

INDICE

	PAG.		PAG.
PRESENTACION	1	3. IDENTIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	10
INTRODUCCION	2	4. PRINCIPIOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.....	12
1. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	3	A. Igualdad	12
2. MARCO JURIDICO.....	4	B. Permanencia	13
A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	5	C. Adecuación	13
B. Constitución Política del Estado.....	7	5. ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	14
C. Ley Orgánica Municipal.....	8	A. Organo Responsable.....	14
D. Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.....	9	B. Personal Competente.....	17
		C. Equipo, Maquinaria y Herramientas	18

	PAG.		PAG.
6. FORMAS DE ADMINISTRACION.	19	7. FORMAS DE FINANCIAMIENTO..	27
A. Administración Directa.....	20	A. Cuotas y Tarifas.....	28
B. Concesión	21	B. Créditos	29
C. Colaboración	23	C. Subsidios	30
D. Convenios Estado-Municipio.....	24		
E. Asociación Intermunicipal.....	26		

PRESENTACION

EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, A TRAVES DE SU CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL Y CON EL VALIOSO APOYO DEL INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACION DE LOS ADULTOS, HA EMPRENDIDO LA TAREA DE ELABORAR UNA SERIE DE GUIAS TECNICAS SOBRE LOS DIFERENTES ASPECTOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL, CON EL OBJETO DE PROPORCIONAR A LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES UN CONJUNTO DE DOCUMENTOS QUE PUEDAN UTILIZAR COMO MATERIAL DE APOYO, ORIENTACION Y CONSULTA PARA EL MEJOR DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.

COMO UNA APORTACION AL PROCESO DEL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL SE HA ELABORADO LA PRESENTE GUIA TECNICA DENOMINADA *LA ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES*, QUE TIENE COMO PROPOSITO FUNDAMENTAL APOYAR LA ACCION DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LA ADMINISTRACION Y PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS, YA QUE ESTA ES UNA FUNCION QUE DEBE ATENDER PRIORITARIAMENTE PARA CUBRIR LAS NECESIDADES MAS INMEDIATAS DE LA COMUNIDAD.

INTRODUCCION

En el texto del nuevo artículo 115 constitucional, en la fracción III, se establecen los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios y se determina que la prestación de éstos es una obligación para los ayuntamientos.

Ante esta situación y en virtud de las nuevas responsabilidades a cumplir por todos los ayuntamientos del país, esta guía contiene elementos básicos que deberán ser considerados en la operación de los servicios públicos municipales, como son: el marco jurídico para la prestación de los servicios públicos, la identificación de los servicios públicos que requiere la comunidad, los principios que deberán observarse y los elementos necesarios para su mejor prestación, así como también algunas de las formas de administración y financiamiento de dichos servicios.

Para mayor utilidad y mejor aplicación de esta guía, se recomienda consultar la legislación vigente en cada entidad federativa en materia de servicios públicos y tomar en cuenta las condiciones sociales, económicas, financieras y administrativas del municipio.

1. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continúa, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. Son ejemplos de servicios públicos: agua potable, alcantarillado, mercados, panteones, rastros, calles, parques y transportes.

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

Por lo tanto, es recomendable que las autoridades municipales promuevan el establecimiento de servicios públicos en el territorio municipal, es decir, en las cabeceras municipales y en las demás localidades de su jurisdicción.

2. MARCO JURIDICO

La prestación de los servicios públicos municipales como responsabilidad del ayuntamiento está señalada en las siguientes disposiciones jurídicas:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado.
- Ley Orgánica Municipal o Código Municipal.
- Reglamentos Municipales de Servicios Públicos.

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 115, fracción III, de la carta magna señala que:

“Los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a. Agua potable y alcantarillado,
- b. Alumbrado público,
- c. Limpia,
- d. Mercados y centrales de abasto,
- e. Panteones,

6

- f. Rastro,
- g. Calles, parques y jardines,
- h. Seguridad pública y tránsito, e
- i. Los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como de su capacidad administrativa y financiera.

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

De este ordenamiento se destaca la posibilidad de que los estados, previo acuerdo de las legislaturas locales, pueden participar con los municipios en la prestación de los servicios públicos; así también se prevé que los municipios de un mismo estado pueden asociarse o coordinarse para el mismo propósito.

B. Constitución Política del Estado

En la parte dedicada al municipio libre, la Constitución Política del Estado establece que las leyes orgánicas municipales determinarán los servicios públicos que serán competencia de la administración municipal, siendo éstos los mismos que establece la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto no significa que sean los únicos servicios que el ayuntamiento deba tener a su cargo, pero sí son los que se deben atender prioritariamente en un centro de población.

Las constituciones locales consideran también la facultad de los estados para celebrar convenios con los municipios, para asumir la prestación de los servicios públicos municipales y señalan las bases que deberán ser observadas en estos casos.

C. Ley Orgánica Municipal

En esta ley se enumeran aquellos servicios de carácter público municipal, determinados en la fracción III del artículo 115 constitucional y se establecen las bases para su organización y funcionamiento.

En algunos estados, las leyes orgánicas municipales, además de contemplar los servicios públicos señalados en el artículo 115 constitucional, incluyen los siguientes:

- Estacionamientos,
- Centros deportivos,
- Transportes,
- Servicio médico de urgencias,
- Registro civil,
- Obras de ornato,
- Asistencia social,
- Conservación de poblados.

Así como aquellos otros que el congreso del estado determine de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y territoriales de los municipios y con su capacidad administrativa y financiera.

D. Reglamentos Municipales de Servicios Públicos

En estos reglamentos se declaran de utilidad pública e interés social los servicios públicos en cuanto a su funcionamiento, uso y aprovechamiento. Por tal razón, las autoridades municipales y la comunidad deben procurar el funcionamiento adecuado de los servicios, al igual que un mantenimiento constante de éstos.

Los aspectos que contienen estos reglamentos son:

- La determinación de la dependencia ú órgano responsable de proporcionar los servicios públicos.
- Los derechos, obligaciones y responsabilidades de los usuarios.
- Los términos y condiciones en que se proporcionará el servicio y por las que puede ser interrumpido.
- Las causas que provocan las infracciones y sanciones para quienes no observen estos reglamentos.

3. IDENTIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

La identificación de los servicios públicos consiste en que las autoridades municipales conozcan aquellos servicios que realmente necesita la comunidad.

Para ello se deben considerar los siguientes factores:

- El tipo de servicios que se requieren, reconociendo aquellos que son más urgentes.
- Las necesidades reales que la comunidad del municipio manifiesta de dicho servicio, para calcular la magnitud de su prestación.
- El crecimiento urbano municipal.
- El estudio del costo del equipo necesario y su mantenimiento.
- El estudio de las fuentes de financiamiento para cubrir los costos del servicio.
- El análisis de la capacidad del ayuntamiento para financiar y mantener en buen funcionamiento el servicio público.

- La relación del ayuntamiento con asesores técnicos ya sea del gobierno del estado o de instituciones especializadas en servicios públicos.
- La revisión y consulta periódica de los planes y programas de desarrollo urbano, estatales y municipales y demás documentos normativos que se refieran a los servicios públicos.

Una vez que hayan sido consideradas todas las posibles provisiones para establecer un servicio público, es recomendable que su prestación se incluya en el programa de gobierno del ayuntamiento y que se establezcan las relaciones necesarias con las autoridades estatales, para solicitar apoyo en caso de enfrentar carencia de recursos.

4. PRINCIPIOS DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Existen ciertos principios que las autoridades municipales deberán tomar en cuenta para prestar los servicios públicos a la comunidad y son los siguientes:

- Igualdad.
- Permanencia.
- Adecuación.

A. Igualdad

Este principio significa que un servicio se debe proporcionar a todos los integrantes de la comunidad, sin incurrir en distinciones, favoritismos ni discriminaciones; es decir, el servicio público debe representar un beneficio colectivo.

De acuerdo a este principio, los servicios públicos se deben prestar en igualdad de condiciones a toda la población del municipio.

B. Permanencia

Esto quiere decir que un servicio público debe ser proporcionado de manera regular y continua, de tal manera que no haya interrupciones en su prestación.

No puede concebirse que un servicio público se otorgue por períodos.

C. Adecuación

La adecuación significa que el servicio público debe responder en cantidad y calidad a las necesidades de los habitantes del municipio.

Por ese motivo se hace indispensable que los órganos responsables de la prestación de servicios públicos cuenten con el equipo, el personal y las instalaciones suficientes para cubrir las demandas que presente la comunidad.

5. ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

La prestación de los servicios públicos implica una ardua tarea de los ayuntamientos, cuya realización va a estar dada en función de los elementos y recursos con los que cuenten.

Los tres principales elementos que intervienen en la administración de un servicio público son:

- Organó administrativo responsable.
- Personal competente.
- Equipo, máquinas y herramientas.

A. Organó Responsable

Tomando en cuenta las formas de administración y financiamiento de los servicios públicos, el ayuntamiento deberá crear un órgano de la administración municipal que sea responsable de la prestación de los servicios públicos y que podrá denominarse dirección, departamento u oficina de servicios públicos.

Esta unidad deberá tener a su cargo las funciones de planeación, organización, operación, vigilancia y mantenimiento de los servicios públicos. Será, además, la responsable de que las concesiones se operen de acuerdo con las condiciones y términos establecidos en el contrato correspondiente y, en el caso de convenios, vigilará que las dependencias del estado que presten servicios públicos en el municipio lo hagan conforme a lo convenido.

Es muy importante que exista esta unidad administrativa, ya que así se organizará y controlará mejor la administración de los servicios públicos; por consiguiente, se logrará un ahorro máximo de gastos de administración y se evitará la dispersión de responsabilidades entre las diversas dependencias de la administración municipal.

Las principales funciones que este órgano administrativo debe realizar son las siguientes:

- Planear y organizar la prestación y administración de los diversos servicios públicos.
- Efectuar la prestación de servicios públicos, tratando de cubrir las necesidades de la comunidad.
- Procurar que la prestación de los servicios públicos se realice conforme a los programas de gobierno municipal y los reglamentos respectivos.
- Vigilar que los pagos de los particulares por el disfrute de un servicio público se cumplan en los montos y plazos señalados por la Ley de Ingresos Municipales.
- Vigilar el uso adecuado de inmuebles y equipo destinado a la prestación de servicios públicos.
- Realizar el mantenimiento y conservación de los edificios y equipos destinados a la prestación de algún servicio público.
- Realizar campañas de concientización para que la población colabore en la conservación y mantenimiento de los servicios públicos.

B. Personal Competente

Es recomendable que en la prestación de un servicio público se cuente con personal calificado, cuyos conocimientos y aptitudes le permitan superar las dificultades y obstáculos derivados del cumplimiento de su trabajo.

La relación permanente que estos servidores públicos deben tener con la comunidad hace necesario que su trabajo tenga que ser lo más eficiente posible; para ello, el adiestramiento y la capacitación son unos de los mejores medios para lograrlo.

Con ese propósito, el ayuntamiento deberá vigilar que el personal se capacite promoviendo su asistencia a cursos o bien, buscando que especialistas y personal calificado proporcionen información y orientación técnica al personal municipal, encargado de los diferentes servicios públicos.

C. Equipo, Maquinaria y Herramientas

Para la prestación de los servicios públicos se requiere de ciertos instrumentos mínimos, como son: equipo, maquinaria y herramientas. La cantidad y calidad de éstos deberá estar en proporción a las condiciones y necesidades del municipio.

Antes de adquirir nuevos instrumentos es conveniente consultar con otros municipios donde se opere con ellos o bien solicitar información a proveedores especializados, para tener conocimiento más preciso de su utilidad y rendimiento de acuerdo a las necesidades reales de cada municipio y de cada servicio público.

El buen cuidado, conservación y mantenimiento del equipo prolonga más su funcionamiento y evita desgastes prematuros en sus mecanismos.

6. FORMAS DE ADMINISTRACION

Para contar con una amplia gama de alternativas que se ajusten a las necesidades propias de los ayuntamientos, las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales prevén las posibles formas de administración de los servicios públicos municipales, siendo éstas:

- Administración directa.
- Concesión.
- Colaboración.
- Convenios estado-municipio.
- Asociación intermunicipal.

A. Administración Directa

Esta forma de administración de los servicios públicos municipales es la máxima expresión de la capacidad técnica y administrativa de los ayuntamientos, ya que significa que éstos, contando con una adecuada planeación, programación, financiamiento y recursos propios, se encarguen directamente de la prestación de un servicio público.

Bajo esta forma de administración, el ayuntamiento deberá girar instrucciones al órgano administrativo responsable de los servicios públicos, para que tome las medidas necesarias para el buen funcionamiento de dichos servicios.

En este caso, el costo de su establecimiento, operación, conservación y mantenimiento debe ser cubierto con recursos municipales.

El ayuntamiento deberá analizar a fondo su capacidad técnica y financiera, para poder determinar la conveniencia de asumir la responsabilidad de la administración directa de algún servicio público municipal.

B. Concesión

La concesión es un contrato en virtud del cual el ayuntamiento transfiere a una persona física o moral, el derecho y la responsabilidad de prestar un servicio público municipal.

Por lo que respecta a esta forma de administración se puede decir que intervienen dos partes: por un lado, las autoridades municipales y, por otro lado, la empresa o persona física que se encargará de proporcionar el servicio público. Generalmente, las concesiones se formalizan mediante la firma de un contrato.

Las condiciones de concesión de servicios públicos deben estar reguladas por las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica Municipal, tales como:

- La determinación clara del servicio que se concesiona.
- La duración de la concesión, las causas de su caducidad y la pérdida de la misma.
- Los impuestos, productos y derechos que se deriven de la concesión.
- La vigilancia concreta que el ayuntamiento realizará durante la prestación del servicio.
- La exposición de los casos en que se declara un servicio como causa de utilidad pública.

Una vez que el ayuntamiento haya concesionado un servicio público tiene la facultad de realizar cambios a los términos de la concesión y puede supervisar y evaluar su funcionamiento, convirtiéndose así en el asesor del concesionario.

En esta forma de administración, el ayuntamiento se concreta a establecer las normas y lineamientos en base a los cuales se otorga la concesión y se regula el funcionamiento del servicio.

Cabe hacer la aclaración de que la forma de organización interna del concesionario para prestar un servicio queda fuera de la administración municipal, afectándola solamente en aquellos casos en que no sean respetados los términos y condiciones de la concesión o no se satisfagan las necesidades colectivas.

C. Colaboración

La prestación de un servicio público por colaboración significa que la comunidad y el ayuntamiento, en coordinación estrecha, contribuyen para el financiamiento, operación, conservación y mantenimiento de un servicio público municipal.

De esta manera se pueden realizar acciones concretas, por ejemplo: el financiamiento compartido del servicio, el trabajo colectivo para la realización de una obra o mantenimiento de un servicio, la vigilancia de su correcto funcionamiento y otras.

Esta forma de administración garantiza en sí misma una activa participación de la comunidad en el cuidado y buen funcionamiento de un servicio público y una conciencia del beneficio que de éste se deriva.

Corresponde a las autoridades municipales: reglamentar la operación de los servicios públicos bajo la forma de colaboración; garantizar una participación constante de los órganos de colaboración comunitaria, mediante un trabajo bien ejecutado y una estrecha coordinación con las autoridades municipales.

D. Convenios Estado-Municipio

Cuando los municipios no tengan los suficientes recursos técnicos y financieros para prestar los servicios públicos, los ayuntamientos podrán celebrar convenios con el gobierno de su estado para llevar a cabo el establecimiento y prestación de los mismos, todo ello de acuerdo a las disposiciones contenidas en la constitución política estatal y en la Ley Orgánica Municipal.

Mediante los convenios el municipio puede transferir, parcial o totalmente, sus facultades para la prestación de un servicio público al gobierno del estado o bien, pueden establecer la participación concurrente del estado y del municipio.

Para celebrar un convenio se deben observar los siguientes requisitos:

- Un acuerdo de cabildo que autorice la firma del convenio entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.
- La certificación del costo de las obras e instalaciones mediante planos, proyectos y presupuestos.
- Que la vigencia del convenio nunca exceda al período legal del ayuntamiento en funciones.
- La autorización del congreso local, previo a la ejecución del convenio, según sea el caso.

Cuando algún servicio público provoque efectos fuera del territorio del municipio, del correspondiente al estado o bien, cuando los municipios enfrenten carencias administrativas técnicas y financieras que les impidan llevar a cabo una adecuada prestación del servicio, el convenio deberá establecer las bases de coordinación entre los municipios y las dependencias o entidades del gobierno estatal, que tengan a su cargo la prestación de dicho servicio público.

E. Asociación Intermunicipal

Consiste en la unión de dos o más municipios para la prestación de algún servicio público.

El propósito de la asociación intermunicipal es lograr que los ayuntamientos, previo acuerdo de cabildo y con base en las leyes locales, concerten esfuerzos y se coordinen para conseguir una eficaz prestación de los servicios públicos municipales en centros de población vecinos, pero pertenecientes a municipios distintos.

Esta forma de administración de los servicios públicos deberá obedecer a las necesidades del equilibrio regional y al aprovechamiento común de los recursos naturales de la región, puesto que en ocasiones las necesidades de las comunidades pueden sobrepasar las capacidades de infraestructura urbana de los centros de población y la capacidad financiera o técnica de los gobiernos municipales.

7. FORMAS DE FINANCIAMIENTO

La prestación de los servicios representa un gasto para el ayuntamiento y un costo que, ante las condiciones reales de las haciendas públicas municipales, difícilmente puede ser gratuita. Además, los servicios públicos tienen una utilidad social que debe valorarse considerablemente.

Por lo tanto, es conveniente que las autoridades municipales fijen un precio a los servicios públicos, de manera que se utilicen adecuadamente, se eviten descuidos y se logre un mejor aprovechamiento de ellos por parte de la población.

Tomando en consideración que un servicio público difícilmente puede ser gratuito, se identifican a continuación las principales fuentes de financiamiento:

- Cuotas y tarifas.
- Créditos.
- Subsidios.

A. Cuotas y Tarifas

Las cuotas son las aportaciones en dinero o en especie que un particular debe pagar a las autoridades municipales por el uso de un servicio público municipal.

Las tarifas son los agrupamientos de cuotas o tasas en las que se consideran precios máximos y mínimos, que un usuario debe pagar en forma inmediata o en plazos previamente determinados, para poder disfrutar de un servicio público.

Las cuotas y tarifas se encuentran establecidas en la Ley de Ingresos Municipales.

Generalmente, las cuotas y tarifas de los servicios públicos no son suficientes para cubrir el costo total de su prestación; para ello, se debe complementar con ingresos propios de la hacienda municipal como impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y por financiamientos extraordinarios como son créditos y subsidios.

B. Créditos

Son los recursos que obtiene el ayuntamiento por la vía de préstamos, para cubrir los costos de algún servicio público.

En su fase de establecimiento, los servicios públicos municipales requieren de un fuerte desembolso de recursos. Es de todos conocida la carencia de recursos o por lo menos las dificultades de una solvencia inmediata para cubrir los costos de las obras públicas; por esta razón y para que se consiga llevar a cabo el establecimiento de un servicio público, el ayuntamiento tiene la opción de buscar recursos financieros complementarios con las instituciones crediticias.

En esos casos se debe solicitar la asesoría de los especialistas del gobierno del estado en cuestiones de crédito y urbanismo y la de asesores bancarios que cumplen funciones de extensión e información a los municipios.

C. Subsidios

Otro tipo de financiamiento de los servicios públicos que complementa su costo real son los subsidios, los cuales, de manera general, se identifican como las transferencias que los gobiernos federal y estatal conceden para apoyar la construcción de obras y prestación de servicios públicos en los municipios y que se encuentran comprendidas en el presupuesto de egresos de cada estado.

Las condiciones y los términos para obtener un subsidio dirigido a la prestación de los servicios públicos están señalados en la legislación fiscal de cada estado y en los convenios estado-municipio que en cada entidad federativa se hayan establecido.