

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Nuestra actual carta magna, en su versión original, no destinó su artículo 115 para regular exclusivamente al municipio, ya que también se ocupaba de aspectos fundamentales del gobierno de los estados de la República; tal precepto permaneció intocado durante más de trece años, pues la primera reforma de este numeral de la Constitución federal se publicó el 20 de agosto de 1928, misma que no tuvo relación con los servicios públicos municipales, como tampoco las tuvieron las siguientes seis reformas a dicho artículo.

I. LA REFORMA DE 1983 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

En mi opinión, la reforma más importante de cuantas se han hecho a la Constitución de 1917 en materia municipal, es la publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, en cuya virtud se modificó sustancialmente el texto del artículo 115, entre otros propósitos para determinar los servicios públicos a cargo de los municipios, facultándolos para coordinarse y asociarse entre sí para su eficaz prestación en los términos de la legislación respectiva. La referida reforma —novena del artículo 115—, en su parte relativa a los servicios públicos municipales, dispuso:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes: Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines;

h) Seguridad pública y tránsito, e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

Igualmente, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional incluyó como servicios públicos a “calles, parques y jardines”, los que intrínsecamente no lo son, puesto que se trata de típicas obras públicas que también constituyen una categoría jurídica diversa a la del servicio público; las primeras, vengo de decirlo, son las obras realizadas o producidas por el estado —en

el caso de la obra pública municipal, por el municipio— o a su nombre, en un inmueble determinado, con un propósito de interés general, destinadas al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.

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

II. LA REFORMA DE 1987 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

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

III. LA REFORMA DE 1994 AL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL

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

IV. LA REFORMA DE 1999 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

Lamentablemente, la reforma de 1999 a la fracción III del artículo 115 constitucional, lejos de corregir los errores en que incurrió la de 1983, consistentes

en considerar servicios públicos a las funciones públicas de seguridad pública y de tránsito, lo mismo que a las obras públicas de calles, parques y jardines, los magnificó y agravó, pues además de considerarlos como servicios públicos municipales —junto con los auténticos—, incurrió en el absurdo de catalogarlos simultáneamente, a unos y otros, como funciones públicas.

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

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

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

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

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

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

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

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

De esta suerte, de conformidad con la reforma de 1999, la fracción III del artículo 115 constitucional quedó con la redacción siguiente:

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

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

- a. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b. Alumbrado público;
- c. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

- d. Mercados y centrales de abasto;
- e. Panteones;
- f. Rastro;
- g. Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de los municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

V. LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN LA CONSTITUCIÓN COAHUILENSE

Acerca del municipio, la Constitución Política del Estado de Coahuila en su artículo 158 U establece que en materia de servicios públicos tiene competencia para prestar los señalados en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los demás que el Congreso del estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

VI. LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE COAHUILA

Por su parte, el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, en relación con los servicios públicos, dispone:

Artículo 102. El Municipio Libre tiene un ámbito de competencia exclusiva y distinta a los Gobiernos Federal o Estatal, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local, este Código y demás leyes aplicables. La competencia municipal se ejercerá por el ayuntamiento o, en su caso, por el Concejo Municipal y no podrá ser vulnerada o restringida por los Gobiernos Federal o Estatal.

Sin perjuicio de su competencia municipal, los ayuntamientos deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, siempre que estas leyes no contravengan la competencia municipal que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local y demás disposiciones que emanen de ellas.

Los Gobiernos Municipales, en la esfera de su competencia y de conformidad con las disposiciones aplicables, mantendrán con las partes integrantes de la Federación una relación de respeto y de colaboración mutua para el desarrollo político, económico, social y cultural del país. Los Municipios ejercerán de manera coordinada, en los términos de las disposiciones aplicables, las facultades coincidentes o concurrentes con la Federación o el Estado.

En todo caso, los ayuntamientos tendrán las competencias, facultades y obligaciones siguientes:

...

1. Prestar los servicios públicos municipales siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la policía preventiva municipal;

i) Los demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

2. Instrumentar los mecanismos necesarios para ampliar la cobertura y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

3. Crear, con arreglo a la ley, los órganos operadores necesarios para prestar los servicios públicos municipales.

4. Aprobar, con arreglo a la ley, las concesiones a los particulares para que éstos presten los servicios públicos municipales.

VII. MARCO JURÍDICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE SALTILLO

Integran el régimen jurídico de los servicios públicos del municipio de Toluca de Lerdo, tanto la Constitución federal, como la Constitución local, el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado de la Administración Municipal denominado Dirección de Pensiones y otros Beneficios Sociales para los Trabajadores al Servicio del Municipio de Saltillo, su reglamento interno y los reglamentos específicos de sus servicios públicos municipales.

VIII. MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La expresión “municipalización de los servicios públicos” es de carácter pro-teico, pues se transforma su sentido en el curso de los años; así, en 1926 el maestro José de Jesús Castorena, en su libro rotulado *El problema municipal mexicano*, explicaba: “Municipalización quiere decir, la facultad de los Municipios para administrar y explotar por sí mismos los servicios necesarios al bienestar moral de la población; los servicios deben ser pues, servicios públicos”.²⁴³

En el umbral del siglo XXI se entendió la “municipalización de los servicios públicos” de diferentes maneras, lo que evidenció no sólo el carácter mutante, sino también anfibológico de esta expresión, al usarse lo mismo en el sentido de atribuir al municipio la prestación de servicios públicos que anteriormente no eran de su competencia, que en el de asumir el municipio la prestación directa de servicios públicos concesionados hasta entonces a particulares.

Un caso típico de este sentido de municipalización de los servicios públicos, vino a ser el resultante de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, de 25 de julio de 1997, que abrogó la del mismo nombre publicada en el periódico oficial del gobierno del estado el 31 de julio de 1984, por incluir en su catálogo de servicios públicos municipales, algunos que no figuran como tales en la Constitución General de la República, cuales son el de estacionamientos públicos y el de bibliotecas públicas, por lo que, partiendo del supuesto de que tales actividades no figuraran como servicios públicos en la Ley de 1984, mediante la Ley de 25 de julio de 1997 fueron municipalizados dichos servicios de estacionamientos públicos y de bibliotecas públicas.

²⁴³ Castorena Zavala, José de Jesús, *El problema municipal mexicano*, México, Cultura, 1926, p. 89.

La Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Colima emplea la expresión municipalización de servicios públicos, en el sentido de que el municipio asuma la prestación de servicios públicos concesionados, al disponer en el capítulo III de su título séptimo:

Artículo 92. El Municipio, como titular de los servicios públicos que sean de su competencia, podrá municipalizarlos cuando estén en poder de particulares, ya sea prestándolos directamente o participando conjuntamente con éstos.

Artículo 93. Se podrán municipalizar los servicios públicos cuando sea irregular o deficiente su prestación, o a juicio del Cabildo cause perjuicios graves a la colectividad.

Artículo 94. El procedimiento de municipalización se llevará a cabo mediante iniciativa del propio Ayuntamiento o a solicitud de la mayoría de los usuarios o de las organizaciones del Municipio.

Artículo 95. El Ayuntamiento emitirá la declaratoria de municipalización, una vez oído a los posibles afectados, practicando los estudios respectivos y previa formulación y aprobación del dictamen correspondiente, que versará sobre la procedencia de la medida y en su caso la forma en que deba realizarse.

Por extensión, se utiliza también la expresión “municipalización de los servicios públicos” como sinónimo de estatización de los mismos, aun cuando quede atribuida su prestación directa a la Federación o a las entidades federativas; como señala el doctor Carlos Quintana: “De esta manera se alude por municipalización al proceso administrativo mediante el cual el Estado (no solamente el Municipio) se hace cargo de manera directa de la prestación de algún servicio público en manos de particulares”.²⁴⁴

IX. LOS INOBJETABLES SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE COAHUILA

En el texto de los artículos 115, fracción III, de la Constitución federal y 102 del Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, identifiqué como inobjetables servicios públicos municipales los siguientes:

- 1) Agua potable.
- 2) Drenaje.
- 3) Alumbrado público.
- 4) Limpia.
- 5) Mercados y centrales de abasto.

²⁴⁴ Quintana Roldán, Carlos, *op. cit.*, p. 452.

- 6) Panteones.
- 7) Rastros.

1. *El servicio público de agua potable*

El servicio público de suministro de agua potable se puede entender como la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad, de carácter general, de disponer de agua apta para consumo humano y doméstico, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

2. *El servicio público de drenaje*

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

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

El servicio público de drenaje consiste en una actividad técnica, en el caso concreto, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general de recolectar, alejar y disponer de las aguas servidas y de las pluviales, para su tratamiento, reutilización o re encauzamiento, sin deterioro del ecosistema, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público, con sujeción a un régimen de derecho público, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

3. *El servicio público de alumbrado público*

Se puede explicar el servicio público de alumbrado público como una actividad técnica, sujeta a un régimen jurídico exorbitante del derecho ordi-

nario, destinada a satisfacer la necesidad de carácter general consistente en disponer —básicamente durante la noche, en la vía pública— de la iluminación suficiente para advertir los obstáculos que puedan obstruir el tránsito, especialmente el peatonal, y percibir la presencia de otros viandantes, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

Salvo los invidentes, toda persona que salga a la vía pública iluminada durante la noche automáticamente se convierte en usuario del servicio público de alumbrado; por tanto, más que un servicio “obligatorio” es un servicio “obligado” para el viandante nocturno, quien lo desee o no, se convierte en usuario del mismo por el solo hecho de usar la vía pública iluminada durante la noche.

4. *El servicio de limpia*

Es dable entender al servicio público de limpia como la actividad técnica atribuida a la administración pública —a la que se suma la participación ciudadana—, consistente en el aseo de la vía y de los lugares públicos urbanos, complementado por el retiro o recolección de basura y residuos sólidos de tales sitios, y su consiguiente transportación a zonas idóneas de almacenamiento para que —mediante actividades socioeconómicas residuales de interés público— se proceda a su clasificación, tratamiento y adecuada disposición final, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general, consistente en tener un ambiente urbano sano, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un régimen jurídico de derecho público.

5. *El servicio público de mercados y centrales de abasto*

Para explicar el servicio público de mercados y centrales de abasto, diré que se trata de una actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales similares, consistente en el adecuado aprovisionamiento de los productos y servicios indispensables para la alimentación y la economía doméstica, cuyo cumplimiento, uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público para aprovechamiento indiscriminado de quien lo requiera.

6. *El servicio público de panteones*

La realización de actividades técnicas, apoyadas en instalaciones adecuadas para la cremación, inhumación y reinhumación de cadáveres, constituye un requerimiento insoslayable que el poder público busca atender idóneamente mediante el servicio público de panteones, el cual se puede entender como la actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad de carácter general, de cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres —entendido como cadáver, el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida— y restos humanos, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por las autoridades, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

7. *El servicio público de rastro*

Una dieta razonablemente balanceada para seres humanos requiere del consumo cotidiano de productos cárnicos; en consecuencia, el sacrificio de animales en lugares adecuados, para convertirlos en alimentos aptos para el consumo, constituye una necesidad de carácter general, cuya satisfacción debe atender el poder público de manera idónea, mediante la prestación del servicio público de rastro, consistente en una actividad técnica destinada a satisfacer la necesidad, de carácter general, de consumir alimentos cárnicos en condiciones aptas para el consumo humano; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por el poder público para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.

X. ACTIVIDADES MUNICIPALES ARBITRARIAMENTE CONSIDERADAS SERVICIOS PÚBLICOS

Como hice notar en páginas anteriores de esta obra, el más pragmático de los criterios para determinar el carácter público de un servicio es el legal, conforme al cual una actividad será servicio público, si y sólo si, lo establece la ley; como apuntara Enrique Silva Cimma: “Legalmente, servicio público sería sólo aquel que el legislador ha determinado específicamente como tal”.²⁴⁵

Empero, el criterio legal para la determinación del servicio público encuentra un fuerte rechazo en la doctrina; así, para Miguel S. Marienhoff:

²⁴⁵ Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1969, t. II, p. 53.

“Las manifestaciones de la autoridad pública declarando que tal o cual actividad es un servicio público, no pasarán de meras declaraciones arbitrarias en el supuesto de que no exista de por medio la satisfacción efectiva de una necesidad de interés general”.²⁴⁶

En el estado de Coahuila, la determinación de que el desarrollo de una actividad dada sea o no servicio público, podrá ser materia de discusión en el ámbito del órgano legislativo, cuya consecuencia a la luz del criterio legal será que la actividad respectiva quede o no reconocida como tal en la ley; en caso positivo, de acuerdo con la doctrina será un servicio público propio o propiamente dicho; en caso negativo, se podrá entender como servicio público impropio o virtual, a condición de satisfacer una necesidad de carácter general y estar sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado.

Lo grave es que una actividad esencial del estado que conlleve el ejercicio de su imperio, de su potestad, de su soberanía, o sea una función pública, sea etiquetada por el legislador como servicio público, porque su regulación jurídica será inadecuada a su naturaleza; sería como tratar de regular las personas como si fueran bienes, o las sucesiones como si fueran contratos.

La función pública está sujeta a un régimen jurídico de derecho público, en tanto que el servicio público a uno exorbitante del derecho privado, lo cual significa que en buena medida habrá de ser de derecho público. El ejercicio de la función pública no puede delegarse a particulares, lo que en principio sí puede ocurrir con la prestación del servicio público. La función pública tiene por fin satisfacer la necesidad pública, o sea, la del estado o de las personas jurídicas públicas creadas por éste, a diferencia del servicio público cuyo propósito es la satisfacción de la necesidad de carácter general, suma de muchas necesidades individuales iguales.

1. *La función pública municipal de seguridad pública y tránsito*

La seguridad es un anhelo del ser humano nacido de su aspiración de estar a salvo de todo peligro, daño o riesgo proveniente de la naturaleza, del azar o de sus semejantes; es, además, un valor instalado en los cimientos mismos de la organización estatal, en especial del Estado de derecho, en cuya búsqueda sacrificamos parte de nuestros derechos y libertades originales con el propósito de disfrutar pacíficamente de los restantes; por ello, la seguridad es un valor inscrito en el catálogo de los derechos humanos.

²⁴⁶ Marienhoff, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, cit., p. 27.

Asimismo, la seguridad pública se puede explicar como una función pública y, por tanto, como una actividad esencial del Estado que conlleva el ejercicio de su potestad, de su imperio, de su autoridad, de su soberanía, dirigida a garantizar y hacer efectivo el derecho humano a estar libre y exento de todo peligro, daño o riesgo; o sea, a estar seguro en el entorno sociopolítico, comunitario y supraindividual; encaminada también a preservar las libertades, la paz y orden públicos.

El análisis de la seguridad pública pone de manifiesto que, como toda función pública, es una actividad del Estado; mas no una actividad estatal cualquiera, sino una actividad esencial sin cuya realización sobreviene el caos, y el Estado tiende a su desaparición, pues no se cumple —cuando menos en la tesis de la teoría contractualista— el propósito del pacto social que movió a sus suscriptores a renunciar a una parte de sus libertades para asegurar el disfrute de las restantes, entre las que descuellan las derivadas de la paz, de la tranquilidad y del orden público, cuyo establecimiento y conservación están implícitos en el fin de la seguridad pública, cuyo ejercicio entraña el imperio, la potestad, la autoridad del Estado, y pone de manifiesto la soberanía de éste.

La seguridad pública, a cargo de la policía preventiva, incluye también la seguridad vial, que se entiende como el aspecto de aquélla relativo a proteger la integridad física de la población en la vía pública, respecto de los riesgos y peligros que entraña el tránsito, especialmente el vehicular; temas que son de la competencia municipal al estar incluidos en el inciso h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal, y en el artículo 122 de la Constitución mexicana.

Uno de los aspectos más complejos de la seguridad pública es el relativo al ordenamiento del tránsito peatonal y vehicular, dadas sus imbricaciones con múltiples actividades, tales como el transporte, la vigilancia de la vía pública, la protección del medio ambiente y el ahorro de energéticos, que viene a complicar más aún la ya de por sí compleja actividad de ordenar el tránsito de personas y vehículos en la vía pública, permanentemente amenazado en las zonas urbanas por el congestionamiento vehicular, cuyo aspecto medular lo expone H. Buchanan de la siguiente manera:

Los problemas del movimiento en las ciudades nos resultan tan familiares que no es necesario insistir en las frustraciones e irritaciones que provocan los embotellamientos, en el derroche de carburante y en los enormes y básicamente inútiles esfuerzos de la policía, de los agentes de tráfico y de todos los miembros de los numerosos cuerpos que se encargan de regular el tráfico. Un vehículo de motor, incluso el más pesado e imperfecto, es capaz de desplazarse a

1.5 kilómetros por minuto, mientras que la velocidad media del tráfico en las grandes ciudades es aproximadamente de 18 kilómetros por hora.²⁴⁷

El tránsito es un derecho humano reconocido como tal en las declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos y en los textos constitucionales de la mayoría de los países del mundo, respecto del cual Jorge Mosset Iturraspe y Horacio Daniel Rosatti hacen notar: “En el derecho a transitar interesa el trayecto propiamente dicho y la posibilidad de cubrirlo con la menor cantidad de interferencias jurídicas, técnicas y fácticas posibles dentro de un marco de razonabilidad”.²⁴⁸

La ordenación del tránsito compete, pues, a la autoridad municipal, la cual desarrolla esta actividad en ejercicio de una función pública y no de la prestación de un servicio público, a través de una corporación conocida como “policía de tránsito o vial” que, en rigor, es un órgano encargado de velar por la seguridad pública, de organización y disciplina similar a los cuerpos de la policía preventiva.

Dentro de la función de seguridad pública que, como ya vimos, constituye una actividad esencial del Estado que responde al anhelo del ser humano de sentirse a salvo, encontramos una modalidad llamada protección civil, la cual implica hacer frente a los peligros o daños derivados de los desastres ocasionados por fenómenos naturales o por actividades humanas, ya sea previniendo en lo posible su materialización con el objeto de tomar medidas que minimicen los daños que provocan, o bien restableciendo los bienes y servicios que resultaren vulnerados con el paso de estos acontecimientos de la manera más pronta y eficaz. Al respecto, la Ley General de Protección Civil de 2012, en la fracción XLII de su artículo 2o., define a la protección civil como

...la acción solidaria y participativa, que en consideración tanto de los riesgos de origen natural o antrópico como de los efectos adversos de los agentes perturbadores, prevé la coordinación y concertación de los sectores público, privado y social en el marco del Sistema Nacional, con el fin de crear un conjunto de disposiciones, planes, programas, estrategias, mecanismos y recursos para que de manera corresponsable, y privilegiando la Gestión Integral de Riesgos y la Continuidad de Operaciones, se apliquen las medidas y acciones que sean necesarias para salvaguardar la vida, integridad y salud de la población, así como sus bienes; la infraestructura, la planta productiva y el medio ambiente.

²⁴⁷ Buchanan, H., *El tráfico en las ciudades*, Madrid, Tecnos, 1973, p. 9.

²⁴⁸ Mosset Iturraspe, Jorge y Rosatti, Horacio Daniel, *Regulación del tránsito y del transporte automotor*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 1992, p. 85.

Esta modalidad de la función de seguridad pública faculta y obliga a los municipios para llevar a cabo la creación, regulación y operación de los sistemas de protección civil en su ámbito de competencia, los cuales formarán parte del Sistema Nacional de Protección Civil de acuerdo con la Ley General referida, que establece:

Artículo 14. El Sistema Nacional es un conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, principios, instrumentos, políticas, procedimientos, servicios y acciones, que establecen corresponsablemente las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones de los diversos grupos voluntarios, sociales, privados y con los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos, de las entidades federativas, de los municipios y las delegaciones, a fin de efectuar acciones coordinadas, en materia de protección civil.

2. *Las obras públicas de calles, parques y jardines, y su equipamiento*

Como apunté en páginas anteriores, la obra pública es la transformación de un inmueble realizada por un órgano del poder público (del que puede disponer lícitamente del mismo), o en su nombre, con un propósito de interés general, ya sea el uso público, el desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público.

Las calles, parques y jardines municipales fueron resultado de la transformación realizada por los órganos competentes del poder público, o por su cuenta, de los correspondientes inmuebles, en consecuencia, son obras públicas; concretamente, la calle es una obra pública que sirve de infraestructura para la prestación del servicio público de transporte urbano.