

CAPÍTULO QUINTO

LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES NO INCLUIDOS EN EL CATÁLOGO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

- I. Servicio público de estacionamiento de vehículos
- II. El servicio público de transporte colectivo urbano
- III. El servicio público de taxis
- IV. El servicio público municipal de bibliotecas
- V. El servicio público municipal de educación
- VI. El servicio público municipal de salud

CAPÍTULO QUINTO
LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES
NO INCLUIDOS EN EL CATÁLOGO DEL
ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

A los inobjetables servicios públicos municipales, es decir, aquellos que —al decir de Francisco Javier González Fernández— «como administración más próxima al ciudadano el Municipio esté obligado a prestarle los servicios vitales más imprescindibles: hacer llegar agua potable a sus casas, limpiar, pavimentar y alumbrar sus calles, proporcionarle un lugar donde reposar cuando fallece»,⁽¹⁷³⁾ conviene agregar otros que la evolución urbana aconseja encomendar al municipio —en diferentes latitudes, el derecho positivo ya lo ha hecho—; unos de manera exclusiva: estacionamiento de vehículos, autotransporte colectivo urbano, y taxis; otros, en coincidencia o en coexistencia con la actividad de las otras instancias de gobierno: educación, bibliotecas, y salud.

Los referidos servicios públicos que empiezan a municipalizarse y no figuran en el catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional: estacionamiento de vehículos, el de transporte colectivo urbano de pasajeros, y de taxis; así como los de prestación coincidente o coexistente con las otras instancias de gobierno: de bibliotecas, de educación y de salud, vienen a ser el objeto de análisis en el presente capítulo.

Como dijimos en el capítulo segundo de esta obra, estaremos frente a un servicio público coincidente cuando su control se atribuye a dos o a las tres instancias de gobierno —federación, entidades federativas, municipios— mas sólo a una de las dos primeras se confiere la facultad de establecer los criterios para distribuir su prestación y control; en cambio, entendemos por servicios públicos coexistentes, los que en parte se asignan a la

federación, y en parte a las entidades federativas y a los municipios.⁽¹⁷⁴⁾

I. SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO DE VEHÍCULOS

La aparición del vehículo automotor y su proliferación y excesiva afluencia a las zonas donde se concentra la actividad cotidiana de los centros urbanos, han generado una nueva necesidad, característica de las ciudades contemporáneas, que es la de disponer de un lugar para estacionar el vehículo de autotransporte en un punto cercano al de origen o destino, en condiciones seguras. La satisfacción de tal necesidad se atiende mediante estacionamientos privados y públicos.

Entendemos por estacionamientos privados los espacios que los particulares reservan en sus propios domicilios para la guarda de sus vehículos; o los habilitados por las instituciones públicas o las empresas privadas para el estacionamiento de los vehículos de su personal o de sus visitantes, de manera gratuita.

Consideramos estacionamientos públicos los espacios autorizados por el poder público para el estacionamiento de vehículos, que se ofrecen de manera general al público, por cuya utilización se cobra una cantidad predeterminada en la tarifa autorizada por la autoridad competente.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Obviamente, la historia de los estacionamientos públicos de vehículos es corta, por estar concatenada a la aparición de la industria automotriz, por lo que se inicia con el siglo XX.

Los primeros estacionamientos se ubicaron en la calle urbana; el bloqueo de por lo menos uno de sus carriles violentó su vocación natural, de camino o espacio para transitar; mas, las calles no ofrecen seguridad a los vehículos estacionados, especialmente durante las noches, por lo que surgió la necesidad de contar con lugares donde guardar los vehículos, cuando menos en los horarios nocturnos; así aparecen primero las pensiones, terrenos por lo general sin construcciones, donde se guardan los vehículos durante las noches, para evitar su robo o el de sus partes y protegerlos del vandalismo.

Las pensiones de vehículos tenían otro aprovechamiento durante el día — frecuentemente talleres automotrices—, por lo que la guarda vehicular quedaba sujeta al

horario nocturno, generalmente de ocho de la noche a ocho de la mañana, por la que se cubriría una *pensión* mensual o semanal; si el vehículo permanecía en el local, fuera del horario señalado, debía de cubrir cuota extra, por horas.

La proliferación vehicular y su concentración en zonas urbanas de intensa actividad cotidiana, dio lugar a la construcción de estacionamientos verticales y subterráneos, así como a la exigencia de que en la construcción de edificios, centros comerciales y de espectáculos, se exigiese la creación de áreas de estacionamiento, proporcionales al movimiento vehicular predecible, que habrían de generar.

2. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO

Puede explicarse al servicio público de estacionamiento, como la actividad técnica, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de disponer de un lugar para estacionar el vehículo de autotransporte en un punto cercano al de origen o de destino, en condiciones seguras; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser asegurado, reglado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. El Código Municipal de Aguascalientes, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes* de 1º de noviembre de 1998, define:

Artículo 1257.- Se entiende por estacionamiento público, un predio o inmueble de propiedad privada o propiedad del municipio, destinado a guardar temporalmente vehículos, mediante el pago de cuota diaria, por hora o fracción, según convenga a los usuarios.

3. EL DE ESTACIONAMIENTO, EN LA DIVISIÓN Y EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

A. EN LA DIVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El de estacionamiento de vehículos, es un servicio público que en algunos estados se cataloga como *propio*, por estar atribuido a la administración pública; y en otras entidades federativas se considera como *impropio* o impropriamente dicho, porque su prestación no está reservada ni atribuida a la administración pública.

Así, en el estado de Jalisco, el servicio de estacionamiento público es un servicio público propio y susceptible de concesionarse a particulares, porque la Constitución Política del Estado, en su artículo 79, establece:

Los municipios a través de sus ayuntamientos, con el concurso del gobierno del estado cuando así fuere necesario, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: (I a IV)
V. Estacionamientos.

En cambio, en otras partes, como en el municipio de Aguascalientes, el de estacionamiento público es un servicio público *impropio* o impropriamente dicho, porque a pesar de estar determinado por una norma de derecho público, para satisfacer una necesidad de carácter general, su prestación no está reservada ni atribuida a la administración municipal; por cuya razón su gestión queda a cargo de los particulares, quienes lo prestan mediante autorización o licencia de la autoridad competente, sin perjuicio de que lo preste también la administración pública en concurrencia con aquéllos.

B. *UTI SINGULI*

El de estacionamiento público es un servicio público *uti singuli* y oneroso, en razón de que sus usuarios son determinados y están obligados al pago de un precio o tasa que se precisa en la tarifa autorizada por la autoridad competente.

C. VOLUNTARIO PARA EL USUARIO

En lo concerniente a su aprovechamiento o utilización por parte del usuario, el de estacionamiento es un servicio público voluntario, porque aun cuando se prohíba el estacionamiento de vehículos en la vía pública, no se obliga a sus conductores a estacionarlos en determinados estacionamientos de paga.

D. INDISPENSABLE EN ALGUNOS MUNICIPIOS

En lo que atañe a su importancia, el de estacionamiento se puede clasificar lo mismo como un servicio público indispensable, que como un servicio secundario, según la ciudad o zona de que se trate; porque en algunas puede tener una extraordinaria importancia y en otras no tener significación alguna, bien porque abunden los estacionamientos privados, o porque su parque vehicular sea muy reducido, circunstancias que disminuyen la demanda de estacionamiento público.

E. POR LO GENERAL, INTERMITENTE

Se ubica al de estacionamiento en la clasificación de servicio público intermitente porque, salvo excepciones, se proporciona dentro de un horario específico y, en ocasiones, no todos los días de la semana. Además, este servicio público se cataloga como oneroso, ya

que para su aprovechamiento, el usuario debe pagar una retribución determinada en la tarifa respectiva, la cual podrá ser por hora, por un grupo de horas, por día, por semana o por mes.

F. DE RÉGIMEN JURÍDICO EXORBITANTE DEL DERECHO PRIVADO

Por cuanto ve a su régimen jurídico, podemos clasificar al servicio público de estacionamiento como exorbitante del derecho privado, porque su establecimiento, organización y funcionamiento, están regulados por normas tanto de derecho privado como de derecho público.

4. EL SERVICIO PÚBLICO DE ESTACIONAMIENTO EN MÉXICO

En México, el servicio público de estacionamiento se clasifica como coexistente por ser de la competencia, tanto de la Federación —en terminales aéreas, por ejemplo— como de las entidades federativas y, en algunas de éstas, de los municipios; además, se considera como *uti singuli*; en unos casos secundario y de gestión directa, y en otros, indispensable y de gestión indirecta, mediante particulares concesionarios; catalogado como voluntario para el usuario; además, tipificado generalmente como intermitente —de acuerdo con el horario autorizado por la autoridad competente—, oneroso y sujeto a régimen exorbitante del derecho privado, en lo jurídico.

En los términos del título sexto del apartado tercero del Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, el servicio público de estacionamiento deberá prestarse preferentemente en edificios o locales construidos o acondicionados expresamente para tal efecto y su gestión puede efectuarse mediante organismos públicos o mediante concesionarios particulares; estos últimos deben pagar las cuotas mensuales o anuales que se fijen en la Ley de Ingresos. Los derechos derivados de la concesión están fuera del comercio, son inembargables, imprescriptibles y no pueden ser objeto de cesión, venta o contrato traslativo de uso de propiedad. De acuerdo con el artículo 760 de dicho Reglamento, son causas de rescisión de la concesión de servicio público de estacionamiento:

- I. No iniciar la prestación del servicio dentro del plazo señalado para tal efecto en la propia concesión salvo caso fortuito o de fuerza mayor, reconocido como tal por el Ayuntamiento:
- II. No constituir las garantías el concesionario, dentro de los plazos señalados en la

expedición de la concesión, entendiendo por garantías la póliza de seguros vigente contra daños y responsabilidad civil de acuerdo a la capacidad, el servicio y demás garantías que determine el Ayuntamiento;

III. Interrumpir el servicio sin causa justificada o sin la autorización del Ayuntamiento;

IV. No aplicar las tarifas vigentes determinadas de acuerdo al artículo 758 del presente Reglamento;

V. Transmitir, enajenar, gravar o afectar la concesión, los derechos de ella derivados o los inmuebles destinados a la misma, sin la autorización del Ayuntamiento;

VI. Cambiar la nacionalidad del concesionario;

VII. Modificar el horario establecido de acuerdo a los artículos 756 y 757 del presente Ordenamiento;

VIII. No acatar las disposiciones de la Secretaría de Control de Construcción relativas a la reparación o reposición de equipo e instalaciones, así como cuando éstos dejen de satisfacer las condiciones de eficiencia, higiene, seguridad y comodidad.

En lo relativo a su régimen económico, el servicio público de estacionamiento en México, se presta en un esquema de oligopolio porque, independientemente de que se catalogue como propio o impropio, suelen existir diversos particulares prestadores del mismo; mas, en todo caso, ningún particular puede convertirse en prestador del servicio público de estacionamiento, sin contar con la concesión o permiso respectivo, porque no opera en un régimen de competencia, pues las tarifas son predeterminadas por el poder público.

Desde luego, la determinación de las tarifas del servicio público de estacionamiento quedan diferenciadas de acuerdo a las instalaciones de cada estacionamiento, a cuyo efecto suelen distinguirse cuando menos cuatro tipos: los edificios especialmente construidos para la prestación de dicho servicio; los techados, dotados de pavimento de concreto o asfalto; los carentes de techo, dotados de pavimento de concreto o asfalto; y los carentes de techo y pavimento.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 758 del Reglamento Orgánico del Municipio de Guadalajara, las tarifas de los servicios públicos de estacionamiento serán determinadas por el mismo concesionario de acuerdo a la oferta y la demanda, lo cual, no sólo es una renuncia inexplicable de la potestad tarifaria del poder público, sino, además, choca frontalmente con la esencia misma de la noción del servicio público, que

entraña la aspiración solidaria, intrínseca 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 satisfactora de la necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual. Acerca de la potestad tarifaria, Francisco José Villar Rojas, explica:

En sentido estricto, se trata de una potestad unilateral que encuentra su fundamento en la titularidad pública de la actividad declarada servicio público. Su función es asegurar la viabilidad económica del servicio, de modo que tiene relación directa con la retribución del gestor (concesionario, normalmente) y con la garantía pública del equilibrio económico-financiero del concesionario. ⁽¹⁷⁵⁾

En extensas zonas urbanas de numerosas ciudades del país, es notoria la insuficiencia de estacionamientos públicos, lo que provoca el uso de la vía pública como área de estacionamiento y ésto a su vez ocasiona severos congestionamientos en el tránsito de vehículos, lo cual incrementa tremendamente la contaminación atmosférica, así como los tiempos de recorrido del transporte urbano.

Por lo anterior, en el municipio mexicano es frecuente que el ayuntamiento autorice el uso gratuito u oneroso de la vía pública, como zona de estacionamiento; suele ser gratuito para vehículos de servicio público, de instituciones gubernamentales, de ambulancias, de bomberos, de rescate y de personas discapacitadas.

El uso oneroso de la vía pública como área de estacionamiento registra diversas modalidades de cobro, entre las que destacan la del uso de aparatos conocidos como estacionómetros, destinados a medir el tiempo que, con la inserción de monedas en su alcancía, autoriza a usar un espacio específico de la vía pública para estacionar un automóvil; otra modalidad es la de identificar al vehículo, durante un periodo determinado —mes, semestre o año— con una calcomanía o contraseña obtenida mediante el pago previsto en la Ley de Ingresos.

En los últimos años ha proliferado en la prestación del servicio público de estacionamiento la modalidad conocida bajo el anglicismo de *valet parking*, consistente en apostar un grupo de conductores de vehículos a las puertas de establecimientos mercantiles —en especial restaurantes—, identificados con un uniforme y tarjetón con



fotografía, que con autorización de la autoridad competente se encargan de recibir los vehículos y llevarlos a un estacionamiento autorizado cercano, y conducirlos de nuevo al lugar donde fueron recogidos cuando lo soliciten los usuarios del servicio.

5. JUSTIFICACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN DEL SERVICIO DE ESTACIONAMIENTOS PÚBLICOS

Con excepción de los municipios eminentemente rurales, el servicio público de estacionamiento de vehículos es catalogado —cada día más— como indispensable, debido al incremento del parque vehicular en operación; y toda vez que su prestación afecta a toda la población urbana municipal, independientemente de que tenga o no vehículo propio, porque de su buen funcionamiento depende, en buena medida, que se reduzcan los tiempos de recorrido del tráfico vehicular urbano y se abatan, asimismo, los índices de contaminación ambiental; y dado que, por lo general la mayoría de los usuarios de dicho servicio, son los propios habitantes del municipio, debiera ser un servicio público municipal propiamente dicho, y figurar, por tanto, en el catálogo de la fracción III del artículo 115 constitucional.

Convendría que los municipios predominantemente urbanos realizaran un estudio integral sobre la demanda de estacionamiento público, que permitiera determinar los puntos adecuados para su ubicación y, mediante licitaciones públicas, otorgar las concesiones que permitieran instalar y explotar en los puntos adecuados, y con las características idóneas, los estacionamientos públicos, cuya reglamentación debiera cuidar los siguientes aspectos, entre otros:

>Condicionar la prestación del servicio, por parte de particulares, al otorgamiento previo de la concesión respectiva.

>El otorgamiento de la concesión deberá hacerse *intuitu personae*, previa acreditación de la solvencia económica y moral y de la capacidad técnica del aspirante a concesionario, y establecer que los derechos derivados de la concesión están fuera del comercio y por consiguiente, no podrán cederse, ni de ninguna manera, enajenarse, sin autorización previa del concedente.

> Debe exigirse al concesionario la obtención de una póliza de seguros que deberá mantener vigente mientras dure la concesión, para cubrir el robo y los daños de los vehículos que

estén bajo su guarda, así como la responsabilidad civil correspondiente.

> Prestar el servicio con apego a sus caracteres esenciales de generalidad, uniformidad, regularidad y continuidad, con observancia de su tarifa y horario autorizados —los cuales deberán exhibirse mediante letreros a la vista de los usuarios—; expedir boletos foliados a los usuarios, en los que conste la marca, el modelo, el color y el número de las placas, derechos y obligaciones del usuario y del concesionario, así como la fecha y hora de entrada y, a la devolución del vehículo, la fecha y hora de salida; contar con sanitarios en condiciones higiénicas; respetar el cupo autorizado por el concedente; y llevar un registro diario con el nombre y domicilio del personal que labore en el estacionamiento.

> Las tarifas deberán ser autorizadas por el ayuntamiento, a propuesta del concesionario, con base en la inversión realizada, en los gastos que implique la prestación del servicio, en la obtención de utilidades razonables para el concesionario que arriesga su inversión, así como en el beneficio que recibe el usuario mediante dicho servicio.

II. EL SERVICIO PÚBLICO DE AUTOTRANSPORTE COLECTIVO URBANO

La transformación de la sociedad genera para sus miembros nuevas necesidades de carácter general; así, por ejemplo, la revolución industrial propicia el crecimiento de la mancha urbana, y ésta provoca el alargamiento de las distancias entre los centros habitacionales y los laborales, educacionales y de esparcimiento, con el consiguiente aumento de la demanda de transporte urbano, tanto público como privado, lo cual da lugar a la multiplicación de los vehículos de transporte, a grado tal que provoca la disminución de su velocidad promedio a niveles desesperantes en las grandes ciudades; John W. Dickey, reproduce una serie de datos suministrados por la American Transit Association:

...que demuestran que las velocidades en los centros de negocios de las ciudades más grandes de los Estados Unidos son extremadamente bajas, en particular para los transportes públicos. Los 7.8 kilómetros/hora y los 9,0 kilómetros/hora de los transportes públicos en los centros urbanos de Dallas y Filadelfia son casi increíbles y proporcionan una idea muy clara de una situación que exige grandes mejoras.⁽¹⁷⁶⁾

El desarrollo tecnológico influye poderosamente en la modernización del transporte, la cual se inicia, tras milenios de estancamiento, a mediados del siglo XIX como resultado de la revolución industrial; por ello, durante muchos siglos, el transporte se efectuó fundamentalmente por medio de bestias, de carros de tracción animal y de

embarcaciones de vela o de remos. Así, Napoleón, por ejemplo, no dispuso de medios de transporte técnicamente superiores a los utilizados dos milenios antes por Aníbal. El barco de vapor, el ferrocarril, el vehículo automotor y el avión, revolucionan radicalmente la idea y realidad del transporte, en un lapso no mayor de cincuenta años.

1. EL TRANSPORTE Y SU CLASIFICACIÓN

Entendido el transporte como un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasajeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto. En relación con los medios utilizados para su realización, se clasifica en marítimo, submarino, fluvial, aéreo, terrestre —ferroviario y carretero—, subterráneo y por ducto. En atención a su cobertura se clasifica en urbano, suburbano, foráneo, nacional e internacional.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los primeros antecedentes del servicio de transporte colectivo urbano de pasajeros en México aparecen a mediados del siglo XIX: en 1852, una empresa encabezada por José Gómez de la Cortina, conde de la Cortina y de Castro, solicitó y obtuvo la concesión para un servicio de transporte de pasajeros mediante tranvías en la ciudad de México y poblaciones aledañas, concesión que otorgó el presidente Mariano Arista.

En 1883, el Ayuntamiento de la ciudad de México, otorgó a la Compañía Limitada de Ferrocarriles del Distrito Federal una concesión por noventa y nueve años para la explotación de las líneas existentes de tranvías, cuyos derechos habían sido previamente adquiridos por dicha empresa; para 1890 la longitud de la red de la referida compañía era del orden de ciento setenta y tres kilómetros, en su mayoría operados con tracción animal, pues la tracción de vapor sólo se empleaba en las líneas con destino a Tlalpan y a San Angel.

En 1898, la citada compañía de transporte colectivo urbano cambió su razón social por la de Compañía Limitada de Tranvías Eléctricos, y obtuvo la autorización para cambiar los sistemas de tracción animal y de vapor, por el de tracción eléctrica; el 15 de enero de 1900 se inauguró el servicio de tranvías con tracción eléctrica en la línea de México a Tacubaya; la longitud de la red tranviaria electrificada llegó, en 1902, a 112 kilómetros, que se vio triplicada con exceso en 1925, al sumar 350 kilómetros.⁽¹⁷⁷⁾

El autotransporte colectivo urbano apareció en la ciudad de México en 1917, porque con motivo de la huelga de los trabajadores tranviarios, algunos camiones de carga se improvisaron como autobuses de pasajeros, para lo cual se les dotó de bancas de madera y de techos de manta; terminada la huelga, continuaron con el improvisado servicio en calles distantes a las empleadas por los tranvías, y posteriormente sustituyeron los improvisados autobuses con otros cuya carrocería era especial para el tipo de servicio prestado.

3. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO

Se puede explicar el servicio público de transporte colectivo urbano, como la actividad técnica, realizada con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas de un lugar a otro, dentro de una ruta fija y de acuerdo a horarios preestablecidos; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

4. EL DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO EN LA DIVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Colócase el de transporte colectivo urbano dentro de la clasificación del servicio público *propio*, por estar expresamente establecido en la ley como tal y, en consecuencia, atribuido a la administración pública, quien lo puede prestar directamente o de manera indirecta, por medio de particulares.

5. EL DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público de transporte colectivo urbano, es considerado como *uti singuli*; de gestión tanto pública como privada; voluntario para el usuario y obligatorio para el prestador del servicio; indispensable, cotidiano, oneroso, de régimen jurídico exorbitante del derecho privado, de régimen económico de oligopolio, y generalmente atribuido al gobierno de las entidades federativas.

A. *UTI SINGULI*

Uti singuli, porque el servicio público de transporte colectivo urbano se presta a toda persona determinada que lo requiera, siempre y cuando satisfaga los requisitos previstos

en la normativa correspondiente.

B. DE GESTIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

En principio, el servicio público de transporte colectivo urbano puede ser gestionado directamente por el Estado o indirectamente por medio de particulares bajo el régimen de concesión. A este respecto, la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de México, publicada en la *Gaceta de Gobierno* de 21 de abril de 1971, dispone:

Artículo 17.- El transporte de pasajeros y carga en el estado de México, constituye un servicio público cuya prestación corresponde al gobierno de la entidad. Sin embargo, puede ser autorizado a particulares o sociedades legalmente constituidas, mediante concesión otorgada en los términos de la presente Ley.

C. VOLUNTARIO PARA EL USUARIO

Obviamente, nadie puede ser obligado a ser usuario de un servicio público de transporte colectivo urbano; mas, todo pasajero de un vehículo cualquiera de transporte colectivo público, queda sometido a una situación reglamentaria específica del servicio público de que se trate, de la que se desprenden obligaciones a su cargo y derechos a su favor.

D. OBLIGATORIO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde luego, la administración pública a quien se atribuye la prestación de un servicio público de transporte colectivo urbano dado, queda obligada a prestarlo a partir de la vigencia de la ley que lo establece, por cuya razón ésta lo debe prestar continua y permanentemente, cuando es de gestión directa. En el caso del transporte público concesionado, es obligatoria para el concesionario la prestación del servicio en los términos de ley y de los específicamente señalados en la concesión o permiso respectivos.

E. INDISPENSABLE

En buena medida, el transporte colectivo urbano condiciona la realización de muchas actividades de los vecinos de las zonas urbanas, quienes no pueden realizarlas sin la prestación del servicio público del transporte colectivo urbano, porque sin él la ciudad se arruina; de ahí su carácter indispensable. La prestación adecuada de los servicios públicos de transporte colectivo urbano propicia el sano funcionamiento de las ciudades, el florecimiento de la economía y el auge del comercio.

F. COTIDIANO

El servicio público de transporte colectivo urbano lo clasificamos como cotidiano, por prestarse diariamente conforme a horarios específicos en los que la frecuencia de paso o de salida de los vehículos con los cuales se presta, se intensifica en los días y horas de mayor afluencia de pasajeros.

G. ONEROSO

Al igual que el de transporte en general, el servicio público de transporte se clasifica como oneroso porque, para acceder al mismo, el usuario debe pagar un precio autorizado por la autoridad competente.

H. DE RÉGIMEN JURÍDICO EXORBITANTE DEL DERECHO PRIVADO

En cuanto a su régimen jurídico, el servicio público de transporte colectivo urbano se puede clasificar como exorbitante del derecho privado, porque tanto en su establecimiento, como en su organización y en su funcionamiento, la regulación se hace por normas en gran parte de derecho público.

I. DE RÉGIMEN ECÓNOMICO DE OLIGOPOLIO

El servicio público de transporte colectivo urbano se cataloga como de régimen económico de monopolio o cuando menos de oligopolio, habida cuenta que el prestador del servicio es el Estado, cuando es de gestión directa, o un número relativamente reducido de concesionarios, cuando es de gestión indirecta; sin que en ningún caso el particular pueda por sí y ante sí, asumir la prestación del servicio público referido.

6. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO, EN MÉXICO

El servicio público de transporte colectivo de pasajeros es un caso típico de servicio coincidente, en virtud de que las tres instancias de gobierno, en sus respectivos ámbitos de competencia, pueden coparticipar en su prestación; la Federación, en el transporte cuyo servicio se presta mediante el uso de las vías generales de comunicación, o sea de las carreteras federales; las entidades federativas, en el que utiliza los caminos estatales y la vialidad del Distrito Federal; y los municipios, en el transporte colectivo que tiene como infraestructura las calles y avenidas de las zonas urbanas municipales.

Pese a su indiscutible naturaleza municipal, salvo contadas excepciones, el servicio

de transporte colectivo urbano en México, está a cargo de las entidades federativas, por lo que, con excepción del transporte ferroviario urbano que tiene requerimientos altamente complejos, debiera promoverse la municipalización de este servicio público tan importante.

A. FORMA DE GESTIÓN

El servicio público de transporte colectivo urbano se proporciona en México, mediante organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, y particulares bajo el régimen de concesión o permiso, ya sea como personas físicas u organizados en sociedades cooperativas o mercantiles.

Importa hacer notar que no existe un criterio legal basado en motivos políticos, económicos, jurídicos o de otra índole, que predetermine en qué servicios públicos es utilizable cierta forma de gestión y en cuáles son empleables las demás; por consiguiente las decisiones son coyunturales y arbitrarias.

En nuestra opinión, la municipalización del servicio público de transporte colectivo convendría limitarla al autotransporte —lo que excluiría al transporte eléctrico— y no debiera implicar la gestión directa del servicio, dada la gran dificultad que representa el control de sus bienes y de sus gastos, por cuya razón se recomienda su prestación bajo un esquema de microempresa, conforme al principio «por cada vehículo una concesión y no más de una concesión para cada prestador del servicio», lo cual imprime un gran sentido social al servicio, pues reparte al máximo la prerrogativa de prestación, y posibilita que el concesionario pueda ser simultáneamente administrador, supervisor, contralor e, incluso, operador de su propio vehículo, lo que mejora el servicio y reduce la tarifa.

Conforme al esquema propuesto se requiere que los concesionarios queden sometidos obligatoriamente a la coordinación de un órgano administrativo municipal que, sin propósito de lucro, programe, despache y verifique, a costa de los concesionarios, y bajo los lineamientos de la autoridad competente, los horarios, salidas y recorridos, de los vehículos del servicio público correspondiente. Esta forma de gestión se puede optimizar mediante la organización de los concesionarios en uniones de crédito y cooperativas de consumo.

Una modalidad del esquema propuesto de microempresa, podría consistir en

atribuir el servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros a un organismo público del municipio, quien contrataría con particulares la subrogación o concierto del servicio bajo el principio «por cada vehículo un contrato y no más de un contrato por cada prestador del servicio»; en esta versión, el subrogatario quedaría sometido, para la prestación del servicio, a la regulación, control y vigilancia del organismo, el cual cobraría por tal concepto una cuota determinada por la autoridad competente, para hacerlo autofinanciable.

Una excepción del esquema propuesto, podría ser el autotransporte colectivo urbano de características especiales, como sería el de altas condiciones de comodidad, que se estableciera para desalentar el uso de transporte privado, el cual, por requerir de una organización mucho más compleja y de una fuerte inversión, convendría encomendar su gestión, mediante licitación pública a una o varias empresas privadas, con suficientes recursos financieros y organizacionales.

B. LOS USUARIOS DEL SERVICIO DE TRANSPORTE COLECTIVO URBANO

Los usuarios, en el servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros, son personas físicas identificadas individualmente como pasajeros en el transporte de personas. En cambio, en el transporte de carga los usuarios pueden ser personas físicas o morales que se clasifican como cargadores o remitentes y como destinatarios. De acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley del Servicio de Tránsito del Estado de Jalisco:

Artículo 160.- Los pasajeros tienen derecho:

- I. A ocupar hasta el término de su viaje, los asientos que se encuentren desocupados, excepto los autobuses de servicio foráneo, en donde el boleto indique el número del asiento.
- II. A conservar en su poder los bultos que, por su volumen o naturaleza, no ocasionen molestias a los demás pasajeros.
- III. A llevar en los vehículos de servicio urbano o suburbano, por concepto de equipaje y libre de pago, un máximo de 20 Kg. por cada boleto.
- IV. A exigir que se les entregue un recibo, amparando su equipaje en rutas foráneas.
- V. A obtener, en caso de pérdida, el pago del valor de su equipaje previa comprobación del mismo.
- VI. A exigir del conductor del autobús, en servicios foráneos de primera clase, que no admita en el mismo pasajeros parados o más del 20% de su capacidad en vehículos de



segunda clase.

C. REQUISITOS PARA LA UTILIZACIÓN DEL SERVICIO

Para acceder al servicio público de transporte colectivo urbano, suele exigirse como requisito, el pago previo del precio del pasaje, determinado en la tarifa autorizada por la autoridad competente. Otros requisitos que suelen imponerse para la utilización de este servicio público de transporte consisten, por ejemplo, en que el usuario no se encuentre en estado de ebriedad, ni lleve consigo bultos que por su volumen o naturaleza ocasionen molestias a los demás pasajeros, y que el vehículo de transporte no se encuentre en marcha cuando el pasajero lo aborde.

D. RÉGIMEN JURÍDICO

El servicio público de transporte colectivo urbano de pasajeros, es exorbitante del derecho privado, por estar regulado en buena medida por normas de derecho público, como son, en el estado de México por ejemplo, entre otras, las contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Tránsito y Transportes del Estado, y su Reglamento; la Ley de Seguridad Pública del Estado; la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado; la Ley de Planeación del Estado; y el Código Fiscal del Estado; además para el transporte público en mano pública, la Ley de Hacienda del Estado; la Ley de Justicia Administrativa del Estado; la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos del Estado; la Ley de Obras Públicas del Estado; la Ley sobre Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos, Mantenimientos y Almacenes del Estado; la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios; el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado, de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal; la Ley de Seguridad Social para los Servidores Públicos del Estado de México, de sus Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados o sus Equivalentes.

7. JUSTIFICACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE AUTOTRANSPORTE COLECTIVO URBANO

Entendida la municipalización de servicio público como la asignación al municipio de la prestación de un servicio público dado, se justifica la del servicio público de autotransporte colectivo urbano, por las siguientes razones:

> Tiene como infraestructura la vialidad municipal, o sean, las calles, avenidas y bulevares

del municipio, cuya construcción, reparación, conservación y mantenimiento corre a cargo del presupuesto municipal

> Los ingresos fiscales que eventualmente pueda generar la prestación del servicio —como pudiera ser el pago de derechos por el otorgamiento de concesiones o permisos—, deben quedar en beneficio de la hacienda municipal.

> El universo de usuarios del servicio público de autotransporte colectivo urbano está integrado en su inmensa mayoría por vecinos del municipio.

> La administración municipal cuenta con todos los elementos de juicio para la determinación del derrotero que deban tener las rutas del autotransporte colectivo urbano.

> La ordenación y control del tránsito vehicular urbano, incluidos los vehículos del autotransporte colectivo urbano, está encomendada al municipio, de acuerdo con el inciso *b*) de la fracción III del artículo 115 constitucional.

> En fin, si la infraestructura vial, el universo de usuarios y el control y ordenación del tránsito vehicular del servicio público de autotransporte colectivo urbano son del municipio, su municipalización —independientemente de que sería un acto de justicia— propiciaría una mejor prestación del servicio en beneficio de los usuarios, contribuiría al saneamiento de las finanzas municipales y fortalecería la autonomía del municipio.

III. EL SERVICIO PÚBLICO DE TAXIS

Operado bajo un sistema de transporte público individual de pasajeros que no está sujeto a un itinerario fijo, el servicio público de taxis o de automóviles de alquiler debe regirse por el mencionado principio «por cada vehículo una concesión —o un permiso— y no más de una concesión —o un permiso— por cada prestador del servicio», principio que, en nuestro país, se contrapone con la práctica desarrollada desde la aparición del servicio a principios del siglo XX, ya que el otorgamiento de concesiones o permisos de taxis ha formado parte del control o clientelismo político.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los vehículos de alquiler para transporte de personas, sin ruta fija, empezaron a funcionar en México desde la época de la Colonia; al final del siglo XVIII operaban en la ciudad de México 265 vehículos *de providencia* o de alquiler, conocidos también como coches *simón* o de sitio, de tracción animal; en 1874 aplicaban una tarifa de cincuenta centavos la hora en servicio diurno y de un peso en servicio nocturno.

Los automóviles de alquiler empezaron a prestar servicio en la ciudad de México en 1903, año en el que se registraron 136. El primer sitio de automóviles de alquiler lo estableció en *La Alameda* el estadounidense M. C. Hurle quien aplicaba una tarifa de ocho pesos la hora en días hábiles y de diez pesos en domingos y días festivos. En 1922 se inició la modalidad del vehículo automotor de alquiler sin itinerario fijo, carente de adscripción a un «sitio», identificados como «Yellow Taxi Amarillo», los cuales recorrían permanentemente las calles citadinas en busca de usuarios.⁽¹⁷⁸⁾

2. EL CONCEPTO DE TAXI

Podemos entender al taxi, como el vehículo automotor de alquiler con conductor, sin itinerario fijo, destinado al transporte de uno o varios pasajeros —por lo general no más de cuatro—, dentro del esquema de servicio público y, en consecuencia, con sujeción a un régimen de derecho público que impone los requisitos que deben cubrir el vehículo y su conductor, sus reglas de operación, así como la tarifa que debe aplicarse.

3. CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DEL SERVICIO PÚBLICO DE TAXI

Además de reunir los caracteres esenciales de todo servicio público, de generalidad —para uso indiscriminado de toda la población—, uniformidad —trato y tarifa igual para todo usuario—, regularidad —sujeto a un régimen jurídico especial— y continuidad, de acuerdo a un horario específico para cada unidad, que permite al conductor disponer de un lapso de tiempo para tomar alimentos y hacer el cambio de turno, el servicio público de taxi o automóvil de alquiler tiene características especiales que lo distinguen de otros servicios públicos de transporte, entre los que destacan los que comentamos a continuación.

A. EL BINOMIO TAXI-CONDUCTOR

El servicio público de taxi descansa en el binomio taxi-conductor, ya que el alquiler de automóvil sin chofer constituye un servicio distinto al de taxi; el conductor, para serlo, requiere una autorización o licencia especial que exige, entre otros aspectos, tener amplio conocimiento de las colonias, barrios, fraccionamientos y principales puntos de referencia del municipio en que está registrado el taxi a su cargo.

B. NÚMERO DE PASAJEROS

En cuanto al número de pasajeros en el servicio de taxi, éstos pueden ser uno o varios, mas en este último caso se trata de un grupo de personas que pretenden hacer el viaje

juntos, sin que la tarifa varíe en función del número de pasajeros, dicho de otra manera: abordado el taxi por uno o varios pasajeros que pretenden viajar juntos, el conductor no puede admitir más pasajeros, y la tarifa es la misma para uno o varios pasajeros.

C. EL PUNTO DE ABORDAJE

El vehículo de alquiler puede abordarse en el domicilio del usuario, previa solicitud formulada por la vía telefónica al «sitio» o punto de concentración de tales vehículos, o a través del servicio de radio-taxis; o en cualquier punto de la vía pública en que el usuario solicite el servicio a un taxi desocupado.

D. EL ITINERARIO

Otra característica del servicio de taxi es la carencia de un itinerario fijo, pues éste se determinará de acuerdo al punto de origen y al de destino que señale el usuario, para lo cual se elegirá el más corto o rápido; por lo general, el conductor del taxi puede negar el servicio cuando el punto de destino quede fuera de los límites municipales.

4. EL DE TAXI EN LA DIVISIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

En el derecho comparado no existe consenso acerca de si el servicio público de taxi lo es en sentido propio o impropio, porque en algunos lugares está atribuido a la administración pública y en otros no; empero, en lo que hay coincidencia es que en todos los casos son los particulares los prestadores del servicio, ya sea merced a concesión, en los casos en que está considerado servicio público propio, o bien, mediante permiso, cuando no está atribuido a la administración pública y, por ende, viene a ser un servicio público *impropio*.

5. EL DE TAXI EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Catalógase al servicio público de taxi como *uti singuli*, voluntario para el usuario, obligatorio para la Administración pública, indispensable, constante, oneroso, de régimen jurídico exorbitante del derecho privado, y de régimen económico de oligopolio.

A. *UTI SINGULI*

El de taxi es un servicio público típicamente *uti singuli*, dado que sus usuarios son personas específicas, determinadas y determinables.

B. VOLUNTARIO PARA EL USUARIO

En lo que atañe a su utilización por parte del usuario, el de taxi es un servicio público voluntario, pues sin coacción alguna lo aprovecha quien lo necesita cuando lo juzga pertinente.

C. OBLIGATORIO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Cuando el servicio de taxi está atribuido por ley a la administración, y por consiguiente se trata de un servicio público *propio*, resulta obligatorio para ella establecerlo y organizarlo, pues está previsto en el ordenamiento jurídico; en todo caso, el prestador del servicio —concesionario o permisionario— tiene obligación de prestarlo en tanto esté vigente su concesión o permiso.

D. INDISPENSABLE

En atención a su importancia, el de taxi es un servicio indispensable, como lo testimonian los millones de pasajeros que diariamente lo utilizan en el país, la mayoría de los cuales serían gravemente perjudicados con la desaparición o la interrupción del servicio.

E. CONSTANTE

El de taxi se clasifica como un servicio público constante, dado que en las grandes ciudades sus vehículos están disponibles durante las veinticuatro horas de todos los días del año, y se pueden abordar a cualquier hora y en cualquier punto de la ciudad o en los lugares donde se ubican los sitios de automóviles de alquiler. En poblaciones pequeñas suele ser rotativo el turno de guardia nocturna de *imaginaria*, que permite al usuario solicitar el servicio en el domicilio del conductor o propietario del vehículo de turno de dicho servicio, en casos de urgencia.

F. ONEROSO

El uso del servicio público de taxi está condicionado al pago previsto en la tarifa obligatoria que establece la autoridad competente, por lo general en función del tiempo y la distancia de recorrido, a cuyo efecto se suele emplear un aparato conocido como taxímetro que realiza la aplicación automática de la tarifa autorizada.

G. DE RÉGIMEN JURÍDICO EXORBITANTE DEL DERECHO PRIVADO

El servicio público de taxi está sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado, dados los diversos ordenamientos legales y reglamentarios de derecho público que, en gran medida regulan su prestación.

H. DE RÉGIMEN ECONÓMICO DE OLIGOPOLIO

El hecho de que el servicio público de taxis sea prestado por numerosos vehículos —en

las grandes ciudades son decenas de miles— no le quita su carácter oligopólico, por ser una actividad restringida para cuya realización se requiere concesión o permiso, y es moneda corriente en los ordenamientos legales que regulan la prestación de este servicio, limitar el otorgamiento de concesiones o permisos a los necesarios, según las exigencias que dicte el interés público.

6. EL SERVICIO PÚBLICO DE TAXI EN MÉXICO

En México, el servicio público de taxi no es de la competencia municipal, empero puede considerarse como coexistente, por ser de la competencia tanto de la Federación —taxis cuyo punto de partida es un aeropuerto federal—, de los estados y del Distrito Federal; en algunas de tales entidades federativas se considera como un servicio público propio, que se presta a través de particulares a quienes se les otorga la concesión respectiva; y en otras, opera como un servicio público impropio o virtual, prestado por los particulares que obtienen el permiso correspondiente.

Por lo general, la concesión o el permiso de taxi otorgados por los gobiernos de las entidades federativas, autorizan la operación de dicho servicio en un municipio determinado; sin embargo, eventualmente, los taxis pueden extender sus recorridos a otros municipios e inclusive a otros estados o países, a condición de iniciarlos en el municipio a que alude su concesión o permiso, con la obligación de regresar a su lugar de origen sin nuevo pasajero.

En México, el servicio público de taxi puede clasificarse como de *uti singuli*, de gestión por medio de particulares, voluntario para el usuario, obligatorio para el prestador del servicio, indispensable —en las pequeñas poblaciones también es imprescindible, por ser la única forma de trasladarse a otras poblaciones en casos de urgencia—, constante, oneroso, de régimen jurídico exorbitante del derecho privado y de régimen económico de oligopolio.

En cuanto atañe a la forma de gestión y a la tarifa del servicio público de taxi, por ser muy semejante en esos aspectos al servicio público de autotransporte colectivo urbano, damos aquí por reproducidos los comentarios formulados al respecto al analizar el último de ambos servicios públicos.

7. JUSTIFICACIÓN DE LA MUNICIPALIZACIÓN DEL SERVICIO DE TAXI

A semejanza del servicio público de autotransporte colectivo urbano, en el de taxi, la infraestructura vial empleada, así como la mayor parte del universo de usuarios y el control y ordenación del tránsito vehicular del servicio público de autotransporte colectivo urbano son del municipio, por lo que su municipalización no sólo sería un acto de justicia, sino que propiciaría una mejor prestación del servicio en beneficio de los usuarios, contribuiría al saneamiento de las finanzas municipales y vendría a robustecer la autonomía del ente municipal.

IV. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE BIBLIOTECAS

Un gran número de personas registramos la necesidad de leer libros con propósitos de información, estudio, aprendizaje, investigación, cultura general, esparcimiento, u otros, sin que tengamos los recursos requeridos para la compra de todos los que pretendemos leer o consultar; se trata pues de una necesidad de carácter general, en la que cada quien puede identificar su propia necesidad individual, cuya satisfacción requiere del desarrollo de una actividad técnica sujeta a un régimen jurídico especial; hablamos, pues, del servicio público de bibliotecas.

El vocablo castellano biblioteca proviene del latín *bibliothêca*, y éste, a su vez, del griego *biblion*= libro y *theke*= armario; en su primera acepción alude al local donde existe un número importante de libros ordenados para su lectura.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La invención de la escritura trae consigo la del libro, cuya proliferación da lugar a la creación de bibliotecas, las cuales han existido desde tiempos remotos como depósitos del saber humano.

La más antigua biblioteca egipcia fue la de Tebas, fundada por el rey Osymandyas a quien algunos historiadores identifican como Ramsés Miamun, del siglo XIV a.C.; empero la más importante fue la de Alejandría, cuya creación se debió a Ptolomeo I Soter (360-283 a.C) y a su hijo Ptolomeo II Diladelfo (304-247), quienes nunca imaginaron que —siglos después, en el año 640 d.C.— su acervo de doscientos mil volúmenes sirviera de combustible para calentar los baños públicos de Alejandría, por orden de Omar, segundo de los Califas musulmanes que sucedieron a Mahoma.

Fray Alonso de la Vera Cruz trajo a México el primer acervo bibliotecario cuyos volúmenes se repartieron entre los conventos de Tiripitío y Tacámbaro, y el Colegio de San Pablo. Mas el servicio público de biblioteca inicia su operación en México el 18 de octubre de 1762, al abrir sus puertas al público la Biblioteca de la Universidad, fundada por el doctor Ignacio Manuel Beye de Cisneros y Quijano con los libros que él donó, a los que se sumaron los existentes en las casas de la Compañía de Jesús, en 1767, cuando fueron expulsados los jesuitas, por orden de Carlos III.

La Biblioteca Nacional de México fue creada por el doctor Valentín Gómez Farías, en funciones de presidente de la República, mediante decreto expedido el 24 de octubre de 1833, misma que, a partir de 1929, pasó a depender de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El general Pedro Ogazón, gobernador del Estado de Jalisco, expidió en Guadalajara, el 24 de julio de 1861, el decreto de creación de la Biblioteca Pública del Estado, en cuyo acervo se concentraron los tesoros bibliográficos de los conventos de San Francisco, Santo Domingo, El Carmen, San Agustín, La Merced, San Felipe y de Zapopan, así como los del Seminario y de la desaparecida Universidad. Posteriormente, el 9 de enero de 1875, el gobernador del Estado, Ignacio L. Vallarta decretó el Reglamento para la Biblioteca Pública del Estado, cuyo texto se reproduce a continuación.

Art. 1º Los libros pertenecientes a la biblioteca no podrán salir de ella por ningún motivo, ni aun por orden de autoridad alguna.

Art. 2º La biblioteca estará abierta todos los días de las nueve de la mañana a las doce y media y de las tres a las cuatro y media de la tarde, con excepción de los días de fiesta, según la ley, y de los sábados en la tarde, que serán destinados al aseo y arreglo del establecimiento.

Art. 3º Las personas que concurran a la biblioteca con objeto de leer alguna obra, cumplirán con las siguientes prescripciones:

- A. Inscribir su nombre en una pizarra y el título de la obras que se pida.
- B. Recibir ésta del bibliotecario, o por su orden del escribiente o conserje.
- C. Devolverla precisamente al bibliotecario, escribiente o conserje.
- D. Tratar el libro con cuidado y sin hacer en él anotaciones.
- E. Dejar por señal en los libros cuya lectura se haga con continuación, el nombre escrito con lápiz o una tarjeta de la persona que lo estuviera leyendo.

F. Reponer la obra que se extravíe, que se ensucie o se desencuaderner por culpa del que la leyere, si la obra es de aquellas de las cuales puede encontrarse otra edición.

G. Pagar el valor de ella a juicio del gobierno, según el informe del bibliotecario, si la obra es rara y difícil de reponerse, y una multa equivalente al precio de ella.

H. Pagar la pasta o encuadernación de la obra si aquella se rompe, o se desprenden las hojas del libro por el trato que se le dé.

I. Revisar la obra en presencia del bibliotecario o conserje, para devolverla en las condiciones que ella hubiera tenido.

J. Usar los muebles de la biblioteca sin maltratarlos.

Art. 4º Prohíbese que las personas que concurren a la biblioteca abran los estantes para sacar de ellos los libros; que pongan cualquier objeto sobre éstos para tenerlos abiertos cuando se lea o copie algo de ellos; que se dejen abiertos y con las hojas vueltas hacia la mesa, mientras se escribe; que doblen las hojas del libro como señal para encontrar una página.

Art. 5º No se permitirá copiar o tomar notas, sino colocando el libro en el atril.

Art. 6º No se permitirá que lleven libros de su propiedad las personas que concurren a la biblioteca.

Art. 7º Se prohíbe fumar en los salones. En la sala de descanso podrán los concurrentes fumar.

Art. 8º El salón de lectura es el salón A. Los demás están cerrados para el público.

Art. 9º Las personas de fuera de esta ciudad que deseen conocer y visitar la biblioteca, en horas extraordinarias de reglamento, dirigirán un aviso al bibliotecario para que las acompañe.

Art. 10. El bibliotecario dará cuenta al gobierno de los nombres de las personas que infrinjan este reglamento, para que administrativamente se les impongan las penas siguientes:

I. La de no ser admitido en la biblioteca, quien por la segunda vez interrumpa el orden en ella, molestando a los concurrentes, o distrayéndolos de su lectura, o hablando en voz alta, o tratando de provocar discusiones que alteren el orden.

II. La de expulsión y además la publicación en el periódico oficial, del nombre de la persona que cometiere falta alguna a los concurrentes o a los empleados del establecimiento.

III. La pena de pagar la obra extraviada, o maltratada, o destruida por el mal uso.

Art. 11. Los empleados de la biblioteca serán: un bibliotecario, un escribiente, un conserje y un portero.

Art. 12. El bibliotecario seguirá formando los catálogos y las cartas bibliográficas.

-Cuidará especialmente de la conservación de las obras y del aseo del establecimiento.-

-Guardará en su poder las llaves de los salones.

-Dará al gobierno mensualmente un informe sobre el número de personas que concurrana la biblioteca.

-Indicará al gobierno las suscripciones que sean útiles para la Biblioteca, sobre ciencias, artes, literatura y oficios, y también de los periódicos nacionales y extranjeros; y previa la autorización del Gobierno, cuidará de recoger los ejemplares de las suscripciones de la biblioteca y de formar con ellos los volúmenes respectivos.

Art. 13. El escribiente de la biblioteca tiene las siguientes obligaciones:

I. Escribir los catálogos y las cartas bibliográficas bajo las instrucciones del bibliotecario.

II. Llevar la correspondencia oficial.

III. Cuidar de los salones de la biblioteca en las horas en que se abre al público.

IV. Formar las colecciones de los periódicos y el archivo particular de la biblioteca.

V. Recoger de las personas los libros de propiedad particular que lleven a la biblioteca, y devolverlos cuando ellos salgan.

VI. Recoger las suscripciones de la biblioteca y los libros o manuscritos que se den a la encuadernación.

VII. Cobrar los sueldos según la nómina.

VIII. Colocar todas las tardes en los estantes los libros que reciban para leer los concurrentes a la biblioteca.

Art. 14. El conserje tiene las obligaciones siguientes:

I. Vivir en las piezas bajas del establecimiento.

II. Guardar la llave de la puerta exterior.

III. Asear los salones todos los sábados, cuidar de los muebles y sacudirlos.

IV. Colocar los libros en el lugar que le designen los catálogos.

V. Corresponden también al conserje las obligaciones III, V, VI y VIII del escribiente.

Art. 15. El portero tiene las obligaciones siguientes:

I. Vigilar la puerta exterior del establecimiento, durante el tiempo que permanezca abierto.

II. Hacer el aseo de la biblioteca bajo la dirección del conserje.

Artículos transitorios

I. Este reglamento, una vez impreso, se fijará en las puertas de los salones de la biblioteca.

II. El bibliotecario, y con su permiso los empleados de la biblioteca, podrán hacer uso de la puerta interior que conduce al Liceo. Prohíbese que otra alguna persona entre o salga

por ella, y para dar seguridad al establecimiento, siempre estará cerrada. Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio del Gobierno del Estado. Guadalajara, Enero 9 de 1875.- Ignacio L. Vallarta.- Fermín G. Riestra, secretario.⁽¹⁷⁹⁾

2. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE BIBLIOTECAS

Es dable explicar al servicio público de bibliotecas, como la actividad técnica destinada a satisfacer indiscriminadamente la necesidad de carácter general de leer y consultar libros, revistas e impresos, cuyo cumplimiento, debe ser asegurado, regulado y controlado por el Estado, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

La actividad técnica a cargo del prestador del servicio público de bibliotecas consiste en el acopio, registro, ordenación, catalogación, acomodo, conservación, colocación y control de libros, revistas e impresos. En tanto que la necesidad de carácter general, en la que muchos de nosotros podemos escindir o reconocer nuestra propia necesidad individual, puede ser generada por motivos de información, estudio, aprendizaje, investigación, cultura general, esparcimiento, u otros, que redundan en nuestra superación personal.

3. EL DE BIBLIOTECA EN LA CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

Antes de ubicar al de bibliotecas en los diversos casilleros de clasificación del servicio público, conviene recordar que respecto de las divisiones del mismo, de acuerdo con algunas legislaciones se le coloca dentro del servicio público propio, y de conformidad con otras, dentro del servicio público impropio, o impropriamente dicho, o virtual, por no estar expresamente establecido como servicio público en la ley, así como por no reservarse su prestación al Estado, pese a satisfacer una necesidad de carácter general. Dentro de la clasificación del servicio público, el de biblioteca puede catalogarse como *uti singuli*, de gestión directa, voluntario para el usuario, indispensable, intermitente, gratuito, y de régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

4. EL SERVICIO PÚBLICO DE BIBLIOTECAS EN MÉXICO

En México, el servicio público de bibliotecas se clasifica como coexistente por ser de la competencia, tanto de la Federación —el Congreso de la Unión, el Banco de México, la Universidad Nacional Autónoma de México, la Comisión Nacional de Derechos

Humanos y diversas secretarías de Estado, prestan este servicio público— como del Distrito Federal y de los Estados de la República —prácticamente todos los gobiernos de los estados lo prestan también— y, en algunas de éstos, los municipios —como es el caso del estado de Guanajuato— participan en su prestación.

El inciso *i*) de la fracción III del artículo 115 constitucional prevé la posibilidad de ampliar el catálogo de los servicios públicos municipales, con los demás que las legislaturas locales determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera, circunstancia que aprovecha la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, de 25 de julio de 1997, para incluir dentro de dicho catálogo de servicios públicos municipales, al de bibliotecas públicas (artículo 141, fracción XII), en lo que se refiere al ámbito del estado de Guanajuato.

Por su parte, la fracción VI del artículo 14 de la Ley General de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de julio de 1993, establece que adicionalmente a las atribuciones exclusivas conferidas a las autoridades educativas federal y locales en los artículos 12 y 13, se les asignan, de manera concurrente, entre otras facultades, la de prestar servicios bibliotecarios a través de bibliotecas públicas, a efecto de apoyar el sistema educativo nacional, a la innovación educativa y a la investigación científica, tecnológica y humanística; servicios bibliotecarios que, el párrafo inicial del artículo 15 de dicho ordenamiento legal, faculta al municipio a prestarlo, en concurrencia con las autoridades federales y estatales.

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, de 28 de noviembre de 1989, implícitamente reconoce como servicio público impropio o virtual, al de bibliotecas, puesto que sin sujetar su prestación expresamente a régimen de servicio público, dispone:

Artículo 64.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos en materia de educación, cultura, recreación, espectáculos y juventud, los siguientes:

(.....)

II. Organizar, con la colaboración ciudadana, bibliotecas municipales, casas de cultura, museos y galerías artísticas;

(...)

V. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE EDUCACIÓN

El derecho a recibir educación, reconocido y consagrado por el artículo tercero constitucional es identificado en la doctrina como uno de los derechos humanos pertenecientes a la llamada segunda generación, que engloba a los derechos sociales, económicos y culturales, promovidos en la Constitución mexicana de 1917, luego en la Constitución alemana de Weimar de 1919, y reconocidos tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que comprenden, entre otros, el derecho a la educación; el primero de dichos instrumentos internacionales, establece:

Artículo 26. 1.- Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

2.- La educación tendrá por objetivo el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia, y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos y religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.⁽¹⁸⁰⁾

Se puede afirmar, que los derechos económicos, sociales y culturales constituyen una categoría diferente de derechos humanos, no sólo por haber sido reconocidos después de los civiles y políticos que integran la primera generación, sino porque su goce efectivo está supeditado a la actividad del Estado, que de esta manera viene a ser el promotor y garante de la cultura y del bienestar económico y social, en los términos del artículo 2º 1, del referido Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que a la letra dice:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.⁽¹⁸¹⁾

1. LA DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN

En este contexto, tanto el derecho positivo interno, como el internacional, reconocen el derecho de toda persona a la educación,⁽¹⁸²⁾ cuyo goce se hace efectivo mediante la prestación del servicio público de educación; dicho de otra manera: el goce del derecho subjetivo de todo ser humano a la educación, se hace efectivo a través del servicio público de educación, mismo que puede explicarse como *la actividad técnica encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de lograr el pleno desarrollo de la personalidad humana, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, en beneficio indiscriminado de todo individuo.*

2. UBICACIÓN EN LA DIVISIÓN Y CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público de educación se sitúa dentro de la división del propio o propiamente dicho, dado que su creación está dispuesta por la ley —en algunos casos por la propia ley fundamental— que atribuye su prestación al estado; y se puede clasificar como coincidente, por concurrir a su prestación las distintas instancias de gobierno; en Suecia, por ejemplo, en materia educativa el municipio tiene a su cargo los servicios preescolares prestados a través de las guarderías infantiles, así como los servicios de educación primaria y secundaria.⁽¹⁸³⁾

El servicio público en comentario se cataloga como *uti singuli*, por estar determinados sus usuarios; de gestión directa e indirecta, según sea prestado por la administración pública, o por particulares; obligatorio para el Estado en los términos del artículo 3º de la Ley General de Educación: «El Estado está obligado a prestar servicios educativos para que toda la población pueda cursar la educación preescolar, la primaria y la secundaria»; obligatorio para el usuario potencial, porque de acuerdo con el artículo 4º de dicho ordenamiento legal: «Todos los habitantes del país deben cursar la educación primaria y la secundaria.- Es obligatorio de los mexicanos hacer que sus hijos o pupilos menores de edad cursen la educación primaria y la secundaria.» De igual manera, el servicio público de educación se considera indispensable, habida cuenta que sin su prestación se obstruye el desarrollo de la personalidad y de la dignidad del individuo y de su propia superación personal; se clasifica como intermitente, dado que su prestación se da de acuerdo con horarios previstos en ciertos días de la semanas de meses específicos del año; dicho servicio es gratuito cuando lo presta el Estado y oneroso cuando su gestión está a cargo de particulares; en todo caso, el servicio público de educación está sujeto a un régimen jurídico, cuando menos, exorbitante del derecho privado.

3. EL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN EN MÉXICO

El servicio público de educación está expresamente previsto como tal por la fracción VIII del artículo 3º constitucional, circunstancia que permite ubicarlo como propio de la administración pública, a cuya prestación concurren la Federación, los estados y los municipios en la forma prevista por el Congreso de la Unión a través de la legislación que expide para distribuir la competencia en dicha materia, de acuerdo con el referido precepto constitucional, y con el contenido en el artículo 73 de la propia Constitución, al disponer:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: (.....)

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiera a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y los municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República; los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

4. SERVICIOS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN A CARGO DEL MUNICIPIO

La participación del municipio en la prestación de los servicios públicos de educación, prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la explicita la Ley General de Educación, en su artículo 15, al facultar al ayuntamiento de cada municipio a promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo o modalidad, sin perjuicio de la concurrencia de las autoridades educativas federal y locales; así como a editar libros y producir materiales didácticos; en el entendido de que el gobierno estatal promoverá la participación directa del ayuntamiento para dar mantenimiento y proveer de equipo a las escuelas públicas estatales y municipales; a cuyo efecto, el ayuntamiento podrá celebrar convenios con el gobierno estatal para coordinar o unificar sus actividades educativas y optimizar el cumplimiento de las responsabilidades a su cargo en materia educativa.

Las anteriores atribuciones del municipio en materia de servicios públicos de educación suelen ser reiteradas y detalladas en la legislación particular de los estados de la República; por ejemplo, la Ley de Educación del Estado de México de 24 de octubre de 1997, previene:

Artículo 21.- Los municipios participarán en la promoción y prestación de los servicios educativos y en la vigilancia de la aplicación de esta ley.

Artículo 22.- Son facultades de los ayuntamientos en materia educativa las siguientes:

- I. Sin perjuicio de la concurrencia de la autoridad educativa federal y de la Secretaría, podrá promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo, nivel y modalidad;
- II. Editar libros y producir otros materiales didácticos, distintos de los señalados en la fracción III del artículo 32 de la Ley General;
- III. Promover permanentemente la investigación que sirva como base a la innovación educativa;
- IV. Impulsar el desarrollo de la enseñanza y de la investigación científicas, tecnológicas y humanísticas;
- V. Fomentar y difundir las actividades artísticas, culturales y físico-deportivas en todas sus manifestaciones; y
- VI. Celebrar convenios con el Ejecutivo para coordinar, unificar y realizar actividades educativas.

Artículo 23.- Son obligaciones de los ayuntamientos en materia educativa:

- I. Concurrir con el Ejecutivo en la planeación de los servicios educativos;
- II. Participar en el mantenimiento y equipamiento de las escuelas públicas ubicadas en el territorio municipal, de acuerdo con los programas y recursos disponibles;
- III. Coadyuvar en la vigilancia y seguridad de los planteles escolares;
- IV. Establecer y promover los espacios necesarios para el desarrollo deportivo, artístico y cultural de sus habitantes;
- V. Promover y apoyar otro tipo de actividades de interés a la sociedad;
- VI. Promover la gestión de recursos para contribuir en la atención de las necesidades educativas, sin perjuicio de la participación directa de otras instancias; y
- VII. Vigilar en el ámbito de su competencia la aplicación de esta ley.

En los términos de los preceptos antes transcritos, compete al municipio coparticipar con las otras instancias de gobierno —federal y estatal—, en la promoción y prestación de los servicios públicos de educación; empero, en nuestra opinión, se

debieran circunscribir los servicios públicos municipales de educación al área preescolar, a la alfabetización y a la capacitación de jóvenes y adultos para el trabajo, con las particularidades adecuadas a cada municipio.

En este sentido, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, de 28 de noviembre de 1989, previene:

Artículo 64.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos en materia de educación, cultura, recreación, espectáculos y juventud, los siguientes: (...)

VII. Promover los programas de alfabetización y educación para los adultos en coordinación con las autoridades educativas correspondientes; (...)

En consonancia con los anteriores preceptos, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Acapulco de Juárez, Estado de Guerrero, publicado en la *Gaceta Municipal* de 11 de noviembre de 1991, actualizado con las reformas publicadas en la *Gaceta Municipal* de 15 de abril de 1995, dispone en el capítulo único de su título vigésimo:

Artículo 148.- El Ayuntamiento fomentará la educación en el ámbito del municipio que gobierna, con un alto sentido de responsabilidad, concentrando todos sus esfuerzos en promover el desarrollo intelectual de sus gobernados. Asimismo, vigilará que todas las instituciones educativas que se encuentren en su territorio, den la debida atención y cumplimiento al artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a las demás leyes y reglamentos que de ella emanen en materia de educación.

Artículo 149.- El Ayuntamiento auxiliará a las autoridades de la Secretaría de Educación Pública, para los efectos de que los analfabetas obtengan un grado de instrucción que les permita desenvolverse de mejor manera en el medio social.

En México, el régimen jurídico del servicio público municipal de educación es exorbitante del derecho privado, por estar contenido, en gran parte, en normas de derecho público, cuales son las establecidas en la Constitución General de la República, en las constituciones particulares de los Estados, en la Ley General de Educación, en las leyes locales de educación, en las leyes orgánicas municipales, y en los bandos y reglamentos municipales.

VI. EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE SALUD

Otro de los derechos humanos pertenecientes a la llamada segunda generación, que engloba a los derechos sociales, económicos y culturales, es el derecho a la protección de la salud, reconocido tanto en el ámbito internacional como en el interno de cada país.

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, reconoce sin ambages el derecho a la salud, al establecer:

Artículo 25.1.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.⁽¹⁸⁴⁾

Más concreto, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por México en 1981, previene:

Artículo 12.1.- Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2.- Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.⁽¹⁸⁵⁾

En el ámbito interno, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el párrafo cuarto de su artículo 4º, dispone:

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo

que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Mas el reconocimiento de los derechos humanos en los instrumentos y tratados internacionales y su inserción en los textos constitucionales no conlleva el disfrute automático de los mismos, especialmente cuando se trata de derechos humanos sociales o de la segunda generación, en cuyo caso no pasan de ser un enunciado carente de sentido si no se tienen los mecanismos que aseguren la vigencia efectiva de tales derechos.

En el caso concreto del derecho a la salud, éste no puede alcanzar vigencia efectiva sin la prestación de los correlativos servicios públicos de salud.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En el México colonial los servicios de salud figuraron entre las actividades eclesiásticas que devinieron servicios públicos con las secularizaciones dispuestas por Carlos III y Carlos IV, a fines del siglo XVIII, de los servicios eclesiásticos —entre ellos los de salud y educación— desempeñados por diversas órdenes monásticas.

La Constitución gaditana de 1812, municipalizó los servicios públicos de salud, al disponer:

Art. 321. Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero. La policía de salubridad y comodidad. (.....)

Sexto. Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

2. DEFINICIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE SALUD

Se puede considerar al servicio público de salud como la actividad técnica dirigida satisfacer la necesidad de carácter general de proteger indiscriminadamente la salud física y mental de todo individuo, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado. La actividad técnica de referencia se refiere a la prevención y tratamiento de las enfermedades, así como de los daños corporales y psíquicos sufridos a consecuencia de accidentes o delitos. Para los efectos de la Ley General de Salud, en los términos de su artículo 23, se entiende por servicios de salud el conjunto de acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, destinadas a la protección, promoción y restauración de la salud de la persona y de la colectividad.

3. CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD

De conformidad con el artículo 34 de la Ley General de Salud, en atención a sus prestadores, los de salud, se clasifican en servicios públicos a la población en general; servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social; servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten; y otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria. Para la Ley General de Salud:

Art. 35.- Son servicios públicos [de salud] a la población en general los que se presten en establecimientos públicos de salud a los habitantes del país que así lo requieran, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad fundada en las condiciones socioeconómicas de los usuarios.

Art. 36.- Las cuotas de recuperación que en su caso se recauden por la prestación de servicios de salud, se ajustarán a lo que disponga la legislación fiscal y a los convenios de coordinación que celebren en la materia el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades federativas.

Para la determinación de las cuotas de recuperación se tomará en cuenta el costo de los servicios y las condiciones socioeconómicas del usuario.

Las cuotas de recuperación se fundarán en principios de solidaridad social y guardarán relación con los ingresos de los usuarios, debiéndose de eximir del cobro cuando el usuario carezca de recursos para cubrirlas, o en las zonas de menor desarrollo económico y social conforme a las disposiciones de la Secretaría de Salud.

A los extranjeros que ingresen al país con el propósito predominante de hacer uso de los servicios de salud, se cobrará íntegramente el costo de los mismos, excepto en los casos de urgencias.

En atención a la actividad técnica que desarrollan, los servicios públicos de salud se clasifican en servicios de atención médica, de salud pública y de asistencia social. Las actividades de atención médica pueden ser preventivas: de protección general y de protección específica; curativas: cuyo propósito es efectuar un diagnóstico temprano y proporcionar tratamiento oportuno; y de rehabilitación: encaminadas a corregir invalideces físicas y mentales.

En razón de su importancia los servicios públicos de salud se clasifican en básicos y complementarios; de conformidad con el artículo 27 de la Ley General de Salud, se consideran servicios básicos de salud:

- I. La educación para la salud, la promoción del saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente;
- II. La prevención y el control de las enfermedades transmisibles de atención prioritaria, de las no transmisibles más frecuentes y de los accidentes;
- III. La atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias;
- IV. La atención materno-infantil;
- V. La planificación familiar;
- VI. La salud mental;
- VII. La prevención y el control de las enfermedades buco-dentales;
- VIII. La disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud;
- IX. La promoción del mejoramiento de la nutrición, y
- X. La asistencia social a los grupos más vulnerables

4. SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD A CARGO DEL MUNICIPIO

En su título segundo, la Ley General de Salud prevé la existencia de un sistema nacional de salud en el que participan tanto la administración pública federal como la local, entre cuyos propósitos figura el de proporcionar servicios de salud a toda la población; su coordinación queda a cargo de la Secretaría de Salud. A los gobiernos de las entidades federativas corresponde coayudar, en el ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con los acuerdos de coordinación que celebren con dicha Secretaría, al funcionamiento del citado sistema.

En el marco de la referida coordinación del sistema nacional de salud, la participación del municipio en la prestación de los servicios públicos de salud está implícitamente prevista en el artículo 9º *in fine* del citado ordenamiento legal, que previene el apoyo de la Secretaría de Salud a los estados para que éstos descentralicen a los municipios servicios públicos de salud de su competencia, que de acuerdo con el artículo 13 de la Ley General de Salud, pueden ser los de:

- > la atención médica, preferentemente en beneficio de grupos marginados;
- > la atención materno-infantil;
- > la planificación familiar;

-
- > la salud mental;
 - > la organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;
 - > la promoción de la formación de recursos humanos para la salud;
 - > la coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos;
 - la información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;
 - > la educación para la salud; la orientación y vigilancia en materia de nutrición;
 - > la prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;
 - > la salud ocupacional y el saneamiento básico;
 - > la prevención y el control de las enfermedades transmisibles;
 - > la prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes;
 - > la prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;
 - > la asistencia social;
 - > el programa contra el alcoholismo; y
 - > el programa contra el tabaquismo.

Acerca del ejercicio coordinado de las atribuciones asignadas a la Federación y a las entidades federativas, en materia de servicios de salud, la Ley General de Salud, dispone:

Art. 18.- Las bases y modalidades de ejercicio coordinado de las atribuciones de la Federación y de las entidades federativas en la prestación de servicios de salubridad general, se establecerán en los acuerdos de coordinación que suscriba la Secretaría de Salud con los gobiernos de las entidades federativas, en el marco del convenio único de desarrollo.
(...)

Art. 21.- Los acuerdos de coordinación que se celebren se sujetarán a las siguientes bases.
I. Establecerán el tipo y características operativas de los servicios de salubridad general que constituyen el objeto de la coordinación;
(.....)

VI. Definirán, en su caso, las directrices de la coordinación de los gobiernos de los estados a los municipios.

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, en materia de salud previene:

ARTÍCULO 67.- Son facultades y obligaciones del Ayuntamiento en materia de salud pública y asistencia social:

- I. Celebrar y participar con el Gobierno del Estado en los acuerdos de coordinación para alcanzar la plena cobertura en los municipios de los servicios de salud del primer nivel de atención;
- II. Participar en el reforzamiento de los programas de planificación familiar, campañas de vacunación y prevención de enfermedades transmisibles por vector;
- III. Colaborar con las autoridades federales y estatales en la construcción, rehabilitación, mantenimiento de establecimientos hospitalarios y unidades de atención;
- IV. Promover estrategias de participación de la comunidad dentro de esquemas de fomento a la salud, higiene escolar y autocuidado;
- V. Coadyuvar en la realización de campañas quirúrgicas de interés social en beneficio de grupos prioritarios;
- VI. Coadyuvar con las autoridades sanitarias en los programas de regulación y control sanitario, ejerciendo las facultades que le competan conforme a las leyes y acuerdos de coordinación que al efecto celebre;
- VII. Combatir la desnutrición y deshidratación infantiles;
- VIII. Prevenir y combatir, con auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, la vagancia y todas aquellas actividades que atentan contra la salud;
- IX. Vigilar que la inhumación de los cadáveres se verifique en los panteones, dentro de las veinticuatro horas siguientes a las en que ocurrió la muerte, salvo el caso de que se trate de epidemias o enfermedades contagiosas respecto de las cuales deberá procederse conforme a la reglamentación sanitaria aplicable;
- X. Atender el servicio de panteones conforme a la reglamentación correspondiente;
- XI. Promover el mantenimiento preventivo y correctivo de instalaciones y equipo médico;
- XII. Promover, en coordinación con las autoridades estatales de la materia, programas de asistencia social a grupos desprotegidos y para la integración familiar;
- XIII. Informar al gobierno del estado de los bienes inmuebles cuyos propietarios no hayan cubierto el impuesto predial correspondiente en los tres últimos años, a efecto de determinar la posibilidad de que ingresen al patrimonio de la beneficencia pública, y
- XIV. Todas aquellas que faciliten y aseguren el mejor desempeño de sus tareas

En nuestra opinión, las actividades municipales en materia de servicios públicos de salud convendría concentrarlas preferentemente en las de atención médica de urgencia;

planificación familiar; educación para la salud; orientación en materia de nutrición; prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre; salud ocupacional y saneamiento básico; vacunación; prevención y control de las enfermedades transmisibles; prevención y control de enfermedades no transmisibles y accidentes; prevención de la invalidez y rehabilitación de los inválidos; y los programas contra el alcoholismo, el tabaquismo y la drogadicción.

El régimen jurídico del servicio público municipal de educación rebasa, en México, la órbita del derecho privado, por estar inserto, en gran parte, en normas de derecho público, cuales son las establecidas en la Constitución General de la República, en las constituciones particulares de los Estados, en la Ley General de Salud, en las leyes locales de salud, en las leyes orgánicas municipales, y en los bandos y reglamentos municipales.