

## EL MUNICIPIO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Alejandro de la FUENTE ALONSO

SUMARIO: I. *Concepto de servicios públicos.* II. *Definición de servicios públicos.* III. *Características de los servicios públicos.* IV. *Clasificación de los servicios públicos.* V. *Sistemas de prestación de los servicios públicos.* VI. *Conclusión.* VII. *Bibliografía.*

El municipio ha sido siempre considerado como el tercer nivel de gobierno, pero debemos entender que el municipio no constituye un “nivel” de gobierno, porque no está supeditado jerárquicamente ni a la entidad federativa ni al Estado federal, sino como estos dos, al orden constitucional.

Lo que hace al municipio distinto de la entidad federativa y del estado federal es el ámbito de competencias que la Constitución le otorga; y como célula política y jurídica que es, porque está previsto así en la Constitución, el municipio es uno de los tres órdenes de gobierno en México, con personalidad jurídica y hacienda, pero más que eso, con atribuciones claramente definidas y con origen esencialmente democrático y popular.

El municipio, como los otros dos órdenes de gobierno, sólo está supeditado al esquema de competencias y límites que prevé la Constitución. Así pues, para con esos otros órdenes que se mencionan, debe ser tratado como igual en jerarquía constitucional, sólo distinto por la naturaleza de los asuntos que le compete atender.

El gobierno municipal se distingue de los otros dos órdenes, además, en que en éstos la toma de decisiones fundamentales se deposita casi en forma absoluta en una sola persona: el presidente de la República o el gobernador del estado, y para el caso municipal, se deposita en un cuerpo colegiado cuya existencia tiene profundas raíces históricas y políticas que pueden ser resumidas de manera simple: gobierno de los vecinos por los vecinos.

La naturaleza de los asuntos que históricamente ha atendido el orden municipal (no siempre de derecho, casi siempre de hecho) ha exigido que sean los propios vecinos los que participen en la toma de decisiones y en la construcción de su propio destino.

El gobierno municipal es gobierno, y eso es importante, para terminar de entender al municipio como orden del estado. Los elementos del Estado son una población, un territorio, un orden jurídico y un gobierno, elementos éstos de los que dispone el municipio, y por lo tanto, puede hablarse del estado municipal, como se habla del Estado federado y del Estado federal.

El gobierno municipal ejerce dos tipos fundamentales de facultades públicas: aquellas que son normativas y las que son ejecutivas, y es precisamente en las primeras donde la fórmula del gobierno de los vecinos por los vecinos adquiere mayor relevancia. No importa tanto cómo se hacen las obras, sino que su ejecución obedezca al proyecto de comunidad planteado por los vecinos, y a sus prioridades y necesidades.

Es por esto, por lo que se insiste, que la función pública primera del gobierno municipal no es la obra, el semáforo, la basura recogida, el abasto o la calle pavimentada, es decir, la prestación de los servicios públicos, sino el establecimiento de nuevas reglas de convivencia, labor fundamental y exclusiva del cabildo. Ya la ejecución de las medidas materiales que sean necesarias para aterrizar estos conceptos es lo que corresponde al presidente o Ejecutivo municipal.

El gobierno municipal, como orden de autoridad, ejerce las tres funciones que el derecho administrativo reconoce al gobierno: las legislativas, las administrativas y las jurisdiccionales.

El gobierno municipal ejerce atribuciones legislativas, no porque formalmente dicte leyes, sino porque materialmente las disposiciones que dicta el cabildo tienen la naturaleza jurídica de las leyes: normas abstractas, generales, coercibles y de observancia obligatoria.

Pero antes de dictar estas normas, el cabildo, ejerciendo esa función de fondo de que hemos hablado, y en el primer acto de gobierno vecinal, emite, para normar su camino y, sobre todo, el camino del presidente, un plan de desarrollo municipal: el proyecto que los vecinos, por conducto de sus municipales, quieren para su comunidad. Este documento, con la ley, es el instrumento rector de la administración, aquel que servirá para medir si se cumple o no con la responsabilidad que otorgaron los electores.

Pero, a fin de acotar el alcance del presente trabajo, lo circunscribiré explosivamente a la primera parte de la función municipal, lo relacionado con los servicios públicos.

## I. CONCEPTO DE SERVICIOS PÚBLICOS

La doctrina jurídica mexicana nos da diversas nociones de lo que se debe entender por servicio público. Una de ellas es la de Andrés Serra Rojas, “El Servicio Público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública o autorizada a los particulares creada para asegurar de manera permanente, regular y continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad de interés general, sujeta a un régimen de derecho público” (Serra, 1982: p. 107).

Sin embargo, el concepto de servicio público, de acuerdo con tratadistas de carácter mundial, se caracteriza por la indeterminación de su contenido, por ejemplo:

“Hauriou lo considera, como la obra de la administración, como el servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua para la satisfacción de necesidades públicas; esa continuidad y regularidad hacen visible una característica que presenta la idea del servicio: dar al público una ventaja o una comodidad usual” (Olivera, 1988: p. 65).

Por otro lado, los hay que consideran que el Estado no es sino una cooperación de servicios públicos, sustituyendo así el concepto de soberanía como fundamento del derecho público, por el de servicio público, considerándolo como obligación de los gobernantes.

Duguit considera que existe servicio público cuando se reúnan los elementos siguientes:

- a) Una función que el Estado considera como obligatoria en un momento determinado.
- b) Cierta número de agentes jerarquizados para realizar la función.
- c) Una cierta cantidad de recursos para el cumplimiento de la misma.
- d) Un régimen jurídico especial (Olivera, 1988: p. 66).

Por otra parte, Sabino Álvarez Gendin considera al servicio público “como una coordinación, o conjunto de actividades jurídico-administrativas, financieras y técnicas que organizan el Estado o las corporaciones autárquicas, por pertenecer a su iniciativa, encaminadas a satisfacer eco-

nómicamente necesidades públicas, de una manera regular y continua (Álvarez, 1958: p. 475).

De esta manera, podemos afirmar que el concepto de servicio público varía según la época, las exigencias sociales, y particularmente según las formas de organización estatal que existan. El punto de partida para la existencia de un servicio público es un estado de necesidad socialmente sentido que provoca y desencadena la actividad gubernamental tendiente a resolver o satisfacer dicha necesidad colectiva, en razón de la incapacidad o inconveniencia de la actividad privada para satisfacer integralmente dicha necesidad.

## II. DEFINICIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

El servicio público puede definirse como la actividad estatal, o bajo su control, que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilidad efectiva surge de la forma regular y continua de su prestación conforme a una regla de derecho preestablecida por la autoridad competente de carácter público.

La esencia fundamental de esta definición es la reglamentación unilateral estatal para asegurar la generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad del servicio prestado por el Estado, en forma directa, es decir, por administración o en forma indirecta, o sea, por medio de concesionario con quien la administración pública se liga contractualmente (Canasí, 1984: p. 20).

De esta forma, en la explicación anteriormente vertida resulta conveniente señalar algunos otros elementos que intervienen y dan forma al servicio público, como pueden ser:

- La forma y oportunidad de su creación.
- La obligatoriedad del mismo.
- La igualdad para todos los usuarios.
- La seguridad del acceso a él.
- El sistema utilizado para la adquisición de fondos.
- El control de la política de la prestación de los servicios.
- La normatividad que regirá la prestación de los servicios a los particulares.

Además de los anteriormente nombrados debemos tomar en cuenta que existirá un soporte geográfico jurisdiccional, en el cual se aplicarán los principios rectores del servicio público, siendo éstos a los diferentes niveles en los que la autoridad prestadora se desempeñe; por ejemplo, a nivel municipal, de las entidades federativas o nacionales.

De la misma manera, existirá un soporte material del servicio público, aclarando que no hay que confundir lo que se refiere a la jurisdicción del servicio con su soporte material, ya que en ocasiones resulta indispensable la utilización de bienes que se encuentran fuera de la jurisdicción de la administración que constituye el servicio público, como por ejemplo, cuando se establece el de suministro de agua potable y los pozos o manantiales se encuentran fuera de los límites municipales.

Asimismo, podemos citar los medios económicos de carácter público, ya que la prestación del servicio origina el derecho para poder exigir la contraprestación del pago del mismo, de acuerdo con el régimen financiero que para tal efecto se haya instituido, ya que puede tratarse de un pago directo por parte de los beneficiados al prestador, el establecimiento de impuestos y gravámenes sobre bienes y personas que resulten afectados, o con base en un subsidio gubernamental se lleve a cabo la prestación con un pago simbólico o sin pago alguno.

Cabe hacer mención que todo lo anterior está dirigido a la cobertura de una necesidad de carácter público que en primera instancia debe ser brindada por el estado, y por incapacidad de su parte, por un particular, ya sea de naturaleza física o moral, que se sujeta a las condiciones que el propio estado le impone para la prestación del servicio.

Muchos son los autores que han señalado que la prestación del servicio público se constituye como un monopolio estatal, que en el momento de ser delegado a un particular, independientemente de su naturaleza, conserva esta misma característica, como exclusividad acompañada de exenciones impositivas y privilegios de carácter legal; el concepto que se deriva de la definición de servicio público depende de la naturaleza del gobierno y de las condiciones y características de la población que lo compone.

Existe pues, una gran dificultad para citar una definición de servicio público, debido a las divergencias entre los distintos conceptos que cada territorio tiene y que se encuentran plasmadas en sus leyes, por lo que aquí sólo hemos dado una noción de lo que debemos entender por servicio público.

### III. CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Como ya ha quedado establecido en los puntos anteriores, las características de los servicios públicos se dan en cuanto a sus elementos constitutivos; entre los más importantes pueden citarse:

*Generalidad.* Consistente en que los servicios públicos, una vez instituidos, son para todos los que cumplan con los requisitos establecidos por la administración, sin que se pueda negar el acceso a ellos a determinada persona por simple voluntad o capricho, independientemente de que existen diversos servicios públicos que resultan por sí mismos obligatorios, como lo es el de seguridad pública.

*Igualdad.* Esta característica se expresa en la idea de que el servicio se debe brindar a todos en forma uniforme y sin distinciones, resultando el goce de los mismos en igualdad de circunstancias. De esta manera, se da como una característica de naturaleza económica, ya que la contraprestación económica, sea tarifa o precio, una vez fijada por el poder público para lograr el equilibrio financiero del prestador del servicio ya no se puede modificar, y será igual para todos los beneficiados.

*Regularidad y continuidad.* Generalmente se utilizan ambos términos en forma indistinta; no obstante, resulta conveniente aclarar que lo continuo es lo que funciona sin interrupción, mientras que lo regular es lo que tiene un ritmo, un compás, lo que conserva un ritmo, lo que no es intermitente. De esta manera, podemos decir que el servicio es regular porque está conforme a la regla, organizado conforme a disposiciones generales que determinan un sistema organizado y que la continuidad sugiere que el servicio debe prestarse sin interrupción.

### IV. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los servicios públicos tienen diversos criterios de clasificación; la más general se refiere a los servicios propiamente dichos, y que revisten el carácter de obligatorios, como lo son los contenidos en los artículos tercero y cuarto constitucionales; por otro lado, todos los servicios que presta la administración y que son facultativos, como el de transporte público, telégrafos, etcétera.

De conformidad con el maestro Serra Rojas, los servicios públicos pueden clasificarse en cuatro categorías:

1. Servicios públicos federales.
2. Servicios públicos de las entidades federativas.
3. Servicios públicos municipales.
4. Servicios públicos internacionales.

Por su parte, Fernando Garrido Falla cita otra clasificación:

- a) Por la titularidad del servicio.
- b) Por la necesidad de su prestación.
- c) Por el contenido de la prestación.
- d) Por la exclusividad de su ejercicio.
- e) Por la participación de los usuarios en sus ventajas.

## V. SISTEMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En este tópico, Sabino Álvarez Gendin, en su *Tratado general de derecho administrativo*, cita cinco formas esenciales de prestación de los servicios públicos, siendo éstos los siguientes:

1. Administración directa.
2. Administración indirecta o de gestoría.
3. Concesión.
4. Descentralización por servicios.
5. Empresas mixtas industrializadas.

Lo anterior lo explica el especialista afirmando que la administración, entre otras muchas obligaciones, tiene la de satisfacer las necesidades de los administrados que se consideran como indispensables o necesarias, para la correcta convivencia y desarrollo de la sociedad, que en primer término son de prestación directa de su parte, y en forma excepcional por parte de particulares. La administración debe entenderse en sus diversos ámbitos, sea federal, estatal o municipal, sea centralizada o descentralizada.

Este sistema de prestación de los servicios públicos, que se ha denominado “de administración indirecta” o “de gestoría”, resulta un aporte de la doctrina italiana, ya que aun cuando se puede hablar del Estado en sentido lato, estos teóricos hacen la distinción, consistiendo en que el encargado de la recaudación de fondos y administración del servicio no lo es un elemento integrante de la administración central o gobierno, si-

no que se trata de un régimen que se encuentra en una situación intermedia entre el contratista y el concesionario, ya que éste, por su labor, percibe una remuneración fija, y además un tanto por ciento sobre los beneficios, pero no participa de las pérdidas que quedan a cargo de la administración central.

El sistema de concesión es una de las formas jurídicas más socorridas para la prestación del servicio público, ya que por ésta, la administración concede a un particular la explotación o prestación de un servicio público por un plazo determinado, estableciendo las condiciones de recaudación y de intervención financiera para lograr un equilibrio de los mismos. Existen diversas teorías que han tratado de explicar la naturaleza de esta concesión, argumentándose que se trata de un acto de autoridad por parte de la administración, que se trata de una relación contractual, y actualmente se esgrime la teoría del acto mixto, de acuerdo con los diversos momentos que se dan para la constitución de esta figura jurídica.

La descentralización por servicios fue implantada con el fin de buscar una forma práctica, a fin de obviar trámites que entorpecen la gestión del servicio, descentralizando del régimen económico del Estado la parte que se encarga de la prestación de un determinado servicio, logrando con ello que los que prestan el servicio tendrán un mayor estímulo en su actividad administrativa.

El sistema de prestación de servicios por empresas mixtas industrializadas se refiere a las relaciones jurídicas de los particulares con la administración o con los establecimientos públicos por razón del sujeto o por razón del fin; evidentemente, están sometidos al derecho público, al derecho administrativo; es decir, los contratos para la explotación de un servicio o su prestación son contratos públicos; sin embargo, en ocasiones la administración se reúne con unos particulares con la intención de formar una sociedad, una empresa de carácter mercantil en la que interviene como un socio más. Por regla general la administración cuenta con la mayoría de las acciones de este tipo de empresas, para lograr el control de las éstas, y en caso de no ser así, se reserva ciertas facultades para la organización y control administrativo interno de la misma.

Resulta conveniente señalar que el tamaño de los municipios y su importancia industrial tiene una relación directa con la forma de prestación y tipo de servicios con los que contará.

De esta forma encontramos, además de las diversas modalidades de prestación de servicios en forma directa o indirecta, el de la prestación

por asociación municipal. La asociación municipal es la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa, ya que si se trata de dos municipios ubicados en distintas entidades federativas, el convenio o asociación se tendría que llevar a cabo por conducto de la autoridad estatal. La unión que nos ocupa se efectúa con la única finalidad de prestar exclusivamente los servicios públicos necesarios para el correcto desarrollo de las municipalidades. Esto lo podemos observar sobre todo en los municipios conurbados, o cuando las condiciones del municipio hacen imposible la prestación si no es con la ayuda de otros municipios.

El fundamento de este tipo de prestación de servicios públicos se encuentra en la fracción III del artículo 115 constitucional, a nivel federal, y a nivel municipal en las diversas leyes orgánicas en que se les faculta a los ayuntamientos para llevar a cabo este tipo de asociaciones.

Resulta conveniente manifestar que la asociación de servicios públicos no debe provocar la creación de nuevas figuras administrativas que se encuentren sobre las administraciones municipales, ya que esto atenta contra del espíritu del constituyente, plasmado en el artículo 115 citado.

Como ya hemos señalado en líneas anteriores, la mayoría de los servicios públicos se pueden prestar en esta forma, pero el de seguridad pública es uno de los que no se puede otorgar a organismo diferente de la autoridad central municipal.

## VI. CONCLUSIÓN

De lo anterior podemos afirmar que la estrategia de modernización del municipio en nuestro país está en la aplicación de la diversidad de posibilidades jurídicas de mejoramiento del aspecto técnico operativo de la prestación de los servicios públicos, a la vez del trabajo de desarrollo del aspecto político organizacional de la propia institución. El fortalecer la democracia y representación en el cabildo, así como brindar servicios públicos con un mayor índice de eficiencia, es el ideal a alcanzar por parte de la totalidad de los municipios mexicanos y tal vez de más allá de nuestras fronteras, de tal forma que debemos tomar en cuenta que el marco jurídico nos otorga suficientes opciones; lo que hace falta es un verdadero trabajo interdisciplinario, responsable y bien fundamentado que sirva para lograr una eficaz implementación de políticas públicas muni-

ciales, a fin de que éstas no se sigan elaborando en la arena política de las presiones partidistas.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986.
- ALBÍ, Fernando, *Derecho municipal comparado del mundo hispánico*, Madrid, Aguilar, 1955.
- ÁLVAREZ B. DEL BOZO, Miriam, “Participación de la comunidad en la prestación de los servicios públicos”, *Cuestiones Políticas*, Maracaibo, núm. 11, 1993.
- ÁLVAREZ-GENDIN, Sabino, *Tratado general de derecho administrativo*, Barcelona, Bosch, 1958, t. I.
- BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, *Manual de derecho administrativo*, México, Trillas, 1990.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Municipio libre (Fortalecimiento del federalismo)*, México, UNAM, 1983.
- CANASÍ, José, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1984, vol. II.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa, 2003.
- D’ACOSTA Y ESQUIVEL, Julio, *El fuero del municipio. (Breves consideraciones sobre el artículo 115 constitucional)*, México, Jus, 1948.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo, *Manual de administración municipal*, Durango, Gobierno del Estado de Durango-Editora de Gobierno, 1977.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de derecho administrativo*, 10a. ed., Madrid, Tecnos, 1992, vol. II.
- MARTÍNEZ VARELA, Rogelio, *Nociones de derecho administrativo*, México, Editorial Banca y Comercio, 1984.
- MORENO COLLADO, Jorge, *Los municipios de México*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978.
- MOYA PALENCIA, Mario, *Temas constitucionales*, México, UNAM, 1978.
- MUÑOZ, Virgilio, *Elementos jurídicos históricos del municipio en México*, México, UNAM, 1979.

OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1988.

PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, México, Mayo Ediciones, 1981.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1982.