
A MANERA DE EPÍLOGO

Requisito indispensable para que la reforma del Estado mexicano sea en beneficio del pueblo será que pase por el municipio, por ser éste la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, como personificación jurídica del grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente, en un territorio determinado, con un gobierno autónomo propio —aunque bajo la potestad del Estado al que pertenece—, sometido a un orden jurídico específico, con propósito de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos que satisfagan las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

En consecuencia, la reforma del Estado deberá atender la formación y fusión de municipios, con respeto a la voluntad mayoritaria de sus moradores y a su viabilidad; de igual manera deberá sentar las bases políticas, jurídicas, financieras y administrativas que aseguren su desarrollo con auténtica autonomía, expresada al través de la libre designación de sus gobernantes internos y de su marco normativo específico.

De igual manera, la reforma del Estado habrá de respetar la personalidad jurídica propia del municipio; la autarquía derivada de su patrimonio racionalmente aprovecha-



do y de su hacienda justamente fortalecida; así como de su competencia para ejercer el poder de policía, asegurar la prestación de los servicios públicos locales, realizar las obras públicas y desarrollar cuanta actividad socioeconómica de interés público sea indispensable para la comunidad. Por tanto, la reforma del Estado habrá de distinguir y deslindar las diversas categorías en que se agrupan las diferentes actividades de su competencia, a saber: funciones públicas, servicios públicos, obras públicas y actividades socioeconómicas residuales de interés público.

Importa caracterizar rigurosamente cada una de las referidas categorías a efecto de que puedan ser reguladas de acuerdo con su naturaleza intrínseca; así, la seguridad pública y la ordenación del tránsito se regularían como las funciones públicas que intrínsecamente son; las calles parques, y jardines recibirían el trato regulatorio de obras públicas que por naturaleza les corresponde; y el reaprovechamiento y reciclaje de las aguas servidas y de los residuos sólidos, sería normado como actividad socioeconómica de interés público, cual debiera ser.

De esta suerte, convendría explicitarse la función pública municipal, como la actividad esencial e indelegable del municipio, cuyo ejercicio requiera del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su imperio y su autoridad; en el inventario de funciones públicas municipales, habrían de figurar, entre otras, las siguientes:

- > La función, materialmente legislativa, de aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
- > Las funciones administrativas
 - De seguridad pública
 - De ordenación y control del tránsito
 - De administrar su hacienda
 - De formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal
 - De otorgar licencias y permisos para construcciones
- > La función, materialmente jurisdiccional —establecida no en la Constitución sino en los bandos de policía y gobierno previstos en aquélla—, de imponer sanciones, al través de la llamada justicia municipal de barandilla, por la contravención de sus disposiciones.

de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones; y rastro; otros de evidente carácter municipal, cuáles son los de transporte colectivo urbano, de taxis y de estacionamientos, sin perjuicio de que el municipio pueda realizar la prestación de otros servicios públicos clasificados como coincidentes, como son los de bibliotecas, de educación y de salud, en el ámbito de su competencia.

En el repertorio de las obras públicas, además de las calles, parques y jardines, figurarían los inmuebles destinados a las oficinas municipales, así como la infraestructura inmobiliaria municipal afecta al desempeño de las funciones públicas municipales y a la prestación de los servicios públicos directamente a cargo del municipio.

En fin, en la relación de actividades socioeconómicas residuales de interés público, a cargo del municipio, podrían figurar, por ejemplo, las relativas al tratamiento, reciclaje y reaprovechamiento de las aguas servidas y de los residuos sólidos.

De igual manera, es importante hacer hincapié en que la reestructuración de la administración pública federal, en lo concerniente a la seguridad pública, no debe propiciar el avasallamiento de las corporaciones policiales del Distrito Federal, de los estados y de los municipios, por parte de la Federación, sino facilitar una auténtica, ágil, eficaz y eficiente coordinación entre ellas, para que todas puedan cumplir adecuadamente sus cometidos, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por otra parte, se debe tener presente que los artículos 28 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos facultan a los órganos legislativos de la Federación y del Distrito Federal, respectivamente, a establecer la posibilidad —mediante disposición legislativa— de concesionar los correspondientes servicios públicos de la Federación y del Distrito Federal; en cambio, el artículo 115 constitucional no trata el tema de la concesión de los servicios públicos municipales.

En consecuencia, la concesión de servicios públicos municipales está condicionada a que la posibilidad de otorgarla esté prevista en la Constitución particular del Estado respectivo, en los términos y con las excepciones que la ley local establezca, y siempre supeditada al interés general.

El desconocimiento de los principios jurídicos que rigen los servicios públicos



municipales redundan en su deficiente normativa, como se comprueba en diversas leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos legales de diferentes estados de la República que sin contar con apoyo de sus respectivas constituciones particulares, abren la posibilidad de concesionar los servicios públicos municipales, bajo el supuesto erróneo de que el artículo 28 de la Constitución federal les permite hacerlo, cuando —acabamos de decirlo— dicho precepto sólo faculta al legislador ordinario federal a establecer la posibilidad de concesionar la prestación de servicios públicos federales o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación.

Por consiguiente, las leyes locales y reglamentos municipales que, sin la previsión expresa de la Constitución particular del Estado correspondiente, pretenden establecer la posibilidad de concesionar los servicios públicos municipales o algunos de ellos, son anticonstitucionales.

Otro defecto en que incurren los ordenamientos jurídicos de diversos estados y municipios consiste en considerar a la concesión administrativa de servicios públicos municipales como un contrato, a pesar de que, como hemos visto, se trata de un acto mixto que, de acuerdo con la doctrina, se compone de tres partes de distinta naturaleza: una parte reglada, una parte contractual y una parte consistente en un acto administrativo unilateral, de la administración municipal concedente.

La parte reglada está predeterminada en el ordenamiento jurídico de orden público, que fija los caracteres esenciales del servicio, las modalidades y condiciones que garanticen la eficacia de su prestación y la seguridad de los usuarios; esta parte, implícita en toda concesión de servicio público, no es modificable por el concedente o el concesionario, ni por ambos. En la parte contractual el concesionario —como en los contratos de adhesión—, acepta convertirse en tal, en los términos previstos en la ley y especificados unilateralmente por la administración concedente en el título de la concesión. La última parte consiste en un acto administrativo en cuya virtud la autoridad concedente, de manera unilateral, otorga la concesión en los términos específicos de la misma.

Así pues, la parte reglada de toda concesión de servicio público está consignada en la normativa de la materia, por cuya razón, figuran implícitamente, aun cuando no se inserten de manera expresa, los preceptos legales y reglamentarios de orden público que precisen los principios o caracteres esenciales del servicio, las facultades de la concedente,

las obligaciones del concesionario, así como las formas y procedimientos de extinción de la concesión.

Por lo anterior, toda ley que establezca la posibilidad de otorgar concesión de determinados servicios públicos municipales debiera referirse al «título de concesión» y no al «contrato de concesión»; de igual manera, debiera precisar que la concesión no está en el comercio —y por ende no tiene precio—, es inembargable y no podrá cederse, ni de ninguna manera transferirse, sin la previa autorización de la concedente, dado su carácter *intuitu personae*.

Por último, habremos de dar la voz de alerta en cuanto a que el otorgamiento de concesión de cualquier servicio público municipal genera un grave riesgo para la administración municipal concedente, habida cuenta de lo dispuesto en el capítulo XI del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que considera a la concesión como una modalidad de inversión al establecer en su artículo 1139, para efectos de dicho capítulo, que, entre otros significados especiales, entiende por inversión toda participación en una empresa que le permita al propietario participar en los ingresos, en las utilidades, o en el haber social de tal empresa en una liquidación, así como las concesiones que involucran la presencia de la propiedad de un inversionista en territorio de otra Parte.

Por lo anterior, capitalistas de Estados Unidos y Canadá podrían alegar, como ya lo han hecho, que la inversión extranjera estadounidense o canadiense, participante mediante cualquier procedimiento en una sociedad que licita y obtiene una concesión municipal de servicio público, permite al inversor extranjero recurrir, en una eventual controversia entre la sociedad concesionaria y el municipio concedente, a las instancias de arbitraje previstas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, situación hipotética en la que las partes contendientes serían el inversionista contendiente y el Estado mexicano en su calidad de Parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

La eventual controversia de referencia, dejaría al ente municipal en gran desventaja —entre otras razones, por no ser «parte» en una controversia que eventualmente le puede perjudicar, así como por su escaso o nulo conocimiento del complejo Tratado de Libre Comercio de América del Norte—, salvo que en el título de concesión conste

expresa de la empresa concesionaria a recurrir a los mecanismos de solución de controversias previstos en el tratado de referencia, para dirimir las que eventualmente pudieran surgir entre concedente y concesionaria, derivadas de la concesión de servicio público municipal.

De igual manera, sería conveniente incluir en el propio título de la concesión, renuncia similar a la señalada en el párrafo anterior, formulada por los extranjeros que tuvieren participación en los ingresos, utilidades, o en el haber social de la concesionaria; así como cláusula expresa en el sentido de que cuando un extranjero quiera participar bajo alguna de las formas que acabamos de señalar, en la empresa concesionaria, podrá hacerlo a condición de renunciar también a recurrir a los mecanismos de solución de controversias previstos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.