

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Pedro HERNÁNDEZ GAONA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Reformas al artículo 115.* III. *Servicios públicos municipales.* IV. *Sistemas de prestación o explotación de servicios públicos municipales.* 1. *Municipalización.* 2. *Concurrencia entre municipios.* 3. *Concurrencia con los particulares.* 4. *Concesión.* V. *Juntas vecinales municipales.* VI. *Los ingresos por servicios públicos municipales.* Costos. VII. *Consideraciones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

Dentro del marco de medidas que el gobierno actual ha venido aplicando para la descentralización de la vida nacional, se encuentra el tema del municipio. La función que ha venido desarrollando en las distintas etapas de nuestro acontecer histórico nos permite formarnos un criterio del actual municipio mexicano, que en buena medida está propugnando por alentar la participación ciudadana, para una mayor vida democrática del país.

Pero el municipio, en la actualidad, está atravesando por una serie de dilemas —debido a las urgentes necesidades de la población— para otorgar servicios públicos efectiva y eficientemente.

Por esta razón consideramos vital hacer un sondeo de los servicios públicos municipales; ya que la generalidad de las actividades municipales van encaminadas a la prestación de servicios, que en gran medida establecen el atraso o el progreso del país.

Al municipio se le ha considerado como una unidad política dentro de un estado; su base es una comunidad geográficamente localizada que reconoce a una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales. En este sentido, el municipio dispone de una esfera particular de competencias; pero no está aislado del estado, es decir, no es autónomo, sino que está integrado a su estructura.¹

Se reconoce que el municipio ha sido y sigue siendo base institucional

¹ Gamás Torruco, José, "El municipio mexicano", *Pensamiento Político*, México, Edición Cultural y Ciencia Política, vol. III, núm. 10, febrero de 1970, pp. 187-214.

del Estado mexicano y célula sociopolítica de nuestro sistema jurídico. Como es sabido, el municipio fue objeto de una reestructuración —mas bien de una revitalización en la Constitución federal— con el fin de tratar de resolver las necesidades más urgentes de nuestro país.

II. REFORMAS AL ARTÍCULO 115

Las reformas introducidas al artículo 115 constitucional, que se publicaron en el *Diario Oficial* el 3 de febrero de 1983, tienden a dar fortalecimiento al municipio. Dentro de los aspectos medulares que contempla la reforma se encuentran los siguientes:

1) Se consagra un procedimiento uniforme para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley, otorgándose el derecho de audiencia y requiriéndose un quórum en la votación (las dos terceras partes de las legislaturas locales).

2) Se otorga a los ayuntamientos facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, así como reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

3) Se determinan las fuentes de ingresos del municipio que se integran con los rendimientos de los bienes, así como, de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; en todo caso percibirán: a) contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria (impuesto predial); b) participaciones federales; c) ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

4) Expedición de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas en lo relativo al desarrollo urbano.

5) En la totalidad de los ayuntamientos se contempla el principio de representación proporcional.

6) Se establece que las legislaturas de los estados regulen las relaciones de trabajo entre las entidades federativas, los municipios y sus trabajadores, conforme a lo establecido en el artículo 123 constitucional.

7) Señala los servicios públicos que los municipios deben prestar, mismos que podrán desarrollarse con la ayuda de los estados, cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes. Los municipios tendrán a su cargo: a) agua potable y alcantarillado; b) alumbrado público; c) limpia; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines; h) seguridad pública y tránsito; i) los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

De estos aspectos medulares, que dieron pauta para el fortalecimiento del municipio, trataremos de referirnos al de los servicios públicos municipales.

III. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En nuestro particular punto de vista, uno de los dilemas que con mayor frecuencia y dramatismo han enfrentado los municipios, es el relacionado con la prestación de servicios públicos a los ciudadanos; resulta evidente que de los beneficios que ofrece el estado a sus naturales (pobladores habitantes), ninguno es tan básico y esencial como los que integran los servicios públicos de una población. Anteriormente, por la imprecisión constitucional sobre cuáles servicios públicos le correspondían al municipio y por la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de dichos servicios fueron abolidos por los gobiernos locales y la Federación.

Por eso, en la exposición de motivos se señala, con acierto, que la diversidad de los municipios del país y la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, dieron la pauta para que se precisaran, de una vez por todas, los servicios públicos mínimos que debe tener un municipio.

Consideramos oportuno, en este punto, señalar qué es un servicio público.

El término servicio público encuentra su origen en Francia, en las postrimerías del siglo XVIII, donde apareció como división clara entre la competencia del tribunal administrativo y el tribunal jurisdiccional. De ahí, el Estado tomó la responsabilidad de cubrir las necesidades colectivas.

Juzgamos pertinente para nuestro análisis, citar algunas definiciones que de servicio público han elaborado grandes tratadistas.

Gabino Fraga considera al servicio público como "una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad".²

El maestro Andrés Serra Rojas, por su parte, nos dice: "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar. . . la satisfacción de una necesidad colectiva

² Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 18a. ed., México, Porrúa, 1978, pp. 248-250.

de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público",³ esto es, servicio público es una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar de una manera permanente, regular, a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural que se consideran esenciales, sujetas "a un régimen de derecho público".

En general, las teorías no contienen un criterio uniforme de lo que se debe considerar como servicio público. Sin embargo, todos los tratadistas coinciden en que se trata de una actividad de carácter técnico, que puede considerarse como el conjunto de actividades del Estado o de los particulares; otro aspecto en que se coincide, es en el hecho de que se trata de satisfacer necesidades de carácter general, colectivo.

Con atinado acierto, el maestro Acosta Romero, señala los puntos más importantes que dan forma a un servicio público: 1) es una actividad técnica encaminada a una finalidad; 2) esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el derecho público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de derecho privado; 3) la actividad puede ser realizada por el Estado o por los particulares (mediante concesión); 4) se necesita un régimen jurídico que garantice la satisfacción constante y adecuada de las necesidades de interés general; tal régimen jurídico es el derecho público.⁴

Los servicios públicos pueden considerarse desde diversos puntos de vista, pero consideramos que la clasificación de García Oviedo es una de las tesis más acertadas: según él, se dividen en:

a) Esenciales y secundarios. Esta diferenciación se da de acuerdo con la importancia. Los primeros son los que realiza el Estado: agua, luz, drenaje, alcantarillado; los segundos no son esenciales, son fines secundarios dentro de la esfera municipal: teléfonos, tranvías, etcétera.

b) Obligatorios y facultativos. Aquéllos son impuestos a los particulares por motivos de interés general o para beneficio de la colectividad: agua, alcantarillado, instrucción primaria; éstos son creados por la conveniencia de los habitantes: teléfonos, tranvías.

c) Exclusivos y concurrentes. Los exclusivos únicamente pueden ser otorgados por entidades administrativas (Federación, estados y municipios): alumbrado público, agua; los concurrentes son los satisfactorios

³ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. I, pp. 106-108. Apunta que el servicio público es el problema central de la administración pública.

⁴ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 5a. ed. México, Porrúa, 1983, p. 470.

que ofrecen, separadamente o en colaboración, los particulares y el municipio: educación, servicio de panteones.

d) *Generales y especiales.* Los generales consideran los intereses de todos los individuos, es decir, todos pueden hacer uso de ellos: ferrocarriles, alumbrado público. Los especiales sólo se ofrecen a ciertas personas que se encuentran en una situación determinada: asistencia benéfica; este tipo de servicios está encaminado a ayudar a los pobres.⁵

IV. SISTEMAS DE PRESTACIÓN O EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

El ayuntamiento prestará los servicios públicos municipales; como ya se señaló en párrafos anteriores, la fracción III hace una enumeración de aquellos servicios públicos que por su propia naturaleza pertenecen a los ayuntamientos, como: agua potable, alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados, panteones, rastros, parques y jardines; seguridad pública y tránsito.

Estos servicios deberán ser suministrados por el ayuntamiento en forma continua, regular, general y uniforme.

Dentro de la prestación o explotación, debemos analizar la figura de la municipalización, por ser el municipio quien la realiza.

1. *Municipalización*

La municipalización es

la realización directa del poder comunal de un servicio público o de una actividad industrial, que tiene por fin, en unos casos, obtener productos o realizar actividades destinados a ser utilizados por la población a un precio de venta inferior al que se paga a la producción privada en libre concurrencia (sistema de transporte colectivo metro) y en otros, cuando el costo es superior, el allegar recursos al erario municipal para la realización de obras de interés general. Cuando el servicio se proporciona gratuitamente, su costo es soportado por la municipalidad y tiene por fin ofrecer un bienestar especial, social o económico, a los habitantes de la ciudad (limpieza-seguridad pública).⁶

Para que pueda llevarse la municipalización se tienen que tomar en cuenta varios factores:

⁵ Citado por Acosta Romero, *op. cit.* nota anterior, p. 473.

⁶ Garza, Francisco de la, *El municipio*, México, Jus, 1947, p. 170.

1) El interés de los consumidores: a quien vaya dirigido el servicio público.

2) Que existan necesidades urgentes de un determinado municipio, bien porque las empresas privadas no quieren afrontar el problema, o bien por una deficiente prestación en el servicio.

3) Es necesario percatarse de que exista un número suficiente de usuarios o derechohabientes que sostenga el aprovechamiento del servicio prestado por el municipio.

4) Antes de afrontar la municipalización, se debe asegurar que se cuenta con la infraestructura necesaria para cubrir el servicio público (organización para la prestación del servicio, posesión de recursos humanos expertos y, lo más importante, suficiente solvencia económica).

Pero dentro de esta figura de la municipalización se debe tener mucho cuidado, ya que como pueden existir ventajas, también pueden presentarse desventajas.

Las ventajas que se pueden obtener son: procuración del bienestar colectivo; producción a menor costo que las empresas privadas, y la posibilidad de impartir gratuitamente los servicios.

Sus desventajas pueden ser: que el Estado es un mal administrador —se sabe por experiencia—, pues su función no es la de administrar sino la de gobernar; que la burocratización de instituciones trae aparejada la producción deficiente; el aumento de las cargas fiscales de los contribuyentes, pues los gastos de la municipalización se saldan con el producto de las tasas o de los impuestos; el que se pueda utilizar la municipalización con fines políticos de parte de la autoridad municipal, lo que tendrá como consecuencia la deformación del funcionamiento de la democracia.⁷

Podemos señalar que la municipalización es benéfica cuando va encaminada a satisfacer necesidades públicas de interés general para el municipio.

Cabe señalar que solamente podrá llevarse a cabo la municipalización en muy pocos municipios, pues, haciendo caso a nuestra tipología municipal, para 1108 municipios que son rurales, 906 marginados, y 225 que se encuentran en transición de rurales a urbanos, consideramos que la opción de la municipalización es restringida o nula, mientras que dicha opción es ligera para los 108 municipios urbanos y abierta para los 20 municipios metropolitanos.

⁷ *Idem*, p. 180.

2. *Concurrencia entre municipios*

Los servicios públicos municipales pueden prestarse por concurrencia del municipio con otros municipios de un mismo estado; previo acuerdo entre sus ayuntamientos y acatando lo establecido por la ley local del estado, podrán coordinarse y asociarse para una mayor eficacia en la prestación de servicios públicos. Así lo establece actualmente el párrafo segundo de la fracción III del artículo que comentamos.

A simple vista, esta coordinación y asociación de los municipios para la prestación de servicios públicos resulta de gran utilidad, ya que es evidente que la desigualdad económica que prevalece entre los municipios del país, no permite la prestación idónea de los servicios públicos.

A poco más de dos años de que se expidió la iniciativa del Ejecutivo federal, vemos que la realidad municipal, en este particular aspecto de coordinación y asociación entre ayuntamientos de un mismo estado, es otra, ya que en muy pocos municipios —de los 2378 con que cuenta el país— se ha llevado a los hechos este principio constitucional. Creemos que, por un lado, se ha debido al desconocimiento sobre la funcionalidad y aplicabilidad de este principio por parte de las autoridades municipales, y, por otro, al hecho de que la gran mayoría de los municipios confrontan graves privaciones de recursos económicos, razón por la cual la reforma está encaminada precisamente a tratar de unir a varios municipios de precaria situación económica, con el fin de que colaboren y se asocien en la prestación de servicios públicos para que sean de beneficios colectivo.

Cabe señalar que antes de la reforma y aun después de la misma, los municipios ya se asociaban para prestarse auxilio, por ejemplo: cuando ocurría alguna catástrofe, en urgencias o en caso de emergencia, etcétera; esta asociación que se prestaba y que se sigue dando, más bien puede ser considerada como una asociación o coordinación de hermandad entre los municipios, sin que llegue a representar ninguna responsabilidad administrativa.

3. *Concurrencia con los particulares*

Los servicios públicos municipales también pueden ser prestados por concurrencia del municipio con los particulares. De aquí se aprecia que el Estado no tiene el monopolio de los servicios públicos, sino que necesita cooperación de los particulares.

A esta figura de concurrencia se le ha dado el nombre de "empresa mixta"; ésta se da cuando el Estado y los particulares se asocian, me-

díante aportes de dinero, con el fin de explotar una determinada actividad —que puede ser de tipo industrial— o prestar un determinado servicio público.⁸

A través de una figura como es la empresa mixta se puede favorecer al progreso del país (Teléfonos de México).

Fraga señala que entre las ventajas del régimen de economía mixta está el hecho de que

el Estado obtiene el concurso financiero de los particulares y los métodos que éstos usan en sus empresas, pero la presencia del Estado facilita la adaptación de la empresa a las necesidades del público y evita, además, que el interés de éste sea pospuesto a una finalidad de lucro, logrando finalmente, que las utilidades de la explotación también beneficien al Estado.

Cuando el servicio público lo presten en concurrencia el municipio y los particulares, la organización y dirección del mismo estará a cargo del ayuntamiento, previa la adhesión de los particulares a la declaración que haga el propio ayuntamiento.

4. Concesión

Los servicios públicos municipales podrán prestarse por los particulares mediante la concesión.

Como se sabe, la concesión es un acto administrativo discrecional de la autoridad administrativa, que otorga al particular determinados privilegios para la prestación de un servicio público municipal.

Pensamos que una ventaja de la concesión es que desliga al municipio de las grandes inversiones que son requeridas para determinados servicios; además, es obligación del ayuntamiento vigilar e inspeccionar la forma en que el particular presta el servicio público concesionado, con todas las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de esa función. Se debe hacer hincapié en que los servicios públicos que establece la fracción III del artículo 115, no pueden ser objeto de concesión por ser exclusivos del orden municipal.

V. JUNTAS VECINALES MUNICIPALES

Como consecuencia de las reformas que comentamos, se ha propuesto la creación de modelos de participación de grupos vecinales, identi-

⁸ *Idem*, p. 182.

ficados por sus intereses de usuarios y capaces de adaptarse a la realidad de la sociedad municipal para tratar de mejorar, idoneizar, ampliar, cooperar, cuidar, vigilar, proyectar, prestigiar y, en general, ofrecer un mecanismo de retroalimentación de decisiones, que orienten la actividad técnica en la prestación de servicios públicos municipales.

Con esta creación de organizaciones de usuarios o derechohabientes,⁹ se propone:

1) "Orientar, a los prestadores de servicios, con opiniones sobre la necesidad de crear nuevos servicios públicos; señalar sugerencias, ideas, proyectos, quejas o solicitudes subjetivas; la base para que funcionen estas organizaciones es que exista una coordinación entre ellas y los prestadores del servicio."

2) "Una segunda proposición es que se organicen consejos de consulta que estén integrados por técnicos o expertos en el servicio público, con objeto de que las resoluciones tomadas por las autoridades sean técnicamente óptimas. De ser factible, que se pudiera contar con asesoría de consejeros técnicos que auxiliaran a las autoridades municipales; con ello, seguramente los servicios públicos serían prestados con gran efectividad y en beneficio de la ciudadanía".

Consideramos que, debido a la gran heterogeneidad de los municipios, resulta difícil aplicar esta idea, pero si creemos que se pueda realizar en aquellos municipios que cuentan con recursos financieros y con potencial de recursos humanos, con lo que esta propuesta se restringe para un número reducido de municipios.

3) Una tercera hipótesis es que "estas organizaciones de vecinos participen en la fundación, establecimiento, financiamiento y mantenimiento, o bien en la operación de servicios públicos, sin que por este motivo se adquiera responsabilidad total".

En la realidad se aprecia que aun los ayuntamientos que podrían contar con recursos financieros suficientes para la prestación de los servicios públicos tienen grandes dificultades, por lo que en no pocos municipios se ha tomado el principio de cooperación y asociación intermunicipal, entre autoridades y vecinos del municipio, que tiene por objeto que las autoridades municipales brinden todas las facilidades y recursos materiales a los vecinos, a cambio de que éstos den la mano de obra y así se pueda lograr el servicio público en beneficio de toda la colectividad.

⁹ Cantú Díaz, David, "La democratización como instrumento para mejorar y hacer más idónea la prestación de servicios públicos municipales", *Revista Mexicana de Justicia*, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, vol. II, núm. 2, abril-junio de 1984, pp. 137-144.

4) Como cuarto punto, se sugiere que "las organizaciones vecinales coordinen las brigadas vecinales que deben operar como órgano de logística (movimiento de tropas y de sus transportes) para que en caso de emergencias, urgencias, incidentes, imprevistos o catástrofes, auxilien a los ciudadanos del municipio".

Sería muy bueno que se organizara lo propuesto en este punto, pues en la realidad sí se lleva a cabo pero de una manera espontánea y sin coordinación por parte de los vecinos.

5) Como último aspecto, no como restricción a las organizaciones vecinales, sino como una obligación moral de todos los ciudadanos, "se debe dar aviso o denunciar la distracción, descuido o maltrato del equipo con el que se presta el servicio público".

Con estas recomendaciones, para la creación de organizaciones vecinales de carácter democrático, recordamos que desde 1945 se alentó en Veracruz la institución de las juntas de mejoramiento moral, cívico y material.¹⁰

Estas juntas fueron creadas para el beneficio colectivo; su fin primordial era el mejoramiento de la comunidad al través de la colaboración vecinal dentro del municipio.¹¹

En el año de 1953 se estableció que en todas las cabeceras de los municipios se integraran estas juntas de mejoramiento, típicas asociaciones de carácter vecinal, desligadas de las funciones del ayuntamiento; además se establecía que fueran asociaciones de promoción de la vida social vecinal; estas juntas debieron allegarse sus propios recursos para cumplir sus funciones.¹²

Consideramos que a estas juntas vecinales municipales o bien llamadas organizaciones de usuarios, se les debe dar mayor atención, ya que constituyen organismos que benefician a la vida local, pues como se indicó anteriormente, podrían tener una mayor colaboración con los ayuntamientos para la más eficaz prestación de servicios públicos municipales.

VI. LOS INGRESOS POR SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

La iniciativa se limita a enunciar los ingresos; aunque no se señala, se

¹⁰ Circular núm. 24, de 2 de abril de 1945, expedida por el gobernador del estado de Veracruz, don Adolfo Ruiz Cortines.

¹¹ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*. 3a. ed., México, Porrúa, p. 490.

¹² Secretaría de Gobernación, *Juntas de mejoramiento moral, cívico y material*, México, 1953. Nota tomada de Ochoa Campos, *op. cit.*, nota anterior, p. 493.

da por hecho que habrá ingresos por la prestación de servicios; pensamos que sí habrá ingresos, pero de escasa aportación económica.

Esperemos que con los servicios mínimos prestados por el municipio, que se encuadran en la reforma del artículo 115 constitucional, fracción III, se acabe con los subsidios; resulta evidente que en nuestros días existen servicios públicos incosteables en términos económicos (salud, seguridad social, educación).

Podríamos preguntarnos si acaso la función gubernativa, que ejerce el Estado, no es el hecho más costoso y mayormente subsidiado de cuantos existen.

Costos

En nuestro tiempo, los gobiernos se están enfrentando a un serio problema: al incremento de costos estimulado por la inflación y a una demanda de servicios creciente por parte de la población. Pero el municipio debe hacer frente a los costos para la prestación de servicios de una forma eficaz y posible.

El municipio, para hacer frente al problema fundamental de los costos, deberá prestar los servicios en forma eficaz y en beneficio de la comunidad; deberá también, a toda costa, tratar de tener una información completa o lo más apegada a la realidad, que de alguna forma ayudará a dar una visión general al municipio, para saber, más o menos, los recursos financieros totales que necesita para suministrar los servicios públicos municipales.

Algunas formas que el municipio no debe perder de vista, para brindar a la población un servicio, son los siguientes puntos: 1) cuánto cuesta proveer un servicio; 2) si el costo de mantener un equipo es menor o mayor que reemplazarlo; 3) si es más barato utilizar los servicios de un contratista privado que realizar el trabajo; 4) si está aumentando o disminuyendo el costo por unidad de servicio; 5) si ahorraría más el eliminar un programa; 6) reducir personal; 7) iniciar o aumentar tarifas; 8) vender equipo que no se utilice.¹³

VII. CONSIDERACIONES FINALES

En síntesis, se trata de una reforma muy amplia y compleja, en donde se perfila la personalidad jurídica de los municipios; la libre ad-

¹³ Rosenberg-Philip, "Costos de los servicios públicos municipales", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, México, año 3, núm. 14, julio-septiembre de 1982.

ministración de su hacienda, y, sobre todo, la administración de los servicios públicos mínimos del municipio.

Estas reformas constituyen un paso muy importante en el proceso de democratización y descentralización de la vida nacional.

Sería ilógico pensar que estas reformas rindieran sus frutos inmediatamente (de la noche a la mañana), por lo que tenemos que estar conscientes de que el anhelado fortalecimiento municipal del país se tiene que dar gradualmente. El camino que se tiene que recorrer para lograr este objetivo no es fácil; consideramos de suma trascendencia que se debe trabajar conjuntamente entre pueblo y gobierno para lograr el proceso de desarrollo nacional-municipal y brindar al núcleo primario del poder político y a la institución más cercana a los hechos de los ciudadanos, la esperanza de fortificar el federalismo: fórmula para consolidar la unidad.
