

## EL CONCEPTO DE SERVICIO PÚBLICO Y SU RÉGIMEN JURÍDICO EN MÉXICO

Mauricio YANOME YESAKI

Las manifestaciones concretas más visibles de esta nueva normatividad... [de los servicios públicos] se refieren a una redefinición de la estructura administrativa del prestador del servicio público; a la inserción de nuevas formas gestionales de esta actividad, a la reivindicación del rol del consumidor, a la inserción de principios como los de eficiencia, eficacia, simplicidad y economía en todas las actuaciones de la administración pública...

Alberto MONTAÑA PLATA

SUMARIO: I. *Paralipómeno*. II. *El concepto de “servicio público” en el sistema jurídico mexicano*. III. *La noción de “servicio público” y su distinción con otras acepciones afines*. IV. *Clasificación de los servicios públicos*. V. *El régimen jurídico de los “servicios públicos” en la Constitución mexicana*. VI. *Reflexiones finales*. VII. *Bibliografía*.

### I. PARALIPÓMENO

*Primera facie* se pudiera pensar innecesario el desarrollo de un estudio monográfico acerca del concepto de servicio público y su régimen jurídico en México, si se toma como punto de partida que los servicios públicos que ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

los presta la administración pública mexicana en sus cuatro ámbitos de gobierno en la actualidad. Sin embargo, la innovación de este estudio estriba precisamente en analizar desde el cariz de la doctrina, si dichos servicios pueden ser incluidos *per se*, como tales, ya que bajo este rubro coexisten tanto los servicios públicos, trabajos públicos, obras públicas, función pública y función administrativa.

La distinción doctrinal tiene su sustento en que los servicios públicos propiamente dichos deben prestarse por el Estado mexicano o a través de los particulares bajo el esquema de la concesión, y si se está en presencia de verdaderas funciones públicas clasificadas como servicios públicos, no pueden ser delegables a particulares, como lo es el caso de la seguridad pública.

Por tanto, se hace necesaria la elaboración de este estudio, a fin de determinar si lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se adecua a la realidad social que vive el país.

Si las necesidades colectivas de una sociedad son cambiantes, en un tiempo y lugar determinados, al igual que el derecho es dinámico y mutable, de acuerdo con esas necesidades —aunque de forma más pausada— y la labor de los académicos consiste en establecer y estudiar desde el punto de vista teórico las variables en la prestación de los servicios públicos, es aquí donde se centra este estudio, en virtud de que, como lo señala la invitación para participar en esta obra colectiva, existen matices, elementos políticos, económicos y sociales que influyen y dan forma a la institución que aquí se estudia, por lo que no son las mismas condiciones imperantes cuando se establecieron los “servicios públicos” en la carta magna de 1917 y ahora a finales de 2006.

Es por ello que en el siguiente apartado se analizará el concepto de “servicio público” en el sistema jurídico mexicano, el cual tiene por objeto estudiar las diferentes acepciones de la institución en análisis hasta llegar a la construcción de una definición que se adapte a los tiempos actuales. Asimismo, en el punto III se compara este instituto, con otros afines, que en ocasiones producen confusión al aplicarse en la práctica.

En el punto IV se revisa la clasificación de los servicios públicos conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se concluye en el punto V, que debe construirse una nueva clasificación que se adapte mejor a la concepción doctrinal de los “servicios públicos”. Igualmente, se pasa revista al marco jurídico de esta noción, con la finalidad de escudriñar si es correcto como se encuentra en la actualidad o si

se deben realizar modificaciones que permitan regularlos de una mejor manera.

Bajo el título de “Reflexiones finales” se expondrán los resultados de la investigación, que permitan en un futuro, servir de punto de partida para otros estudios superiores sobre el tema.

## II. EL CONCEPTO DE “SERVICIO PÚBLICO” EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

En sus inicios, el derecho administrativo se concebía como el derecho del servicio público. Posteriormente, dentro de las primeras décadas del siglo XX, el concepto evolucionó, y se aceptó que no toda la actividad de la administración era servicio público. Finalmente, una vez pasada la Segunda Guerra Mundial, se produjo desde otro ángulo del prisma, una nueva concepción de servicio público, que se adapta más al concepto actual del instituto en estudio, siendo sus características —a decir de Alfonso Nava Negrete—<sup>1</sup> las siguientes: a) se puede prestar por el Estado o por los particulares; b) puede prestarse con o sin propósito de lucro por el Estado o los particulares; c) es de naturaleza administrativa o económica (industrial o comercial), y d) su régimen jurídico es de derecho administrativo, aunque no exclusivamente; también se pueden aplicar normas de derecho privado.

Esta hasta ahora nueva forma de percibir al derecho administrativo trajo consigo el que el Estado se convirtiera en lo que se denomina Estado-empresario, e inicia el auge de las empresas gubernamentales prestadoras de todo tipo de servicios, que no necesariamente revestían la característica de públicos en sentido formal; es decir, no estaban contemplados por la norma fundante del país de que se trate, pero gozaban de esa particularidad, en virtud de formar parte del Estado. Así, por vía de ejemplo, se encontraban en algunos países, cines, servicios bancarios y turísticos, automóviles, entre otros, que eran propiedad del Estado, pero que no pueden ser considerados en la actualidad propiamente como servicios públicos, bajo su concepción doctrinal actual.

No obstante lo anterior, al menos en México, durante la época de los ochenta y principios de los noventa empezó a revertirse el papel de Esta-

<sup>1</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 419.

do-empresario, para dar paso, mediante la figura de la concesión a los particulares, a la posibilidad de prestar los servicios públicos, tales como los servicios bancarios, telefónicos, entre otros, reservando para la administración pública federal las actividades estratégicas, conforme a lo dispuesto en los artículos 25 y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, en la norma fundante mexicana, si bien no existe una definición formal de “servicio público”, sí se realiza una clasificación de éstos, en sus numerales 73, 115, 116, 122 y 124, delimitando los que corresponden a cada orden de gobierno. Así, en el primero establece los servicios públicos a cargo de la Federación; en el segundo, a los municipios; en el tercero, a las entidades federativas; en el cuarto, al Distrito Federal, y en el quinto señala las facultades residuales.

Por ello, es necesario recurrir a la doctrina para construir un concepto de “servicio público” que se adapte a los tiempos actuales, teniendo como antecedentes las concepciones expuestas por Alfonso Nava Negrete, Jorge Olivera Toro, Ernesto Gutiérrez y González, Jorge Fernández Ruiz, entre otros. El primero sigue la noción que brinda Maurice Harriou, pues a su juicio se adapta a la realidad mexicana, y expresa que “es un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas”.<sup>2</sup> Asimismo, analiza el concepto en los siguientes términos:

...En el concepto no se apunta el régimen jurídico; es decir, no se dice que el servicio público se rige por el derecho administrativo... pues está reconocido que lo pueden prestar tanto el Estado como los particulares; luego entonces, su régimen puede ser de derecho administrativo, pero también por normas de derecho privado... Ya no tiene como elemento esencial el que se preste sin lucro... Es un servicio técnico, con esto se quiere decir que no cualquiera puede alcanzar esta categoría... Es un servicio prestado al público, [es decir,] existen servicios que prestan el Estado o los particulares que no se ofrecen al público en general y por ende, no se pueden considerar servicios públicos. [En esta categoría se encuentran lo que la doctrina denomina derechos, por ejemplo, la expedición de licencias, permisos, certificaciones, inspecciones, etc.] Es un servicio prestado por una organización pública, [lo que significa que no importa si se presta directamente por el Estado o bien por los particulares, a través de la figura de la conce-

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 420.

sión, pues en última instancia es un servicio público el que se brinda a la colectividad.] Finalmente, es un servicio que se presta en forma regular y continua, [lo que significa] que debe reunir todos los elementos que aseguren su prestación eficaz, rápida, eficiente, oportuna, [para que se considere regular y por continuo, se entiende que] no puede suspenderse o interrumpirse sin causa plenamente justificada.<sup>3</sup>

Por su parte, Jorge Olivera Toro apunta que el concepto de servicio público se caracteriza por la indeterminación del contenido; es decir, se llega a la conclusión de que “no es una figura jurídica verdadera, sino un complejo de fines sociales que las entidades administrativas deben proponerse y que dan lugar a institutos y relaciones de naturaleza divergente”.<sup>4</sup> Igualmente, sigue las ideas expuestas por Marcel Waline, el cual considera que el servicio público es

una actividad de interés público en que, en unos casos, la Administración tiene directamente la responsabilidad financiera y en otros carece de ella, esto es, que algunas veces la administración del servicio público se efectúa, en forma directa y, en otras ocasiones, la Administración pública sólo provoca la organización del servicio público y se contenta con su control.<sup>5</sup>

En cambio, para Ernesto Gutiérrez y González, la noción de servicio público puede ser expresada desde un punto de vista amplio y otro restringido. El primero, lo expone con las siguientes palabras:

es la actividad especializada que desarrolla una persona, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o ya colectiva, mientras éstas subsistan. Mientras que el segundo lo expresa en los próximos términos: es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por sí directamente, ya indirecta por medio de una persona empresa, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesidad ya general, ya colectiva, mientras ésta subsista.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 420-422.

<sup>4</sup> Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 1-2, México, s./e. 1963, p. 49.

<sup>5</sup> Citado por Olivera Toro, *ibidem*, p. 51.

<sup>6</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 2003, pp. 927 y 930.

Finalmente, Jorge Fernández Ruiz propone como definición de servicio público la siguiente:

es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable 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.<sup>7</sup>

En consecuencia de todo lo antes expuesto, se puede construir un concepto propio de servicio público, que permita servir de base para establecer la tesis que se sostiene a lo largo de este ensayo, quedando redactado en sentido amplio de la forma que a continuación se presenta: es una actividad derivada de la función administrativa cuyos realizadores se apoyan en la obra pública existente, en su ampliación o en construcciones nuevas, para la continua, eficaz y regular satisfacción de un interés general o colectivo. Mientras que desde una óptica restringida puede ser conceptualizado de la siguiente manera: es una actividad derivada de la función administrativa cuyos realizadores pueden ser entes públicos o privados, pero regulados los últimos por los primeros, a fin de garantizar la debida satisfacción del interés general o colectivo, bajo los principios de continuidad, mutabilidad e igualdad de los usuarios.

Entiéndase por continuidad, el interés público consistente en la regular e ininterrumpida prestación de un servicio público, pero con las excepciones que las particularidades del mismo se presten; por ejemplo, siguiendo lo sostenido por Jorge Fernández Ruiz, el servicio de alumbrado público no pierde su continuidad por el simple hecho de que se enciendan las luces únicamente por las tardes-noches y se apaguen de día.

El interés público en la mutabilidad se manifiesta en que las condiciones de la prestación de un servicio público, a pesar de existir cláusula en contrario, deben adaptarse al mismo, lo que se traduce en que con independencia del prestador del servicio; es decir, ya sea el Estado o un particular, se encuentra por encima del principio de *pacta sunt servanda*, el beneficio de la colectividad.

<sup>7</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP, 2002, p. 121.

Finalmente, se concibe como igualdad de los usuarios, el que cualquier persona física o moral, sean nacionales o extranjeros, tenga acceso a la prestación del servicio público de que se trate, cumpliendo con los requisitos que se tengan establecidos en los ordenamientos jurídicos que lo regulen.

### III. LA NOCIÓN DE “SERVICIO PÚBLICO” Y SU DISTINCIÓN CON OTRAS ACEPCIONES AFINES

Una vez quedado sentada la definición de “servicio público”, se hace necesario distinguir el instituto en estudio, de los conceptos de “función pública”, “función administrativa”, “trabajo público” y “obra pública”.

La función pública es definida por Narciso Sánchez Gómez, como

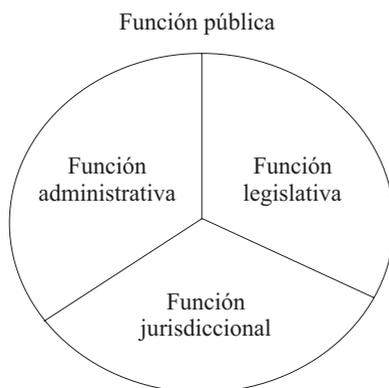
el régimen jurídico aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización propia de los Poderes del Estado, de tal manera que la gestión de esta elevada misión está constituida por el funcionamiento, distribución y estructura de las esferas de competencia entre los órganos que integran el gobierno de un país a quienes encomienda la realización de los fines que se propone alcanzar.<sup>8</sup>

La función administrativa es conceptuada por el que suscribe, como la actividad estatal encaminada a la satisfacción de un interés permanente, general o colectivo, por parte de órganos delimitados jurídicamente y sus agentes, que gozan del *ius imperium* en su actuación.

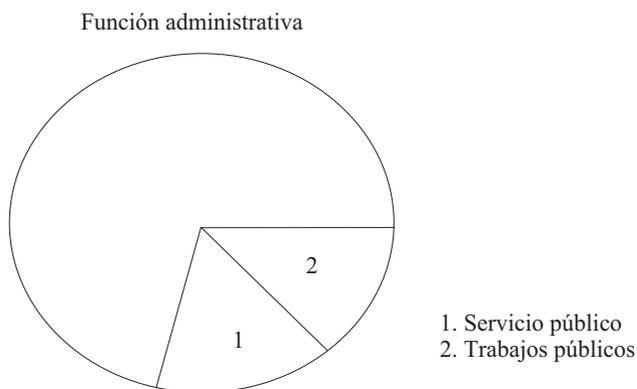
En tanto que los trabajos públicos son actividades de interés general ejecutadas sobre inmuebles, consistentes en la construcción, reparación, mantenimiento, modificación o remodelación desplegada total o parcialmente por la administración con fines de utilidad pública. De éstos se derivan las obras públicas, y no resulta apropiado, como acontece en algunos ordenamientos legales positivos, que se utilicen como sinónimos, pues su distinción primordial estriba en que los segundos son consecuencia de los primeros, debido a que la obra pública es el objeto material que resulta de la actividad de la administración pública, entendida como trabajo público.

<sup>8</sup> Sánchez Gómez, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003, p. 379.

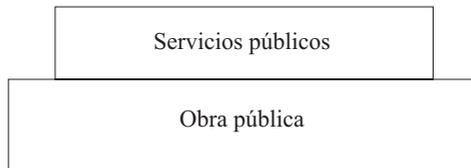
Los conceptos antes apuntados se pueden expresar gráficamente de la siguiente manera:



La función pública se divide en tres grandes rubros: administrativa, legislativa y jurisdiccional; sin embargo, solamente la primera tiene a su cargo la prestación de servicios públicos, como una de sus diversas atribuciones, según el orden jurídico vigente.



Ahora bien, la función administrativa, por lo que toca a los servicios públicos, debe precisarse que no deben ser utilizados como equivalentes los vocablos “servicio público” y “trabajo público”, pues el primero se refiere a la prestación *per se*, mientras que el segundo comprende la actividad que el Estado despliega a fin de realizar una obra pública.



En conclusión, se puede decir que la obra pública es la base de los servicios públicos, pues se necesita una infraestructura que permita su prestación.

#### IV. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Una vez expuestas las diferencias conceptuales apuntadas y explicadas en el epígrafe que antecede, se llega a la conclusión de que no todo lo que se denomina en la carta magna como “servicio público” lo es, por lo que resulta indispensable armonizar, desde el punto de vista doctrinal, la norma fundante y los ordenamientos derivados de la misma, con el fin de esclarecer la confusión existente en el orden jurídico vigente, la cual impide la adecuada prestación de los servicios públicos en beneficio del interés general o colectivo.

Lo anterior es así, pues el régimen jurídico de los servicios públicos, al permitir la participación de la iniciativa privada en la prestación de aquéllos, resulta imposible su apoyo en tratándose de funciones públicas consideradas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —siguiendo las ideas expresadas por Jorge Fernández Ruiz— como servicios públicos, como por ejemplo la policía preventiva y tránsito, pues éstas resultan ser indelegables.

Por ello, se requiere clasificar a los servicios públicos, en cuatro grandes categorías, si se parte de la competencia de los diversos órganos del Estado federal mexicano. Según Andrés Serra Rojas, éstos se catalogan en federales, estatales, municipales e internacionales.<sup>9</sup> Los primeros se subdividen a su vez de la siguiente manera: exclusivos, con el carácter de monopolios, como es el caso del petróleo, energía eléctrica, correos, telégrafos y banco único de emisión. Concurrentes con los particulares, a quienes concede el servicio público, como por ejemplo los servicios de

<sup>9</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1992.

radiodifusión y teléfonos. Concurrentes con las demás entidades públicas, como es el caso de la educación pública, el turismo, salubridad, caminos, entre otros.

En cambio, los servicios públicos estatales son exclusivos, aquellos que no sean federales y que deben ser regulados por las legislaturas de los estados y concurrentes, los que pueden efectuarse en coordinación con la Federación y/o con los municipios que se encuentran dentro de la circunscripción territorial del estado, como por ejemplo educación pública y el drenaje.

Mientras que los servicios públicos municipales se clasifican, según el entonces denominado Centro Nacional de Estudios Municipales,<sup>10</sup> dependiente de la Secretaría de Gobernación, en básicos, básicos complementarios, de seguridad, de protección a la comunidad y bienestar social.

Los primeros comprenden el agua potable, drenaje, alcantarillado, calles, banquetas y alumbrado público. Los segundos se refieren al servicio de limpia, mercados, centrales de abasto, educación, panteones y rastro. En los de seguridad se incluyen la seguridad pública, tránsito y bomberos. Finalmente, los de protección a la comunidad y bienestar social se encuentran representados por los servicios de salud, prevención de accidentes, protección contra la contaminación, comunicación social, animación municipal, patrimonio histórico, artístico y cultural y acción deportiva.

La clasificación anterior confunde las nociones “servicios públicos”, “obra pública”, “trabajo público” y “función pública”, pues a pesar de tratarse de un trabajo académico, sigue lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe, sin entrar al análisis de los conceptos antes apuntados, lo que provoca la necesaria creación de una nueva clasificación que sí incluya la perspectiva que se apunta a lo largo de este opúsculo, como se observará en el siguiente epígrafe.

## V. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS “SERVICIOS PÚBLICOS” EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

Como se dejó apuntado en líneas precedentes, la Constitución Política de los Estados Mexicanos distribuye en diversos numerales la competencia en la prestación de los servicios públicos a los cuatro órdenes de go-

<sup>10</sup> Secretaría de Gobernación, Centro de Estudios Municipales, *El municipio mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1985.

bierno. Asimismo, incluye bajo el rubro de “Servicios públicos”, actividades de la función administrativa que no pueden ser consideradas como tales; por tanto, el fin de este apartado constituye el núcleo central de la presente investigación, al exponerse lo que a juicio del que suscribe no debe incluirse en esta noción.

En este estado de cosas, de la lectura íntegra que se realice a la norma fundante mexicana, a la Federación le corresponde la prestación de diversos servicios públicos de manera exclusiva; sin embargo, no se señalan como tales a cargo de la autoridad administrativa, sino más bien se faculta con base en su artículo 73 al Congreso de la Unión, a expedir las leyes en materia de energía eléctrica, hidrocarburos, petróleo, entre otros, los que una vez que son regulados jurídicamente se prestan por organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Federal.

Por su parte, en el numeral 115, fracción III, del mismo ordenamiento, se establecen los servicios públicos a cargo de los municipios, siendo éstos los siguientes: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos; 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; i) los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Conforme a la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a las entidades federativas sólo se les permite coordinarse, ya sea con la Federación o con los municipios que integran el territorio del estado de que se trate, en la prestación de los servicios públicos exclusivos de aquéllos; en consecuencia, la carta magna no establece de manera precisa cuáles son los servicios públicos a cargo de los estados. Así, por vía de ejemplo, en Nuevo León no existe un organismo descentralizado municipal que preste el servicio de agua y drenaje, sino que cuenta con uno a nivel estadual.

Situación semejante a la expuesta en el párrafo anterior, sucede en tratándose del Distrito Federal, pues el inciso g) del artículo 122 de la carta magna dispone que

para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la pla-

neación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a las leyes.

Ahora bien, a las comisiones les corresponde establecer las bases que permitan a las partes integrantes de las comisiones, actuar coordinadamente en las funciones específicas en las materias antes apuntadas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación y las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.

Finalmente, el artículo 124 la ley de leyes establece la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas de aquellas facultades que no se conceden de manera expresa o implícita por la norma fundante a alguno de ellos, por lo que la doctrina construyó la noción de “facultades residuales”, entendidas como aquellas que no pertenecen de forma directa y exclusiva a cualquiera de estos dos órdenes de gobierno, por lo que siguiendo el principio contenido en dicho numeral, se reputan como propias de cualquier órgano del poder público que las tome para sí en primer término, excluyendo las relativas al ámbito municipal.

Lo anterior tiene su sustento en el criterio emitido por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de identificación son del tenor siguiente:

Registro No. 195029  
Novena Época  
Instancia: Pleno  
Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*  
Tomo: VIII  
Diciembre de 1998  
Página: 788  
Tesis: P./J. 81/98  
Jurisprudencia  
Materia(s): Constitucional

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS. El sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la Federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los Municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los Estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la Federación o a los Municipios.

Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de Procurador General de Justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el Presidente y el Secretario Municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 81/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

En consecuencia de todo lo anterior, se utilizará para ejemplificar la razón por la que se coincide con la opinión expuesta por el maestro Jorge Fernández Ruiz cuando realiza el estudio de los servicios públicos en el ámbito municipal, para explicar por qué la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considera “servicios públicos” actividades de la autoridad administrativa que no pueden ser catalogados como tales.

Bajo este cariz, Fernández Ruiz estudia la fracción III del artículo 115 de la norma fundante, y estima que erróneamente se incluyeron “dentro del catálogo de servicios públicos municipales, a varias obras y funciones públicas. Las obras públicas confundidas con servicios públicos fueron el alcantarillado (inciso a), las calles, los parques y los jardines (inciso g); las funciones públicas indebidamente etiquetadas como servicios públicos fueron la seguridad pública y el tránsito (inciso h)”.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Cienfuegos Salgado, David y López Olvera, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 84.

Por tanto, concluye el autor mencionado que la clasificación correcta de los servicios públicos municipales solamente debe integrarse con los de

suministro de agua potable; de drenaje; de alumbrado público, de limpia, recolección y traslado de residuos sólidos; de mercados y centrales de abasto; de panteones; de rastro; de estacionamiento público de vehículos; de taxis y automóviles de alquiler, y de transporte colectivo urbano de pasajeros.<sup>12</sup>

Fernández Ruiz agrega que

en el repertorio de las obras públicas municipales deben considerarse la construcción, edificación, instalación y cualesquiera otras actividades que modifiquen el estado de un inmueble municipal con un propósito de interés público o beneficio general, así como al producto terminado de tales actividades; por lo que quedarían comprendidos los edificios municipales destinados a sus órganos y dependencias; las redes de agua potable, drenaje y alumbrado público, así como las calles, parques y jardines.<sup>13</sup>

Finalmente, expone que

como actividades socioeconómicas residuales, deben figurar las de interés público relativas al tratamiento y disposición de aguas servidas y pluviales, y al tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, así como las actividades socioeconómicas residuales simples que ordinariamente desarrollan los particulares, a los que el municipio suple con motivo de la deficiencia o insuficiencia de su realización por parte de aquéllos.<sup>14</sup>

## VI. REFLEXIONES FINALES

PRIMERA. Resulta importante distinguir las nociones “trabajo público”, “obra pública” y “función pública” y “servicio público”, y promover una reforma constitucional que corrija la confusión que se establece en los diferentes numerales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de armonizar la doctrina con la legislación, para lograr a la

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 94.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 95.

<sup>14</sup> *Idem*.

vez, limitar la posibilidad de que pueda ocurrir que se encomienden a los particulares bajo la figura de la concesión, funciones públicas que resultan ser indelegables, como pueden ser la seguridad pública y el tránsito.

SEGUNDA. Para lograr lo anterior se requiere un cambio de paradigma en los estudiantes de derecho, abogados, y principalmente maestros que imparten la cátedra de derecho administrativo, para que con su guía se produzca una revolución científica, como lo sostiene Thomas Kuhn, al dar paso a una nueva forma de enseñanza del derecho, consistente en desarrollar en los estudiantes de derecho su capacidad crítica de no tener como verdad absoluta lo que se contiene en la norma fundante y las leyes que derivan de las misma, sino que se les permita indagar razonadamente y se encuentren en posibilidad de armonizar la doctrina con la legislación en beneficio de una práctica jurídica más adecuada que repercuta en el bienestar social.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- CIENFUEGOS SALGADO, David y LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (coords.), *Estudios en homenaje a don Alfonso Nava Negrete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Servicios públicos municipales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-INAP, 2002.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 2003.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.
- OLIVERA TORO, Jorge, *Manual de derecho administrativo, 1-2*, México, s/e, 1963.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 2003.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES, *El municipio mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1985.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1992.