “el órgano colegiado, deliberante que asume la representación del municipio y está integrado por el Presidente Municipal, el o los síndicos, que cumplen con tareas netamente jurídicas como la de representación en los juicios ante los Tribunales locales o Federales y los Regidores a los cuales se asignan comisiones específicas por ramo; por ejemplo de Hacienda, de Mercado, de Parques y Jardines, etc. Es entonces la reunión de los ediles lo que constituye el

ayuntamiento y tanto el Presidente Municipal, como los síndicos y los regidores son electos popularmente”(6).

En este orden de ideas, es evidente que el Presidente Municipal no es la principal autoridad edilicia, ya que el Gobierno Municipal es ejercido por el ayuntamiento en su conjunto.

La Ley Orgánica de cada entidad federativa establece el número total de los miembros del ayuntamiento, en función del número de habitantes por Municipio. Por lo tanto, la cantidad de municipios, difiere de un estado a otro en atención a su propia legislación.

Así mismo, las normas jurídicas del órgano estatal determinan el número de comisiones que deben existir. Sin embargo, cada ayuntamiento, está en posibilidad de crear las comisiones que considere necesarias. Para el desarrollo de sus funciones, el ayuntamiento realiza reuniones que se denominan sesiones de Ayuntamiento. En ellas se discuten aspectos de la vida municipal y se toman decisiones con base en el voto de los miembros del ayuntamiento. Las sesiones pueden ser públicas o privadas.

1.1.4. Orden Jurídico.

El orden jurídico se define como “el elemento formal que agrupa las normas y reglamentos jurídicos de aplicación general en todo el Municipio”. Dichas normas fijan las reglas de convivencia de comunidad del órgano del Gobierno Municipal.

Toda vez que nuestro sistema de gobierno está basado en una República Federal, coexiste dos órdenes jurídicos sobre un mismo territorio y una misma población. El ayuntamiento no puede crear leyes, ya que carece de un órgano de Gobierno que cumpla con esa función. Sin embargo, tiene la facultad de elaborar los reglamentos que consideren necesarios para garantizar el cumplimiento de las formas federales y estatales, las cuales llevan a cabo una función de gobierno.

De manera general, las normas integrantes del marco jurídico del Municipio en México son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Constitución Política del Estado de Jalisco.
- Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.
- Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco.
- Otras leyes derivadas del Orden Estatal y de aplicación en el Ámbito Municipal.
- Bando de Policía y Buen Gobierno.
- Reglamentos Municipales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene en su artículo 115, el fundamento para la existencia, organización y funcionamiento de los municipios en nuestro país y de manera específica en nuestro Estado. Desde la fecha en que se promulgó esta Constitución, el artículo de referencia ha sufrido diversas reformas; de entre las cuales nos referiremos a la materia de servicios públicos.

Las reformas en materia de servicios públicos, determinaron los servicios mínimos bajo la responsabilidad directa de los Ayuntamientos, dado que no estaba definida la competencia de éste ámbito de gobierno en dicha materia.

En forma general, la Constitución del Estado de Jalisco contiene la estructura jurídica y elementos necesarios que el Municipio debe contener, considerando que al igual que el contenido del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala además, las bases de elección, integración y funcionamiento de los Ayuntamientos.

Por lo que se refiere a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, ésta se promulgó por el Congreso del Estado, rigiendo para todos y cada uno de los municipios del Estado de Jalisco. En esta ley se establecen las bases que regulan la organización del gobierno municipal según las disposiciones de la Constitución Federal y de la Estatal, señalando las instancias políticas y administrativas que conforman al Municipio, así como sus fines, estructura básica,

atribuciones y funciones para el desempeño de la tarea gubernativa y administrativa de los Ayuntamientos.

La importancia de esta Ley radica en que es el punto de enlace entre el marco jurídico federal y estatal con el ámbito municipal; ya que detalla de una manera precisa las atribuciones conferidas a los municipios y por ende, es el sustento de las acciones del órgano municipal.

Ahora bien, en cuanto al reglamento municipal, hay que entenderlo como: "el conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de ley".

Cada Ayuntamiento tiene la facultad de expedir los reglamentos que considere necesario para el ejercicio de su función gubernativa y administrativa. Tales ordenamientos deberán respetar, en estricta atención a la jerarquía de las leyes, la Constitución Federal y las leyes derivadas de ella, así como la Constitución Política del Estado y las bases normativas que establecen las legislaturas locales.

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

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

Ahora analizaremos lo referente a los servicios públicos municipales; toda vez que la importancia de la administración comunal para los habitantes de una localidad, radica en la eficacia y eficiencia de los servicios públicos que presta, ya que al ciudadano común, no le interesa si hay o no suficiencia de presupuesto o complejidades técnicas en la planeación o prestación del servicio, al cual es

acreedor, ya que lo único que en verdad le preocupa es que se cubran adecuadamente sus demandas. El servicio público ha sido establecido de manera constitucional, se creó con ello, una esfera de actuación definida para todos los municipios del país.

El servicio público se ha definido como la organización y personal que se dedica a la ejecución de determinadas acciones por mandato de la sociedad y el cual debe de ser en beneficio de ésta; entonces, los servicios públicos son una consecuencia de la cultura y del grado político alcanzado por una sociedad, ya que toda la acción de los poderes públicos se interpreta, en la fase ejecutiva o de acción, como un servicio público. Así al considerar el servicio público en su significación concreta y definida, como una función del Estado, podemos encuadrarlo en los siguientes conceptos:

Como materia de la actividad del Estado, en cuyo sentido es la expresión corriente y admitida actualmente, 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.

Ahora bien, el servicio público entendido como la operación o las operaciones mediante las cuales la actividad administrativa construye el medio idóneo, el organismo del servicio, y este mismo organismo.

El concepto de servicio público ha sido objeto de polémica entre los teóricos del derecho administrativo y por lo tanto, ha adquirido diferentes connotaciones, esto debido a que los investigadores y tratadistas en la materia muestran corrientes diversas.

El servicio público se ha definido por varios tratadistas del derecho administrativo, pero hasta la fecha podemos señalar, que no existe ninguna definición que sea verdaderamente completa, pues existe una notable discrepancia de criterios, ya que se encuentran sujetas a conceptos de orden público económico o político jurídico, esto no sólo en lo que corresponde a las funciones propias del estado, sino también al concepto de tales funciones.

Derivado de lo anterior, resulta que para Gabino Fraga, el servicio público es “parte de la administración pública del estado, que se caracteriza como actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad colectiva”(7).

Ahora bien, para Andrés Serra Rojas, el servicio público es “una actividad técnica, directa o indirecta, de la Administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”(8).

Citando a Jorge Fernández Ruíz, señala que el servicio público es: “la labor de carácter técnico que la Administración Pública realiza por medio de sus órganos centralizados o descentralizados o a través de personas privadas que operan bajo el régimen de concesión, con miras a satisfacer permanente, regular, continua, uniforme y adecuadamente, una necesidad colectiva de interés general, con sujeción a un régimen específico de derecho público”(9).

Por último, citaremos a Miguel Acosta Romero, quien define al servicio público como “una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el estado o los particulares, mediante concesión”(10).

De todos los conceptos de servicio público referidos, tenemos que comprender que todos son válidos para referirlos a los servicios públicos que presta el Municipio en Jalisco; entendiendo que éstos, se adaptan según el tamaño del Municipio, o bien, en razón del número de habitantes que se encuentren en el; tomando en consideración principalmente, el concepto de Andrés Serra Rojas.

Por tanto, tenemos que definir el concepto de servicios públicos municipales como: “un conjunto de actividades técnicas que realiza la administración municipal de manera general, permanente, uniforme y continua de satisfacer las necesidades básicas de la comunidad”(11).

Considerado el Municipio como el primer ente público con el que la gente tiene contacto y a través del cual expresa sus diversas necesidades y requerimientos que para lograr el bien común necesitan; por lo que entonces, resulta evidente que la comunidad concibe al municipio como un ente prestador de servicios públicos, ya que es el que en primera instancia recibe las demandas sociales y se ve obligado a satisfacerlas de manera inmediata y efectiva; es por esto, que los habitantes de un lugar valoran a la administración municipal en función de qué tan eficiente y eficaz actúa en la prestación de los servicios públicos, por lo que podemos afirmar, que constituye un elemento eficaz de la acción de todo gobierno.

Derivado de lo anterior, tenemos como resultado que la prestación de servicios que lleva a cabo el municipio, adquiere una importancia relevante, puesto que su impacto social y político redundará en el pensar de su población.

En el conocimiento de los servicios públicos se encuentran involucrados los siguientes elementos:

- La materia objeto del servicio, o sea el fin de sus prestaciones, que puede ser político; cuando se trata del orden público o la defensa nacional; jurídico, por ejemplo: la administración de justicia; social: la enseñanza, salud pública, protección obrera, transformación del régimen del trabajo, o económico; cuando se refiera el presupuesto.
- La gestión del servicio, o sea su prestación concreta, obra de un elemento o factor técnico capaz o capacitado para prestarla, que es lo que designa con el nombre de personal o funcionarios del servicio.
- Los medios económicos y materiales, como los bienes, las cosas necesarias para hacer eficaces las prestaciones que ha de realizar el personal del servicio. Entendidos como aquellos que constituyen las organizaciones adecuadas de personal técnico capaz de aplicar, con la máxima eficacia del servicio, los medios de que al efecto dispone empleando los procedimientos administrativos del caso.

Ahora bien, analizando las características de los servicios públicos que los diferentes tratadistas les atribuyen, podemos establecer en común las siguientes:

- a) Constituyen una actividad técnica de la administración pública.
- b) Puede ser realizados en forma directa o indirecta.
- c) Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- d) Carecen de propósitos de lucro.
- e) Su régimen especial lo rige el derecho público.
- f) Satisfacen necesidades colectivas.
- g) Son consecuencia de la vida comunitaria.
- h) Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
- i) Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.
- j) Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficios inmediatos.

Estas son las características que deben observarse en la prestación de un servicio público, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal; sin embargo, dadas las condiciones financieras y políticas de los municipios, no siempre se puede llegar a cumplirlas.

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

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

- Satisfacen necesidades colectivas.
- Son consecuencia de la vida comunitaria.
- Se prestan dentro de una circunscripción geográfica determinada.
- Se basan en normas específicas elaboradas por el sector público.

- Requieren la participación comunitaria, en tanto que son los beneficios inmediatos.

Estas son las características que deben observarse en la prestación de un servicio público, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal; sin embargo, dadas las condiciones financieras y políticas de los municipios, no siempre se puede llegar a cumplirlas.

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

- Generalidad: este principio se refiere a que todo habitante del territorio (federal, estatal o municipal) tiene el derecho de recibir el servicio, siempre y cuando se apege a la normatividad aplicable.

- Uniformidad o igualdad: consiste en que la prestación del servicio debe de ser la misma para todos los usuarios sin distinciones.

- Continuidad: se refiere a que la prestación del servicio público no debe interrumpirse.

- Legalidad: consiste en que los servicios públicos que se presten, se deben ajustar a la normalidad vigente y la cual se encuentra contenida en las leyes aplicables.

- Obligatoriedad: es el deber que tiene el ente gubernamental de prestar los servicios a su comunidad.

- Persistencia: consiste en que los servicios públicos tienen que atender las necesidades presentes y futuras de la población a la que se atiende.

- Equidad: consiste en la correcta distribución de los costos del mantenimiento o de los servicios entre los usuarios, esto sin que intervenga un interés lucrativo.

- Adaptación: es la capacidad de adecuar la cobertura y calidad de servicio a las necesidades imprevistas o a la reducción de la demanda.

Resulta de gran importancia señalar que, tanto las características enunciadas como los principios señalados y atribuidos a los servicios públicos, deben de ser observados en la prestación de cualquier servicio público. En este sentido, el Estado y en forma particular el municipio debe vigilar su total cumplimiento.

Los servicios públicos se clasifican en categorías, de acuerdo a diferentes criterios. De toda la pluralidad de clasificación existente, asumiremos la citada por Teresita Rendón Huerta y que pertenece al autor Jean Dabin, por ser ésta la consideraba como de mayor precisión y rigor técnico.

De ésta manera tenemos, que este autor encuadra en tres grandes categorías las actividades que reúnen las características del servicio público, que son:

- a) Servicios de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada.
- b) Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales.

Así tenemos servicios de gobierno propiamente dicho o jurídicos, que son necesarios para el ejercicio de la función gubernamental, que consiste en dar órdenes y hacer reinar el derecho, y que se dividen de acuerdo a la tradicional repartición de poderes, en legislativos, administrativos y judiciales; servicios de ayuda y de suplencia a la iniciativa privada; y servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales, tanto en personal como en recursos materiales, especialmente patrimoniales y financieros.

Esta clasificación puede aceptarse, ya que coincide con las formas de realización del bien público temporal.

El municipio es un ente responsable de brindar un adecuado servicio público; y sí a esto le sumamos las diferentes actividades que encuadran diferentes servicios públicos que tiene que otorgar a su población; inferimos pues, que el impacto social, se da en función de la cobertura y calidad con que se brinden los servicios públicos, los cuales representan indicadores del nivel de bienestar social de la comunidad que recibe los servicios.

En cuanto al impacto político que el municipio tiene, está determinado por la elevación de la calidad de vida de la población el cual repercutirá en el apoyo hacia las autoridades y el respaldo a sus decisiones.

Los municipios como ya mencionamos, actúan en un marco de acciones en las que el Estado descarga sus recursos, para que éstos, lleven a cabo los servicios públicos; que en todos los casos, resultan agotadores, es decir, algunos municipios no pueden realizarlos con cabalidad; puesto que la carga de trabajo en muchas de las ocasiones, los rebasa.

De igual manera, los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

A continuación haremos una breve explicación de cada uno de los servicios públicos:

1. Agua potable y alcantarillado: de manera general, este servicio es prestado en un gran número de casos por los organismos operadores estatales de agua potable.

Este servicio se integra por dos funciones básicas: proveer agua en condiciones adecuadas para su uso y consumo; y el alejamiento de las aguas de desecho al canal de desagüe o a los lugares apropiados para su tratamiento. (12)

Ligado a este servicio de agua potable, como complemento de éste, vamos a encontrar el servicio de alcantarillado, el cual es el sistema de ductos que recogen las aguas negras y las que las precipitaciones pluviales (13).

La problemática en la prestación de este servicio es, que el: costo se paga con las prestaciones de los usuarios; el cual resulta ser una recaudación muy baja, debió a que no se cuenta con adecuados sistemas de medición y las tarifas no están actualizadas. Generalmente el drenaje y el alcantarillado no se cobra a los usuarios.

2. Alumbrado Público: la prestación de este servicio se complica por el elevado costo de su instalación y mantenimiento, este aspecto afecta a la capacidad financiera de los Ayuntamientos.

El alumbrado público es considerado como un elemento básico e indispensable, en las nuevas áreas urbanas. Uno de los éxitos alcanzados en la prestación de este servicio es la incorporación de innovaciones tecnológicas, reportando una importante reducción de costo y una mayor eficacia en su prestación.

3. Limpia: este servicio público es el que traducimos en lo que conocemos como el aseo de la vía pública y demás lugares en que se desarrollan actividades comunitarias, esto con el fin de evitar la proliferación de focos infecciosos y el mal aspecto que causa la basura.

Las actividades con las que el Ayuntamiento realiza el servicio de limpia son:

3.1. Limpieza de la vía pública: calles, avenidas, plazas, jardines, parques, mercados, caminos y demás áreas públicas.

3.2. Recolección de basura: desperdicios provenientes del desarrollo de las actividades domésticas, industrial y comercial de la población.

3.3. Traslado de la basura a lugares destinados a ello para su aprovechamiento o destino final.

3.4. Procesamiento de los desechos sólidos.

3.5. Incineramiento o empleo de rellenos solitarios; cuando no se pueden industrializar la basura.

4. El servicio de mercados y centrales de abasto: tanto las centrales de abasto como los mercados públicos, constituyen obra de equipamiento urbano destinadas a la actividad comercial. El mercado es el ámbito económico donde se enfrentan la oferta y la demanda para fijar un precio.

5. Panteones: son aquellos lugares destinados a los servicios funerarios, que contemplan: inhumación, exhumación y cremación de cadáveres. Concretamente este servicio público consiste en la regulación, vigilancia, mantenimiento y

conservación de las áreas destinadas para su prestación. Esto es, que corresponde a los Ayuntamientos efectuar el mantenimiento, conserva y vigilancia de los panteones municipales; así como el extender permisos para inhumación, exhumación y cremación.

El problema que presenta generalmente la prestación de este servicio es de carácter de deficitario.

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

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

Este servicio consiste, en realizar la matanza de los animales; vigilar que los animales para sacrificio no estén enfermos, que la carne en canal se maneje de manera higiénica, incinerar los animales enfermos, mantener los corrales para los animales vivos en condiciones salubres, distribuir la carne y realizar acciones de conservación y mantenimiento de todas sus instalaciones en general.

7. Calles, parques y jardines: este servicio es una de las formas de apoyo para el desarrollo urbano municipal, contemplando el trazo, diseño y alineación de las vías de acceso y tránsito que integran en sistema de vialidad y tráfico, de vehículos y peatones, además de su construcción, mantenimiento, ampliación y embellecimiento de acuerdo con las necesidades de cada comunidad.

A este servicio, se suman las obras de guarniciones y banquetas, empedrados y edificación de glorietas, los que están vinculados al sistema integral de planeación urbana.

Los parques y jardines, permiten a las localidades contar con áreas verdes o centros de exparcimiento y convivencia social, constituyendo verdaderos centros cívicos, los cuales son punto de cohesión de las comunidades.

8. Seguridad pública y tránsito: la seguridad es la garantía que otorga el municipio a sus habitantes para evitar o prevenir los delitos y mantener el orden público, la paz y la tranquilidad.

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

Por lo que se refiere a la forma de prestación de los servicios públicos municipales: ésta puede ser directa o municipalizada y concesionada.

Las formas de prestación de los servicios públicos, conforme a las cuales se puede satisfacer la necesidad colectiva básica, son los modos o los procedimientos a través de los cuales se realiza la actividad estatal o particular destinada a cumplir la necesidad (14).

Los servicios públicos pueden estar a cargo de la Administración Pública Federal, Local o Municipal, en sus sectores central o paraestatal.

De acuerdo con el Maestro Fernando Garrido Falla, la prestación directa, se basa en la participación más o menos propia de la administración en la gestión de la actividad o servicio y puede clasificarse de la siguiente manera:

a) Gestión indiferenciada: la gestión indiferenciada sin órgano especial, es aplicable a los servicios de asistencia y a los económicos. La actividad de la administración pública se realiza a través de los órganos ordinarios que constituyen la burocracia administrativa.

b) Establecimiento o empresa propia sin personalidad: la presente forma de administración está caracterizada por la existencia de un principio de diferenciación que termina la aparición de unos órganos de gestión distintos a los encuadrados en la organización burocrática, no obstante que se realice una actividad directamente imputable a la administración pública. Tratándose en este caso de empresas y establecimientos sin personalidad jurídica propia. Cuando la personificación se produce, aparece la descentralización por servicio y las empresas nacionales en forma de sociedad de derecho privado.

c) Servicio público personificado: se refiere a que, la tendencia descentralizadora que se produjo en el plano de las relaciones 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 ellas, encontró replica en el seno mismo de cada una de estas administraciones, que vinieron así a disgregarse institucionalmente en una pluralidad de personas jurídicas.

d) Forma de sociedad privada: esta forma de gestión es aplicable tanto a la explotación de auténticos servicios públicos como a las actividades que asume la administración con fines fiscales.

Aquí no estamos frente a un organismo administrativo, sino frente a una sociedad de la que es propietario un ente público, podemos entender como cualquier relación entre un propietario y la cosa que le pertenece.

En realidad podemos afirmar que sólo existen dos formas de prestación de los servicios públicos; que son, la directa o municipalizada y la concesionada. En la forma directa quedan incluidos aquéllos supuestos en que el Estado constituye entes subordinados jurídicamente al mismo, con autonomía funcional para la prestación de un determinado servicio. En cuanto a la forma concesionada, encontramos a diferencia de la anterior, la intervención de los particulares a quienes se confía temporalmente, la ejecución del servicio público.

Entre las modalidades o formas para llevar a cabo la prestación de los servicios públicos en la esfera municipal, tenemos como generalmente aceptadas en el derecho administrativo, la forma directa, que recibe también el nombre de municipalización y la de concesión.

La forma de prestar el servicio público, y que es la que a nosotros nos interesa, es la relativa a la concesión. Podemos definir la concesión como un acto jurídico administrativo de naturaleza mixta 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 este último, a través de la posibilidad que la Administración Pública

le otorga al particular el derecho de prestar un servicio público o explotar un bien del Estado, dentro de los límites y condiciones que la ley establezca.

El concepto de concesión, es amplio comprendiendo cualquier disposición que sirva para ampliar la esfera jurídica de los particulares, confiriéndoles ventajas jurídicas de manera directa e inmediata. En esencia, la concesión hace nacer en el particular un derecho el que no disponía con anterioridad.

Con la concesión de los servicios públicos se da el derecho a los particulares que, a su propio riesgo emplean capitales propios en empresas comerciales o industriales mediante los cuales sirven al interés público. Debemos tener también en cuenta que el ejercicio privado basado en una concesión se presenta necesariamente como ejercicio de servicios públicos, no de tareas o funciones administrativas.

Algunos autores en derecho administrativo consideran que la concesión no es un acto, sino un procedimiento, por el cual una persona pública llamada autoridad concedente, confía a una persona física o moral llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público, bajo el control de la autoridad concedente, mediante la remuneración que consiste habitualmente, en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio prestado.

Podemos señalar que en realidad no existe una adecuada reglamentación federal, estatal o municipal, que nos permita precisar cuántos y cuáles servicios públicos pueden ser objeto de concesión. Sólo por exclusión y tomando como punto de partida los preceptos establecidos en nuestra Constitución Federal, es posible deducir cuando puede confiarse a un particular, la referida gestión.

En la práctica los convenios Municipio – Estado son instrumentos administrativos para la coordinación y colaboración entre los Ayuntamientos y el Gobierno Estatal. El alcance del convenio en materia de prestación de servicios varía en función del grado de transferencia propuesto por el Ayuntamiento y las características de cada servicio en particular, sobre todo por los procesos técnicos.

Esta alternativa de prestación tiene su fundamento en la propia Constitución Política que, asumiendo un gobierno republicano y federal, posibilita a las

entidades federativas la realización de convenios con sus Municipios para cumplir la necesaria prestación de los servicios públicos, además de que las Constituciones locales contemplan esta alternativa de prestación (15).

Ahora por lo que se refiere al marco jurídico del Municipio en México, abarca los ordenamientos jurídicos que regulan la prestación de los servicios públicos municipales corresponden a los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal.

En el ámbito federal, se considera primordialmente a la Constitución Política Federal, en el Artículo 115 y otras leyes del orden federal de aplicación a nivel municipal.

De acuerdo con la fracción tercera del Artículo 115 Constitucional se enuncian como servicio a cargo de los municipios, los ya mencionados, que son: “Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”(15)

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

El Artículo 115 Constitucional otorga la potestad al Municipio para crear, transformar y prestar los servicios públicos. Esta potestad se integra por las facultades constitutivas, normativas, administrativas y coactivas, que consisten en:

1. Facultad Constitutiva: los Ayuntamientos tienen la capacidad de establecer, organizar, modificar o suprimir los servicios públicos.

2. Facultad Normativa: el órgano de gobierno municipal puede determinar para cada servicio público la modalidad de administración que más convenga a los intereses de la comunidad.

3. Facultad Coactiva: consiste en la capacidad del Ayuntamiento para imponer a los habitantes el cumplimiento de las normas.

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

En el ámbito estatal se considera a la Constitución Estatal y a la Ley , principalmente:

a) Constitución Estatal: en este ordenamiento se reproducen los principios contenidos en el Artículo 115 de la Constitución Federal y se establecen los siguientes lineamientos:

1. Los Ayuntamientos tienen la facultad para expedir y aplicar los reglamentos que sean necesarios para llevar a cabo la gestión municipal.

2. Los Municipios tienen a su cargo los servicios públicos señalados en el Artículo 115 Constitucional además de los que determinen la legislatura local como competencia municipal. En la prestación de estos puede participar el gobierno estatal cuando sea necesario.

3. Los Municipios de un mismo Estado pueden coordinarse para la prestación más eficaz de los servicios municipales.

4. Los Ayuntamientos, mediante convenio, pueden ceder al gobierno del estado la prestación de los servicios municipales que no puedan atender por sí mismos.

b) Ley Orgánica Municipal: esta ley de carácter reglamentario, detalla las disposiciones constitucionales fijando las bases para la organización, funcionamiento y operación de los servicios municipales.

El ámbito municipal se encuentra integrado por el bando municipal y otros reglamentos que se relacionen con los servicios públicos.

c) Bando Municipal: en este documento jurídico se determinan los servicios municipales que cada Ayuntamiento otorga en su jurisdicción, así como las formas de administración que pueden adoptar, señalando los derechos y responsabilidades tanto de los órganos administrativos como de los usuarios.

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

d) Reglamentos Municipales: como su nombre lo indica, reglamento de manera específica la gestión de los servicios públicos en el Municipio. Comúnmente el bando municipal contiene las disposiciones generales para la organización y operación de los servicios públicos; sin embargo sería conveniente que existiera un reglamento para cada ley reglamentaria de cada uno de los servicios públicos.

En otro orden de ideas, es conveniente exponer lo concerniente a la Municipalización, el cual es un proceso descentralizador por el que las corporaciones locales asumen las tareas de producción de bienes y prestación de servicios de índole económica o financiera. Constituye un fenómeno típico de comienzos del Siglo XX, paralelo al auge de las haciendas locales. Pueden encontrarse precedentes en Gran Bretaña en los inicios del Siglo XX, momento en

que una serie de entidades locales asumieron la gestión del suministro de aguas y de los transportes urbanos.

La municipalización en los países capitalistas tiene sus orígenes en:

1. El uso de la vía pública, imprescindible para la prestación de determinados servicios, los cuales, por esta circunstancia, se consideran de competencia municipal y su gestión se atribuye a las entidades locales.

2. La existencia de servicios prestados de manera no satisfactoria por la iniciativa privada. Dejados a la iniciativa privada muchos de los servicios públicos prestados, pueden generar situaciones monopolistas, con el consiguiente efecto sobre los precios y la calidad.

3. La existencia de determinadas actividades que la iniciativa privada no considera rentable. Para financiarlas se recurre generalmente a un sistema mixto de tarifas e impuestos. La forma de explotación de las actividades y servicios municipalizados adopta diversas acepciones, siendo las más usuales la explotación directa, la explotación por parte de una empresa de capital municipal o mixto, y la concesión de la explotación a una empresa privada, previo contrato en el que se fijan las condiciones de precios, nivel de servicios y duración de la misma. Los servicios objeto de municipalización pueden ser muy amplios y se hallan en función de la ideología de los partidos políticos dominantes.

Por lo que se refiere a la figura de la concesión administrativa en el nivel municipal, tenemos que revisar a esta figura jurídica a fin de explicarla en su contexto municipal.

Un aspecto importante que debemos puntualizar de manera muy especial, es que en ocasiones el Estado, por alguna causa, no puede prestar todos los servicios, por lo que tendrá que realizarlo en forma indirecta, a través de la encomienda a una persona ajena a la administración, para que la realice, contando con una autorización, a la que se le conoce como concesión.

Como el estado y en su caso, los Ayuntamientos tienen el deber de prestar los servicios públicos a los habitantes de su territorio, al no poderlos prestar por

cualquier razón, los encomienda a un particular, por medio de la concesión; sin que esto signifique que se modificará su carácter administrativo respecto del servicio encomendado al particular.

La concesión administrativa es el medio más eficaz, dentro de nuestro Estado moderno, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de recursos, que la administración pública no está en condiciones de desarrollar, ya sea por incosteabilidad económica, por impedimentos organizacionales propios o por inconveniencia política.

La concesión es una figura generadora de empleos y por ende, estimula el fomento de la riqueza nacional, al mismo tiempo que refleja una actitud económicamente sana, ya que el Estado podrá dirigir sus recursos económicos hacia otros proyectos o planes prioritarios, y dejar a los particulares que cubran con su propio esfuerzo, ciertas áreas de servicio o de explotación de riquezas nacionales.

Es conveniente revisar los diferentes conceptos sobre el término de concesión, por lo que comenzaremos con:

André de Laubadere la define como “un procedimiento que permite a la administración conferir ciertos derechos a un particular en condiciones que implican frecuentemente un acuerdo contractual y la imposición de determinadas cargas”(16).

Para el Maestro Serra Rojas, la concesión es “un acto administrativo por medio del cual, la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones, y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial”(17).

Por lo que se refiere a la concesión como Acto Administrativo nos referiremos al concepto de Miguel Acosta Romero: “la concesión constituye un acto administrativo discrecional, del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de la concesión”(18).

Para Cano Melendez la Concesión es “un acto administrativo público, por medio del cual, el Estado llamado concedente, faculta al particular, llamado concesionario, para que administre y explote en su provecho, en forma regular y continúa, pero por tiempo determinado, bienes de dominio público o servicios públicos, en vista de la necesidad de satisfacer un interés colectivo, mediante una ley preconcebida y un contrato formulado entre las partes”(19).

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

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

Por lo tanto, la concesión es un acto de la Administración Pública, de carácter discrecional que otorga en favor de personas o empresas, el derecho de hacer uso de un bien propiedad del Estado o prestar un servicio, ajustándose a las normas de derecho público referidas a la actividad concesionada.

Entonces resultan las características básicas de la concesión que son:

a) **Carácter exclusivo:** se refiere a la exclusividad del titular de la administración sobre cierta esfera de actuación. De tal manera que la concesión no altera esta situación de competencia y dominio, ya que sólo realiza el traslado de facultades en cuanto a la gestión o explotación de una actividad pública o aprovechamiento de un bien.

b) **Carácter constitutivo:** la concesión adquiere este carácter en cuanto a que es un acto jurídico que crea nuevas relaciones o situaciones jurídicas. Es un acto generador de derechos y obligaciones.

c) **Control de la administración concedente:** la administración pública que otorga la concesión, en virtud de la titularidad originaria, conserva las facultades que le permiten asegurar el fiel cumplimiento del servicio público con base y apego a la ley que le asignó esa esfera de competencia. Esta característica es la más importante de la concesión de los servicios públicos, puesto que significa que la transferencia que se hace al particular no es sobre la titularidad del servicio, ya que ésta pertenece a la administración pública, sino que se refiere a la gestión o explotación de los mismos. Por lo tanto, la titularidad que adquiere el concesionario es simplemente como gestora.

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

Después de analizar las características de la concesión, podemos precisar los elementos de la misma, los cuales son:

1. **Subjetivos:** la titularidad de la concesión sólo tiene relación con la administración pública concedente; sin embargo, de acuerdo con lo que ya hemos expuesto, resulta evidente que en la concesión de servicios públicos su relación es también con el usuario del servicio. En este sentido, en la concesión participan tres sujetos básicamente: la Autoridad Concedente, el Concesionario y los usuarios. Por consiguiente el concesionario, debe cumplir con los principios aplicables a los servicios públicos que son generalidad, uniformidad, continuidad, legalidad, persistencia, equidad, adaptación y obligatoriedad.

2. **Objetivos:** en éstos encontramos a los siguientes:

2.1. Materia de la Concesión: se concede una esfera de acción que originariamente corresponde a la administración pública. La teoría señala que la concesión puede ser en materia de servicios públicos o bienes de dominio público.

Sin embargo, en nuestro país, conforme a nuestra Constitución Federal, en su Artículo 28, sólo reconoce la posibilidad de dos tipos de concesión: que se refieren a la prestación de servicios públicos y para la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del Estado.

2.2. Capacidad Jurídica: se refiere a las limitaciones y requisitos que el Estado impone a las personas interesadas en obtener una concesión. Por ejemplo: ser mayor de edad, no ser funcionario de la administración concedente, entre otros.

2.3. Capacidad Técnica: se consideran dos aspectos a saber: el personal que se refiere a que el concesionario por sí o el personal que intervendrá en la concesión, deberán contar con los conocimientos técnicos indispensables para desarrollar la actividad concedida. El aspecto material, es que el concesionario debe contar con los bienes necesarios para realizar las actividades que implique la concesión. Es decir, contar con los bienes muebles e inmuebles.

2.4. Capacidad Financiera: la persona titular de la concesión debe contar con el capital necesario para cubrir los gastos que se originen de la realización de la actividad concedida, ya sea para adquirir material, equipo o pagar personal. Para el aseguramiento de la capacidad financiera del concesionario, la administración pública solicita la constitución de depósitos en efectivo o fianzas.

2.5. Procedimiento: el particular interesado debe presentar una solicitud que debe cumplir todos los requisitos establecidos en las disposiciones legales aplicables. La autoridad administrativa evalúa si el solicitante cuenta con la capacidad jurídica, técnica y financiera y demás requisitos. En caso de que la decisión sea en sentido positivo se le notificará al particular interesado y se formalizará el acto mediante un título de concesión.

2.6. Régimen Jurídico: el aplicable a la concesión se integra por el conjunto de normas contenidas en leyes, reglamentos, decretos, circulares y acuerdos. Estas

normas regulan las relaciones entre la administración y el concesionario y fijan las bases sobre las cuales operará la concesión.

2.7. Derechos: a través de la concesión, el particular titular de ella, adquiere derechos que le corresponden de manera personal. Es decir, la concesión amplía el ámbito patrimonial del concesionario a la vez que desarrolle el rendimiento de sus inversiones. Constituye el incentivo que inclina al particular a involucrarse en la concesión.

2.8. Obligaciones: el concesionario tiene la obligación de ejercer por sí los derechos derivados de la concesión; no transferir, enajenar o gravar tales derechos sin la aprobación de la autoridad concedente; contar con los recursos materiales, financieros y humanos para desarrollar adecuadamente la actividad concedida; no ceder, traspasar o gravar los bienes involucrados en la concesión sin la autorización de la autoridad; efectuar las obras requeridas para dar cumplimiento a la concesión, y cumplir con la actividad concedida apegándose a las disposiciones legales aplicables.

2.9. Plazo de la Concesión: éstas se otorgan por un plazo determinado durante el cual el concesionario ejerce los derechos y debe cumplir con las obligaciones derivados de la concesión. No todas las concesiones se otorgan por un mismo plazo, incluso algunas no tienen plazo determinado. Sin embargo aunque el plazo no esté definido no significa que la concesión sea perpetua. El plazo de la concesión depende de la materia concesionada y otras limitaciones que establezca el marco jurídico aplicable.

Una vez analizados los elementos involucrados en la concesión, podemos estar en condiciones de explicar la naturaleza jurídica de la concesión administrativa, por lo que el Maestro Miguel Acosta Romero afirma que ésta varía en función de las tendencias de la actividad del Estado. En un Estado liberal la concesión aparecerá como un contrato mediante el cual se entrega a un particular determinados privilegios; en un Estado intervencionalista la concesión será un acto administrativo(20).

En este sentido, consideramos, se recurrirá mayormente a la concesión cuando se rijan la actividad estatal por los postulados del Estado liberal.

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

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

Esta postura contractual señala que la concesión se finca en un acuerdo de voluntades: la del Estado y la del Particular. Se formaliza a través de un contrato celebrado entre la administración pública y el particular concesionario, por medio del cual se encarga a este último la gestión de un servicio público, la ejecución de una obra o la explotación o aprovechamiento de un bien de dominio público. El concesionario obtiene por ello algunas ventajas de índole económico. La concesión se maneja así como un contrato de derecho público o contrato administrativo.

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

En conclusión, podemos afirmar que en la figura de la concesión se presenta una situación bilateral que se asemeja al vínculo contractual, pero el modo de crear tal vinculación no es el acuerdo de voluntades en el que se sustenta el contrato, sino un acto administrativo unilateral. Miguel Acosta Romero es uno de los principales defensores de esta corriente (21).

Ahora bien, existe otra corriente doctrinal, que explica, que la naturaleza jurídica de la concesión corresponde a la de un acto mixto; es decir, en parte contractual y en parte unilateral. Existe una situación reglamentaria a la que debe apegarse el concesionario respecto a la organización y funcionamiento del servicio, conservación y vigilancia, y que podrá ser modificada de manera unilateral por la administración que concesionó. Existe, además, otra situación contractual que se refiere al aspecto financiero o económico de la explotación del bien o servicio concedido y que es aplicable estrictamente a la relación del concesionario con la administración pública (22).

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

Para completar el estudio de la figura de la concesión, tenemos que explicar las causas de terminación de la concesión, las cuales son:

a) Cumplimiento del plazo: esto sucede cuando el periodo otorgado para el aprovechamiento de la concesión vence, aunque en algunos casos ésta podrá prorrogarse mediante un nuevo acto administrativo (23). Su efecto más importante es la reversión, la cual comentaremos con posterioridad.

b) Falta u objeto materia de la concesión: se produce cuando se hace imposible la prestación del servicio, o se agotan los recursos naturales destinados a la explotación.

c) Revocación: ésta se refiere a una manifestación unilateral de voluntad de la administración pública, en virtud de la cual se retira del campo jurídico un acto válido y eficaz por un motivo superviniente (24). Procede habiendo modificación del elemento material de las circunstancias de hecho que generaron el acto en cuyo caso, será necesario valorar nuevamente, en función del interés público cuya custodia está encargada a la administración.

Es importante fijar los límites de la revocación, considerando lo peligroso que resulta dejarlo como un poder discrecional en manos del Estado, según su

apreciación subjetiva del interés general. Conforme a la doctrina, se consideran dos restricciones muy claras a la potestad de revocación:

1. Cuando el acto administrativo que se pretende revocar ha servido de base a una sentencia judicial. En este caso, debemos considerar como una muralla en contra de la aplicación de la revocación, pues todo el mecanismo jurídico que culmina con una sentencia con fuerza de cosa juzgada, se vería en peligro de quedar sin efectos.

2. Cuando, como consecuencia de la creación del acto administrativo, hayan surgido derechos a favor de terceros. En este caso se trata de proteger los derechos de terceros, adquiridos mediante el acto administrativo.

d) La caducidad: al Estado le interesa la continuidad y regularidad del servicio público o la correcta explotación de los bienes del dominio público. Ante el incumplimiento de las obligaciones del concesionario se aplican medidas varias, entre las que se encuentra la caducidad.

La caducidad es una sanción de orden público, que se considera inherente a la concesión misma y que nunca podrá dejar de existir, si se considera que está de por medio un interés colectivo (25).

e) La rescisión: es el acto mediante el cual, las partes del contrato, lo dan por terminado, si la otra incurre en el incumplimiento de sus obligaciones por lo que sólo operará esta causa de terminación en aquellos casos esporádicos de contratos de concesión.

f) El Rescate: es un acto administrativo, mediante el cual, la autoridad administrativa, recupera los bienes que había concesionado previamente, por causas de utilidad pública. La mayoría de los doctrinarios coinciden que, en este caso el Estado debe indemnizar al concesionario por las inversiones que hubiera efectuado.

En el rescate la transferencia a la administración concedente del bien o servicio público concesionado, opera mediante un acto de poder y antes del vencimiento del plazo, de la concesión, es por esto que la indemnización debe abarcar los

beneficios dejados de percibir durante el tiempo que reste para completar el plazo de la concesión.

La declaratoria de rescate hará que los bienes materia de la concesión, vuelvan de pleno derecho desde la fecha de la declaratoria a la posesión, control y administración del Gobierno Federal, y que integren al patrimonio de la Nación, los bienes, equipos e instalaciones destinados, directa e indirectamente, a los fines de la concesión. Podrá autorizarse el concesionario a retirar y disponer de los bienes, equipos e instalaciones de su propiedad afectos a la concesión, cuando los mismos no fueran utilizados por el Gobierno Federal y puedan ser aprovechados por el concesionario; pero en este caso, su valor real actual no se incluirá en el monto de la indemnización (26).

g) La reversión: es inherente a la naturaleza jurídica de la concesión el que este sea un acto de carácter temporal, en cierto modo, sujeto siempre a la modalidad término extintivo.

Es lógico suponer que en el desarrollo de las actividades que intervienen en el acto de la concesión, la persona del concesionario trate de obtener los máximos beneficios respecto de los bienes que han sido aplicados para el logro de las finalidades determinantes de la concesión misma, pero también es elemental suponer que en el instante en que la concesión se extinga por vencimiento o expiración del término para el cual fue otorgada, el Estado trate de retener para sí, todos o algunos de los bienes afectos a la concesión, y esta facultad del Poder Público vendría a ser una modalidad del acto jurídico de la concesión, es decir, que de acuerdo con el pensamiento del Maestro Gabino Fraga: "como el plazo señalado para la duración de la concesión, está fijado para que el concesionario recupere sus inversiones, es un principio admitido casi universalmente, el de que a la expiración de dicho plazo, el Estado pasa a ser propietario de todas las instalaciones y obras efectuadas en virtud del llamado derecho de reversión"(27).

La síntesis de lo antes mencionado, nos lleva a la conclusión relativa de sostener que la reversión es una institución jurídica que opera como modalidad y efecto en las concesiones y que consiste en el derecho que tiene el Estado de

apropiarse de todos los bienes afectos a la concesión en el momento en que ésta concluya su término.

h) La quiebra del concesionario: esta es otra de las formas de terminación de las concesiones y se estima que en estos casos, las autoridades, si se trata de la prestación de servicios públicos de gran trascendencia para la colectividad, deben asegurar la continuidad de los mismos, haciéndose cargo de la prestación para evitar una crisis (13).

Con base a lo antes expuesto, podemos afirmar que la concepción de esta figura jurídica ha variado con el tiempo y en función de la corriente económica predominante en cada país. Así, encuentra un campo más propicio en los Estados liberales, que en los intervencionistas.

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

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

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

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

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

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

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

Citas Bibliográficas:

1. Cit. Por Rubén Geraldo Venegas; Régimen Constitucional de los Municipios y exámenes del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus miembros; Editorial CIDE, México 1988; página 19.
2. Ibid. Página 22.
3. Rendón Huerta Barrera, Teresita; Derecho Municipal. Editorial Porrúa, Primera Edición. México 1985. Página 13.
4. Quintana Roldán, Carlos F; Derecho Municipal; Editorial Porrúa. México 1990. Páginas 168 y 169.
5. INAP-BANOBRAS, Manual de Administración Municipal. Editorial INAP. México 1989. Página 38.
6. Rendón Huerta Barrera, Teresita; Ob. Cit. Página 14
7. Fraga Gabino; Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1973, pág. 249.
8. Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo, Tomo I. Editorial Porrúa. México 1977, página 106.
9. Fernández Ruíz Miguel; El Estado Empresario. Editorial Porrúa. México 1989, página 216.
10. Acosta Romero Miguel; La Transformación de la Administración Pública en la Reforma Municipal Constitucional. Editorial Porrúa. México 1989, página 470.
11. INAP – BANOBRAS. ob.cit. Página 73.
12. Rendón Huerta Barrera, Teresita; ob. cit; pág. 234.
13. Acosta Romero, Miguel; ob. cit; pág. 376.
- 14.**
- 15.**

16. Cit. Por Castañeda Castañeda, Angilberto: “Comentarios respecto del concepto y naturaleza jurídica de la concesión”. El Régimen Jurídico de la Concesión en México. Editorial INDETEC. México 1993, pág. 128.

17. Serra Rojas, Andrés; Ob. Cit. pág. 219

18. Acosta Romero, Miguel: Oc. Cit. pág. 470

19. Revista del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, “Estudios sobre la concesión administrativa y su definición”, año I. Tomo I, Guanajuato. México, pág. 54

20. Acosta Romero, Miguel; Ob. Cit; pág. 466.

21. Ibid, pág. 469 – 470.

22. Fraga, Gabino; Ob. Cit. pág. 245.

23. Acosta Romero, Miguel; ob. cit; pág. 493.

24. Ibid. Pág. 494.

25. Ibid. Pág. 496.

26. Ibid. Pág. 498.

27. Fraga, Gabino; Ob. Cit. Pág. 249.

28. Ibid. Pág. 251.