

## LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA OBRA PÚBLICA

José PADILLA ARELLANO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Diferencia entre derecho municipal y derecho urbanístico*. III. *Fines, funciones y actividades del municipio*. IV. *Conclusiones*. V. *Propuestas*. VI. *Bibliografía*

### I. INTRODUCCIÓN

Por encima de cualquier concepción ideológica, resulta innegable que la vida de los seres humanos en un territorio específico, hace necesario delimitar las respectivas esferas de poderes individuales, familiares y sociales. La posibilidad de expansión humana por una determinada zona, sin sujeción a ningún tipo de reglas, aunque sean mínimas, parece inconcebible. Se vuelve necesario acondicionar mediante la adopción de criterios racionales cuando se perfilan los asentamientos humanos, y así viene entendiéndose casi desde el origen de la civilización humana.

De hecho, las normas sobre radicación en núcleos habitados son muy antiguas y no han sido cuestionadas por quienes entienden el derecho de propiedad en el más amplio de los sentidos. Todos coinciden en que no debe quedar al arbitrio de particulares la vida en comunidades, la prestación de servicios públicos (electricidad, agua, alcantarillado, obra pública, etc.) e incluso el trazado de una ciudad por lo que es preciso regular y legislar en esta materia.

El urbanismo ha de dar respuesta a una serie de necesidades individuales, es decir de cada uno de los propietarios de las viviendas que van a confor-

\* Doctor en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado y Profesor de Tiempo Completo Titular, de la División de Estudios Jurídicos del CUCSH, en la Universidad de Guadalajara.

mar el núcleo urbano, pero, sin duda, habrá de guiarse por la satisfacción de todas las necesidades sociales que debe proporcionar a la comunidad y por el respeto al medio ambiente. Todo lo anterior encuentra apoyo en los textos legales de nuestro país y de nuestro estado.

La regulación urbanística debe ajustarse a la realidad social y traspasar esos objetivos teóricos y limitados para dar preeminencia a las funciones sociales de esta actividad. Además de resolver todas las metas mayores que involucren la participación efectiva de los ciudadanos como individuos y como asociación.

Teresita Rendón Huerta afirma que la relación que existe entre el urbanismo como ciencia y el derecho municipal es sistemática. La ciencia del urbanismo define las finalidades doctrinarias del estado municipal y el contenido del derecho municipal, mientras que el urbanismo técnico se identifica con la acción gubernativa municipal (Rendón, 2005.).

De la vida en sociedad que implica el ente municipal y de la urbanización del mismo se desprende la prestación de los servicios públicos municipales; es decir, todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua, para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad. Por lo que los servicios públicos desempeñan un papel muy importante dentro de las funciones del ayuntamiento. A través de éstos 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 básicos dentro de su territorio.

Ahora bien, de estos servicios públicos municipales nos interesa particularmente la obra pública, en virtud de que tiene mucho que ver con la urbanización de los municipios. Por medio de la planeación, seguimiento y evaluación de las obras destinadas al mantenimiento, rehabilitación y construcción es como se conserva y crece la estructura social municipal. De este modo se contribuye también a la coordinación de la ejecución de las acciones de gobierno encaminadas a elevar el nivel de vida de la ciudadanía y la regulación ordenada del crecimiento de la mancha urbana conforme a los lineamientos vigentes en materia de asentamientos humanos, urbanización y obra pública, con el objeto de dar cobertura, y brindar servicios básicos de calidad.

## II. DIFERENCIA ENTRE DERECHO MUNICIPAL Y DERECHO URBANÍSTICO

Dentro de nuestro sistema jurídico-político, el municipio es el fundamento de la organización del Estado. Sus orígenes se remontan a la necesidad misma del ser humano de agruparse para trabajar en común y resolver sus necesidades básicas, no sólo desde un aspecto individual sino, ante todo, social. Históricamente, el origen del urbanismo moderno se sitúa en las leyes del “urbanismo sanitario” del siglo XIX, encaminadas a proteger a la población urbana de pestes y enfermedades e implantar los servicios de abastecimiento de agua potable, saneamiento, normas sobre alineación de calles, ventilación de viviendas, etc. Estas leyes surgieron por las malas condiciones de vida en las ciudades industriales. En Inglaterra surge la *Public Health Act* (norma cabecera de la legislación urbanística), que aprueba los primeros reglamentos de carácter sanitario (*Tendencia...*, 2006, p.5), y es con base en dicha normativa que se urbaniza sin atención a principios orgánicos o de especialización funcional.

El derecho municipal es la rama del derecho público que estudia al municipio como institución jurídica, política y social, y que tiene por finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal; regido por un consejo o ayuntamiento que es la base de la división política y territorial del estado mexicano. Ahora bien, el derecho urbanístico es una rama del derecho administrativo formada por el conjunto de normas jurídicas que regulan el urbanismo, la ordenación del territorio y el uso del suelo; por lo tanto fijan las facultades concretas y obligaciones del propietario del suelo.

## III. FINES, FUNCIONES Y ACTIVIDADES DEL MUNICIPIO

### 1. *Los fines del estado*

La existencia de esa organización jurídico política que denominamos Estado, se manifiesta a través de un gran número de actividades de diverso contenido, forma y propósito. La determinación de los fines del estado repercutirá de manera directa sobre las actividades de éste, toda vez que para la consecución de aquellos deberán realizarse las actividades suficientes y necesarias (Delgadillo, 2006, p. 35).

Aristóteles señaló que la finalidad del Estado es garantizar la ocupación y el pleno desarrollo de las mejores cualidades de cada ciudadano con el propósito de otorgarle el mayor tiempo libre para que atienda al perfeccionamiento de sus virtudes y pueda dedicarse a la política (Montero, 1991, p. 76). Por lo que la precisión de los fines es variable y cambia de acuerdo con la época y lugar de que se trate, así como de la concepción filosófico-política que se tenga, una de las corrientes más aceptadas es la que señaló George Jellinek en su obra *Teoría general del estado*, que el fin último que persigue el estado es el bien común, expresado de diversas formas como: proteger las libertades y derechos de sus habitantes, preservar el orden público, satisfacer necesidades públicas, etc., todas ellas, finalidades comunes al estado moderno.

Para el Dr. Jorge Fernández Ruiz el *telos* (la finalidad del estado) se logra mediante la realización de diversas actividades y las agrupa en: funciones públicas, servicios públicos, obras públicas y actividades económicas residuales.

## 2. *Actividades del estado contemporáneo*

La actividad del estado según el Dr. Miguel Acosta Romero es el concepto genérico que comprende toda acción estatal, con independencia del poder u órgano del estado que lo realice (Acosta, 2004, p. 825). A partir de esta concepción, las actividades del estado se originan en el conjunto de operaciones, tareas o facultades que le corresponden como persona jurídica de derecho público y que realiza por medio de sus órganos, para actuar, jurídica, material y técnicamente.

Las actividades jurídicas del estado están encaminadas a la creación y cumplimiento de la ley; por su parte, en las actividades materiales se deben tomar en cuenta las notas esenciales del acto y su caracterización independientemente del órgano del que emana; mientras que las actividades técnicas son las tareas subordinadas a conocimientos técnicos y científicos.

Ahora bien, las actividades del estado se clasifican en funciones públicas, servicios públicos, obras públicas y actividades económicas residuales, pero esta clasificación ha ido en aumento dada la diversidad de tareas que desempeña el estado para el cumplimiento de sus fines.

### 3. *Función pública*

El poder estatal o público se define como la capacidad del estado para imponer su voluntad, con, sin y aún contra la voluntad concurrente de sus destinatarios (toda la población estatal) para lograr su *telos*, lo que significa que cuando se da la oposición del destinatario del poder se habrá de vencer, de ser necesario, mediante el empleo de la fuerza, elemento subyacente en el cimiento de la eficacia del poder público que como señala Andrés Serra Rojas, “es un poder tal que dispone del monopolio de coacción y se impone a todos” (Serra, 1978, p. 116).

Una vez establecida la noción de poder estatal debe identificarse sus funciones, conocidas como funciones públicas. Para el jurista argentino Rafael Bielsa la función pública es lo abstracto y genera, mientras que el servicio público es lo concreto y particular (Bielsa, 1938, p. 36). Según Carré de Malberg, las funciones públicas son las diversas formas bajo las que se manifiesta la actividad dominadora del estado; por ejemplo: dictar la ley es un modo de ejercicio de la potestad estatal, o sea la función del poder; con esto coincide Andrés Serra Rojas en su obra *Derecho administrativo* (Serra, 1978, p. 72).

Por lo tanto, función es la forma de la actividad del estado que se manifiesta como expresión creadora de normas o como la aplicación concreta de la ley o como solución de conflictos jurídicos entre personas, es decir, que la forma de manifestación del estado de acuerdo con los principios de Montesquieu, solo puede ser legislativa, ejecutiva y judicial (Delgadillo, 2006, p. 37).

Para el Dr. Jorge Fernández Ruiz función pública es la actividad esencial y mínima del estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía que conlleva el ejercicio de potestad, imperio y autoridad cuya realización atiende al interés público, de ahí que sea indelegable, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa (Fernández, 2005, p. 61). Mientras que para el jurista Manuel María Díez el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse de la soberanía, es decir las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

El doctor Miguel Acosta Romero en su obra de *Derecho administrativo* define función pública como el ejercicio concreto de la competencia o poder jurídico de un órgano del estado. Es una operación teleológica en el sentido de que siempre es subordinada a la realización de un objeto o de una finalidad y no se puede concebir sin el objeto o fin.

Sin embargo, al lado de las funciones públicas primarias emergen otras de nuevo cuño, cuya aceptación se incrementa día a día: la de fiscalización o control patrimonial del estado, la de regulación monetaria, la electoral y la registral, entre otras que cobran identidad y autonomía en el constitucionalismo contemporáneo.

Las funciones públicas se ejercen en sus diversas esferas de competencia: federación, entidades federativas y municipios. Por lo que es importante señalar que la división de funciones no es absoluta y no existe una separación total y excluyente. Si bien cada uno de los órganos estatales tiene asignada de manera preponderante una función determinada, lo cierto es que de acuerdo con los diversos sistemas jurídicos se han asignado a tales órganos algunas actividades diferentes a las que esencialmente les corresponden.

El órgano legislativo además de ejercer la función legislativa que le es propia, también realiza actividades jurisdiccionales y administrativas y viceversa los órganos jurisdiccionales realizan actividades de naturaleza administrativa o legislativa, etc. Lo que ha propiciado que los tratadistas estudien las funciones del estado desde dos puntos de vista: el material (objetivo o sustancial) y el formal (subjetivo u orgánico).

Desde el punto de vista material las funciones se caracterizan por la naturaleza del acto, sin tomar en cuenta el órgano que las lleve a cabo. En cambio, desde el punto de vista formal, las funciones se caracterizan tomando en cuenta el órgano que las ejerce, sin considerar el contenido del acto que produzca su ejercicio.

#### *a).* La función legislativa

En los diversos sistemas jurídicos contemporáneos, se han asignado a los órganos estatales algunas funciones diferentes a las que esencialmente le corresponden, lo anterior trajo como consecuencia que la doctrina estudie las funciones desde dos perspectivas: material y formal.

La función legislativa desde la perspectiva formal consiste en que serán actos legislativos absolutamente todos los que realice el Congreso general o cualquiera de sus cámaras con independencia de su contenido o datos esenciales, es decir, atiende a la naturaleza del órgano de donde emana.

Mientras que la función legislativa material sólo debe de tomar en cuenta la naturaleza propia del acto en que se manifiesta sin considerar el órgano que realiza la actividad y, por tanto, es el acto el que produce normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, imperativas y

coercitivas, que no solo son las leyes emitidas por el Congreso, sino también los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo conforme a la fracción I del ART. 89 de la Constitución federal; también lo serán los reglamentos que expide la Suprema Corte en materia administrativa, de carrera judicial, escalafón y régimen disciplinario expedidos por el Consejo de la Judicatura de acuerdo con la fracción II del ART. 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; también lo serán los reglamentos expedidos por los gobernadores de los estados; también lo serán los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales, circulares y disposiciones administrativas de observancia general aprobados por los ayuntamientos con base en la fracción II del ART. 115 constitucional. De igual forma se considera a las normas oficiales mexicanas como una función materialmente legislativa (remito al lector al capítulo 3.1.1 La ley, Facultad Reglamentaria y Normas Oficiales, que tratan del procedimiento de creación de los reglamentos en los diferentes niveles de gobierno y del procedimiento de creación de las normas oficiales mexicanas y su posible inconstitucionalidad).

#### *b).* La función jurisdiccional

La función jurisdiccional consiste en resolver las controversias y declarar el derecho como lo señala Jellinek cuando enuncia que la jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones o intereses jurídicos (Jellinek, 2000, p. 462). Podemos establecer que esta función presupone una contradicción de intereses o una situación de duda que con la aplicación del derecho puede ser resuelta.

#### *c).* La función administrativa

No existe un consenso sobre la definición de la función administrativa y esto plantea problemas. Algunos juristas le asignan contenido diverso y otros pretenden definirla por exclusión de las otras dos funciones. En este último sentido, la función administrativa sería la actividad que realiza el estado diferente de las funciones legislativa y judicial, lo cual no aclara su contenido.

Otros autores, desde la perspectiva formal, identifican a esta función como la actividad que realiza el poder ejecutivo, pero no es suficiente puesto que el Ejecutivo también realiza funciones judiciales y legislativas. Au-

nado a los dos aspectos anteriores, surgen nuevas funciones administrativas emergentes como la contralora o fiscal, la electoral, la de regulación monetaria y la registral que hacen difícil su definición. Para acercarnos a su definición podemos argumentar que la función administrativa se manifiesta en el cumplimiento del mandato legal (ejecución de la ley) para que el estado realice sus fines, lo que produce situaciones jurídicas individuales.

Existen ciertas características que la hacen diferente de las otras dos funciones estatales como son: 1) concreción: el acto administrativo es concreto, ya que atiende a casos particulares y determinados a través de actos jurídicos o de operaciones materiales; 2) inmediatez: es inmediato porque trata de ejecutar de manera inmediata las leyes y de manera mediata o en segundo grado la constitución, o bien se manifiesta con la prontitud mediante la cual se satisfacen las necesidades públicas; 3) continuidad: consiste en que esta se realiza de manera permanente o ininterrumpida (las corporaciones policiales por ejemplo actúan en el mantenimiento del orden y de la seguridad pública las 24 horas, los 365 días del año); y 4) espontaneidad: porque no necesita de la petición del interesado y lo hace a iniciativa de los órganos administrativos a fin de satisfacer el interés público.

Por lo anterior, podríamos decir que desde la perspectiva formal la función administrativa será toda actuación que realiza el Poder Ejecutivo y, desde la perspectiva material, es la realización de los actos jurídicos o materiales ejecutados de acuerdo con el mandato legal que produce transformaciones concretas en el mundo jurídico.

Por lo tanto, se puede concluir, como lo señala el doctor. Luis Humberto Delgadillo G., que cada uno de los poderes, realiza una función principalmente, pero que también realiza actos característicos de los otros poderes.

#### *d). Las funciones administrativas emergentes*

Además de las funciones antes mencionadas, existen otras de reciente creación con identidad propia e independencia, originadas por las nuevas actividades que ha venido desarrollando el Estado, debido a que la situación real a nivel mundial es distinta: las personas viven ya en centros urbanos y la población urbana rebasará a la rural en el año 2030.

En la actualidad el mundo no sólo es más urbanizado, sino que también es obviamente más rico de lo que era hace 70 años, de 1950 a 1992 el ingreso per cápita por ciudadano se triplicó y más aún.



Según un estudio realizado por el Banco Mundial, la Universidad de Quebec y la Universidad Autónoma de Puebla, las ciudades latinoamericanas están en el centro de tres poderosas tendencias: la urbanización, la globalización y la descentralización (Freire, *et al.*, 2004, pp. 78), las cuales traen como consecuencia necesidades emergentes que debe cubrir el estado. También a nivel mundial existe la tendencia a propiciar una mayor participación ciudadana en las actividades de control, evaluación y fiscalización de los recursos y servicios públicos.

Existen cinco coincidencias en todas la ciudades del mundo: 1) En casi todas existe desempleo (Francia 15%, España 22%, Buenos Aires 10.6%); 2) La infraestructura urbana es deficiente o padece de mantenimiento inadecuado; 3) La acentuación de conflictos sociales como un problema emergente; 4) La criminalidad urbana se ha convertido en un problema político; 5) Una gobernabilidad ineficiente y una complejidad de las normas que obstaculizan el desarrollo normal de los negocios (Freire, *et al.*, 2004, p. 10).

En razón de lo anterior, los gobiernos en el mundo se han preocupado por desregular y simplificar en materia administrativa, así como hacer más eficiente la prestación de los servicios públicos con el fin de atraer inversión y por consiguiente generar nuevos empleos.

#### e). Consideración final sobre la función pública

Como reflexión final acerca de las funciones públicas insistiremos en que la importancia de distinguirlas perfectamente de los servicios públicos, para lo cual habremos de enfatizar el carácter intransferible e indelegable de las primeras, a cuyo efecto el jurista español José Antonio García-Trevijano Fos, sostiene que:

Están de tal forma unidas a la esencia del propio Estado que solamente él puede desarrollarlas directamente. Aún aceptando un criterio pluralista, tanto social como jurídico, hemos de considerar que tales funciones forman parte de la esencia estatal, y únicamente el grupo soberano, es decir, el Estado, las asume y las ejerce directamente (Fernández, 2000, pp. 9,10).

Mientras que los servicios públicos si se pueden transferir, delegar y concesionar por la misma administración porque admiten varias modalidades para su prestación, entre otras, a través de un fideicomiso público, un organismo público descentralizado y paramunicipal o una concesión a particulares, etcétera.

La anterior distinción es importante en virtud de que evitaría, por un lado, la interposición de múltiples controversias constitucionales que han presentado los municipios del país del año 2000 a la fecha. Destacan las de Jalapa en Veracruz, que originó la jurisprudencia del Pleno 56/2000 (num. de registro 191989) y la 53/2000 (num. de registro 192099); o la de Atlatlahucan en Morelos, que originó la jurisprudencia num. de registro 178577; o el caso de los municipios de Oaxaca con el num. Registro: 182279. En dichas jurisprudencias se menciona que es el municipio el que debe de prestar el servicio público de tránsito y no el Estado, sin embargo en el presente caso no estamos hablando de un servicio público sino correctamente dicho sería una función pública, aunque la ventaja de estas jurisprudencias es que reconocen al municipio la función de tránsito y vialidad, entregándole nómina y recursos correspondientes. Por otro lado, se precisan los servicios públicos municipales que están mal nombrados, por ejemplo el agua no es un servicio público sino el suministro de ésta.

#### 4. *Telos del municipio*

El municipio pertenece al Estado en cuanto una estructura mayor, y la Suprema Corte lo ha reconocido como un verdadero poder y un nivel de gobierno; en mi opinión, el *telos* o fin del municipio es semejante al del estado, por un lado el bien común de los vecinos y por el otro satisfacer las necesidades esenciales de sus habitantes a través de los servicios públicos.

Para el Dr. Jorge Fernández Ruiz el *telos* del municipio es doble. El primero consiste en establecer y mantener una relación social dada por razones de vecindad e intereses comunes con sujeción a un régimen jurídico propio. El segundo consiste en prestar los servicios públicos indispensables para satisfacer sus necesidades de carácter general más elementales de sus moradores y realizar obras públicas requeridas por la comunidad.

#### 5. *Actividades del municipio*

El doctor. Carlos Francisco Quintana Roldán, con base en la Constitución señala que el municipio por conducto de sus ayuntamientos tendrá a su cargo la dirección de todo tipo de actividades que la ley secundaria les autorice (Quintana, 2003, p. 418). Las principales tareas administrativas que corresponde atender al municipio serán:

- Actividades en torno a su organización interna.
- Actividades tendientes a la prestación adecuada de los servicios públicos que le correspondan.
- Actividades de carácter fiscal propias de su hacienda.
- Actividades de su función de policía.
- Actividades tendientes a fomentar la participación ciudadana, la solidaridad y la cooperación.
- En general todo tipo de actividades que la ley regule y cuya finalidad sea el aprovechamiento racional de sus recursos, para lograr el bien común.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla (vigente, consultada en agosto del 2007) señala que la administración pública municipal será centralizada y descentralizada. La primera se integra con las dependencias que forman parte del ayuntamiento y los órganos descentralizados vinculados jerárquicamente a las dependencias municipales, que cuentan con facultades y obligaciones específicas que se fijan en el acuerdo de su creación. La segunda se integra con las entidades paramunicipales que son las empresas con participación municipal mayoritaria, los organismos públicos municipales descentralizados y los fideicomisos donde el fideicomitente sea el municipio.

Ahora bien, las actividades del municipio se pueden clasificar en: funciones públicas; servicios públicos; obras públicas y otras actividades socioeconómicas residuales, de las que se desarrollarán servicios públicos y obra pública, por ser objetivos fundamentales de la investigación.

Entrando en materia tenemos que función pública municipal se refiere a toda actividad desarrollada por este nivel de gobierno encaminada a cumplir con sus atribuciones o fines. En el ámbito municipal el ayuntamiento tiene atribuidas formal y materialmente, siguiendo a Miguel Acosta Romero, diversas funciones administrativas que son: seguridad pública, tránsito y vialidad, administración libre de su hacienda, otorgar licencias y permisos, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal, entre otras.

Si bien carece de la función formalmente legislativa, sí la tiene atribuida de forma material por estar facultado para expedir bandos (palabra que ha caído en desuso y ha sido sustituida por la de reglamento), reglamentos, circulares y otras disposiciones administrativas de observancia general que, por su abstracción en sentido material, se consideran como leyes (generalidad, impersonalidad, obligatoriedad y coercitividad). Ahora bien, en re-

lación a la función jurisdiccional, el ayuntamiento carece formalmente de ella, pero sí la tiene materialmente a través del juez calificador.

En nuestro país existe una amplia variedad de sistemas en torno a la justicia municipal de los que sobresalen tres: el sistema de designación de jueces municipales por parte del poder judicial, como en el estado de México (ART. 69-78 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado), éste conoce de asuntos de primera instancia, de cuantía menor y a la vez de la calificación de multas por la infracción a los reglamentos municipales; el sistema de elección popular de jueces municipales, que ha ido desapareciendo y que existía en algunos estados como Nuevo León, Yucatán y San Luis Potosí (actualmente sólo existen en San Luis Potosí, llamados jueces auxiliares y previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, ART. 66-70, consultada en agosto del 2007), uno de los defensores de este sistema es Reynaldo Robles Martínez con su texto *El municipio*; y el sistema de designación por parte del Ayuntamiento, que es el más común en los estados del país como Jalisco, regulado en su Constitución Local (ART. 77, IX, I), y en la ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco ART. 55-59. Ahí se estipula que debe haber al menos un juez municipal en cada ayuntamiento y se delega a los reglamentos locales el número de jueces y los servidores públicos que deberán auxiliarlos atendiendo las necesidades de la población y su capacidad económica; a éstos se les exige que cuenten con título profesional cuando el ayuntamiento esté integrado por más de 14 regidores (ART. 57).

Toca entonces definir los servicios públicos; éstos nacen y se desarrollan en la doctrina francesa. Su evolución ha sido importante como un poderoso concepto a pesar de su reciente creación. La gramática establece que público proviene del latín *publicus* que significa notorio, patente, manifiesto; mientras que servicio proviene del latín *servitum* que significa acción y efecto de servir; es decir, el mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona (RAE). Por lo que el uso de los vocablos encuadra en el concepto moderno de servicio público.

En otros términos, comenta Miguel Acosta Romero en su obra de derecho administrativo que la definición de servicio público está inspirada fundamentalmente en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses comentada y desarrollada por la doctrina. Sin embargo, el maestro Gabino Fraga considera al servicio público como sólo una parte de la administración del Estado, que se caracteriza como actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad colectiva (Fraga, 2003, p. 249).

Para Andrés Serra Rojas 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 (Serra 1982, p. 106). Esta definición se equipara a la de 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 por los particulares mediante una concesión (Acosta, 2004, p. 994).

Aclarado el concepto podemos señalar que al municipio mexicano le ha correspondido la prestación de los servicios públicos básicos que son de urgencia inmediata para la vida misma y la convivencia de la comunidad. Por esta razón, la doctora Teresita Rendón Huerta clasifica los servicios públicos municipales en tres grandes apartados: 1. Servicios de gobierno o jurídicos (que consisten en dar órdenes y hacer reinar el derecho). 2. Servicios de ayuda y de suplencia a la vida privada. 3. Servicios de aprovisionamiento para las funciones gubernamentales

Por su parte el maestro Gustavo Martínez Cabañas (Martínez, 1985, p. 133), hace una clasificación muy completa de éstos servicios de manera enunciativa, no limitativa (diferentes a los mencionados en el ART. 115, III): servicios educativos (jardín de niños, escuelas primarias, talleres artesanales, escuelas técnicas y centros de capacitación); servicios asistenciales (guarderías infantiles, asilos, clínicas y comedores públicos); servicios urbanos (agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, parques, jardines, limpia, mercados, rastros, panteones y transporte urbano); y servicios de seguridad pública (policía preventiva, policía de tránsito, bomberos y servicios médicos de urgencia).

Lo anterior denota que la mayoría de los autores coinciden en señalar que los caracteres más importantes de la conceptualización de servicio público son: 1. Es una actividad técnica encaminada a una finalidad; 2. Esa finalidad es satisfacer las necesidades básicas de la sociedad. 3. La actividad puede ser realizada por el estado o por los particulares. 4. Debe haber un régimen jurídico de derecho público que los regule.

En nuestro país los servicios públicos se encuentran regulados en los ART. 115, III y 79 de la Constitución de Jalisco, además del 94 de la Ley del Gobierno y la Administración pública Municipal de dicha entidad, y

los ART. 132 y siguientes de la Ley de Hacienda municipal del Estado de Jalisco. De acuerdo con los doctrinistas es una enumeración no limitativa, dejando a las legislaturas de los estados su ampliación con base en las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como sus capacidades administrativa y financiera.

En México, como consecuencia de la reforma constitucional de 1999, el ART. 115, III estableció un catálogo de funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, aunque no precisa cuales son funciones y cuáles servicios e incluye otras actividades socioeconómicas de interés público aumentando la confusión en este tema. Mientras que la Constitución federal contempla ocho servicios públicos municipales de una manera enunciativa, pese a que el ART. 94 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del estado de Jalisco establece once.

Los servicios públicos son pues, un reflejo de la capacidad administrativa y de acción de las instancias encargadas de prestarlos (considerando los recursos y la gestión realizada) por lo que una buena prestación de servicios significa un punto crucial en la búsqueda de mejores formas de actuación gubernamental.

Establecido lo anterior toca definir lo que se entiende por obra pública. Pues bien, este concepto puede entenderse como el conjunto de acciones y proyectos que tienen como objeto la creación, construcción, conservación o modificación de bienes inmuebles, o que se realizan para mantener y ampliar la infraestructura municipal o destinar al uso público. Estas obras deben beneficiar en sus diferentes programas a la población, tanto de las zonas urbanas como de las zonas rurales, permitiendo con ello un mayor desarrollo, en el ámbito social y económico.

Puede explicarse también como la modificación realizada, por el ayuntamiento o en su nombre, a un inmueble del que puede disponer lícitamente siempre que sea con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público (Serra, 1981, p.514).

En materia de obra pública debemos de tomar en cuenta la teoría de la contratación estatal. Cuando se lleva a cabo una obra admite las modalidades de la prestación de un servicio público, es decir, los particulares mediante un fideicomiso, licitación, concurso de acreedores u otros previstos en las leyes secundarias, pueden llevar a cabo dichas obras. Entonces, cuando se presenta algún problema como cumplir con el plazo previsto o afectar a particulares en el ámbito comercial o de salud, e incluso en su patrimonio, ambos (la administración pública municipal y los contratistas que llevaron

a cabo la obra) tendrán que responder de manera solidaria. De estas modalidades es necesario destacar las siguientes:

*La administración directa:* Para la ejecución de obra pública de escasa cuantía y que no requiere de equipo complejo ni de personal altamente especializado la referida al bacheo y mantenimiento del pavimento de las calles. En este caso, es recomendable la administración directa y el empleo de mano de obra y materiales de la región, sin perjuicio de alquilar el equipo y maquinaria adicionales necesarios o contratar los servicios de fletes y acarreos de materiales, siempre que esto no pueda ser realizado por la administración pública con equipo de transporte propio.

*El contrato de obra pública:* La ejecución de obra pública mediante el esquema contractual ortodoxo implica la celebración del contrato administrativo por antonomasia, al que entendemos como el negocio jurídico bilateral sujeto a un régimen jurídico especial y celebrado por la administración pública con un contratista con el propósito de que éste, mediante el pago de un precio, realice ciertos trabajos de utilidad pública encaminados a modificar o afectar la forma o la situación física que guarda un inmueble del Estado, al momento de celebrar dicho negocio contractual.

*La concesión de obra pública:* Otra forma de gestión de la obra pública viene a ser la concesión de la misma, en cuya virtud la administración encarga a un particular la ejecución de la obra y le confiere su explotación durante un plazo determinado a costa y riesgo de éste, con el fin de que recupere la inversión realizada, el importe de los intereses respectivos, la suma de los gastos de operación y mantenimiento realizados, y que además obtenga una utilidad.

Se trata, en el fondo, de un contrato de obra pública aunado a la concesión de un bien del dominio público, que es la obra pública una vez concluida. Este esquema permite al concedente realizar dicha obra sin emplear sus recursos, tomando en cuenta que será el concesionario quien realizará la inversión requerida. Por ello, en la realización de la obra pública se debe realizar una consulta ciudadana o plebiscito previo a la ejecución de la misma, que en la normativa vigente de las entidades federativas establece de manera opcional y no se impone como.

Llegado a este punto, y siguiendo al doctor Jorge Fernández Ruiz, es momento de definir las actividades económicas residuales. Pues bien, este jurisconsulto ha propuesto un apartado independiente sobre estas actividades que el Estado realiza y que pueden agruparse bajo la común denominación de actividades económicas residuales, a sabiendas de que en el ejercicio de la función pública, en la prestación de servicio público y en la ejecución de



obra pública, el Estado realiza actividades inscritas, también, en el ámbito de la economía. La calificación de éstas como actividades económicas residuales se hizo para aludir a las que no atañen a la función, al servicio o a la obra de carácter público y las divide en las de interés público y las simples (Fernández, 2005, p. 6).

*Actividades económicas de interés público:* Bajo esta la denominación agrupamos las actividades que sin implicar ejercicio de función pública, prestación de servicio al público, ni ejecución de obra pública, se ubican en los más altos niveles de sus objetivos por ser desarrolladas en las áreas estratégicas del país; a este respecto el ART. 25, IV de la Constitución reserva al Estado el desempeño de las actividades a desarrollar en las áreas estratégicas señaladas en el párrafo cuarto del ART. 28 constitucional, que son las relativas al petróleo y los demás hidrocarburos, así como a la petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear.

*Actividades económicas simples:* Consideramos como actividades simples del Estado aquéllas ordinariamente desempeñadas por los particulares, que sin embargo el ente estatal llega a realizar subsidiariamente ante la ausencia, la insuficiencia o la ineficiencia de los particulares.

#### IV. CONCLUSIONES

1. El servicio público nace y se desenvuelve en la doctrina francesa. Su evolución ha sido importante a pesar de la corta edad y poderoso desarrollo del concepto. Desde el punto de vista gramatical, público proviene del latín *publicus* que significa notorio, patente y manifiesto; mientras que servicio proviene del latín *servitum* que significa acción y efecto de servir. Por lo que queda definido como el mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona (RAE). Gramaticalmente el uso de los vocablos encuadra perfectamente en el concepto moderno de servicio público.

La noción de servicio público comenta Miguel Acosta Romero tiene un origen inspirado fundamentalmente en la jurisprudencia de los Tribunales Administrativos franceses comentada y desarrollada por la doctrina. En nuestro país los servicios públicos se encuentran regulados en los ART. 115, III y 79 de la Constitución de Jalisco; ART. 94 de la Ley del Gobierno y la Administración pública Municipal de dicha entidad, y los ART. 132 y siguientes de la Ley de Hacienda municipal del Estado de Jalisco. De acuerdo con los doctrinistas es una enumeración no limitativa, dejando a las legislaturas de los estados su ampliación con base en las condiciones territoriales



y socioeconómicas de los municipios y tomando en cuenta sus capacidades administrativa y financiera.

2. La obra pública puede entenderse como el conjunto de acciones y proyectos que se realizan para mantener y ampliar la infraestructura municipal o para destinar un fragmento de ésta al uso público, siempre que tengan como objeto la creación, construcción, conservación o modificación de bienes inmuebles. Estas obras deben beneficiar, en sus diferentes programas, a la población, tanto de las zonas urbanas como de las zonas rurales, permitiendo con ello un mayor desarrollo del ámbito social y económico.

Puede explicarse también como la modificación realizada por el ayuntamiento, o en su nombre, de un inmueble del que puede disponer lícitamente, siempre que sea con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.

En materia de obra pública, debemos tomar en cuenta la teoría de la contratación estatal cuando se lleva a cabo una obra que admite las modalidades de la prestación de un servicio público. Es decir, los particulares mediante un fideicomiso, una licitación, un concurso de acreedores u otros previstos en las leyes secundarias, podrán llevar a cabo dichas obras; y tendrán que responder de manera solidaria (la administración pública municipal y los contratistas que llevaron a cabo la obra) cuando se presente algún problema en el cumplimiento del plazo previsto o la afectación a particulares en el ámbito comercial, de salud e incluso en su patrimonio.

## V. PROPUESTAS

1. La implementación del presupuesto participativo al momento de llevar a cabo la obra pública. Entendiendo el presupuesto participativo como un instrumento de política y a la vez de gestión, a través del cual las autoridades regionales y locales, así como las organizaciones de la población debidamente representadas, definen en conjunto, cómo y a qué se van a orientar los recursos. Tomando en cuenta los objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico o Institucional que están directamente vinculados a la visión y objetivos del Plan de Desarrollo Concertado según corresponda.

Los principales objetivos del presupuesto participativo son:

- Promover la creación de condiciones económicas, sociales, ambientales y culturales que mejoren los niveles de vida de la población y fortalezcan sus capacidades como base del desarrollo, posibilitando

acciones concertadas que refuercen los vínculos de identidad, de pertenencia y las relaciones de confianza.

- Mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos, de acuerdo a las prioridades consideradas en los planes de desarrollo concertados y los planes sectoriales nacionales, propiciando una cultura de responsabilidad fiscal, sobre la base de acuerdos concertados.
- Reforzar la relación entre el Estado y la sociedad civil generando compromisos y responsabilidades compartidas en el marco de un ejercicio de la ciudadanía, que utilice los mecanismos de democracia directa y democracia representativa,

Cabe destacar que ya existen leyes de presupuesto participativo en Perú y Argentina por mencionar sólo algunos.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho administrativo*, 17a. ed., México, Porrúa, 2004.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo. Primer Curso*, 2a. ed., México, Editorial Limusa, Noriega Editores, 2006.
- BIELSA, Rafael, *Principios de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1938.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado”, *Boletín Mexicano de Derecho comparado*, México, núm. 99, diciembre del 2000.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge “Los servicios públicos municipales”, Valencia Carmona, Salvador, (coord.), *El municipio en México y en el mundo. Primer Congreso internacional de derecho internacional*, México, UNAM, 2005.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003.
- JELLINEK, George, *Teoría General del Estado*, México, FCE, 2000.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal de México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985.
- MILA FREIRE, Mario Pòlese y Pamela Echeverría, *Servicios públicos locales y competitividad urbana*, México, Banco Mundial y Universidad de Québec, Canadá y otras Instituciones, 2004.
- MONTERO ZENDEJAS, Daniel, *Derecho político mexicano*, México, Trillas, 1991.

- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, 7ª ed., México, Porrúa, 2003.
- RENDÓN HUERTA BARRERA, Teresita, *Derecho municipal*, 3a. ed., México, Porrúa, 2005.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia política*, 4a. ed., México, Porrúa, 1978.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo, Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 5a. ed. México, Porrúa, 1982, t. I.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1981, t. II. *Tendencia del crecimiento urbano de Lima metropolitana al año 2005*, Lima, Perú, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), 2006.