

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### SERVICIOS PÚBLICOS

El derecho administrativo se desarrolla en torno a ciertas ideas fundamentales, una de las más relevantes es la del servicio público, concebida en el esquema de la solidaridad social como una técnica de protección del usuario, basada en la división del trabajo, que entraña la aspiración solidaria de la administración pública de poner al alcance de todo individuo, al menor costo posible y bajo condiciones que garanticen su seguridad, el aprovechamiento de la actividad técnica que satisface una necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares en la que cada cual puede identificar su propia necesidad individual.

Algunos autores postulan la tesis de que la idea del servicio público ha perdido su razón de ser, habida cuenta de la transformación radical de las circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales que le dieron origen; en esta tesitura, el profesor Gaspar Ariño Ortiz ha señalado: “El servicio público fue un instrumento de progreso y también de socialización, especialmente en los Estados pobres, a los que permitió mejorar la situación de todos. Pero su ciclo ha terminado. Cumplió su misión y hoy —como dice José Luis Villar—hay que hacerle un digno entierro”.<sup>179</sup>

Más la opinión, muy respetable, del distinguido jurista español, quizá pudiera ser aplicable a España —aun cuando contradiga el artículo 128 de la Constitución Española—, en su calidad de miembro de la Unión Europea, mas no válida para todos los países, dada la asimetría de sus economías y la diversidad de desarrollo económico, social, político y cultural de los mismos, toda vez que en algunos, la idea de servicio público se mantiene como un instrumento de gran valía.

Hace ya casi dos y medio siglos, el célebre ginebrino Juan Jacobo Rousseau acuñó en las páginas de *El contrato social* (Libro tercero, capítulo decimoquinto), la expresión “servicio público” —que años después se volvió

---

<sup>179</sup> Ariño Ortiz, Gaspar *et al.*, “Significado actual de la noción del servicio público”, *El nuevo servicio público*, Madrid, Civitas, 1999, p. 18.

moneda corriente en el léxico jurídico político—, con un significado de actividad personal obligatoria en beneficio del Estado, al afirmar: “Desde el instante en que el servicio público deja de ser el principal interés de los ciudadanos y que prefieren servir con su bolsa, antes que con su persona, el Estado se encuentra ya cerca de su ruina”.<sup>180</sup>

Si bien es cierto que la expresión “servicio público” aparece en las páginas de *El contrato social*, publicado por vez primera en 1762, también lo es que durante un siglo la idea del servicio público deambula por los textos legales, jurisprudenciales, doctrinales y legales, como una nebulosa sin rumbo fijo, por no ser más que una idea ubicua e imprecisa.

El 16 de diciembre de 1855, se emitió en Francia el *arrêt* Rotschild, cuyas ideas dieron sustento a la teoría de la doble personalidad del Estado, e inspiraron al comisario David en la elaboración de sus conclusiones, las cuales a su vez orientaron al Tribunal de Conflictos en la elaboración del célebre *arrêt* Blanco dictado el 6 de febrero de 1873, rescatado en su esencia por Georges Teissier para proponer al servicio público como el fundamento de una teoría integral de la competencia y aun del derecho administrativo, expuesta en su tratado *La responsabilité de la puissance publique*,<sup>181</sup> en clara adhesión a las ideas de referencia, conforme a las cuales el servicio público emerge como un subproducto del deslinde de competencias.

Tras de su redescubrimiento por Teissier en 1906, las ideas y nociones del *arrêt* Blanco sobre el servicio público fueron cada vez más citadas y empleadas en las resoluciones de los tribunales franceses ordinarios, administrativos y de conflictos; Teissier mismo, por ejemplo, las utilizó en sus conclusiones para el *arrêt* Feutry.

Mas la noción del servicio público no se redujo a una pauta para el deslinde de competencias ni tampoco se circunscribió a la jurisprudencia francesa, sino que incrementó tremendamente su importancia e impactó fuertemente en la doctrina, al grado que el profesor de la Universidad de Burdeos, León Duguit, fundador de la llamada Escuela de Burdeos, consideró que la noción del servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del derecho público, porque en su opinión, “El Estado no es un poder que manda, es un grupo de individuos que tiene una fuerza que debe

---

<sup>180</sup> Rousseau, Jean Jacques, *El contrato social*, 7a. ed., trad. de Consuelo Berges, Buenos Aires, Aguilar, 1965, p. 174. Hay quienes sugieren que el bayonés naturalizado español, Francisco Conde de Cabarrús (1752-1810), fue el primero en utilizar la expresión “servicio público”. Véase Villar Escurra, José Luis, *Servicio público y técnicas de conexión*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, p. 20.

<sup>181</sup> París, Paul Dupont Editeur, 1906.

emplear en crear y dirigir los servicios públicos. La noción de servicio público deviene la noción fundamental del derecho público moderno”.<sup>182</sup>

## I. CRITERIOS PARA DETERMINAR EL CARÁCTER PÚBLICO DE UN SERVICIO

Existe en la doctrina gran variedad de opiniones respecto del factor que otorga el carácter público a un servicio dado; porque, mientras para algunos, el acento público lo pone el órgano a cuyo cargo corre su prestación, porque a su juicio sólo los órganos públicos pueden prestar tal servicio, para otros, el calificativo público lo aporta el régimen jurídico exorbitante del derecho privado a que se somete el procedimiento de su organización y funcionamiento.

Empero, no termina ahí la disconformidad doctrinaria, porque muchos rechazan ambos criterios definitorios del carácter público del servicio, pues, de acuerdo a su interpretación, tal rasgo lo imprime la naturaleza de la actividad mediante la cual se presta. Esa diferencia doctrinaria permite hablar, por ejemplo, del criterio orgánico, del funcional, del legal y del jurídico.

### 1. *Criterio orgánico*

Con un criterio orgánico o subjetivo, el profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso sostuvo que “servicio público es la organización estatal o bajo su control, que tiene por objeto realizar una tarea de necesidad o utilidad pública”.<sup>183</sup>

El criterio orgánico, pues, ubica en el punto definitorio al elemento orgánico, es decir a la persona, al órgano o a la institución a cuyo cargo queda la prestación del servicio. Porque el criterio orgánico, como señala Miguel S. Marienhoff, “define o caracteriza al servicio público en atención al ente o persona que lo satisface o realiza”.<sup>184</sup>

De esta suerte, en la interpretación de servicio público, el criterio orgánico, también llamado formal, se basa en el carácter de la persona, de la institución o del órgano a cuyo cargo está la prestación del servicio. Si el órgano es público, el servicio prestado por éste será igualmente público. Si la institución o la persona que lo presta es de carácter privado, el servicio también será privado. Dicho de otra manera: sólo los órganos públicos pueden

<sup>182</sup> Duguit, León, *Las transformaciones del derecho público*, trad. de Adolfo Posada y Ramón Jaén, Madrid, Librería Española y Extranjera, 1926, p. 85.

<sup>183</sup> Sayagués Laso, Enrique, *op. cit.*, p. 58.

<sup>184</sup> Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 20.

gestionar los servicios públicos. Como dice Marienhoff: “Cuando en esta materia se habla de criterio «orgánico» se entiende referir al que sólo considera servicio público la actividad satisfecha por la administración pública, directamente por sí o indirectamente por concesionarios”.<sup>185</sup>

Lo que cuenta para el criterio orgánico en la determinación del servicio, no es la actividad a desarrollar, sino el órgano encargado de su prestación, lo cual motiva al profesor argentino Manuel María Díez a señalar: “En esta concepción orgánica, la expresión servicio público es utilizada para designar no una actividad, sino más bien una organización, vale decir, el aparato administrativo del servicio y el organismo que lo dirige. Así se dirá que un hospital constituye un servicio público”.<sup>186</sup>

Se le critica al criterio orgánico su excesiva amplitud, porque diversos órganos públicos, como el órgano legislativo, por ejemplo, no prestan servicios públicos.

Según el profesor Roger Bonnard, uno de los muchos partidarios del criterio orgánico: “Los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado”.<sup>187</sup>

La Suprema Corte de Justicia sostuvo en una época el criterio orgánico, respecto del servicio público, como se advierte en la siguiente resolución de 1924:

En derecho administrativo, se entiende por servicio público, un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo entienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales; y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración, quedando sujetos al estatuto respectivo, o, en otros términos, al conjunto de reglas que norman los debates y derechos de los funcionarios y empleados públicos, entre los cuales figuran la obligación de su encargo, y el derecho de recibir la retribución, que será fijada, forzosamente por la Cámara de Diputados, en los presupuestos de Egresos.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> *Idem.*

<sup>186</sup> Díez, Manuel María, *Derecho...*, cit., p. 185.

<sup>187</sup> Bonnard, Roger, *Précis de droit administratif*, París, Sirey, 1935, p. 235.

<sup>188</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo penal directo, Blackaller Ricardo, 6 de diciembre de 1924, mayoría 7 votos, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XV, p. 1251.

Así pues, para caracterizar al servicio público conforme al criterio orgánico, subjetivo o formal se atiende básicamente a la organización pública, o como dice Andrés Serra Rojas “al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma (la organización pública), para el cumplimiento de sus cometidos”.<sup>189</sup>

En México, la Constitución vigente utiliza el criterio orgánico, formal o subjetivo respecto del servicio público, en algunos de sus artículos, como en el 132.

## 2. *Criterio funcional*

De acuerdo con el criterio funcional —también llamado material o teleológico—, para poner el acento público en un servicio no importa conocer quién lo presta, sino cuál es el carácter de la necesidad a satisfacer mediante la prestación del servicio, porque en el esquema propuesto por el criterio funcional, el carácter público de un servicio dado lo imprime la naturaleza de la necesidad a satisfacer mediante la prestación del servicio respectivo; si se trata de una necesidad de carácter general —algunos autores la llaman de carácter colectivo, y otros la denominan necesidad pública o social—, el servicio será público.

En consecuencia, de conformidad con el criterio funcional, un servicio será público si, y sólo si, la necesidad que satisface es de carácter general. Acorde con el criterio funcional, Marienhoff define: “Por servicio público se ha de entender toda actividad de la administración pública o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal”.<sup>190</sup>

## 3. *Criterio jurídico*

Conforme al criterio jurídico utilizado por algunos autores para formular su concepto de servicio público, éste debe estar sujeto a un régimen jurídico especial, capaz de asegurar en todo el tiempo su funcionamiento de modo regular y continuo. Se trata de un régimen de derecho público en el cual se subordinan los intereses privados al interés general, por lo cual la

<sup>189</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho...*, *cit.*, p. 107.

<sup>190</sup> Marienhoff, Miguel S., *op. cit.*, p. 27.

organización de dicho servicio es permanentemente modificable en aras de las necesidades que satisface.

El criterio jurídico que, en la configuración del concepto de servicio público, reclama un régimen jurídico especial para asegurar la adecuada protección de los intereses generales relativo al servicio público, gana adeptos porque garantiza la prestación regular y continua del servicio público, mediante un régimen jurídico especial de derecho público, conformado mediante actos legislativos o reglamentarios que vienen a ser las normas del servicio, las cuales deben ser modificables o sustituibles en todo momento.

Las características del régimen jurídico especial evidencian la incapacidad del régimen de derecho privado para regular las actividades propias de un servicio público. De ahí la necesidad del régimen especial de derecho público.

En opinión de Serra Rojas: “el criterio jurídico afirma que hay servicio público cuando esta actividad está sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es derogatorio del derecho privado. El mismo régimen señala las excepciones a ese principio”.<sup>191</sup>

El profesor colombiano Eustorgio Sarria utilizó el criterio jurídico para elaborar su concepto de servicio público en los términos siguientes: “Servicio público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas”.<sup>192</sup>

#### 4. *Criterio legal*

El menos teórico, pero el más pragmático, de los criterios para determinar el carácter público de un servicio es el criterio legal: “Legalmente, servicio público sería sólo aquel que el legislador ha determinado específicamente como tal”.<sup>193</sup>

Desde la perspectiva legal, la creación de un servicio público es la obra del legislador, que en un ordenamiento legal organiza un servicio público especializado. Como afirma Serra Rojas: “La creación de un servicio público se verifica por ley”.<sup>194</sup>

<sup>191</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho...*, cit., p. 107.

<sup>192</sup> Sarria, Eustorgio, *Derecho administrativo*, 5a. ed., Bogotá, Témis, 1968, p. 79.

<sup>193</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>194</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho...*, cit., p. 108.

A partir de las adiciones y reformas a la Constitución —cuyo decreto de promulgación se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de febrero de 1983—, el artículo 28 constitucional adopta el criterio legal en el párrafo que dispone: “La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”.

### 5. *Criterio mixto*

Son pocas las definiciones del servicio público que emplean un solo criterio, la mayoría utilizan dos o más de los aquí mencionados, por ejemplo, Villegas Basavilbaso utiliza el criterio orgánico, el funcional y el jurídico, cuando define al servicio público como “toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo objeto es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público”.<sup>195</sup>

Miguel Acosta Romero utiliza los criterios funcional y jurídico para elaborar el siguiente concepto de servicio público: “es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, 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 y por los particulares”.<sup>196</sup>

La Suprema Corte de Justicia también empleó los criterios funcional y jurídico para establecer la siguiente noción de servicio público: “Actividad que se desarrolla para satisfacer una necesidad colectiva de carácter económico o cultural, mediante prestaciones que por virtud de norma especial del poder público, deben ser regulares, continuas y uniformes”.<sup>197</sup>

## II. CARACTERES ESENCIALES DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público debe estar dotado de ciertos caracteres jurídicos esenciales sin los cuales se desnaturaliza o desvirtúa, ellos son los de generali-

<sup>195</sup> Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, p. 49.

<sup>196</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, p. 193.

<sup>197</sup> Quinta Época, tomo CXXIX, p. 479, 55756, unanimidad de 17 votos. Sexta Época, vol. I, p. 33, 132/56 Luis Hernández Plascencia y otro, unanimidad de 15 votos. Tomo XLIV, p. 45, 3/60 Arturo Davis Meza y otro, unanimidad de 17 votos. Vol. LXXII, p. 21, 95762 Mario Medellín Pérez, mayoría de 17 votos. Vol. LXXII, p. 21, 5/62 Gilberto Galván González, unanimidad de 17 votos. Esta tesis apareció publicada con el núm. 52 en el Apéndice 917-1985, novena parte, p. 82.

dad, uniformidad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad y permanencia; los cuatro primeros han merecido el consenso general de la doctrina; en tanto que el de obligatoriedad es poco mencionado y algunos autores lo asimilan al de continuidad; el de adaptabilidad no se reconoce con frecuencia o se incluye en el de regularidad, y el de permanencia, postulado por diversos autores, a veces se le identifica con el de continuidad o con el de obligatoriedad.

### 1. *Generalidad*

El carácter esencial de generalidad o universalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo use, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que la capacidad del propio servicio.

### 2. *Igualdad*

Por su parte, la igualdad o uniformidad estriba en el trato igual o uniforme que debe darse indiscriminadamente a todos los usuarios del servicio público, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando, dentro de cada categoría se dé el mismo trato a todos los comprendidos en la misma.

Tanto la generalidad como la igualdad del servicio público son reconocidas y apoyadas por el derecho internacional de los derechos humanos, a través de diversos instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana de Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Tortura.

### 3. *Regularidad*

Merced al carácter esencial de regularidad, el servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula, la cual se caracteriza por ser exorbitante del derecho ordinario.

### 4. *Continuidad*

En razón del carácter esencial de la continuidad, el servicio público no debe interrumpirse dentro de los horarios o circunstancias previstos en su propia regulación.



### III. ELEMENTOS INDISPENSABLES DEL SERVICIO PÚBLICO

Al margen de sus caracteres jurídicos esenciales, el servicio público se configura con un conjunto de elementos indispensables, sin cualquiera de los cuales no es posible su integración y prestación, como a continuación se resume.

#### 1. *La necesidad*

Un servicio público sin una necesidad de carácter general por satisfacer es un absurdo, porque de ser erigido como tal por una ley, será sólo la evidencia de un capricho o de un error del legislador, consistente en denominar con ese rótulo a algo distinto al servicio público que invariablemente se debe destinar a satisfacer una necesidad de carácter general. Por ello, dicha necesidad es elemento indispensable en el servicio público.

#### 2. *La actividad técnica*

Otro elemento indispensable del servicio público es la actividad mediante la cual se satisface la necesidad de la que nace el servicio público, porque la necesidad no puede satisfacerse sin realizarse la actividad indicada para ello, la cual debe ser técnica, pues debe planearse, programarse, presupuestarse, regularse, vigilarse y controlarse.

#### 3. *El universo potencial de usuarios*

Sin un universo potencial de usuarios, el servicio público no tiene razón de ser, luego entonces, se trata de otro de sus elementos indispensables, por ser ellos quienes tienen la necesidad cuya satisfacción constituye la finalidad del servicio; sin usuarios no puede haber necesidad que se deba satisfacer, por consiguiente, la prestación del servicio sería estéril y, por tanto, injustificado.

#### 4. *La intervención estatal*

Un elemento indispensable más del servicio público es la intervención estatal, porque sólo mediante ella se puede crear y someter al régimen jurí-

dico especial que le permite asumir sus caracteres esenciales de generalidad, regularidad, uniformidad y continuidad.

### 5. *El prestador del servicio*

Sin un sujeto encargado de prestarlo no puede haber servicio público, circunstancia que acredita a su operador o prestador como otro de sus elementos indispensables, porque obviamente no puede haber servicio público sin alguien que lo preste.

### 6. *Los recursos*

Asimismo, constituyen otro elemento indispensable del servicio público los recursos requeridos para tal efecto, los cuales identificamos como recursos humanos, materiales y financieros, cuya obviedad no requiere comentarios adicionales.

### 7. *El régimen jurídico especial*

Si el régimen jurídico que regula un servicio dado es el ordinario, no estaremos en presencia de un servicio público, pues éste indispensablemente debe ser regido por un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado.

## IV. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Para definir al servicio público, conviene aclarar previamente lo que entendemos por servicio, a efecto de establecer si ¿se trata de una relación o de una sustancia, de un intangible o de un tangible? En respuesta a estas interrogantes, diremos que en nuestra opinión se trata de una actividad dada en una relación, es decir, de un intangible. En este orden de ideas, Jorge Witker afirma: “Los servicios son actividades económicas que dan origen a intangibles o inmateriales de distintos grados de complejidad determinados por el contenido de conocimientos que implican o envuelven”.<sup>198</sup>

<sup>198</sup> Witker, Jorge, “Diplomado sobre estrategias jurídicas para el comercio exterior”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-julio de 1992: citado por Her-

Así pues, considerado como actividad, el servicio se caracteriza por ser intangible, razón por la cual carece de materialidad, por lo que no se puede almacenar, no se puede reunir en un depósito, lo que trae aparejado el consumo simultáneo a su producción; y, por último, no ser transportable, dada su inmaterialidad.

Al establecer el género próximo del servicio público diremos, en consonancia con lo antes expresado, que se trata de una actividad, no de la organización que la tiene a su cargo; ni tampoco se trata de una prestación, pues el servicio se presta mediante la realización de la actividad; ni mucho menos es un procedimiento, porque es la actividad la que, cuando es técnica, requiere de un procedimiento o de un conjunto de procedimientos, propios de ciencias, industrias u oficios específicos, así como del empleo de ciertos elementos, tales como personal especializado, equipos, instrumentos y materiales determinados.

Una primera diferencia específica que nos conducirá a un nuevo género próximo, consiste en que la actividad relativa al servicio público es técnica, en los términos señalados en el párrafo anterior. Para los efectos del servicio público, podemos considerar a la “actividad técnica” como un nuevo género próximo, dado la gran diversidad de actividades técnicas posibles, las cuales podemos clasificar en dos grupos: las que satisfacen necesidades de carácter general y las que no satisfacen dichas necesidades; la actividad técnica relativa al servicio público es del primer grupo.

Decimos que la necesidad que trata de satisfacer el servicio público es de carácter general porque es la suma de muchas necesidades individuales similares, en la cual cada usuario del servicio reconoce su propia necesidad; no se trata de una necesidad pública, como señalan algunos autores, pues la necesidad pública es la que registran las personas de derecho público, a saber: el Estado, la Ciudad de México, las entidades federativas, los municipios, los órganos constitucionales autónomos, los organismos descentralizados. Tampoco se trata de una necesidad colectiva, pues ésta es la que tienen las colectividades, a saber, los sindicatos, las asociaciones, las sociedades civiles o mercantiles.

En opinión de quien esto escribe, *servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer de manera regular, continua y uniforme, una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona.*

---

nández Ramírez, Laura, *Marco jurídico de la comercialización internacional de los servicios*, México, UNAM, Facultad de Derecho, 1992 (tesis doctoral).

## V. FORMAS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Los servicios públicos se proporcionan a sus usuarios a través de prestadores específicos, quienes para tal efecto utilizan estructuras organizacionales determinadas que constituyen sus formas o modos de gestión, denominadas por Villegas Basavilbaso como sistemas de prestación: “Entiéndese por sistemas de prestación de los servicios públicos los modos según los cuales el Estado (*latu sensu*) satisface las necesidades colectivas por el procedimiento de derecho público (nosotros diríamos procedimiento exorbitante del derecho privado), esto es, el régimen de la organización para la efectiva prestación del servicio”.<sup>199</sup>

### 1. *Prestación por entes de derecho público*

En el esquema de prestación directa de los servicios públicos, llamada por los franceses gestión en *régie*, el Estado asume completa y exclusivamente la responsabilidad de la dirección y operación del servicio, a cuyo efecto aporta los recursos necesarios, absorbe los déficit o aprovecha los remanentes que, en su caso, resulten, para lo cual puede recurrir a diferentes mecanismos de prestación. Para Georges Vedel: “Un servicio público está explotado en *régie* (gestión directa) cuando la administración, no solamente asume en principio la dirección, sino que también se encarga por sí misma de la explotación del servicio al hacerlo funcionar con sus propios bienes y sus propios agentes”.<sup>200</sup>

Destacan como principales formas de prestación del servicio público: por los entes de derecho público, recordamos la gestión por medio de la administración pública centralizada; la gestión mediante ente específico, pero carente de personalidad jurídica propia, como es el órgano desconcentrado; la prestación a través de la personificación del servicio público, por la vía de la descentralización administrativa por servicio, cuya forma más conocida es la del establecimiento público o forma francesa, la cual, con algunas adecuaciones y diferentes denominaciones —como la del organismo descentralizado, en México—, ha sido adoptada por el derecho positivo de muchos países; y también la prestación por medio de un fideicomiso público.

<sup>199</sup> Villegas Basavilbaso, Benjamín, *op. cit.*, p. 91.

<sup>200</sup> Vedel, Georges, *op. cit.*, p. 704.

### A. *Gestión mediante dependencia de la administración pública centralizada*

Se da esta forma de gestión en *régie* simple, cuando el servicio público lo maneja la administración pública centralizada por medio de una de sus dependencias que simultáneamente atiende otras actividades; se trata de una gestión indiferenciada de la administración pública. Acerca de este modo de gestión, atinadamente apunta Carlos García Oviedo: “La administración puede prestar por gestión directa centralizada toda clase de servicios, pero esta forma no suele ser empleada, generalmente, para servicios de carácter económico, porque la organización administrativa general no es adecuada para ello”.<sup>201</sup>

Durante muchas décadas, los servicios públicos de correos y de telégrafos estuvieron encomendados en México a sendas direcciones generales de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y más tarde de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Se trataba de típicos servicios públicos centralizados, a cargo de dependencias sin personalidad jurídica ni patrimonio ni presupuesto propios, pero con bienes específicos afectos a ellos, con asignaciones concretas de recursos, para subvenir a sus gastos, en los presupuestos anuales de la Federación, así como con personal especializado adscrito formalmente a cada uno de dichos servicios; pese a ello, no era la forma adecuada de gestión, por cuya razón en 1982 propuse: “A mi juicio, el servicio público de correo, al igual que el de telégrafo, debiera cubrirlo un organismo descentralizado”.<sup>202</sup>

Si bien la gestión directa centralizada no es recomendable para los servicios públicos de carácter económico, resulta indispensable para aquéllos cuya prestación implica el ejercicio de autoridad; en ello coinciden doctrina y legislación. Por ejemplo, el texto refundido español, de las disposiciones vigentes en materia de régimen local, establece en su artículo 95.1 que “... los servicios que impliquen ejercicio de autoridad sólo podrán ser ejercidos por administración directa”.<sup>203</sup>

### B. *Gestión mediante órgano desconcentrado de la administración pública*

El órgano desconcentrado, producto de la desconcentración administrativa, representa otra de las formas de gestión directa del Estado en mate-

<sup>201</sup> García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *op. cit.*, p. 290.

<sup>202</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *El Estado...*, *cit.*, p. 233.

<sup>203</sup> Sosa Wagner, Francisco, *La gestión de los servicios públicos locales*, Madrid, Civitas, 1992, p. 52.

ria de servicios públicos; en opinión del profesor de la Universidad de Lieja, André Buttgenbach, la desconcentración administrativa “es un sistema de organización administrativa conforme al cual el poder decisorio y la competencia para realizar actos propios de la persona pública se asignan a los órganos jerárquicamente subordinados a la suprema autoridad central”.<sup>204</sup>

De esta suerte, en el caso del órgano desconcentrado que atiende la gestión de un servicio público determinado, se advierte el traslado parcial de la competencia y del poder decisorio, de un órgano superior a uno inferior, sin que desaparezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad, aun cuando disminuya la subordinación. La existencia de órganos desconcentrados está prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde al respecto el artículo 17 dispone:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Por ejemplo, el gobernador del estado de Yucatán, en los términos de la fracción XIII del artículo 14 del Código de la Administración Pública de Yucatán está facultado para crear los órganos desconcentrados que requiera la administración pública.

### C. *Gestión mediante organismo público descentralizado*

Hay otra forma de gestión del servicio público descentralizado, cuya creación implica la personificación de dicho servicio, o sea la creación de una persona jurídica de derecho público con el deliberado propósito de encomendarle la prestación de un servicio público específico. Se utiliza para ello la descentralización administrativa por servicio que, en opinión de Carlos García Oviedo, significa una delegación de facultades de las personas morales territoriales —Estado, provincia, municipio— a favor del propio servicio que se personaliza, con recursos propios y con poder de decisión, sin que por ello se rompan sus vínculos con aquéllas, porque se establecen obligadas relaciones jurídicas que fijan el régimen de derecho al que se someten tales servicios personificados.

<sup>204</sup> Buttgenbach, André, *op. cit.*, pp. 86 y 87.

A juicio del profesor colombiano Eustorgio Sarria, son elementos indispensables de la descentralización por servicio: un servicio técnico cuya dirección está a cargo de funcionarios técnicos, vigilancia por parte de los gobernantes, estatuto legal de los funcionarios del servicio, responsabilidad de los funcionarios del servicio, y patrimonio autónomo.

A efecto de distinguir la desconcentración administrativa de la descentralización administrativa por servicio, se puede señalar que, en la primera se da una delegación o transferencia de facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona, en tanto que en la descentralización por servicio, la delegación o transferencia de facultades se registra entre dos personas diferentes, habida cuenta que la descentralizada también tiene, como la centralizada, personalidad jurídica propia. La relación entre los órganos es de jerarquía en la desconcentración, y de tutela en la descentralización.

#### D. *Gestión mediante fideicomiso público*

El fideicomiso público es otra forma de gestión del servicio público. De conformidad con la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán:

Artículo 131. Son fideicomisos públicos, los autorizados por el Cabildo con la finalidad de contribuir a la realización de sus propios fines. Los correspondientes comités técnicos se ajustarán, en cuanto a su organización, funcionamiento y atribuciones, a las disposiciones que el presente capítulo establece para la Junta de Gobierno, o el Consejo de Administración o su equivalente. Su operación se sujetará a lo siguiente:

I. La modificación o extinción de los fideicomisos, cuando así convenga al interés general, corresponderá al Cabildo debiendo en todo caso establecer el destino de los bienes fideicomitidos;

II. Los respectivos comités técnicos, deberán rendir al Cabildo, un informe trimestral sobre la administración y aplicación de los recursos aportados, y

III. Se establecerá la obligación de observar los requisitos y formalidades señalados en esta ley, para la enajenación de los bienes propiedad municipal.

#### 2. *Prestación de servicios públicos por particulares*

La Constitución General de la República, en el decimoprimer párrafo de su artículo 28, previene que “El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en

casos de interés general: Concesionar la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan”.

Así, en su artículo 28, nuestra ley fundamental faculta al legislador ordinario a determinar cuáles servicios públicos de la Federación pueden concesionarse; pero el citado artículo, ni ningún otro de nuestra carta magna, hacen referencia a la concesión de servicios públicos de los estados ni de los municipios, por lo cual corresponde a la Constitución particular de cada estado de la República facultar a su legislador ordinario para ello.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán no se ocupa de la concesión, por lo que la facultad que en su artículo 30, fracción XXIV confiere a la Secretaría de Gobierno para otorgar concesiones es inconstitucional, como también lo es la otorgada para los mismos efectos en su artículo 31, fracción IX, lo que redundará en inconstitucionalidad, por carecer el Código de referencia de fundamento constitucional para normar el otorgamiento de concesiones de bienes y servicios municipales.

De esta suerte, ni los servicios públicos del estado de Yucatán, ni los de sus municipios pueden ser prestados, bajo el régimen de concesión, dado que la Constitución yucateca no se ocupa de la concesión de los servicios públicos.

## VI. DIVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

La división del servicio público nos permite separarlo, en atención al sujeto a quien está atribuido, en dos grandes grupos, el servicio público propio o propiamente dicho, y el servicio público impropio o impropriadamente dicho, o virtual; distinción que acepta la doctrina, de acuerdo con la propuesta del profesor italiano Arnaldo de Valles que vino a zanjar la discusión acerca de si el servicio público era, o no, una creación artificial del legislador, es decir, que sólo puede ser creado mediante ley.

La idea de Arnaldo de Valles consistió en diferenciar a los servicios públicos en dos grupos diferentes, uno de ellos reúne a los creados por la ley y atribuidos al Estado; el otro rubro comprende a los que no están previstos como tales en la ley y, en consecuencia, no están atribuidos al Estado. A los primeros se les ha considerado como los servicios públicos propios, o propiamente dichos; a los otros se les llama impropios o impropriadamente dichos.



### 1. *Servicio público propio*

En el esquema propuesto por el profesor italiano Arnaldo de Valles, el servicio público propio o propiamente dicho, es el creado por la ley y atribuido al Estado, quien lo puede prestar directamente por medio de las dependencias o entidades de la administración pública, o a través de particulares a quienes encarga la operación, mediante algún mecanismo de delegación, como la concesión. En este último caso se trata de una transferencia, no de la atribución de prestar u operar el servicio público, sino sólo de su operación o prestación, por cuya razón la concesión o cualquier otra especie de delegación será temporal.

### 2. *Servicio público impropio o virtual*

Según Arnaldo de Valles, el servicio público impropio o impropiamente dicho, también llamado virtual, pese a no ser creación de la ley, también satisface necesidades de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho privado; como dicha actividad no está atribuida al Estado, su realización no requiere concesión, pero sí permiso, licencia o autorización.

## VII. CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Encontramos en la doctrina diversas clasificaciones del servicio público formuladas en atención a distintas razones de las cuales mencionamos las principales: por las características de sus usuarios, por el ejercicio de autoridad, por razón de su aprovechamiento, por el carácter de la prestación, por razón de su importancia, por el carácter de la necesidad, por razón de su cobro, por el régimen jurídico del servicio, por la titularidad o jurisdicción del servicio, por razón de la competencia económica, y por razón del prestador del servicio.

### 1. *Por las características de los usuarios*

Según que sus usuarios sean determinados o indeterminados, el servicio público será:

### A. *Uti singuli*

Cuando el servicio público se presta a personas específicas, se tienen usuarios determinados, lo cual nos sitúa frente a un servicio público *uti singuli*, como es el caso del servicio público de suministro de energía eléctrica o de agua potable.

### B. *Uti universi*

En cambio, siempre que el servicio público se preste genéricamente a toda la población, sin que sea posible determinar individualmente a los usuarios, hablamos de un servicio público *uti universi*, tal como ocurre en el servicio público de alumbrado público, pues cualquier persona, por el sólo hecho de salir durante la noche a la vía pública, se convierte en usuario de ese servicio.

## 2. *Por el ejercicio de autoridad*

Si su prestación implica o no el ejercicio de autoridad, el servicio público se clasifica en:

### A. *De gestión pública*

Cuando un servicio público demanda necesariamente el ejercicio del poder público, como ocurre en el servicio público de seguridad social, estaremos frente a un servicio público de gestión pública.

### B. *De gestión privada*

En los casos en que la prestación del servicio público no implique el ejercicio de autoridad pública, podremos hablar de servicio público de gestión privada, como sucede en el caso del que prestan los “mozos de cordel” o “cargadores”, en las terminales de transporte y centros de abasto.

## 3. *Por razón de su aprovechamiento*

Atendiendo al aprovechamiento o utilización del servicio público, por parte de los usuarios, éste resulta clasificable como optativo u obligatorio.

### A. *Optativo*

Se tratará de un servicio público optativo, cuando el usuario lo aproveche sin ninguna coacción, tal y como sucede, por ejemplo, en el servicio público de rastro.

### B. *Obligatorio*

En algunos servicios públicos, su utilización es obligatoria para determinadas personas; en esa situación, por ejemplo, se encuentran los niños en edad escolar, respecto del servicio público de educación primaria, por cuya razón, a este tipo de servicios se le clasifica como obligatorio.

## 4. *Por razón de su importancia*

Conforme a este criterio, los servicios públicos se pueden agrupar en indispensables, secundarios y superfluos, sin perjuicio de que, excepcionalmente, unos servicios considerados como indispensables en una parte, puedan ser considerados como secundarios o superfluos en otra y viceversa.

## 5. *Por el carácter de la necesidad*

Con este criterio, los servicios públicos se pueden clasificar en constantes, cotidianos, intermitentes y esporádicos.

### A. *Constantes*

Aquellos cuya prestación es diaria y a todas horas, durante todo el año.

### B. *Cotidianos*

Su prestación es diaria, durante todo el año, pero dentro de un horario predeterminado. Ejemplos: transporte urbano y alumbrado público.

### C. *Intermitentes*

La prestación de estos servicios públicos no es diaria sino sólo algunos días a la semana, y dentro de un horario limitado, como sucede en el servi-

cio público de recolección de residuos sólidos; y en otros casos, se presta sólo en algunos meses del año, como ocurre en el servicio público de educación primaria.

#### D. *Esporádicos*

El servicio público esporádico se presta únicamente cuando aparece la necesidad que trata de satisfacer; así ocurre, por ejemplo, con el servicio público de vacunación antirrábica, entre otros.

### 6. *Por razón de su cobro*

Otro criterio para clasificar a los servicios públicos atiende a si se cobra o no por su aprovechamiento, o sea, si son gratuitos u onerosos.

#### A. *Gratuitos*

Diversos servicios públicos son financiados totalmente con recursos fiscales, por cuya razón no se cobra al usuario su utilización, por lo cual se les clasifica como servicios gratuitos, como son todos los *uti universi* y algunos de los servicios *uti singuli*, entre los que podemos mencionar el de educación primaria impartido por el Estado.

#### B. *Onerosos*

Empero, en la mayoría de los servicios públicos, los usuarios deben pagar por su utilización, de acuerdo con una tarifa predeterminada por la autoridad competente, por cuya razón se les clasifica como onerosos, aun cuando se trate de servicios públicos fuertemente subvencionados, ya que el acceso no es libre, sino supeditado al pago de una cuota.

### 7. *Por razón de la competencia económica*

De acuerdo con este criterio, los servicios públicos se clasifican según haya uno sólo, pocos o muchos prestadores, en:

### A. *Régimen de monopolio*

Un prestador único del servicio, como ocurre en el caso del servicio público de suministro de agua potable y con el de drenaje.

### B. *Régimen de oligopolio*

Unos cuantos prestadores del servicio, como acontece en el caso del servicio público de rastro.

### C. *Régimen de competencia restringida*

Muchos prestadores del servicio, como sucede en el caso del servicio público de taxis, entre otros.

## 8. *Por la titularidad del servicio*

Esta forma de clasificar los servicios públicos se refiere a la instancia gubernamental a que corresponde el aseguramiento y control del servicio, conforme a la cual se agrupan en:

### A. *Generales*

Siempre que su aseguramiento, regulación y control está a cargo del Gobierno general del país, hablamos de un servicio público general, llamado federal cuando se trata de un régimen de este tipo, como es el caso de México, entre cuyos servicios públicos federales podemos citar, entre otros, el de suministro de energía eléctrica.

### B. *Regionales*

Los servicios públicos regionales están bajo el control del Gobierno del departamento, región, provincia o entidad federativa y no del Gobierno general del país; en México, para distinguirlos de los federales, se les denominan servicios públicos estatales, entre los cuales se puede mencionar al

servicio de transporte local, definido en el artículo 6o. de la Ley de Transporte del Estado de Yucatán, como: “El traslado de bienes y personas de un lugar a otro dentro del territorio de la entidad, por medio de algún tipo de vehículo terrestre”.

### C. *Municipales*

Muchos servicios públicos están a cargo del Gobierno municipal; en México, por disposición contenida en la fracción III del artículo 115 constitucional, el municipio atiende los de agua potable y drenaje; alumbrado público; limpieza y recolección de residuos sólidos; mercados y centrales de abasto; panteones y rastro.

### D. *Concurrentes*

Hay ciertos servicios públicos cuya prestación no es de la exclusiva competencia federal, por cuya razón pueden ser atendidos por las autoridades federales, locales y municipales, por ejemplo: educación, salud, transporte automotor, entre otros.

## 9. *Por razón del prestador del servicio*

En atención al prestador del servicio público, éste puede clasificarse en:

### A. *Servicios prestados por entes de derecho público*

En esta clasificación se incluye tanto a los prestados por la administración pública centralizada como por la paraestatal.

### B. *Servicios prestados por particulares*

Se incluyen en esta clasificación los prestados lo mismo por personas físicas que por personas morales, independientemente de que estas últimas se constituyan en matrices del derecho privado o del derecho social.

### VIII. LA HUELGA EN EL SERVICIO PÚBLICO

Los enfrentamientos de entes con intereses contrapuestos generan conflictos en los diversos ámbitos de la convivencia humana; el suscitado en el ámbito laboral es conflicto de trabajo, ya sea individual —relativo a intereses concretos de individuos determinados en número o en identidad—, o colectivo, el cual puede referirse al servicio público, y que Víctor Mozart Russomano explica como: “El litigio entre trabajadores y empresarios o entidades representativas de sus categorías sobre determinada pretensión jurídica de naturaleza laboral, con fundamento en una norma jurídica vigente o teniendo por finalidad la estipulación de nuevas condiciones de trabajo”.<sup>205</sup>

Los conflictos colectivos de trabajo son susceptibles de clasificarse de acuerdo a diversos criterios, como el del tipo de proceso en que se exteriorizan, que los agrupa en conflictos de proceso de negociación directa, de conciliación, de mediación, de arbitraje, jurisdiccionales, y de autodefensa; estos últimos pueden traducirse en casos de paro patronal y de huelga.

Sin considerar a la de protesta o solidaridad, la huelga es la inactividad laboral colectiva, determinada por acuerdo mayoritario de trabajadores de una empresa o de una categoría profesional, para defensa de sus intereses, y carente de intenciones de convertirse en definitiva, dado el propósito de regresar al trabajo bajo otras condiciones mejores para el trabajador.

Por sus respectivas naturalezas, servicio público y huelga son antagónicos, por tener el primero a la continuidad, o sea a la ininterrupción, como carácter esencial, en tanto que la huelga es, en esencia, la interrupción misma de la actividad.

La continuidad del servicio público no está a discusión, por ser uno de sus caracteres esenciales; tampoco lo está el derecho de huelga, reconocido por el derecho internacional de los derechos humanos; lo que se discute cuando ambos se confrontan entre sí, es cuál de los dos valores prevalece sobre el otro y hasta qué grado, o si deben coexistir en un plano igualitario de equilibrio. Sobre este particular se postulan diversas soluciones que van desde la prohibición de la huelga en el servicio público, hasta la suspensión de la prestación del mismo; entre ambos extremos se plantean varias soluciones intermedias, como la suspensión de la prestación, manteniendo un mínimo de actividades, y la requisa.

---

<sup>205</sup> Russomano, Víctor Mozart, *Principios generales de derecho sindical*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1977, p. 268.

## IX. LA REQUISA DEL SERVICIO PÚBLICO

La requisa puede referirse a bienes, a servicios personales o a toda una empresa; tratándose de una empresa, la requisa entraña una limitación a los derechos de propiedad, establecida de manera temporal sobre el universo de sus bienes, mediante un procedimiento sumarísimo, a efecto de que el poder público coactivamente pueda mantener en operación la prestación del servicio público a cargo de la empresa en conflicto, ya que, mediante la requisa se da la ficción jurídica de la existencia virtual de la huelga y, simultáneamente, la efectiva prestación del servicio público al que la huelga se refiere, con lo cual se pretende respetar el derecho de huelga de los trabajadores y, a la vez, garantizar la continuidad del servicio público en beneficio de todos sus usuarios.

Por tratarse de una solución ecléctica a la confrontación del derecho de huelga con la continuidad del servicio público, la requisa es justificable; lo inaceptable es que a través de la requisa se pretenda obligar a los trabajadores en huelga a prestar trabajo personal para asegurar la continuidad del servicio público, por contravenir al artículo 5o. constitucional, puesto que no existe relación laboral entre el trabajador en huelga y el administrador de la requisa, y por tanto, no se le puede exigir la prestación de servicios personales, salvo en caso de guerra, supuesto en el que se podría justificar la requisa de los servicios personales de los trabajadores del servicio público en huelga, e incluso, su militarización.

La Ley de Transporte del Estado de Yucatán adopta implícitamente la figura jurídica de la requisa del servicio público al incluir, dentro de las facultades que su artículo 12, fracción XIII, atribuye al Ejecutivo del estado, de “Ordenar la ocupación temporal del servicio público de transporte cuando las personas titulares de las concesiones no lo presten eficazmente o lo nieguen”.

## X. LA CONCESIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Antiguas son las raíces de la concesión en los anales del derecho, como lo acreditan el *precarium* romano, originalmente gratuito; los *beneficia*, los *privilegia principis* y demás regalías medievales; y la patente de corso del Estado moderno, por cierto cancelada en el Estado contemporáneo.

La concesión es un mecanismo jurídico que permite, a quien tiene la titularidad de ciertas atribuciones o facultades, o de ciertos bienes o derechos, delegar su ejercicio o aprovechamiento a un tercero, se puede dividir



en mercantil, también llamada franquicia o licencia de marca, y administrativa; acerca de esta última, Serra Rojas apunta:

La concesión administrativa es un procedimiento discrecional eficaz dentro de la estructura de la sociedad moderna, para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes federales que el Estado no está en condiciones de desarrollar por su incapacidad económica o porque así lo estima útil o conveniente, o se lo impide su propia organización.<sup>206</sup>

La concesión administrativa puede clasificarse en concesión de obra pública, de bienes demaniales y de servicio público, esta última se puede interpretar como la cesión temporal de la prestación de un servicio público atribuido a la administración pública, a favor de un particular que se encarga de ella, bajo la regulación, control y vigilancia del poder público. Acerca de su naturaleza se han desarrollado diversas teorías, distinguibles en tres vertientes: la contractual, la del acto administrativo y la mixta.

La teoría contractual de la concesión administrativa tuvo dos versiones; la del contrato de derecho privado y la del contrato de derecho público; la primera, basada en la abandonada teoría de la doble personalidad del Estado, está descartada en la actualidad, por considerarse inadmisibles que la administración pública pueda delegar sus facultades de derecho público mediante un contrato regido por el derecho privado.

La tesis que entiende a la concesión administrativa como un contrato de derecho público está presente en la legislación de diversos países; en opinión de la Federación Argentina de Colegios de Abogados, sustentada en su Cuarta Conferencia Nacional de Abogados, la concesión es un contrato administrativo generador de una relación jurídica compleja, con una parte reglamentaria reguladora de la organización y operación del servicio, y con otra parte consensual atinente al aspecto económico y financiero de la concesión.

La teoría que considera a la concesión administrativa como un acto administrativo, estima que se trata de un acto unilateral de la administración pública, mediante el cual delega en un particular la facultad, a ella atribuida, de prestar el servicio público; por lo que, mediante otro acto administrativo puede revocarla cuando así lo dicte el interés público. Esta teoría es rechazada por ser absurdo que pueda haber concesión sin el consentimiento del concesionario.

---

<sup>206</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho...*, cit., p. 261.

En el ámbito federal mexicano, respecto de la concesión administrativa, impera la teoría del acto mixto, en parte reglada, en parte contractual, y en parte conformada mediante un acto administrativo unilateral.

En efecto, la concesión administrativa mexicana es, en parte, reglada, predeterminada en ordenamientos jurídicos constitucionales, legales y administrativos, por cuanto —como previene el artículo 28 constitucional— fija las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación del servicio público o de la explotación del bien del dominio de la Federación, y establece derechos y obligaciones del concedente y del concesionario; si esa parte no se incluye expresamente en el título de concesión, queda implícita en ella y no puede ser modificada por el concedente, y menos por el concesionario; ni tampoco por ambos.

Además, la concesión administrativa es también, en parte, un contrato *intuitu personae*, habida cuenta que el concesionario debe tener cualidades específicas de carácter legal, técnico, económico, financiero e, incluso, moral; esa parte contractual se rige por un régimen jurídico cuyas disposiciones son de orden público, pues se trata de ordenamientos jurídicos imperativos o prohibitivos que imponen condiciones y límites a la actividad a desarrollar al amparo de la concesión, imposibles de derogar mediante convenio de las partes, que precisa, entre otros aspectos, el plazo de explotación y exclusividades conferidas al concesionario.

Por último, la concesión administrativa es, en parte, un acto administrativo unilateral de la administración concedente, dada la discrecionalidad con que ésta determina ciertos aspectos de la concesión, incluido el de otorgarla o no.

En los términos del artículo 12 de La Ley de Transporte del Estado de Yucatán, el Ejecutivo del estado está facultado para otorgar, prorrogar, suspender o revocar las concesiones y permisos de los servicios de transporte público y particular, según sea el caso.

El artículo 6o. de la ley de referencia reconoce las siguientes modalidades del servicio de transporte público: autobús convencional, minibus, midibus, carreola, combi, taxi, bicitaxi, tricitaxi, mototaxi, motocarro, calesa o calandria de tracción animal o eléctrica.

Acerca de la concesión de servicio público de transporte, el capítulo primero del título tercero de la ley en cita previene:

Artículo 30. Para la prestación del servicio público de transporte, se deberá contar con concesión, la cual será otorgada por el Ejecutivo del Estado, previa satisfacción de los requisitos y cubiertas las formalidades que se establecen en esta Ley y su reglamento.

Artículo 31. Las concesiones para prestar el servicio público de transporte se otorgarán, previa convocatoria que al efecto expida el Titular del Ejecutivo del Estado, de acuerdo con lo que establezcan esta Ley, su reglamento, la respectiva convocatoria y las demás disposiciones legales aplicables, a personas físicas mexicanas o a personas jurídicas colectivas constituidas conforme a las leyes mexicanas.

Artículo 32. Para obtener una concesión, el solicitante deberá cumplir con los siguientes requisitos, mismos que deberán estar señalados como mínimo en la convocatoria que se expida:

I. Presentar una solicitud por escrito, la cual deberá contener:

a) Nombre o razón social y domicilio del solicitante;

b) La clase de servicio que se pretenda prestar; y

c) La relación y características de los vehículos que se pretendan utilizar para la prestación del servicio público de transporte.

II. Acreditar que los vehículos destinados al servicio son de su propiedad o dispone legalmente de ellos por un tiempo igual al de la duración máxima de la concesión;

III. Acreditar la internación y permanencia legal en el país de los vehículos de procedencia extranjera que se pretendan utilizar en la prestación del servicio público de transporte, con los documentos expedidos por la autoridad correspondiente;

IV. Presentar su cédula de inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes; y

V. Los demás que señale el reglamento de esta Ley y la convocatoria respectiva. Si el solicitante de la concesión fuere una persona moral, además de los requisitos señalados anteriormente, deberá presentar copia del acta constitutiva debidamente certificada, así como la que corresponda al acta de su última asamblea, y acreditar estar constituida conforme a las leyes de la materia, así como la personalidad de su representante legal o de su apoderado, en su caso. El procedimiento, las formalidades y los plazos aplicables en el otorgamiento de las concesiones, se establecerán en el reglamento de esta Ley.

Artículo 33. Las concesiones se otorgarán hasta por un plazo de veinte años. Las concesiones podrán ser renovadas en una o varias ocasiones, siempre que cada una de dichas renovaciones no exceda del plazo por el que se otorgó la primera concesión, y el concesionario:

I. Hubiere cumplido con las obligaciones señaladas en esta Ley, en su reglamento y en la concesión que se pretenda renovar;

II. La solicite en un plazo máximo de seis meses antes de la conclusión de la concesión que estuviere vigente;

III. Hubiere cumplido, durante la vigencia de la concesión, con las recomendaciones que el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial le hubiere formulado, de acuerdo con las verificaciones sistemáticas practicadas conforme a los indicadores de eficiencia y seguridad que se determinen; y

IV. Acepte expresamente las modificaciones que, en su caso, se establezcan a la concesión que se pretende renovar.

Artículo 34. Otorgada la concesión, la parte concesionaria deberá presentar a la Secretaría de Seguridad Pública, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de su otorgamiento, el vehículo o los vehículos que se destinarán al servicio, para su inspección, a fin de acreditar que reúnen los requisitos para su prestación, de conformidad con lo establecido en la concesión, en esta ley y en su reglamento. Satisfechos estos requisitos, esta Secretaría expedirá un certificado que la parte concesionaria presentará para inscribir el vehículo o los vehículos en el Registro que al efecto lleve el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial.

Si el concesionario no cumpliere la disposición a que se refiere el párrafo anterior, la concesión le será revocada.

Artículo 35. Son obligaciones de los concesionarios del servicio público de transporte:

I. Prestar el servicio público de transporte de conformidad a lo que establezca la concesión correspondiente, dentro del territorio señalado en la misma;

II. Pintar en los vehículos el rótulo que contenga el nombre o razón social que los identifique;

III. Mantener en buen estado de funcionamiento las unidades destinadas al servicio concesionado;

IV. Habilitar y mantener a su costa, las terminales en las condiciones que establezcan esta Ley y su Reglamento;

V. Prestar servicio gratuito en caso de emergencia, desastre o cualquier problema grave que afecte a los municipios comprendidos en la ruta en que operen la concesión y en cualquier otro punto del Estado, a requerimiento de la autoridad competente;

VI. Entregar, en el caso de transporte público de carga, los bienes en el tiempo convenido y en buen estado;

VII. Someter periódicamente, a su costa, a quienes operen las unidades que se destinen a la prestación del servicio concesionado y a los exámenes médicos que determine el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial, informando los resultados oportunamente a éste, de conformidad con lo que establezca el reglamento de esta ley;

VIII. Inscribir los vehículos que se destinen a la prestación del servicio concesionado en el Registro que al efecto lleve el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial;

IX. Vigilar escrupulosamente que el manejo y control efectivo de sus unidades quede encomendado sólo a operadores que posean la licencia correspondiente y cumplan con el perfil y demás requisitos que establezca el reglamento de esta Ley;

X. Integrar y poner a disposición del Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial, cuando les sean requeridos, los expedientes individuales de sus operadores, los cuales deberán contener la documentación y registros relativos a los hechos de tránsito en que cada uno de ellos haya participado y el resultado de los exámenes médicos a que se hayan sometido, así como las anotaciones pertinentes derivadas de la observación y vigilancia de la conducta y eficacia de dichos operadores;

XI. Informar, mediante escrito motivado, al Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial cuando vayan a dejar de operar el servicio público de transporte en las rutas o zonas otorgadas, con anticipación no menor de treinta días a que ello ocurra, o noventa días, si son los únicos prestadores;

XII. Someter las unidades destinadas a la prestación del servicio público de transporte a verificación periódica, a efecto de controlar la emisión de contaminantes a la atmósfera, de acuerdo con lo que establezca la legislación en materia ambiental;

XIII. Proporcionar a las autoridades de transporte toda la información que le sea requerida, para conocer y evaluar la forma de prestación de dichos servicios;

XIV. Respetar los derechos de los usuarios establecidos en esta ley, y

XV. Las demás que señalen esta ley, su reglamento, la concesión y otras disposiciones legales aplicables.

En el estado de Yucatán, la sujeción del servicio público de transporte local a un régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario se comprueba con las siguientes obligaciones impuestas a sus concesionarios, en el artículo 35 de la ley de la materia:

Artículo 35. Son obligaciones de los concesionarios del servicio público de transporte:

I. Prestar el servicio público de transporte de conformidad a lo que establezca la concesión correspondiente, dentro del territorio señalado en la misma;

II. Pintar en los vehículos el rótulo que contenga el nombre o razón social que los identifique;

III. Mantener en buen estado de funcionamiento las unidades destinadas al servicio concesionado;

IV. Habilitar y mantener a su costa, las terminales en las condiciones que establezcan esta Ley y su Reglamento;

V. Prestar servicio gratuito en caso de emergencia, desastre o cualquier problema grave que afecte a los municipios comprendidos en la ruta en que operen la concesión y en cualquier otro punto del Estado, a requerimiento de la autoridad competente;

VI. Entregar, en el caso de transporte público de carga, los bienes en el tiempo convenido y en buen estado;

VII. Someter periódicamente, a su costa, a quienes operen las unidades que se destinen a la prestación del servicio concesionado y a los exámenes médicos que determine el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial, informando los resultados oportunamente a éste, de conformidad con lo que establezca el reglamento de esta ley;

VIII. Inscribir los vehículos que se destinen a la prestación del servicio concesionado en el Registro que al efecto lleve el Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial;

IX. Vigilar escrupulosamente que el manejo y control efectivo de sus unidades quede encomendado sólo a operadores que posean la licencia correspondiente y cumplan con el perfil y demás requisitos que establezca el reglamento de esta Ley;

X. Integrar y poner a disposición del Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial, cuando les sean requeridos, los expedientes individuales de sus operadores, los cuales deberán contener la documentación y registros relativos a los hechos de tránsito en que cada uno de ellos haya participado y el resultado de los exámenes médicos a que se hayan sometido, así como las anotaciones pertinentes derivadas de la observación y vigilancia de la conducta y eficacia de dichos operadores;

XI. Informar, mediante escrito motivado, al Instituto de Movilidad y Desarrollo Urbano Territorial cuando vayan a dejar de operar el servicio público de transporte en las rutas o zonas otorgadas, con anticipación no menor de treinta días a que ello ocurra, o noventa días, si son los únicos prestadores;

XII. Someter las unidades destinadas a la prestación del servicio público de transporte a verificación periódica, a efecto de controlar la emisión de contaminantes a la atmósfera, de acuerdo con lo que establezca la legislación en materia ambiental;

XIII. Proporcionar a las autoridades de transporte toda la información que le sea requerida, para conocer y evaluar la forma de prestación de dichos servicios;

XIV. Respetar los derechos de los usuarios establecidos en esta ley, y

XV. Las demás que señalen esta ley, su reglamento, la concesión y otras disposiciones legales aplicables.

## XI. LA TARIFA DEL SERVICIO PÚBLICO

Se finca el esquema financiero de los servicios públicos onerosos en una remuneración al prestador del servicio que debe cubrir el usuario por su utili-

zación, dicha remuneración se conoce como tasa o precio público, según se refiera a servicio público obligatorio u optativo. La lista de tasas o precios de un servicio público dado integra su tarifa.

El cálculo de las tarifas del servicio público debe hacerse bajo supuestos de una administración sana adecuada que adquiere sus insumos a precios no mayores de los promedios vigentes en el mercado, y remunera a su personal con salarios similares al promedio que se cubre en actividades semejantes.

Tratándose de los servicios públicos que presta directamente la administración pública, salvo que estén subsidiados, los precios contenidos en la tarifa deben cubrir los gastos de amortización, depreciación, financiamiento, operación, mantenimiento e impuestos. El hecho de que se subsidie un servicio público con recursos fiscales no vulnera el principio de justicia, si ello beneficia a un amplio sector de contribuyentes de escasos recursos económicos.

En lo que atañe a servicios públicos concesionados, la tarifa debe ser suficiente para cubrir, además, la utilidad del concesionario, misma que debe ser razonable, o sea, no debe dar lugar a la obtención de descomunales utilidades para el prestador del servicio, ni tampoco ocasionar su ruina.

Acerca de la naturaleza jurídica de la tarifa del servicio público, la doctrina ha desarrollado diversas teorías, entre las cuales destacan las que entienden a la tarifa como producto del ejercicio de la potestad tarifaria del Estado, mismas que admiten dos modalidades: la de la tarifa como acto administrativo, también llamada tarifa reglamento, y la de la tarifa como acto legislativo o tarifa ley.

## XII. SITUACIÓN JURÍDICA DEL USUARIO DEL SERVICIO PÚBLICO

En lo que atañe al servicio público, conviene distinguir entre usuario potencial, aspirante a usuario y usuario efectivo del servicio público a efecto de analizar de manera adecuada su respectiva situación jurídica.

De conformidad con el carácter esencial de generalidad del servicio público, en principio, toda persona tiene derecho a su utilización, a condición de satisfacer los requisitos establecidos en la normativa jurídica aplicable, por cuya razón, gobernado y usuario potencial del servicio público se fusionan en una sola persona; en algunos casos el usuario potencial se convierte en usuario efectivo sin realizar ningún trámite e, incluso, sin proponérselo, como ocurre en el servicio público de alumbrado público.

En cambio, en otros casos, el usuario potencial debe efectuar un trámite específico para convertirse en aspirante a usuario o solicitante del servicio para luego, mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa aplicable, convertirse en usuario efectivo; así ocurre, por ejemplo, en el servicio público de transporte local de carga en el estado de Yucatán.

El usuario efectivo del servicio público tiene derecho a exigir que el servicio público le sea proporcionado en la forma y términos señalados en las leyes, reglamentos, títulos de concesión, contrato, tarifas y reglas de aplicación autorizadas por la autoridad competente, de acuerdo a los principios de generalidad, igualdad, regularidad y continuidad.

Además de estar obligado, en su caso, a pagar la tarifa correspondiente, el usuario del servicio público queda sujeto a un poder disciplinario que incrementa sus obligaciones o prohibiciones, por encima de las derivadas del ordinario poder de policía, por ejemplo, en el caso del servicio público de transporte local de pasajeros, el usuario no debe encontrarse en estado de ebriedad o bajo el influjo de alguna droga o estupefaciente; y por el contrario debe abstenerse de ingerir bebidas embriagantes o drogarse, durante la utilización del servicio; asimismo, debe abstenerse de escandalizar durante el tiempo que esté a bordo del vehículo de transporte público. El conductor del vehículo de servicio público, con el auxilio de las autoridades de policía y tránsito, deberá evitar la permanencia en el vehículo de los usuarios que infrinjan dichas obligaciones.

### XIII. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

La Constitución de 1917, en su texto original, no reservó su artículo 115 para regular exclusivamente al municipio, sino que también se ocupaba de aspectos fundamentales del Gobierno de los estados de la República y permaneció intocado durante más de trece años, ya que la primera reforma de este numeral de nuestra ley fundamental se publicó el 20 de agosto de 1928, misma que no tuvo relación con los servicios públicos municipales, como tampoco las tuvieron las siguientes seis reformas a dicho artículo.

### XIV. LA REFORMA DE 1983 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Estimo que la reforma más importante de cuantas se han hecho a la Constitución de 1917 en materia municipal, es la publicada en el *Diario*



*Oficial de la Federación* de 3 de febrero de 1983, en cuya virtud se modificó sustancialmente el texto del artículo 115, entre otros propósitos, para determinar los servicios públicos a cargo de los municipios, facultándolos para coordinarse y asociarse entre sí para su eficaz prestación, en los términos de la legislación respectiva. La referida reforma —novena del artículo 115—, en su parte relativa a los servicios públicos municipales, dispuso:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

...

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Así pues, por disposición constitucional quedó a cargo de los municipios el conjunto de actividades y obras catalogadas bajo la denominación de *servicios públicos*, a que se refirieron —según el texto de la referida reforma de 1983— los incisos de la a) a la h) de la fracción III del artículo 115 constitucional, que acabamos de transcribir, respecto de los cuales, cuando así fuere necesario y lo determinasen las leyes, los estados aportarían su concurso, o sea su ayuda y asistencia, a efecto de asegurar su prestación; empero, conviene aclarar que en ese listado ni estaban todos los servicios públicos que hubiera convenido fuesen municipales, ni, en rigor, eran servicios públicos todos los que ahí estaban considerados como tales.

Se comprueba lo anterior, porque en el catálogo de la reforma de 1983 a la fracción III del artículo 115 constitucional no figuraban los servicios públicos de los taxis, de estacionamientos de vehículos, y de transporte colectivo urbano, entre otros. Podría argumentarse que tales servicios, especialmente los dos últimos mencionados, no son necesarios en diversos municipios rurales, lo que no sería obstáculo para determinar su carácter municipal, pues quedaría condicionado su establecimiento a la existencia de la correlativa necesidad de carácter general. En cambio, se incluyeron como servicios públicos algunas actividades del Gobierno municipal que se desarrollan en el desempeño de auténticas funciones públicas, que son las de seguridad pública y tránsito, pese a que, como ya aclaré en el capítulo anterior, servicio público y función pública son dos categorías jurídicas distintas y no dos formas para llamar a una sola y misma atribución. Las funciones públicas, como ocurre en el caso de la seguridad pública y del tránsito, conllevan el ejercicio de la potestad, del imperio y de la autoridad del estado.

Asimismo, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incluyó como servicios públicos a *calles, parques y jardines*, los que intrínsecamente no lo son, puesto que se trata de típicas obras públicas que también constituyen una categoría jurídica diversa a la del servicio público; las primeras, venimos de decirlo, son las obras realizadas o producidas por el estado —en el caso de la obra pública municipal, por el municipio— o a su nombre, en un inmueble determinado, con un propósito de interés general, destinadas al uso público, al desempeño de una función pública, o a la prestación de un servicio público.

Sin duda, las calles, parques y jardines, son auténticas obras públicas municipales que una vez concluidas son destinadas al uso público; en el caso concreto de las calles, sirven de infraestructura para el servicio público de transporte y, en ocasiones, para los de estacionamiento de vehículos, y de mercados, de ahí su indebida catalogación como servicios públicos.

## XV. LA REFORMA DE 1987 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

La décima reforma del artículo 115 constitucional consistió en retirar de este numeral la mayoría de sus disposiciones relativas al gobierno de los estados de la República, las que fueron transferidas al artículo 116, para dedicar la casi totalidad del 115 al ente municipal, quedando intacta su fracción III.

## XVI. LA REFORMA DE 1994 AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL

La reforma de 1994 al artículo 21 constitucional vino a agravar la errónea inclusión de la seguridad pública en el catálogo de servicios públicos municipales contenido en el artículo 115 de nuestra ley fundamental, porque al considerar a la seguridad pública, no como un servicio público sino —con todo acierto— como una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias señaladas por la propia Constitución, sin haberla retirado —como debió haber sido— del referido catálogo de servicios públicos municipales, tuvo por consecuencia el absurdo de que la seguridad pública, según dos artículos —el 21 y el 115— de la Constitución, fuese simultáneamente función pública y servicio público.

## XVII. LA REFORMA DE 1999 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Por desgracia, la reforma de 1999 a la fracción III del artículo 115 constitucional, lejos de corregir los errores en que incurrió la de 1983, consistentes en considerar servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública y de tránsito, lo mismo que a las obras públicas de calles, parques y jardines, los magnificó y agravó, pues además de considerarlos como servicios públicos municipales —junto con los auténticos—, incurrió en el absurdo de catalogarlos simultáneamente, a unos y otros, como funciones públicas.

Mediante la reforma de 1999 se hicieron, además, algunas otras modificaciones al catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional —ahora de funciones y servicios públicos—; así, el rubro relativo al agua potable y alcantarillado quedó denominado “Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”; el de limpia, se nombra “Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”; el de calles, parques y jardines: “Calles, parques y jardines y su equipamiento”, y los de seguridad pública y tránsito: “Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”; tales modificaciones no son justificables, como se explica a continuación.

De acuerdo con el nuevo texto del inciso a) de la fracción III del artículo 115 constitucional, son funciones y servicios públicos, “Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”. Evidentemente ninguno de los conceptos de este inciso es una función pública; por lo que ve al “agua potable”, no es en sí y por sí un servicio público, sino

el producto que éste suministra; por tanto la denominación correcta sería “servicio público de suministro de agua potable”; en cambio, sí es exacta la denominación de servicio público de “drenaje”, para aludir al destinado a avenar o dar salida y corriente a las aguas servidas; en cuanto al “alcantarillado” debe decirse que no es un servicio público sino la obra pública — conjunto de alcantarillas— que sirve de infraestructura al servicio público de drenaje; y, en lo que atañe al “tratamiento y disposición de sus aguas residuales”, es obvio que se trata de una actividad socioeconómica residual de interés público —que no es servicio público—, a cargo del municipio. Por lo anterior, el texto del inciso *a*) de la fracción III del artículo 115 constitucional, en nuestra opinión, debiera ser: “*a*) Suministro de agua potable y drenaje”.

Conforme al nuevo texto del inciso *c*) de la fracción III del artículo constitucional en comentario, son funciones y servicios públicos: “Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos”; lo cual encierra diversas inexactitudes, porque ninguno de esos conceptos es función pública; y, por otra parte, el tratamiento y la disposición final de residuos, son actividades socioeconómicas residuales de interés público, a cargo del municipio, que no son servicios públicos; además, el inciso en cuestión debiera referirse únicamente a los residuos sólidos, no a los líquidos ni a los gaseosos.

Por las razones anteriores, creemos que hubiera sido mejor la siguiente redacción del citado inciso: “*c*) Limpia, recolección y traslado de residuos sólidos a centros de depósito adecuados”.

La fracción III del artículo 115 constitucional, en el nuevo texto de su inciso *g*), agrega “y su equipamiento” a “Calles, parques y jardines”, conceptos todos que debieran salir de un catálogo de servicios públicos, por tratarse de obras públicas que constituyen la infraestructura de auténticos servicios públicos, cual es el de transporte urbano, por ejemplo.

Finalmente, en los nuevos términos del inciso *h*) de la fracción III del artículo 115, son funciones y servicios públicos municipales: “Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”, pese a que “seguridad pública y tránsito” son exclusivamente funciones públicas cuyo desempeño conlleva el ejercicio del imperio, de la potestad y de la autoridad del municipio. Para enfatizar la confusión generada por esta modificación a la fracción III del artículo 115 constitucional, debe tenerse presente que para el artículo 21 de la propia ley fundamental, la seguridad pública sigue considerada exclusivamente como función pública.

En lo concerniente a la “policía preventiva municipal”, debe señalarse que no se trata de una función pública, ni tampoco de un servicio público, sino de una corporación policial conformada por un conjunto de personas físicas dadas de alta como agentes de policía, a cuyo cargo está el desempeño de la función pública de seguridad pública.

Por las razones antes expresadas sería conveniente eliminar del catálogo de servicios públicos a la seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito, lo cual no impide que el ejercicio de las funciones públicas de seguridad pública y de ordenación y control del tránsito urbano se encomienden al municipio, en el área de su competencia.

Por tanto, de conformidad con la reforma de 1999, la fracción III del artículo 115 constitucional quedó con la redacción siguiente:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

...

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de los municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo,

cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

## XVIII. LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, el estado de Yucatán modificó su Constitución particular para adecuarla a dicha reforma, que a diferencia de lo dispuesto por la ley suprema que consignó un catálogo de servicios y funciones públicas, reduce el nombre del catálogo a servicios, sin hacer referencia a servicios y funciones públicas, aunque reprodujo el contenido de la fracción III del citado numeral, al establecer, la Constitución yucateca, en su artículo 85 bis:

Los municipios tendrán a su cargo de manera exclusiva en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes funciones y servicios públicos:

I. Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

II. Alumbrado público;

III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

IV. Mercados y Centrales de Abasto;

V. Panteones;

VI. Rastro;

VII. Calles, parques y jardines y su equipamiento;

VIII. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito, que estarán al mando del Presidente Municipal, en los términos de la ley en materia de seguridad pública del Estado y demás disposiciones aplicables;

IX. Derogada

X. El Catastro, y

XI. La autorización del uso del suelo y funcionamiento de establecimientos mercantiles.

## XIX. LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL CÓDIGO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE YUCATÁN

En consonancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán establece en su artículo 89 un catálogo de funciones y servicios públicos, que incluye obras públicas y actividades socio económicas residuales de interés público, con lo que reproduce la confusión derivada de la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal. El texto del artículo correspondiente de la citada ley yucateca es el siguiente:

Artículo 89. Los Municipios tendrán a su cargo de manera exclusiva y en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes funciones y servicios públicos:

- I. Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- II. Alumbrado público;
- III. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- IV. Mercados y Centrales de Abasto;
- V. Panteones;
- VI. Rastro;
- VII. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- VIII. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito, que estarán al mando del Presidente Municipal, en los términos del Reglamento correspondiente;
- IX. Se Deroga.
- X. El Catastro, y
- XI. La autorización del uso del suelo y funcionamiento de establecimientos mercantiles.

Los servicios públicos municipales —de conformidad con el artículo 93 de la ley en cita— que no pueden ser objeto de concesión, son los de seguridad pública y tránsito.

El procedimiento, requisitos, restricciones, plazos y términos para la concesión de los servicios públicos municipales se establecen en el capítulo III del título tercero de la ley referida:

Artículo 95. El otorgamiento de las concesiones, se sujetará a las bases siguientes:

I. Acuerdo del Ayuntamiento sobre la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio público o la conveniencia de que lo preste un tercero;

II. Publicar la convocatoria en la Gaceta Municipal, misma que deberá contener:

- a) El objeto y duración de la concesión;
- b) El núcleo de población donde se prestará el servicio público;
- c) La autoridad municipal ante quien se deba presentar la solicitud y el domicilio de la misma;
- d) La fecha límite para la presentación de la solicitud;
- e) Los requisitos que deberán cumplir los interesados; y
- f) Los demás que considere el Ayuntamiento.

III. Los interesados deberán formular la solicitud respectiva, cubriendo los siguientes requisitos:

- a) Capacidad técnica y financiera;
- b) La acreditación de la personalidad jurídica, tratándose de personas morales, y

IV. Las condiciones y formas en que deberán otorgarse las garantías por la prestación del servicio público.

Artículo 96. Las personas físicas o morales interesadas en obtener la concesión del servicio público, deberán presentar su solicitud por escrito ante la autoridad municipal que se indique en la convocatoria y en el plazo fijado. Si la autoridad municipal que recibió la solicitud, determina que ésta debe aclararse o completarse, notificará por escrito al interesado, para que en el término de cinco días hábiles, subsane la omisión o realice las aclaraciones correspondientes; en caso contrario, se tendrá por no presentada.

Concluido el período de recepción de solicitudes, el Ayuntamiento formará una Comisión Técnica especializada en el servicio público respectivo, misma que deberá rendir un dictamen de viabilidad, sobre el cual se emitirá la resolución correspondiente, dentro del término de treinta días hábiles.

En la citada resolución, se hará constar las solicitudes rechazadas y sus motivos; determinándose quién o quiénes serán los titulares de la concesión del servicio público de que se trate. Los puntos resolutivos, se publicarán en la Gaceta Municipal.

Artículo 97. La concesión, deberá contener:

- I. Nombre y domicilio del concesionario;
- II. Servicio público concesionado;
- III. Centro de población o zona donde se prestará el servicio público concesionado;
- IV. Derechos y obligaciones del concesionario;
- V. Plazo de la concesión;
- VI. Cláusula de reversión, en su caso;
- VII. Causas de extinción de la concesión;



VIII. Nombre y firma de la autoridad facultada para expedir el título-concesión, y

IX. Las demás disposiciones que establezcan el reglamento correspondiente y las que acuerde el Ayuntamiento.

Artículo 98. La concesión de servicios públicos podrá ser prorrogada hasta por plazos equivalentes. En caso de que la vigencia de la concesión exceda al período del Ayuntamiento, se establecerán las estipulaciones conforme a las cuales los Ayuntamientos subsecuentes ratifiquen, revisen y en su caso, modifiquen las condiciones establecidas para la misma.

Las obligaciones impuestas a los concesionarios de los servicios públicos municipales se establecen en el artículo 100 de la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán:

Artículo 100. Son obligaciones de los concesionarios:

I. Prestar el servicio público de manera ininterrumpida, general, suficiente, segura y eficiente; sujetándose a lo dispuesto por esta Ley, y demás disposiciones legales aplicables, así como a los términos de la concesión;

II. Cubrir a la Tesorería Municipal los derechos que correspondan, en los términos de las leyes fiscales aplicables;

III. Contar con el personal, equipo e instalaciones suficientes, para cubrir las demandas del servicio público concesionado;

IV. Realizar y conservar, en óptimas condiciones, las obras e instalaciones afectadas o destinadas al servicio concesionado, así como renovar y modernizar los equipos para su prestación, conforme a los avances técnicos;

V. Cumplir con los horarios aprobados por el Ayuntamiento;

VI. Exhibir en forma permanente, las tarifas o cuotas autorizadas por el Ayuntamiento y sujetarse a las mismas;

VII. Otorgar garantía en favor del Municipio;

VIII. Iniciar la prestación del servicio público dentro del plazo que fije la concesión, y

IX. Las demás previstas en la concesión de acuerdo a esta Ley y las disposiciones legales aplicables.

Los ayuntamientos de los municipios del estado de Yucatán, conforme a las atribuciones establecidas en el artículo 101 de la ley en cita, está facultados para controlar a los concesionarios mediante las siguientes acciones:

Artículo 101. Son atribuciones del Ayuntamiento en materia de concesiones:

I. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario;

II. Realizar las modificaciones que estimen convenientes a las concesiones, cuando lo exija el interés público;

III. Verificar las instalaciones que conforme a la concesión, se deban construir o adaptar para la prestación del servicio público;

IV. Dictar las resoluciones de extinción, cuando procedan conforme a esta Ley y a la concesión;

V. Ejercer la reversión de los bienes afectos o destinados a la concesión, en los términos estipulados en la misma;

VI. Rescatar por causas de utilidad pública y mediante indemnización, el servicio público objeto de la concesión, y

VII. Las demás previstas en la concesión de acuerdo a esta Ley y las disposiciones legales aplicables.

Las concesiones de los servicios públicos municipales se pueden dar por concluidas conforme a lo previsto en el artículo 102 de la Ley de Gobierno Municipal de Yucatán, por vencimiento del plazo, por revocación, por caducidad, y por cualquiera otra causa prevista en la concesión.

El artículo 103 de la ley de referencia establece como causa de revocación de la concesión, la interrupción en todo o en parte del servicio público concesionado, sin causa justificada a juicio del ayuntamiento o sin previa autorización por escrito del mismo; transferir, hipotecar, enajenar o de cualquier manera gravar la concesión o alguno de los derechos en ella establecidos, o los bienes afectos o dedicados al servicio público de que se trate, sin la autorización del ayuntamiento; variar o alterar la naturaleza o condiciones en que se preste el servicio público, así como las instalaciones o su ubicación, sin la aprobación del ayuntamiento; incumplir el pago, en forma oportuna, de los derechos que se hayan fijado a favor del ayuntamiento, por el otorgamiento de la concesión; e incumplir las obligaciones del concesionario, establecidas en dicha ley o en la concesión.

Por su parte, el artículo 104 de esa ley señala como causas de la caducidad de la concesión, no otorgar la garantía a que se refiere la misma ley, y no iniciar la prestación del servicio público, una vez otorgada la concesión, dentro del término señalado en la misma.

## XX. EL SERVICIO PÚBLICO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE Y EL DE DRENAJE EN EL ESTADO DE YUCATÁN

El agua, como todos sabemos, es un recurso permanentemente inserto en toda la atmósfera y corteza terrestre; en el aire produce humedad o lluvia; en la superficie configura los arroyos, ríos, manantiales, lagos y lagunas; bajo tierra, conforma las capas freáticas y las corrientes subterráneas, y en el

cuerpo humano constituye las dos terceras partes de su volumen. Sin duda, el agua es un elemento vital para el género humano, por requerirla en condiciones sanitarias adecuadas para ingerirla como bebida básica y usarla en la preparación de alimentos, aseo personal y de los bienes, así como en procesos industriales; es un recurso natural esencialmente renovable, por estar sujeto a un ciclo hidrológico de precipitación, infiltración, escurrimiento y evaporación; su aprovechamiento exige una regulación que evite su contaminación y que la extracción rebase la aportación natural; exigencia agudizada por ser el vital líquido un satisfactor de muy diversas y variadas necesidades, así como de usos múltiples que pueden ser sucesivos o excluyentes.

Se manifiesta la relevancia del papel que desempeña el agua en nuestra vida en el hecho de ser un elemento esencial para la vida celular, y ser, con mucho, el principal componente del cuerpo de animales y plantas. El protoplasma celular contiene un promedio aproximado de 85% de agua, la que en el cuerpo humano constituye el 60% de su peso, por lo que si consideramos la eliminada mediante las exhalaciones cutánea y pulmonar, lo mismo que por las secreciones y excreciones, comprenderemos la necesidad que hay de ingerirla en bebida, ya que una disminución acelerada del 22% en el agua componente de nuestro organismo, conduce a la muerte por deshidratación.

Los múltiples usos del agua se acreditan con su empleo en la agricultura, en la ganadería, en la industria y, desde luego, el uso doméstico, en el que no sólo se utiliza como alimento, sino también como medio general de limpieza. En ambos usos, aun cuando no el mismo grado, es indispensable la potabilidad del agua.

No se encuentra en la naturaleza el agua químicamente pura, la cual difiere del agua natural por razón de las sustancias que esta última lleva en disolución o en suspensión: las sales de calcio al igual que el carbonato ferroso la tiñen de verde; las sustancias húmicas provenientes del mantillo o capa superior del terreno, formada en su mayoría por la descomposición de materias orgánicas, le dan un color verde cercano al amarillo. El agua natural puede ser potable, pero por lo general debe ser objeto de un proceso adecuado para su potabilización. El agua de lluvia, dado su elevado poder disolvente, contiene los componentes del aire en cantidades variables, de ahí que su *agresividad* no sea siempre igual, pues dependerá de la composición del aire.

El agua potable es límpida, incolora, inodora, fresca, exenta de gérmenes y casi insípida, aun cuando en ocasiones tenga un resabio proveniente de alguno de sus componentes: el hierro, aún en mínima cantidad, deja un

sabor metálico; el hidrógeno sulfurado da al agua un sabor desagradable, particularmente cuando se hace sensible al olfato la presencia de ese gas. Por lo demás, la presencia de algunas sales en el agua potable es sumamente importante, por ello, el agua destilada molesta al estómago. El agua de algunos manantiales, pese a su pureza, no resulta apta para la bebida por su pobreza en sales; empero, en términos generales y dentro de ciertos límites, las sales no alteran la potabilidad del agua, porque el organismo a través de los alimentos animales y vegetales, obtiene todas las que necesita.

De todas maneras, siendo el agua un elemento vital para el género humano, todo individuo la requiere en condiciones sanitarias adecuadas para ingerirla como bebida básica, así como para utilizarla en la preparación de sus alimentos, y en el aseo de su persona y de sus bienes.

En fin, el agua se considera un recurso natural esencialmente renovable, por estar sujeta a un ciclo hidrológico: precipitación, infiltración, escurrimiento y evaporación; y habida cuenta que por procesos naturales no se puede incrementar ni en una gota el volumen existente de este recurso vital, se hace indispensable la regulación de su empleo para evitar su contaminación y que la extracción rebase la aportación natural; exigencia agudizada por ser el agua un satisfactor de muy diversas necesidades y, por ende, de usos múltiples que pueden ser sucesivos o excluyentes. Según el profesor español Luis Morell Ocaña:

...se explica que el abastecimiento de agua a poblaciones constituya un servicio público que queda pendiente de algo exterior, ajeno al ámbito de dicho servicio, como es la titularidad del caudal necesario y la problemática de su captación y disponibilidad material y jurídica. Los Ayuntamientos, a quienes la legislación otorgó la titularidad sobre el servicio público de suministro de agua, se han encontrado siempre en la necesidad de recurrir a fórmulas muy diversas para hacerse con ese caudal indispensable.<sup>207</sup>

### 1. *El servicio público de suministro de agua potable*

Se puede entender el servicio público de suministro de agua potable como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de disponer de agua apta para consumo humano y doméstico, con

---

<sup>207</sup> Morell Ocaña, Luis, "Abastecimiento y saneamiento de agua de la comunidad de Madrid", *Estudios sobre el derecho de la comunidad de Madrid*, Madrid, Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid, 1987, p. 496.

sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

Drenaje y suministro de agua potable constituyen un binomio de servicios públicos tan fuertemente imbricados que, por lo general, se encomienda su prestación a una misma institución. En efecto, tras ser utilizada en cualquiera de sus usos legalmente previstos —doméstico, industrial, comercial, recreativo, o de servicios públicos, entre otros—, el agua queda contaminada, por lo que se hace preciso su captación, alejamiento, separación de los desechos y disposición adecuada de una y otros, para permitir el reaprovechamiento o reencauzamiento de la primera, sin deterioro del sistema ecológico.

## *2. El servicio público de drenaje*

Las deyecciones, aguas sucias o pluviales, y demás residuos predominantemente líquidos, se evacuan por la vía del servicio público de drenaje; los humos y demás efluentes residuales predominantemente gaseosos, producidos por procesos de vaporización de combustión espontáneos o deliberados son arrojados a la atmósfera.

El servicio público de drenaje no sólo es elemento indispensable de la urbanización, sino que contribuye de manera relevante a preservar la higiene y salud públicas y el ecosistema; de ahí la importancia de cuidar su operación, y de calcular el volumen de su demanda y, por ende, su capacidad, so pena de consecuencias funestas.

La captación de agua natural y su alejamiento de las aguas servidas ha sido una preocupación constante del mundo civilizado, como lo acreditan las obras de desagüe y los ordenamientos jurídicos de la Antigüedad.

El drenaje alude al servicio público destinado a satisfacer la necesidad de carácter general de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su tratamiento, reutilización o reencauzamiento; sin deterioro del ecosistema, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona; en tanto que el alcantarillado no es en sí un servicio público, sino la obra pública —infraestructura del servicio público de drenaje— definible como el conjunto de acueductos subterráneos, o sumideros, destinados a recoger las aguas servidas y pluviales de una zona o población.

Para ubicar a los servicios públicos de suministro de agua potable de los municipios de Yucatán en las diversas clasificaciones del servicio público, conviene recordar que, a la luz de la división del servicio público en propio e impropio, o impropriamente dicho, tanto el de suministro de agua potable como el de drenaje son servicio público propio, tanto por ser determinado por la ley para satisfacer una necesidad de carácter general, como por estar atribuida su prestación al municipio. Establecido lo anterior, procedo a ubicar a dichos servicios en las diversas clasificaciones del servicio público.

Ambos servicios son servicios públicos *uti singuli*, habida cuenta que aun cuando el universo de sus usuarios potenciales engloba a toda la población, sus usuarios efectivos son personas específicas y determinadas o determinables, toda vez que se accede a dicho servicio, previa celebración de un contrato y la satisfacción de los requisitos respectivos.

No obstante que dichos servicios están atribuidos al municipio, su gestión, en principio, puede ser directa o indirecta, habida cuenta que su prestación puede quedar a cargo de particulares bajo el régimen de concesión, a condición de que la Constitución particular del estado establezca esa posibilidad.

Por lo que atañe a la administración pública municipal de todo México, los servicios mencionados vienen a ser para ella obligatorios, por no quedar a su arbitrio si se organizan y establecen o no, pues está previsto en el ordenamiento jurídico, su establecimiento, organización y funcionamiento.

Con relación a su importancia, el suministro de agua potable y el drenaje se clasifican como servicios públicos “indispensables”, por ser vital para todo individuo el abastecerse de agua en condiciones salubres adecuadas al uso y consumo humano, y consecuentemente, retirar las aguas servidas.

En Mérida, tanto el suministro de agua potable como el drenaje se clasifican como servicios públicos constantes, porque deben prestarse durante las 24 horas de todos los días del año.

La Ley de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Yucatán, de orden público y observancia general, regula la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable y de drenaje en esa entidad federativa, por lo que la prestación de ambos servicios implícitamente es obligatoria para el estado; dicha ley establece en su artículo 10:

Los propietarios o poseedores de predios, negocios o establecimientos que se hallen dentro de las redes de agua potable y alcantarillado, deberán solicitar a la Junta la instalación del servicio de agua potable y descargas domiciliarias de alcantarillado. Los trabajos necesarios para la instalación de estos servicios

se llevarán a cabo única y exclusivamente por el personal autorizado de la Junta, previo el pago correspondiente del derecho de contrato.

Por lo anterior, los servicios de suministro de agua potable y de drenaje en el estado de Yucatán son obligatorios, tanto para el estado como para los propietarios o poseedores de los predios ubicados en las zonas cubiertas por las redes de agua potable y alcantarillado.

En razón de su naturaleza, los servicios de referencia se proporcionan necesariamente en un régimen de monopolio, pues sería absurdo que compitieran varias redes distribuidoras de agua potable para los mismos usuarios.

En México, el régimen jurídico es exorbitante del derecho ordinario, cuando está integrado en gran medida por normas de derecho público, como son las reguladoras de los servicios públicos municipales contenidas en el ámbito federal, por ejemplo, en la Constitución General de la República, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley de Planeación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Salud, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios, el Plan Nacional de Desarrollo; el Programa Nacional de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento para Zonas Urbanas; las Reglas de Operación para los Programas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento; así como diversas normas oficiales mexicanas, entre las que sobresalen la Norma Oficial Mexicana, NOM 012 SSA1-1993, “Requisitos sanitarios que deben cumplir los sistemas de abastecimiento de agua para uso y consumo humano públicos y privados”, la Norma Oficial Mexicana NOM 014-SSA1-1993, “Procedimientos sanitarios para el muestreo de agua para uso y consumo humano en sistemas de abastecimiento de agua públicos y privados”, la Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, “Salud ambiental, agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamiento a que debe someterse el agua para su potabilización”, y la Norma Oficial Mexicana NOM-002-CNA-1995, “Toma domiciliaria para abastecimiento de agua potable. Especificaciones y métodos de prueba”.

En Yucatán, entre otros ordenamientos, configuran el marco jurídico local del servicio público de suministro de agua potable: la Constitución particular del estado, la Ley de Salud, la Ley de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Yucatán y su Reglamento, la Ley sobre el Abastecimiento de Agua Potable en el Medio Rural del Estado de Yucatán y su Reglamento, entre otros ordenamientos.

## XXI. OTROS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MUNICIPIO DE MÉRIDA

En el Municipio de Mérida, los servicios públicos municipales que figuran en la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal son regulados, entre otros ordenamientos, por la Ley de Gobierno de los Municipios del Estado de Yucatán; ya se analizó y comentó, en el apartado anterior de este capítulo, lo concerniente a los servicios públicos de suministro de agua potable y de drenaje, por lo que ahora se comentan los restantes.

### 1. *El servicio público de limpia y recolección de residuos sólidos*

Entendemos el servicio público de limpia o aseo público como la actividad técnica atribuida a la administración pública (a la que se suma la participación ciudadana), consistente en el aseo de la vía y de los lugares públicos urbanos, complementado por el retiro y recolección de basura y recolección de residuos sólidos de tales sitios, y su consiguiente transporte a zonas idóneas de almacenamiento, con el propósito de satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en tener un ambiente urbano sano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante de derecho ordinario.

### 2. *El servicio público de alumbrado público*

Se entiende por servicio público de alumbrado público, la actividad técnica sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en disponer durante la noche, en la vía pública, de la iluminación suficiente para advertir los obstáculos que puedan obstruir el tránsito, especialmente el peatonal, y percibir la presencia de otros viandantes.

### 3. *El servicio público de rastro*

Se explica el servicio público de rastro como la actividad técnica sometida a un régimen jurídico exorbitante de derecho ordinario, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de consumir alimentos cárnicos en condiciones aptas para el consumo humano, cuyo cumplimiento, uniforme



y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público.

Se trata de un servicio público *propio* por ser determinado por la ley, para satisfacer una necesidad de carácter general; así como por estar atribuido al municipio, quien atiende su prestación, bien sea directamente mediante una dependencia de la administración municipal, ya por medio de particulares bajo el régimen de concesión.

#### 4. *El servicio público de panteones*

Es dable definir al servicio público de panteones como la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres —entendido como cadáver el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida— y restos humanos, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho ordinario.

## XXII. MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Con frecuencia se habla de “Municipalización de los servicios públicos”, expresión de carácter proteico, dada la transformación de su sentido en el curso de los años; así, en 1926, el maestro José de Jesús Castorena, en su libro rotulado *El problema municipal mexicano*, explicaba: “Municipalización quiere decir, la facultad de los municipios para administrar y explotar por sí mismos los servicios necesarios al bienestar moral de la población; los servicios deben ser pues, servicios públicos”.<sup>208</sup>

Hoy en día, la “municipalización de los servicios públicos” podemos entenderla de diferentes maneras, lo que predica no sólo el carácter mutante, sino también anfibológico de esta expresión, ya que lo mismo se usa en el sentido de atribuir al municipio la prestación de servicios públicos que anteriormente no eran de su competencia, que en el asumir el municipio la prestación directa de servicios públicos concesionados.

---

<sup>208</sup> Castorena Zavala, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Cultura, 1926, p. 89.