



879309
UNIVERSIDAD LASALLISTA
BENAVENTE

17
28
FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

CLAVE: 879309

TITULO

LA NATURALEZA JURIDICA DEL SERVICIO PUBLICO

FALLA DE ORIGEN

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

ERNESTO GARCIA MEDINA

ASESOR:

LIC. RICARDO KINNEY HERNANDEZ



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MI MADRE:

MA. CONSUELO MEDINA ORTIZ. Porque gracias a su ayuda moral y económica, a sus buenos consejos y a su afán de hacer de mí una persona culta y preparada para recibir la vida, logré alcanzar muchas de mis metas y una de las más importantes fué culminar mis estudios.

GRACIAS.

A MIS HERMANOS.

MARTIN FILIBERTO, JUAN JOSE, Y MIGUEL ANGEL. Gracias a la unión que siempre ha habido entre nosotros y a su cariño, me dieron la fuerza suficiente para superarme día a día y no fallarles.

GRACIAS.

A LA UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE.

Por haberme abierto las puertas del conocimiento y la sabiduría y haberme forjado un profesionista.

GRACIAS.

A TODOS MIS MAESTROS.

Que gracias a ellos me brindaron los conocimientos que poseo en ésta bella profesión.

GRACIAS.

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

EL ESTADO Y CARACTERISTICAS

1.1. Concepto del Estado	2
1.2. Elementos del Estado	3
1.2.1. El Territorio	4
1.2.2. La Población	7
1.2.3. El Poder	9
1.3. Las Funciones del Estado	13
1.3.1. Función Legislativa	14
1.3.2. La Función Jurisdiccional	16
1.3.3. La Función Administrativa	17

CAPITULO II

LA NATURALEZA DEL SERVICIO PUBLICO.

2.1. Importancia de los Servicios Públicos	20
2.2. Origen del Servicio Público	23
2.3. Evolución del Servicio Público en el Derecho Francés	24
2.4. La Función Pública y el Servicio Público	28
2.5. Análisis de las Teorías del Servicio Público	29

CAPITULO III

CONCEPTO Y CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

3.1. Concepto del Servicio Público	35
3.2. Elementos del Servicio Público	38
3.2.1. Generalidad	38
3.2.2. Uniformidad o Igualdad	38
3.2.3. Continuidad	39
3.2.4. Regularidad	39
3.2.5. Obligatoriedad	39
3.2.6. Persistencia	39
3.2.7. La Gratitud del Servicio	39

3.3.	Los Servicios Sociales	41
3.4.	Clasificación de los Servicios Públicos	42
3.5.	Servicios Públicos Comerciales y Servicios Públicos Industriales	45
3.6.	Crisis Actual del Concepto	48

C A P I T U L O I V

FORMA DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

4.1.	Sistema de Prestación de los Servicios	51
4.1.1.	La Administración Directa	51
4.1.2.	La Administración Indirecta	52
4.2.	La Concesión	53
4.3.	Concepto de Concesión	53
4.4.	Naturaleza Jurídica de la Concesión	54
4.4.1.	Contrato de Derecho Privado	54
4.4.2.	Contrato Administrativo	55
4.4.3.	Acto Unilateral	55
4.4.4.	Acto Mixto o Complejo	55
4.5.	Elementos Subjetivos De la Concesión	56
4.6.	Diferencias de los Permisos, Licencias y Autorizaciones con la Concesión	58
4.7.	Principios que Rige la Concesión	60
4.7.1.	Capacidad del Concesionario	60
4.7.2.	Limitaciones de las Actividades Sujetas a Concesión	61
4.7.3.	Capacidad Técnica del Concesionario	61
4.7.4.	Capacidad Financiera	61
4.7.5.	Derechos del Concesionario	61
4.7.6.	Propiedad de los Bienes Afectados a la Explotación de la Concesión	62
4.7.7.	Tarifa	62
4.7.8.	Relación entre el Concesionario y los Usuarios	63
4.7.9.	Obligaciones del Concesionario	63
4.7.10.	Rescate	64
4.7.11.	Derecho de Reversión	64
4.7.12.	Procedimiento de Otorgar la Concesión	65
4.7.13.	El Título de la Concesión	65
4.7.14.	Extinción de la Concesión	65

CAPITULO V

MARCO NORMATIVO DEL SERVICIO PUBLICO.

5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	69
5.2. Constitución Política del Estado de Guanajuato	75
5.3. La Ley Orgánica de los Municipios de Guanajuato	78
5.4. Ley de Transito y Transporte del Estado de Guanajuato	84
5.5. Código Penal para el Estado de Guanajuato	96
5.6. Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guanajuato	97
5.7. Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos del Estado de Guanajuato	97
5.8. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	98
5.9. Ley Federal del Trabajo	98
5.10. Noción de Servicio Público en las Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	99

CAPITULO VI

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE, PROBLEMÁTICA Y SOLUCIONES.

6.1. Planteamiento del Problema	101
6.2. Formulación de Hipótesis de Trabajo	105
6.3. Comprobación o Demostración	106
6.3.1. Aspecto Económico	107
6.3.2. Aspecto Político	108
6.3.3. Aspecto Social	110
6.4. Tesis. Soluciones Propuestas por el Sustentante	112
6.4.1. La Municipalización del Transporte	112
6.5. Proyecto de Reglamento de Transporte Municipal	114
CONCLUSIONES.....	127
BIBLIOGRAFIA.....	132

INTRODUCCION

El nacimiento del Estado, es el resultado de la unión del hombre en sociedad, al ir organizándose, al sentirse necesitados de un órgano a quien respetar, que los guíe y conduzca a la prosecución de un fin en común, todo esto nos lleva a la creación del Estado.

Una vez que el Estado tiene vida, se mantiene a través del poder, es decir de la autoridad, que hace que la población se una y persigan todos en conjunto un mismo fin en común, que no es otra cosa que la satisfacción de sus necesidades.

Cuando el Estado está organizado tiene tareas que realizar, tales como el Gobierno del conjunto de hombre que se encuentran reunidos en sociedad y la tarea de administrar las actividades de los pobladores.

En la tarea de administración el Estado organiza los Servidores Públicos que ha de prestar a los ciudadanos, clasificándolos, desde mediatos e importantes para así de ésta forma poder prestarlos de una manera más eficiente y desde luego atendiendo al interés colectivo.

Sin embargo al organizar los Servicios Públicos el Estado, tiene que estudiar cuales Servicios Públicos son los más primordiales, para realizarlos y así no dejar al descubierto su prestación, empezando con los Servicios Públicos más importantes para los ciudadanos y terminar con los Servicios públicos que

son necesarios pero que no requiere el Ciudadano vitales o necesarios para su subsistencia.

Al entrar al estudio del Servicio Público se cae en la hipótesis que nos lleva a la confusión, de que no es claro ni preciso el concepto de lo que debe de entenderse por servicio público, ya que es un concepto que reviste dificultad al estudiarlo, es por lo que debemos dejar bien claro lo que debe entenderse por servicio público, para no caer en imprecisiones al momento que tenga que crear los Servicios Públicos necesarios para los ciudadanos.

Se podría decir que toda la actividad del Estado debe ser una prestación de los servicios públicos, servicios que tienen diferente forma de prestación, ya que puede ser esta prestación de forma o manera directa o indirecta.

Si el Estado presta personalmente a través de sus órganos los servicios públicos, diremos que esta forma será directa, pero si el Estado no puede prestar directamente el y lo delega esa prestación a los particulares diremos que la prestación será de la forma indirecta.

No reviste especial importancia el hecho que el Estado preste por sí solo los servicios públicos, puesto que de manera directa realiza tal actividad, pero para el Estado como Administrador, si es importante el que los ciudadanos tengan una mejor forma de vida, por eso cuando no puede prestar determinado Servicio Público, lo tiene que concesionar al particular, pero de manera

indirecta lo esta administrando al ser el que tiene que vigilar su cumplimiento en los términos que el mismo Estado impone, al particular que le otorgó la concesión respectiva.

Por último diremos que el Estado reglamenta la forma de prestación de los Servicios Públicos, pero lo hace de manera casuística y general, dejando plasmados los servicios públicos que únicamente debe prestar el Estado a los particulares.

En tales circunstancias, planteamos en nuestro trabajo que se conceptualice lo que debe entenderse como Servicio Público, para que no haya lugar a dudas en lo que debe de entenderse sobre el particular, y que al momento de que el Estado como prestador del mismo sepa que es el Servicio Público, y que lo pueda prestar en optimas condiciones partiendo de esa idea, el ciudadano obtenga el bienestar común, que es uno de los fines del Estado.

EL SUSTENTANTE

CAPITULO I

EL ESTADO, ELEMENTOS Y CARACTERISTICAS.

SUMARIO

1.1. Concepto del Estado. 1.2.
Elementos del Estado. 1.2.1. El
Territorio. 1.2.2. La Población.
1.2.3. El Poder. 1.3. Las
Funciones del Estado. 1.3.1. Función
Legislativa. 1.3.2. La Función
Jurisdiccional. 1.3.3. La Función
Administrativa.

1.1. CONCEPTO DEL ESTADO.

Basándonos en los datos que nos proporciona la observación de la realidad pretérita y contemporánea, y contrastando esos datos con la elaboración de nuestro raciocinio hemos logrado descubrir los componentes que integran el concepto del Estado.

Esa construcción analítica tiene fines didácticos. En la realidad el Estado presenta una unidad indisoluble, no es una yuxtaposición de las partes que lo componen, su vida es el resultado de una unión de esas notas que integran su concepto.

La doctrina política ha llamado a esas notas del concepto del Estado, elementos, y si bien no todos los pensadores contemporáneos están de acuerdo con esa denominación, por razones pedagógicas es conveniente conservarla.

La enumeración de esas notas o elementos del Estado, en forma coordinada, nos proporciona la expresión de la definición analítica del concepto del Estado, que según, podría enunciarse de la forma siguiente: " El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes ". (1)

(1) PORRUA Pérez Francisco, Teoría del Estado, Edit. Porrúa, S.A. México, D.F., 1987, p.190.

La reunión de esas notas o elementos en la realidad permite también observarlas de manera sintética y en esta forma darnos cuenta que además de esas notas o elementos, el Estado presenta las siguientes características esenciales:

A).- Soberanía, como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.

B) .- Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.

C).- Sumisión al derecho, que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible.

1.2. ELEMENTOS DEL ESTADO.

De la definición que dejamos ya escrita con antelación se revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio y el poder. El Poder político se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validez del orden jurídico. Se ha dicho que la ordenación jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado. Mas no hay que olvidar que lo mismo la población que el territorio hállese en todo caso determinados por el ordenamiento jurídico.

1.2.1. EL TERRITORIO.

En el análisis que nos hemos propuesto de las notas o elementos que integran la naturaleza del Estado figura la superficie terrestre que forma el asiento natural de la sociedad humana, en que consiste el Estado. Podemos conceptualizar al territorio de la siguiente manera: " Es la superficie terrestre y marítima y por el espacio aéreo sobre los que ejerce su soberanía el Estado ".(2) El estudio físico concreto de ese territorio constituye el objeto de disciplinas científicas particulares como son la Geografía, Geología, etcétera. La Teoría del Estado lo estudia científicamente como lugar donde reside la población estatal, relacionándolo con la misma e investigando la situación que guarda respecto de la naturaleza de la entidad política.

Existen agrupaciones humanas en las que el territorio no es de importancia primordial; podemos citar como ejemplos: a la Iglesia, las Organizaciones Internacionales, etc.. Pero tratándose del Estado, el territorio es un elemento de primer orden, colocado al lado del elemento humano en cuanto a que su presencia es imprescindible para que surja y se conserve el Estado.

Los hombres llamados a componer el Estado, deben estar permanentemente establecidos en su suelo, suelo que se llama patria.

La formación estatal misma supone un territorio. Sin la existencia del territorio no podría haber Estado.

(2) DE PINA Rafael, Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, S.A. México D.F., 1985, p. 469.

De lo anterior no queremos decir que el territorio forme parte de la esencia del Estado; simplemente afirmamos que es un elemento necesario para su vida. Este hecho se expresa por Jellinek diciendo que el Estado es una corporación territorial.

Hay autores que tratan de desmaterializar totalmente al Estado con la mira de asegurar en cualquier hipótesis la preponderancia del elemento humano sobre el territorio.

Pero es absurdo desmaterializar instituciones que de hecho postulan un elemento material.

El Estado es una agrupación política, no una expresión geográfica o económica.

El territorio comprende además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera y el mar territorial, comprendiendo en el mismo la plataforma continental.

El territorio tiene dos funciones: una negativa y la otra positiva.

La función negativa en cuanto circunscribe, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un dique a la actividad de los Estados extranjeros dentro del territorio nacional. Estos límites se encuentran establecidos por el Derecho Internacional.

La función positiva, consiste en constituir el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que la misma necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado.

El Estado, para realizar su misión y sus fines, tiene necesidad de un territorio, es decir, de una porción determinada del suelo que le proporcione los medios necesarios para satisfacer las necesidades materiales de su población. Esta obligación que tiene el Estado de proporcionar los medios necesarios a su población es una de las obligaciones específicas.

El Estado que pierde su territorio desaparece, pues ya no tiene espacio donde hacer valer su poder, donde desarrollar su misión. Del territorio depende también su independencia frente al extranjero.

El Estado, que no puede vivir ni actuar sin un territorio, tiene en relación con el mismo un verdadero derecho.

El derecho del Estado sobre el territorio es un derecho de dominio, que se manifiesta en la facultad de expropiación por causa de utilidad pública.

El derecho del Estado sobre su territorio es, a la vez, general y limitado. General, porque se extiende a todo el territorio, en tanto que la propiedad, aun la de los bienes del dominio público, se limita a determinados objetos que se encuentran dentro de ese territorio.

Pero es limitado, porque se ve obligado a respetar los derechos de propiedad que tienen los habitantes del Estado sobre partes del territorio.

El Estado únicamente tiene un derecho sobre el territorio en cuanto se sirva de éste para realizar los fines propios de su naturaleza específica, los fines estatales.

La justificación y el límite de ese derecho del Estado sobre el territorio es el interés público. La necesidad de que exista para la vida misma del Estado y para que éste pueda realizar su misión.

1.2.2. LA POBLACION.

Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble. Puede, en efecto, ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad estatal. La doctrina que ahora exponemos tiene su antecedente en la distinción, esbozada por Rousseau, entre súbdito y ciudadano.⁽³⁾ En cuanto súbdito, los hombres que integran la población hállanse sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por ende, sujetos de la actividad del Estado. Es, pues, completamente falsa la tesis que concibe a éste dividido en dos personas distintas, no ligadas por vínculo jurídico alguno: el soberano, por una parte, y el pueblo, por la otra.

(3) Obra Citada GARCIA Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, S.A. México, D.F., 1984, p.100

La calidad de miembros de la comunidad jurídicamente organizada supone necesariamente, en quienes la poseen, el carácter de personas y, por ende, la existencia, en favor de los mismos, de una esfera de derechos subjetivos públicos.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de status personal. Las facultades que lo integran son de tres clases, a saber:

1.- Derechos de libertad.- La existencia de derechos de libertad significa que las personas, en cuanto miembros de la comunidad política, se encuentran sujetas a un poder limitado. La subordinación del individuo tiene como límite el conjunto de deberes que el orden jurídico le impone. El radio de actividad que queda a cada sujeto, abstracción hecha de sus obligaciones jurídicas, tanto positivas como negativas, representa su libertad. No se trata, de libertad en sentido natural, de un simple poder, sino de una facultad normativamente reconocida.

2.- Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en favor de intereses individuales. Es el segundo grupo de facultades que pertenecen al status y está constituido por los derechos cuyo ejercicio tiende a la obtención de servicios positivos por parte del Estado. Entre esas facultades figuran los derechos de acción y petición, lo mismo que la pretensión de que aquél ejerza la actividad administrativa en servicio de

intereses individuales. Frente a los derechos de libertad, la posición del Estado, en relación con los individuos, es puramente negativa; tratándose de las facultades del segundo grupo es, en cambio, positiva.

3.- Derechos políticos.- No siendo una persona física, el Estado sólo puede actuar por medio de sus órganos. La intervención del individuo en la vida pública supone tanto el ejercicio de derechos como el cumplimiento de obligaciones. Por ello es que entre las facultades que integran el status figuran, en tercer término, las que permiten a los particulares el desempeño de funciones orgánicas (votar, ser votado, tomar las armas en defensa de la patria, etc.). Estas facultades, que hacen posible imputar a la persona jurídica estatal actos realizados por personas físicas, reciben el nombre de derechos políticos. (4)

La sujeción de los individuos al orden jurídico no se encuentra únicamente vinculada a la calidad de miembros del Estado, ni siquiera a la persona, sino que existe en relación con todos los hombres que viven en el territorio.

1.2.3. EL PODER.

El bien público temporal sólo puede lograrse por medio de la actividad reunida de todos los individuos y todos los grupos que integran el Estado, actividad que debe ser coordinada por el Estado para que no sea desviada y pueda conseguirse el objetivo al cual debe orientarse, objetivo que agrupa a

(4) Obra Citada GARCIA Maynez Eduardo, p. 102

todos los individuos, sin excepción: hombres, mujeres, niños, adultos, etcétera. Es decir, todos los individuos que forman el elemento humano del Estado. Todos ellos deben concurrir para realizar la tarea indispensable común, dirigida a conseguir la satisfacción de las necesidades propias individuales y, concomitantemente, el bien común.

Sin embargo, ésta sociedad universal y necesaria, el Estado, no podría existir ni alcanzar sus fines sin la existencia en el mismo de un poder, es decir, de la autoridad.

La misión coordinadora del Estado implica que éste pueda imponer obligatoriamente sus decisiones; para ello necesita tener poder.

La realización del bien público postula la necesidad de una autoridad.

El bien público en sus manifestaciones de orden y armonía y de suplencia a la actividad particular, reclama la existencia de la autoridad.

El bien público requiere una división del trabajo entre dos grupos: uno de ellos determinará cuáles son las exigencias del bien público, cuál debe ser su contenido, y después de ellos decidirá e impondrá su voluntad, con el objeto de realizarlo. El otro grupo realizará las actividades correspondientes a su libertad regulada por el orden y las directrices que le son señaladas. Es la distinción entre gobernantes y gobernados. De esta manera, la noción misma del

Estado, y especialmente el fin que éste persigue, excluye un régimen de igualdad entre los asociados, y, por tanto, debe el Estado tener autoridad y poder para imponer una cierta conducta, con el objeto de no caer en la anarquía y en la imposibilidad de conseguir el bien público. No se llega al orden por vía de dispersión y de desorden.

El orden implica una determinada convergencia de acción como necesidad impuesta por la autoridad.

La autoridad llamada a mandar tiene el derecho de obligar a la obediencia de sus órdenes. Y en esto consiste la primera tarea en que se manifiesta la autoridad.

Este aspecto consiste en formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines.

El segundo aspecto formal o segunda tarea de la autoridad aparece cuando ésta organiza los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público. Esta tarea será motivo de nuestro estudio en la presente tesis profesional.

La primera tarea es el Gobierno, propiamente dicho. La segunda es la Administración.

El Gobierno es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos.

La administración es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares.

Estas dos tareas se implican mutuamente. El gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos en que consiste.

Para poder gobernar, la autoridad necesita de la fuerza material que le permita llevar a efecto obligatoriamente sus decisiones.

Pero esa fuerza debe estar encaminada hacia los fines del Estado, que en su aspecto de autoridad, debe dictar órdenes en vista del bien público.

La fuerza en el Estado no sólo sirve para asegurar el cumplimiento de sus órdenes, es también la condición de la libertad de las decisiones de sus gobernantes. El Gobierno será débil mientras no disponga de una fuerza capaz de vencer todos los obstáculos que puedan surgir de su interior.

Existe también la necesidad de otro elemento: la libre adhesión de los ciudadanos, siendo esta adhesión la base fundamental en que descansa la autoridad.

Un Estado está condenado a desaparecer cuando no goza de la adhesión, gustosa o resignada, de los ciudadanos.

Esta adhesión nace de la confianza, de la simpatía o de la autoridad, en sentido psicológico.

Por ello conviene organizar al gobierno de tal suerte que se permita el juego de esos dos factores: la competencia técnica y el valor moral de los que gobiernan.

Pero la fuerza debe detener la indisciplina, que, si no se refrena, conduce a la anarquía y a la desaparición del Estado mismo.

1.3. LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

Todo Estado con la naturaleza específica que se le asigne, independientemente de su régimen, sin tomar en cuenta su forma de gobierno, tiene que realizar funciones. En su vida del Estado, tiene que haber determinadas manifestaciones de actividad imprescindibles, que no pueden faltar, pues a través de esas funciones, por medio de esa actividad, es como el organismo político puede llegar a realizar los fines que lo originan y justifican.

Para poder realizar sus fines, el Estado tiene que actuar, tiene que desarrollar actividad. Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, y así en la vida del Estado, en el desarrollo de su actividad, encontramos las siguientes funciones fundamentales:

1.- En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo término, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí. Esto es, necesariamente en todo Estado existe una función legislativa.

2.- Además, el Estado, todo Estado, debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplicar en los casos particulares. Es la función jurisdiccional.

3.- Por último, una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad. Se trata de la función administrativa, en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado.

1.3.1. FUNCION LEGISLATIVA.

Es definida como "la actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí".(5)

(5) Obra Citada PORRUA Pérez Francisco, Teoría del Estado, p. 390.

El órgano legislativo, con pocas excepciones, se compone, generalmente, como sucede en México, de dos Cámaras que colaboran en la tarea legislativa de acuerdo con el mecanismo fijado en las constituciones.

La estructura particular de las asambleas legislativas es tarea que corresponde a las diferentes constituciones concretas de los Estados.

No obstante que su función es crear el orden jurídico, es erróneo creer que por esta circunstancia el Órgano Legislativo, el Poder Legislativo, no tenga límites jurídicos a su actividad.

En el sistema mexicano, el Poder legislativo se encuentra sujeto a las normas constitucionales, que tienen una jerarquía superior a las normas que el mismo puede elaborar. Al tener esa jerarquía superior, toda actividad del Legislativo al elaborar leyes ordinarias ha de basarse precisamente en los lineamientos que se encuentran en los textos constitucionales, es lo que se conoce como supremacía de la constitución.

La legislación ordinaria no puede en manera alguna contravenir las disposiciones constitucionales. También encuentra límite a su actividad en consideraciones políticas: la opinión pública, la conveniencia, la necesidad, etcétera.

Además, también debe encontrar límite la actividad legislativa, en cuanto al contenido de las reglas que elabore, en consideraciones de carácter

ético, de carácter moral; el contenido de las leyes no ha de contravenir a los principios morales de equidad, de buenas costumbres, de respeto a los derechos adquiridos, y en general de los principios supremos contenidos en el orden jurídico natural.

1.3.2. LA FUNCION JURISDICCIONAL.

"Se denomina función jurisdiccional, la característica actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica pre-constituida, mediante la resolución, con base en la misma, de las controversias que surjan por conflictos de intereses, tanto entre particulares como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias".(6)

La declaración del derecho y la observancia de las leyes aplicables a la resolución de las controversias, se obtienen por medio del proceso, que es definido por Chiovenda como "el conjunto de los actos coordinados con objeto de actuar la voluntad concreta de la ley, en relación con un bien que el actor pretende está garantizado, por ella, por medio de los órganos jurisdiccionales".

El proceso tiene dos fases principales: el conocimiento y la ejecución.

Como lo indican sus nombres, esos momentos del proceso tienen,

(6) Obra Citada PORRUA Pérez Francisco, Teoría del del Estado, p.390

respectivamente, por objeto proporcionar al juez los elementos de la certeza que necesita para dictar sentencia, como lo indica su nombre, el conocimiento de los hechos que constituyen la controversia; y el segundo (momento), llevar a efecto lo resuelto en esa decisión judicial, en la sentencia que ha dictado después de tener los elementos necesarios para formularla.

La estructura fundamental del órgano jurisdiccional se encuentra fijada por las constituciones.

Los lineamientos secundarios de organización y funcionamiento son dados por la legislación ordinaria.

1.3.3. LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

La función administrativa, por su parte, se dirige a satisfacer una necesidad concreta o a obtener el bien o la utilidad que la norma jurídica debe garantizar.

La función administrativa aplica las normas jurídicas, actuándolas; pero no se confunde con la función jurisdiccional y que también las aplica, pues sus características son diferentes:

La Administración Pública es parte interesada en las situaciones jurídicas en las que interviene. La actividad, en cambio, del órgano jurisdiccional se encuentra colocada en un plano superior. El órgano jurisdiccional está por encima de las partes en el proceso. La administración

toma parte directa, es sujeto de las relaciones con los particulares.

Además, el objeto de la Administración Pública es la satisfacción de los propios intereses y de los colectivos. En cambio, el objeto de la jurisdicción es la tutela objetiva del ordenamiento jurídico, por medio de la aplicación de la norma al caso concreto.

Lo característico de los actos administrativos es un obrar. Lo característico de los actos jurisdiccionales es un pronunciamiento: es una decisión judicial.

En la función administrativa existe, además, una distinción respecto de la jurisdiccional, por cuanto en la función administrativa no se da la existencia de un proceso, del proceso contencioso, que, como hemos visto, forma precisamente la base de la función jurisdiccional.

Las sentencias firmes son irrevocables. En cambio, los actos administrativos son siempre de naturaleza revocable.

CAPITULO II

LA NATURALEZA DEL SERVICIO PUBLICO.

SUMARIO

- 2.1. Importancia de los Servicios Públicos.
- 2.2. Origen del Servicio Público.
- 2.3. Evolución del Servicio Público en el Derecho Francés.
- 2.4. La Función Pública y el Servicio Público.
- 2.5. Análisis de las Teorías del Servicio Público.

2.1. IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Los seres humanos tenemos necesidades esenciales que debemos imperiosamente aplacar. La suma de las necesidades individuales forman las necesidades sociales o colectivas, cuya atención es cada día más compleja e ineludible.

Refiriéndose, de una manera general, a las necesidades económicas, nos dice Samuelson: " Toda economía debe resolver de un modo u otro, los tres problemas económicos fundamentales: Qué bienes y servicios habrán de producirse y en qué cantidad; cómo se deberán emplear, para la obtención de dichos bienes, los recursos económicos disponibles y para quién se producirán esos bienes, o, lo que es lo mismo, cual será la distribución de la renta nacional, entre los distintos individuos y clases sociales. Cada colectividad resuelve esos problemas de diferente modo, bien por costumbre o instinto, bien por decretos y ordenes, o bien, en nuestro propio sistema, a través de un sistema de precios y de mercados".(1)

En un principio las necesidades fueron directamente satisfechas por los mismos particulares, aunque la organización política se vio obligada a vigilar y a fomentar su desarrollo. La actividad de los particulares relacionada con los servicios que prestan, no son estimadas como servicios públicos, pero son reglamentadas por el poder público principalmente en ejercicio del poder de policía.

(1) ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A. México D.F., 1988, p. 732

La administración pública es una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado. Sin embargo, es a los particulares a los que incumbe la parte más importante y general de esa obra social, siendo menor el campo de acción del poder público en el actual Estado democrático, que toma en cuenta factores sociales diversos para asumir la responsabilidad de ellos en la forma de servicio público o de otras actividades administrativas.

La intervención del Estado es de vital importancia, en la satisfacción de las necesidades de alimentación, medicinas, alojamientos, agua potable, vestido y otras más. Desde fines del siglo XIX, se acentuó la conveniencia de regular los servicios públicos, y se fijaron normas para su organización, aunque sin una teoría que los definiera con claridad. La administración como sujeto de prestaciones en bienes y servicios al público ha ido extendiendo su campo de acción.

Desde aquella época el Estado, como poder público y en uso de su soberanía, dividió sus actos, en actos de autoridad y actos de gestión por medio de los primeros mandaba, en los segundos actuaba como simple particular. Al irse marcando la creciente intervención del Estado, no se concretó a mandar, es decir, dar órdenes, sino que asumió en forma directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los administrados; se llamó a ésta actividad " servicio público " por su doble carácter: Satisfacer

una necesidad colectiva y estar atendida por el Estado mismo. (2)

El Estado se interesó en esas necesidades sociales, mal atendidas u olvidadas por los particulares, o que reclamaban la intervención oficial. De éste modo el Estado vigiló, otorgó subsidios, prerrogativas, creó instituciones, primero particulares y luego públicas, hasta que finalmente, las atendió directamente, con los problemas inherentes a esta intervención.

El mundo de las invenciones complicó la vida social, y el poder público se vio obligado, ante el reclamo de nuevas ideas sociales, a abandonar su posición de un poder que manda, para convertirse en un poder de garantía, servicio y seguridad. El moderno derecho administrativo justifica el valor del Estado por los fines que atiende. Dice a este propósito Jellinek: "El aumento de la civilización tiene como consecuencia para el individuo aumentar las posibilidades de su acción. Los ferrocarriles y la máquina de vapor han aumentado de una manera increíble la libertad de movimiento de un lugar a otro. Los poderosos medios educativos que el Estado y las asociaciones de todas clases ofrecen para que todos los hombres se sirvan de ellos libremente, han servido para extender el saber y el poder de innumerable personal, y a su vez a lo que va unido siempre a ella, a la actividad del Estado, la cual se propone en no escasa medida la regulación y la protección de tal libertad; el círculo de acción del Estado y del individuo crecen, y el resultado de la historia es, no sólo una unión progresiva entre los hombres, sino también una progresiva

(2) SERRA Rojas, Andres. DERECHO ADMINISTRATIVO, Edit. Porrúa S.A. TOMO I, México D.F. 1981, p. 77

disolución entre sus lazos". (3)

En el liberalismo del siglo pasado los servicios debían atenderse por los particulares. El Estado no tenía por qué intervenir destruyendo el orden construido y asegurado por la fuerza del interés privado. (4)

El derecho administrativo actual en el Estado democrático, exige un régimen complejo de servicios públicos. La noción de servicio público ofrece dificultades en su definición, en aquellas actividades económicas reguladas por el derecho privado y por el derecho público. Son instituciones administrativas en transición que van definiendo su estructura hasta que el Estado se encargue exclusivamente de su mantenimiento.

2.2. ORIGEN DEL SERVICIO PUBLICO.

Uno de los conceptos o instituciones más discutidos y menos precisos en sus perfiles y en su determinación material y objetiva es el de servicio público; nace y se desenvuelve en el ambiente jurídico doctrinal francés, dentro del cual llena una orientación y una necesidad muy peculiar de la organización del Estado francés, la escisión clara entre la competencia del tribunal administrativo y el tribunal jurisdiccional. Su evolución es, en la doctrina, muy característica, lo que originalmente se consideró servicio público, posteriormente dejó de serlo y nuevos contenidos fueron ocupando el vaso de cristal de los vocablos "servicio público", sin que los autores se hayan puesto

(3) Obra Citada SERRA ROJAS Andres, Derecho Administrativo Tomo I, Edit. Porrúa, S.A. México, D.F. 1981, p. 78

(4) Idem.

de acuerdo en aquello que con esas palabras quieren decir o significar e inclusive, a pesar de la poca edad y poderoso desarrollo del concepto, encontramos ya muy serios estudios acerca de la crisis de la noción del servicio público en Francia, país de su origen.

Analizaremos el origen de la institución, las teorías principales que la fundamentan, su desarrollo y evolución.

2.3. EVOLUCION DEL SERVICIO PUBLICO EN EL DERECHO FRANCES.

Antes de comentar algunas de la teorías, que sobre el concepto se han elaborado, es necesario hacer un enfoque de las condiciones histórico-jurídicas de la aparición de la noción de servicio público y cómo fué introducida en el ámbito del Derecho Administrativo. Su origen lo tenemos en Francia donde apareció como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales, regla fundamental en el Derecho Público francés, que prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de litigios administrativos. Esta prohibición, hecha a los tribunales civiles, de conocer de los asuntos de la Administración, condujo a admitir la existencia de una jurisdicción destinada a juzgar las diferencias administrativas.

El problema delicado era el de los límites de la competencia de la jurisdicción administrativa y la forma como se interpretaba la regla de la separación, de la cual derivaba el fundamento y la razón por la que se instauró

la jurisdicción administrativa, así como los motivos por los que se admitió que un derecho especial se aplicaría a la Administración.

Así, fue en función de la separación de las jurisdicciones administrativas y judicial que se elaboró todo un sistema doctrinal sobre la base del concepto de servicio público, para que la primera conociera de las controversias que surgieran en relación a la actividad de la Administración Pública. A mediados del siglo XIX, la regla de la separación de poderes era interpretada en el sentido de prohibir absolutamente a los tribunales judiciales conocer de cualquier materia del contencioso administrativo.

Las resoluciones del Tribunal de Conflictos de Francia son importantes antecedentes, según la cual, como una consecuencia del principio de separación, independientemente de la acción, que es de la esencia de la autoridad administrativa.

La otra resolución, que en su época no tuvo el impacto doctrinal que posteriormente provocó, fué el de una joven, Agnes Blanco, quien fué herida por una voganeta que circulaba entre dos edificios de la manufactura de tabacos de Burdeos. Por determinación del Tribunal Civil que conocía de la reclamación del padre de la víctima, se sometió el caso al tribunal de conflictos, a efecto de que se determinara la competencia judicial o la administrativa. El tribunal, en sentencia de 8 de febrero de 1873, bajo las conclusiones del comisario de gobierno David, pronunció su fallo a favor de la competencia administrativa.

En esas condiciones, tenemos que de una interpretación jurisdiccional destinada a resolver conflictos de competencia, derivó la noción, sin que los propios tribunales franceses tuvieran la intención de determinar el concepto de servicio público.

Esta resolución según afirman Lasry y George, " rebasa con mucho el cuadro de una sentencia de competencia, ya que también en su solo dominio, ella a la vez realizó un ensanchamiento importante del contencioso administrativo tal y como éste venía resultando de la distinción largo tiempo en vigor entre los actos de autoridad y los actos de gestión y consagró el abandono del criterio de la competencia fundada en los textos relativos a la autoridad competente para declarar como deudor al Estado. La aportación esencial de la sentencia Blanco en Derecho Positivo es haber sentado el principio de la relación de la competencia y del fondo en función de esta relación, haber justificado la competencia administrativa teniendo como colorario el principio fundamental de la especialidad de derecho de la responsabilidad del poder público. Después de haber afirmado que la responsabilidad que puede incumbir al Estado por los daños causados a los particulares, por los actos de persona que él mismo emplea en el servicio público, no puede ser regida por los principios establecidos en el Código Civil para las reclamaciones de particulares a particulares". (6)

La noción de servicio público, en consecuencia, tiene un origen inspirado, fundamentalmente, en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, comentada y desarrollada por la doctrina de ese país.

(6) Obra Citada ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México D.F. 1988, P. 732

No obstante lo anterior, no hay un criterio unitario sobre la existencia de esta noción y, desde luego, la legislación francesa no parece darnos una definición del servicio público.

Los parámetros bajo los que se analiza esta idea, son:

- a).- Cumplimiento de una misión de interés general;
- b).- En condiciones exorbitantes del Derecho Común; y
- c).- Bajo la autoridad y control de una colectividad pública.

También parece ser un elemento del concepto francés, el que los servicios públicos se sometan a un régimen de Derecho Público.

En nuestra opinión, la jurisprudencia y la doctrina francesa, también inciden en la cuestión de que existirá un servicio público, cuando, además de las condiciones anteriores, la actividad sea realizada por un ente público. Además analizando los textos franceses, se puede afirmar que no existe un concepto jurisprudencial y legal de servicio público en Francia.

Sin embargo, la noción de servicio público ha trascendido al ámbito de ese país y se ha desarrollado con gran vigor, sobre todo en los países de tradición jurídica latina.

En México, la noción de servicio público, ha sido desarrollada por los tratadistas de Derecho Administrativo.

2.4. LA FUNCION PUBLICA Y EL SERVICIO PUBLICO.

Las actividades públicas (llamadas por algunos autores funciones públicas), son servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, la policía, los transportes, la actividad educativa y económica del Estado, el crédito público y otras.

Los conceptos de función pública y de servicio público, deben diferenciarse, aunque guardan una estrecha relación.

Incorporar la satisfacción de una necesidad general a la acción del poder público, es organizar jurídicamente una nueva tarea del poder del Estado.

Como hemos indicado el Estado tiene fines fundamentales que realizar. Las funciones del Estado son los medios a través de los cuales se realizan esos fines.

Esas funciones son las siguientes:

- a).- La función legislativa, que es la función creadora del orden jurídico federal, se manifiesta en el acto regla:
- b).- La función administrativa, que es la función por la cual el Estado realiza actos jurídicos, concretos o particulares, se manifiesta en el acto administrativo:

c).- La función jurisdiccional, por la cual el Estado declara el Derecho, se manifiesta en la sentencia.

Las funciones del Estado no son servicios públicos, sino estructuras del poder público. Díez afirma " que la función es un concepto institucional mientras que el servicio público actualiza y materializa la función ". El propio autor agrega: " Podemos decir, en resumen, que en la actividad de la administración es posible distinguir la función pública del servicio público. Mientras en la actividad del Estado, la legislación y la justicia se caracterizan siempre por ser el ejercicio de una función pública la actividad administrativa comprende, además del ejercicio de la función pública, el de los servicios públicos. Es necesario limitar el concepto de servicio público solamente a aspectos de la actividad administrativa y contraponerle el concepto de función pública como forma superior de manifestación de la misma actividad".(6)

Sin embargo, la doctrina administrativa se cuida de extender el concepto de función a otras actividades del Estado, por lo cual no podemos hablar de una función de policía, una función de la actividad financiera del Estado o una función de defensa nacional.

2.5. ANÁLISIS DE LAS TEORÍAS DEL SERVICIO PÚBLICO.

Sentado el antecedente, que no obedeció propiamente a plasmar, en normas jurídicas, una realidad objetiva de la vida social, ni fué un reflejo de

(6) Obra Citada SERRA Rojas Andres, Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Porrúa S.A., México D.F. 1981 p.79

necesidades que se hubieran impuesto al juez, o al legislador, trataremos de analizar los conceptos, que ha dado la doctrina del servicio público, desde luego, admitiendo que "no hay quizá, noción más imprecisa que la relativa al servicio público", y que las definiciones de servicio público por otra parte no pueden ser concordantes por cuanto están sujetas a conceptos según los autores, de orden político-jurídico o político-económico, lo que produce indefectiblemente la mayor disparidad de criterios.

Las Teorías del Servicio Público se pueden clasificar en:

a).- Teorías que lo consideran como toda actividad del Estado cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes.

El sostenedor de ésta teoría, es León Duguit, considerando a el servicio Público como el fundamento esencial del Derecho Público. " El Estado no es una potencia que manda, una soberanía, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende bien ahora el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado en el Derecho Público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El derecho Público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido, el fundamento del Derecho Público es la regla de organización y gestión del servicio público".(7)

(7) ACOSTA Romero Miguel, Teoría General de Derechos Admivos. Edit. Porrúa S.A. México D.F. 1968 p. 734

Como es sabido, se ha criticado esta teoría porque confunde toda la actividad del Estado con los Servicios Públicos.

b).- Teorías que se consideran como servicio público toda la actividad de la Administración sujeta a un procedimiento de Derecho Público.

Esta teoría la sostiene Jezu, al considerar que la idea de servicio público está relacionada con el procedimiento de prestación y confunde el concepto de servicio público con el del régimen jurídico que lo regula, estima que el servicio público se da en los casos en que para la satisfacción de una necesidad de interés general, los agentes públicos pueden recurrir a reglas de Derecho administrativo, normas jurídicas inspiradas en el interés público.

c).- Teorías que consideran como servicios públicos solamente una parte de la actividad del Estado.

Adolfo Posada concibe el servicio Público en relación a la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios. La Administración Pública es un sistema de servicios caracterizados por el fin o los fines que se presten o se utilicen.

El servicio público contiene la noción más definida, intensificada y dinámica y objetiva del bien público, como cosa distinta del interés particular o como conjunto de necesidades públicas.

Hay autores que niegan toda noción de servicio público, como Berthélemy: No considero como un progreso doctrinal la afirmación de que el elemento superior de toda organización administrativa reside en la noción de servicio público. No hay una noción de servicio público, porque no hay una forma única de servicios públicos, sino formas muy variadas que implican profundas diferencias. Los servicios públicos están sometidos al derecho común todas las veces que éste no haya sido derogado por textos contrarios.

De los criterios examinados no obtenemos una conclusión general y uniforme acerca de lo que unánimemente se considera como servicio público, pues para algunos el órgano es el que otorga ese carácter a la actividad, para otros es el régimen jurídico al cual se encuentra sometida la actividad, para algunos más es la propia actividad la que da el sello, o bien, la finalidad que se persigue; no hay, como vemos, un consenso acerca de cuál sea intrínsecamente el contenido del servicio público.

En lo que están conformes las opiniones es que se trata de una actividad de carácter técnico, que puede ser el conjunto de actividades del Estado o una parte de las mismas e inclusive, puede abarcar también una parte de la actividad de los particulares. En lo que también están de acuerdo, la mayoría de los autores, es que va dirigida a satisfacer necesidades de interés general. La mayoría de los autores determina que es un procedimiento de Derecho Público, pero en las últimas décadas se viene desarrollando una tendencia de considerar que esa actividad puede ser realizada bajo el régimen de Derecho Privado.

Coinciden los autores en que mediante prestaciones individualizadas, regulares y uniformes, se satisfacen las necesidades de interés general.

Si condensamos las ideas anteriores, tendremos que los caracteres más importantes del servicio público son:

- 1.- Una actividad técnica, encaminada a una finalidad.
- 2.- Esa finalidad es la satisfacción de necesidades de interés general que regula el Derecho Público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconveniente en que sea de Derecho Privado.
- 3.- La actividad puede ser realizado por el Estado, o por los particulares (mediante concesión).
- 4.- El régimen jurídico que garantice la satisfacción, constante y adecuada de las necesidades de interés general; régimen jurídico, que es de Derecho Público.

Desde luego, la generalidad de estos conceptos acarrea críticas y discusiones, sin embargo, en un medio tan cambiante y en evolución constante como lo es el Derecho Administrativo, debemos aceptar ciertas improntas que nos orientan hacia el perfeccionamiento de los conceptos; en ese sentido, tomamos los elementos antes enunciados como punto de partida.

CAPITULO III

CONCEPTO Y CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

SUMARIO

3.1. Concepto del Servicio Público. 3.2. Elementos del Servicio Público. 3.2.1. Generalidad. 3.2.2. Uniformidad o Igualdad. 3.2.3. Continuidad. 3.2.4. Regularidad. 3.2.5. Obligatoriedad. 3.2.6. Persistencia. 3.2.7. La Gratitude del Servicio. 3.3. Los Servicios Sociales. 3.4. Clasificación de los Servicios Públicos. 3.5. Servicios Públicos Comerciales y Servicios Públicos Industriales. 3.6. Crisis Actual del Concepto.

3.1. CONCEPTO DEL SERVICIO PUBLICO.

En el presente tema trataremos de mencionar algunos conceptos del servicio público, para que se observe la diversidad de ideas que se tiene sobre el particular y como algunos autores difieren en su concepto con otros.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en su artículo 23, define al servicio público como sigue: "para los efectos de ésta Ley, se entiende como servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de éstos servicios es de interés público".

Hauriou define al servicio público como un servicio técnico prestado al público de manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública.

Fleiner lo conceptúa como un conjunto de personas y de medios constituidos técnicamente en una unidad y destinados a servir de una manera permanente a un fin público particular.

Para García Oviedo, el servicio público es : Una ordenación de elementos de actividades para un fin; ese fin es la satisfacción de una necesidad pública; implica la acción de una personalidad pública, aunque no siempre sean éstas las que asuman la empresa; esta acción cristalizado es una

serie de relaciones jurídicas de un régimen jurídico generalmente especial y distinto del de los servicios privados.

Villegas Basavilbaso define al servicio público, como la satisfacción concreta, directa e inmediata de las necesidades colectivas, realizada y asegurada por el poder público y sujeta a normas y principios de Derecho Privado.(1)

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

Según Serra Rojas el servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar (de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro), la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.(3)

Acosta Romero concibe al servicio público como una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad.

(1) ACOSTA Romero, Teoría General del Derecho. Edit. Porrúa S.A., México D.F. 1988, P. 736

(2) FRAGA Gabino, Derecho Administrativo. Edit. Porrúa S.A., México, D.F. 1989, p.22

(3) SERRA Rojas Andres, Derecho Administrativo. Tomo I, Edit. Porrúa, S.A. México D.F. 1981, p.79

Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión). (4)

El contenido de los conceptos anteriormente mencionados, como se puede apreciar, tienen diversidad de ideas sobre lo que considera cada autor lo que es un servicio público, pues no se puede considerar que el concepto sea inmutable, ni mucho menos agotan todas las posibilidades, pues una idea tan general y cambiante como es la de necesidad básica o fundamental de la población, necesariamente variará de acuerdo con sus circunstancias históricas, de oportunidad política, espacio, y aun diríamos, de ambiente y climatológicas.

El establecimiento, organización, transformación y supresión de los servicios públicos, tienen finalidades diversas, pero están interrelacionados.

El establecimiento y organización, debe ser a cargo, generalmente, del Estado, porque hay actividades de los particulares que tocan la frontera del servicio público que determinan que una necesidad de interés público, o colectiva será satisfecha mediante un procedimiento sujeto a un régimen jurídico especial.

La transformación también debe ser declarada por el Estado, mediante leyes emanadas del Poder Legislativo, aun cuando en ella se otorgue facultad discrecional al Ejecutivo, para determinar la oportunidad de la creación, modificación y transformación del servicio público.

(4) ACOSTA Romero Miguel, Ob. Cit. p. 737

Asimismo, la supresión del servicio público corresponde al Poder Legislativo, aun cuando en ella se otorgue facultad discrecional al Ejecutivo para determinar tiempo, forma y procedimiento para la supresión. Desde luego, el Congreso Ordinario no puede suprimir los servicios públicos establecidos expresamente en la Constitución.

3.2. ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.

La profunda transformación que se opera en el Estado y en la sociedad actuales, necesariamente están afectando las nociones fundamentales del Derecho Administrativo, y en particular a la noción de servicio público.

Nos referiremos a los elementos generales, los cuales corresponden a su configuración doctrinal, aunque ellos varían con frecuencia de acuerdo con sus respectivas opiniones.

3.2.1. GENERALIDAD.

Todos los habitantes tienen derecho a usar de los servicios públicos de acuerdo con las normas que los rigen, es decir, de acuerdo con su forma, condiciones y limitaciones al mismo.

3.2.2. UNIFORMIDAD O IGUALDAD.

Todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la ley.

3.2.3. CONTINUIDAD.

El servicio no debe interrumpirse. Correlativo a este principio tenemos el principio de adaptación. Continuidad quiere decir funcionar de acuerdo con su estatuto. Adaptación supone modificaciones al mismo.

3.2.4. REGULARIDAD.

El servicio se realiza con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o deducción. El servicio debe manejarse conforme a reglas.

3.2.5. OBLIGATORIEDAD.

Es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio. Esta carácter no es uniforme en la doctrina.

3.2.6. PERSISTENCIA.

Que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistente.

3.2.7. LA GRATITUD DEL SERVICIO.

El servicio público debe ofrecerse al público sin la idea de lucro, aunque ésta idea se ha venido transformando por el elevado mantenimiento del

servicio. Algunos servicios públicos y los de tipo industrial y comercial requieren de un régimen financiero adecuado: tasas, exenciones, servidumbres o el monopolio de su explotación.

A éstos principios la doctrina administrativa agrega el principio de adaptación del servicio público, la posibilidad de modificar el régimen del servicio y la igualdad de los usuarios frente al servicio.

El servicio público se nos presente como un procedimiento o una organización de interés general, encaminada a prestar servicios, que en ningún caso debe confundirse con la actividad administrativa de dar órdenes.

Podemos expresar que cae en el ámbito de los servicios públicos, toda actividad pública dirigida a la satisfacción de una necesidad de interés general: la defensa nacional, los ferrocarriles nacionales, petróleos mexicanos, el seguro social y en organizaciones públicas diversas, como agua, drenaje, saneamiento, hospitales, alumbrado, carreteras, transportes.

El elemento esencial en las definiciones de servicio público que debe mantenerse inalterable, es la noción del interés general, es decir, el interés social para atender una necesidad general y apremiante a cargo del poder público. El Estado erige un régimen y una organización destinada a ese fin. Cuando el Estado considera que una actividad privada no atiende suficientemente la satisfacción de una necesidad general, por negligencias, abandono, desinterés o ineficiencia, toma las providencias para asumir su

atención, ya sea estimulando la iniciativa privada, ya combinandose con ella en un mismo propósito, o sustituyendo a la propia acción particular. Es en particular este último dato, el que distingue al servicio público de la empresa privada, o de cualquier otra forma de empresa.

La satisfacción de las necesidades públicas de un país se orientan hacia dos grandes nociones : El orden Público y la utilidad pública. El orden público es el orden indispensable para la convivencia, para mantener la paz social y el libre y seguro desenvolvimiento de los grupos humanos. La utilidad pública atiende a los arreglos sociales que son a la vez para la comodidad de los individuos y el mantenimiento del orden, en el sentido que la paz social está interesada en que estas comodidades sean puestas a disposición de todos los individuos.

3.3. LOS SERVICIOS SOCIALES.

Una rama muy importante de los servicios de la actividad administrativa general, es la que se refiere a los servicios sociales, noción que se caracteriza por su vaguedad e imprecisión, y sin mayor significación jurídica.

Jean de Soto expresa: "Los autores tienen una concepción más o menos amplia de estos servicios. Se admite como tales a los servicios que se orientan a suministrar prestaciones sociales, con el fin de mejorar la situación de personas desfavorecidas, con el fin de reparar las injusticias sociales y a

disminuir la desigualdad de todo género".(6)

Esta actividad se encomienda a la administración pública y a los propios particulares, en diversas formas, una de ellas corresponde a la asistencia privada.

Se comprende en éste rubro los servicios de acción sanitaria y asistencial y la ayuda social en general.

La noción de servicio social se ha desarrollado en Francia por determinados autores, aunque otros la impugnan. Representa, de todos modos, un esfuerzo para devolver a la noción de servicio público, su importancia inicial.

3.4. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

En tratándose de clasificaciones, debemos admitir que la mayoría de ellas obedece a criterios subjetivos, sobre cuáles son las bases más firmes de clasificación y acerca de los puntos de vista que servirán para ella, con esta advertencia estimamos que la clasificación de García Oviedo es una de las más racionales:

a).- Por razón de su importancia: en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicio de defensa nacional, policía, justicia, etc.) y Secundarios.

(6) SERRA Rojas Andres, Ob. Cit. p. 90

b).- Necesarios y Voluntarios, según que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.

c).- Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos. Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria); los segundos, su uso queda a libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles).

d).- Por razón de competencia, se dividen en exclusivos y concurrentes. Los exclusivos sólo pueden ser atendidos por entidades administrativas o por encargo de éstas (policía, defensa nacional, correos, telégrafos); los concurrentes se refieren a necesidades que también satisfacen el esfuerzo particular (educación, beneficencia, asistencia social).

e).- Por la persona administrativa de quién dependen se dividen, de acuerdo con nuestro marco jurídico: federales, estatales y municipales.

f).- Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales. Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos pueden hacer uso de ellos (ferrocarriles, correos, telégrafos); los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia).

g).- Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares uti singuli, es decir, mediante prestaciones

concretas y determinadas, y otros que se aprovechan uti universi, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo, el servicio de alumbrado público.

h).- Por las maneras en que se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos puedan ser directos o indirectos.

i).- Por su composición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de Derecho Privado. (6)

Un principio importante por analizar es el propio de los servicios públicos; no hay concierto en la doctrina, respecto al carácter lucrativo o gratuito de esos servicios. Los grandes servicios de defensa nacional, educación primaria, policía, etc., son gratuitos; hay otros, sin embargo, los uti singuli, en que presta una actividad directa que requiere las más de las veces una compensación especial, que la doctrina llama tasa y, según Bielsa, es "la cantidad de dinero que percibe el Estado (Federación, Estado, Municipio o ente descentralizado) en virtud o con motivo de la prestación de un determinado servicio en uso público o de una ventaja diferencial proporcionada por ese mismo servicio. (7)

La fijación del precio que paga el usuario por el servicio público generalmente se hace a través de tarifas, en las cuales se deben tener en cuenta

(6) Obra Citada ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del Derecho Admvo. Edit. Porrúa S.A., México D.F., 1998 p. 739
(7) Idem. p. 740

un sinnúmero de circunstancias.

Respecto de la situación jurídica del usuario del servicio público hay varias tesis; la explican como acto contractual; contrato de adhesión, o como acto derivado de la Ley o del reglamento, a este respecto se comenta : En suma, la relación jurídica entre el usuario y el servicio público está regida por la Ley principalmente, o por el reglamento del servicio, esto explica y justifica que el status del usuario sea reglamentario. En todo aquello que no esté previsto por la Ley o el reglamento, la obligación tiene caracteres contractuales. La manifestación de voluntad del usuario no se entiende más allá de ese status y su adhesión al mismo (voluntariamente) presupone un consentimiento no viciado.

3.5. SERVICIOS PUBLICOS COMERCIALES Y SERVICIOS PUBLICOS INDUSTRIALES.

Los servicios públicos comerciales e industriales se vienen abriendo paso, como una consecuencia de los graves problemas que tiene a su cargo el Estado, el cual se ve obligado a internarse en campos hasta ayer reservados a la iniciativa privada. En nuestros días se observa una intensa actividad industrial y económica del Estado organizada, principalmente, bajo la forma de servicio público.

El intervencionismo de Estado se ve estimulado por los complicados conflictos sociales, por la lucha irreconciliable entre el comunismo y el

capitalismo y por las intervenciones públicas que cada día se desarrollan más, ante los numerosos campos económicos que la iniciativa privada abandona, se declara insuficiente, o se le excluye ante los inevitables apremios o presiones de los factores reales de poder de la Nación.

Han sido las contiendas mundiales y los graves aumentos demográficos los que han obligado al poder público a asumir tareas comerciales e industriales reclamadas por el apremiante interés general. Los particulares tienen limitaciones económicas para la producción en escala ascendente y para la movilización de grandes volúmenes de materias primas o de artículos de primera necesidad, sobre todo cuando estas actividades no ofrecen ventaja económica a corto plazo.

No hay inconveniente en aplicar la teoría del servicio público en aquellas actividades en la que el Estado considera necesario sustituir a los particulares.

En los monopolios de Estado, en las industrias y empresas nacionalizadas y en numerosas actividades en la que el Estado participa en el proceso de la producción, aparece la idea del servicio público industrial y económico o comercial. Petróleo, electricidad, abastos, transportes, son buenos ejemplos de una marcha que si bien puede detenerse momentáneamente al impulso de un retroceso liberal, ello no quiere decir que continúe su marcha cuando las condiciones sean propicias.

La idea del servicio comercial o industrial ha penetrado a nuestra legislación administrativa, la cual maneja esta noción dentro de un intervencionismo moderado. Cada día son más difíciles los problemas para el Estado, frente a una población que aumenta sin cesar, con una limitada capacidad de compra, y con un desarrollo industrial bastante incipiente. El Estado se ve obligado a crear empresas de tipo oficial que atiendan a las necesidades públicas urgentes reaccionando contra la iniciativa privada a quien necesita contener por su espíritu de lucro. Muchas de éstas actividades son útiles para la población, que ve con agrado una intervención moderada^{es} del Estado.

En este tipo de servicio estamos en presencia de una actividad del Estado encaminada a la satisfacción de una necesidad de interés general y al establecimiento de un necesario régimen exorbitante de derecho público.

No hay inconveniente en que el Estado asuma la organización de servicios públicos comerciales e industriales, cuando así lo reclamen las circunstancias o necesidades sociales, no para competir con las empresas particulares, sino para subsanar los desmanes de éstas o que excedan de sus posibilidades económicas, o ante un reclamo imperioso del interés general.

En nuestra legislación administrativa el régimen de los servicios públicos comerciales e industriales, se rige por un sistema mixto de derecho público y de derecho privado. Aún en los organismos descentralizados, se permite en algunos casos, la aplicación del derecho privado en las relaciones de la Institución con los particulares.

El modelo para estas empresas públicas ha sido la empresa privada, con su tradicional régimen económico y financiero que personifica una actividad semejante para la administración.

No es irreconciliable la noción de servicio público con la actividad comercial e industrial, por el contrario, será una arma poderosa en manos del Estado para frenar el espíritu de lucro de los particulares. No olvidemos que estos servicios comerciales o industriales deben manejarse con entera independencia de la empresas mercantiles privadas, aunque realizan actos de comercio, y tienen la calidad de comerciantes, son nociones que deben precisarse en nuestra legislación.

3.6. CRISIS ACTUAL DEL CONCEPTO.

La crisis de la noción de servicio público en Francia es un tema por demás sugestivo e interesante, autores hay, que piensan que ese concepto, a pesar de su tradición, es ya obsoleto, y que se deben buscar otras orientaciones para explicar el régimen de Derecho público aplicable a cierta actividad del Estado, de una noción que, según los autores, aun en la época de su aparición no fué plenamente satisfactoria, que lejos de presentar un sistema definitivo, no es otra cosa que simplemente un régimen de Derecho, que el servicio público ha cesado de ser una institución y deviene en la aplicación del Derecho Público a ciertos actos "a tal grado de que se hace la indicación de que hay servicios público porque da lugar a aplicar las reglas de Derecho Público y a la inversa, hay Derecho Público porque hay servicio público; o lo ha hecho resaltar el

profesor Waline, la expresión de servicio público ya no tiene más valor que el de una simple etiqueta .(8)

Empezó a hablarse de la crisis del concepto de servicio público, a partir del desarrollo de la llamada actividad industrial y económica del Estado contemporáneo, que implica la intervención en la vida económica y la creación de nuevos entes o empresas de administración, de un patrimonio fiscal estatal.

Lo característico de los nuevos tipos de actividad estaba en la transformación a que está sometida: finalidades de interés público para las que antes se consideraba necesario el típico procedimiento de servicio público, son hoy concebidas con medios del Derecho Privado. De tal actividad han surgido, se ha construido sobre nociones tomadas indistintamente al Derecho Público y al Privado. He aquí el verdadero sentido de la crisis de tal noción jurídico-administrativa.

En Francia este cambio de ideas surgió a partir de lo que llamaron servicios públicos industriales y comerciales, y de la intervención del Estado en actividades económicas mediante la creación de organismos o establecimientos públicos, sujetos en parte de sus actividades al régimen de Derecho Privado.

La noción de servicio público en la actualidad ya no es una noción jurídica, sino que ella indica una manera de ser de las empresas administrativas, caracteriza una de las intervenciones del Estado, pero no determina el concepto jurídicamente.

(8) *Idem* p.740

CAPITULO IV

FORMA DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

SUMARIO

4.1. Sistema de Prestación de los Servicios Públicos. 4.1.1. La Administración Directa. 4.1.2. La Administración Indirecta. 4.2. La Concesión. 4.3. Concepto de Concesión. 4.4. Naturaleza Jurídica de la Concesión. 4.4.1. Contrato de Derecho Privado. 4.4.2. Contrato Administrativo. 4.4.3. Acto Unilateral. 4.4.4. Acto Mixto o Complejo. 4.5. Elementos Subjetivos de la Concesión. 4.6. Diferencias de los Permisos, Licencias Y Autorizaciones, con la Concesión. 4.7. Principios que Rigen la Concesión. 4.7.1. Capacidad del Concesionario. 4.7.2. Limitaciones de las Actividades Sujetas a Concesión. 4.7.3. Capacidad Técnica del Concesionario. 4.7.4. Capacidad Financiera. 4.7.5. Derechos del Concesionario. 4.7.6. Propiedad de los Bienes Afectados a la Explotación de la Concesión. 4.7.7. Tarifa. 4.7.8. Relación entre el Concesionario y los Usuarios. 4.7.9. Obligaciones del Concesionario. 4.7.10. Rescate. 4.7.11. Derecho de Reversión. 4.7.12. Procedimiento para Otorgar la Concesión. 4.7.13. El Título de la Concesión. 4.7.14. Extinción de la Concesión.

4.1. SISTEMA DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Aún cuando la forma de otorgarse los servicios públicos está íntimamente relacionada con la naturaleza de los mismos y, por tanto, es tan variable como las tareas de la sociedad actual, podemos observar dos grandes rubros bajo los cuales son proporcionados a los gobernados:

4.1.1. LA ADMINISTRACION DIRECTA.

Consiste en que el Estado se hace cargo por medio de sus órganos administrativos, de organizar el desempeño de determinados servicios públicos, y de esa manera asegurar su dirección y funcionamiento.

Este sistema, fué el primero en surgir, y su desarrollo como lo conocemos, se opera en la segunda mitad del siglo XIX, al grado de no atribuirle al Estado más función que la de prestar los servicios públicos necesarios para el desenvolvimiento económico que exigían los particulares. En la actualidad, esta forma de prestación de servicios públicos reviste mayor complejidad debido a la proliferación de diversos entes creados, por el Estado, exclusivamente para ello, tales son los organismos públicos descentralizados por servicio o bien algunas empresas de participación estatal.

En nuestro país son ejemplos de administración directa:

La educación en todos sus grados a cargo de la Secretaría de Educación Pública, con la concurrencia de organismos públicos descentralizados.

entre ellos la UNAM; la distribución del agua encomendada a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; los servicios de salubridad que son prestados por la Secretaría de Salud; el transporte ferroviario servido por Ferrocarriles Nacionales de México, que es un organismo público descentralizado; así como el servicio de banca y crédito, en el caso de entes estatales.

4.1.2. LA ADMINISTRACION INDIRECTA.

El Estado cede o concesiona a los particulares la facultad de prestar determinados servicios públicos, sobre las bases establecidas por él, y las cuales corresponden al derecho público.

Lo anterior se explica de la siguiente manera: La administración concede o establece un derecho a favor de un particular concesionario para que maneje un servicio a su cargo, por un plazo determinado y bajo condiciones precisas, de naturaleza contractual y reglamentaria, entre otras las de obtener ventajas económicas que le remuneren de su inversión. La instalación y explotación del servicio se regula principalmente por el interés público del servicio y accesoriamente por el interés particular del concesionario.(1)

En nuestro país son ejemplos de administración Indirecta: la telefonía, la constitución de finanzas y seguros, así como el transporte público, etc.(2)

(1) SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, México, D.F. 1981, Edit. Porrúa, S.A. p. 98.

(2) MARTINEZ Morales Rafael, Derecho Administrativo I, Primer Curso, Edit. Harla, México, D.F. 1992, p. 227

4.2. LA CONCESION.

Dada la enorme cantidad de tareas que el Estado tiene atribuidas para lograr sus fines, no podría cumplirlas de manera directa; por ello existe la posibilidad de encomendarle a los particulares la prestación de determinados servicios o permitirles el uso de bienes públicos, cuando se interesen en ello y cuenten con las cualidades idóneas para hacerlo.

El gobernado se halla interesado en esas labores por el significado económico que le puede representar o por la utilidad que implica el uso de cierto bien, y en virtud de que el poder público no puede abarcar toda la actividad de ese tipo de forma directa, surge la concesión como figura jurídica que le permite al particular desempeñar actividades que son propias del Estado, en cuanto que persiguen la satisfacción de necesidades generales. En el caso de la concesión de bienes, se pretende alcanzar de manera indirecta el interés general.

4.3. CONCEPTO DE CONCESION.

En virtud de la importancia que ésta institución posee, así como el interés que provoca a los tratadistas, se podría citar una amplia gama de definiciones o conceptos de concesión, que variaría según la visión o la naturaleza jurídica con la que se le considere, pero con la mira de ser concretos, únicamente expondremos tres conceptos con diferentes contenidos.

"La concesión es un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal, confiere a una persona una condición o poder jurídico, para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".(3)

"Es el acto administrativo discrecional por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular; para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que la ley señale; para establecer un servicio público y explotar el mismo, también dentro de los límites y condiciones que señale la Ley".(4)

"Concesión es el acto jurídico unilateral por el cual el Estado confiere a un particular la potestad de explotar a su nombre un servicio o bien público, que le pertenecen a aquél, satisfaciendo necesidades de interés general".(5)

4.4. NATURALEZA JURIDICA DE LA CONCESION.

De las teorías expuestas sobre este particular, las más representativas son:

4.4.1. CONTRATO DE DERECHO PRIVADO.

(3) SERRA Rojas Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, México, D.F. 1981 Edit. Porrúa S.A. p. 259.

(4) ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. México D.F. 1988 Edit. Porrúa S.A. P. 698.

(5) MARTINEZ Morales Rafael I, Ob. Cit, p.260.

Se presupone un acuerdo de voluntades entre el Estado y el particular concesionario; por lo tanto, estamos en presencia de un contrato puro y simple, regido por normas del derecho privado.

Obviamente, por el desarrollo del derecho administrativo esta tesis está prácticamente abandonada, aunque conserva algunos seguidores.

4.4.2. CONTRATO ADMINISTRATIVO.

Sostiene que la concesión es un contrato, pero en el cual se hace valer una posición privilegiada de la administración pública frente al particular. Esta doctrina no logra explicar la gran discrecionalidad que tiene la autoridad para decidir las condiciones y al titular de la concesión; como tampoco explica la especial naturaleza del objeto de la propia concesión (bienes estatales o servicios públicos).

4.4.3. ACTO UNILATERAL.

Para esta opinión la concesión es un acto jurídico unilateral que se somete por un mandato del poder público, a una situación legal y reglamentaria predeterminada, sin que la voluntad del concesionario intervenga en ningún momento, ya que se concreta a aceptar las condiciones preestablecidas.

4.4.4. ACTO MIXTO O COMPLEJO.

La tesis que prevalece en los diversos autores, es la que considera a la concesión como un acto mixto: un acto unilateral y acto contractual. La

concesión se descompone en dos elementos: la situación reglamentaria y el contrato administrativo. La situación reglamentaria resulta de la organización del servicio y es la parte más importante; la contractual le está subordinada; es esencialmente de naturaleza financiera y está destinada a asegurar la remuneración al concesionario por la gestión que asume. Del carácter complejo del acto de concesión resulta que el concesionario se halla en una situación jurídica especial, en el sentido de que en la parte reglamentaria se consignan todos los poderes y deberes relativos a la organización y funcionamiento del servicio; y en la contractual, los poderes y deberes resultantes de las ventajas personales, económicas y de otra índole que le son otorgadas. Así, no está el concesionario en una situación puramente contractual, como el contratista de obras públicas, puesto que el concedente asegura el funcionamiento de un servicio público; ni estrictamente legal o reglamentario, como el funcionario público porque no deja de ser un simple particular. (6).

4.5. ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA CONCESION.

Los elementos personales de la concesión son el Concedente (órgano estatal), el concesionario (particular) y el usuario (al tratar de servicios públicos).

4.5.1. EL CONCEDENTE.

Es la autoridad competente que otorga la concesión al gobernado, al cual selecciona de entre varios solicitantes, y después de valorar una serie de

(6) Obra Citada por Andrés Serra Rojas, Ob. Cit. p.p. 270 y 271

factores para normar su criterio de decisión. El concedente puede ser, dentro de su respectivo ámbito de competencia, la Federación, alguna entidad Federativa o en municipio, lo mismo que un organismo para-estatal.

4.5.2. EL CONCESIONARIO.

Es la persona física o moral a quien es otorgada la concesión. Sus actos, aun los referidos estrictamente a bienes o servicios públicos, no pueden considerarse como función pública, ni su personal será calificado de servidores públicos, excepto cuando se trate de alguna para-estatal a la que la Ley le reconozca una situación especial a este respecto.

4.5.3. EL USUARIO.

Es la persona física o moral cuyos requerimientos de prestaciones van a ser satisfechos con el servicio público concesionado; entra en relación con el concesionario y, sólo de manera excepcional, con el órgano público concedente.

Desde luego, estos elementos personales se refieren a la concesión en el derecho administrativo. El uso de la misma terminología en el derecho privado, para referirse a sucursales o agencias de empresas, así como distribuidores de determinados bienes o servicios, no debe llevarnos a confusiones absurdas.(7)

(7) MARTINEZ Morales Rafael I, Ob. Cit. p. 261.

4.6. DIFERENCIAS DE LOS PERMISOS, LICENCIAS Y AUTORIZACIONES, CON LA CONCESION.

Empezaremos primeramente enunciando los conceptos de Licencia, permiso y autorización, para posteriormente hacer la diferenciación de estos conceptos con la concesión.

Gramaticalmente significan:

LICENCIA, es la facultad que otorga el Poder Público para hacer algo.

PERMISO, es el consentimiento que otorga quien tiene potestad también para hacer algo.

AUTORIZACION, es el acto por medio del cual se confiere a una persona el derecho para realizar una conducta.

Como puede apreciarse, estos tres conceptos en el fondo son sinónimos y varían sólo en cuestiones específicas o de grado.

Jurídicamente pueden tener los siguientes contenidos:

1) Permiso, licencia o autorización es el acto administrativo por medio del cual se otorga por un órgano de la Administración, o un particular, la facultad o derecho para realizar una conducta o para hacer alguna cosa.

2) Puede consistir también el documento formal por escrito donde se hace constar el acto administrativo.

3) Licencia y permiso. También pueden entenderse dentro de la relación de trabajo, como el acto por el cual el superior jerárquico, permite a los inferiores asentarse de sus labores por períodos cortos, con o sin goce de sueldo.

Una vez hecha la concepción de los términos anteriores, pasaremos a hacer la diferenciación de éstos con el término de concesión.

Se señala que en el régimen de permisos, licencias y autorizaciones se reconoce al particular un derecho preestablecido, cuyo ejercicio está sujeto a modalidades y limitaciones que, a través de requisitos, se establecen en vista de fines de seguridad, salubridad, orden público, urbanismo.

Así, al particular se le reconoce ese derecho, pero, para su ejercicio, necesita cumplir una serie de requisitos señalados en el régimen jurídico, cumplidos los cuales se les otorga la licencia, el permiso o la autorización; por ejemplo, las licencias de manejo, licencias sanitarias, permisos de importación, licencias de construcción, licencias para apertura de cierta clase de comercios.

En el régimen de licencias, permisos y autorizaciones, no se exige capacidad financiera y técnica del solicitante, ni garantía en el procedimiento

para otorgarlos, no hay usuarios, no rigen los principios de rescate, ni de reversión.

En el régimen de concesión, no tiene ningún derecho preestablecido el solicitante de la concesión, ni tampoco la autoridad tiene obligación de otorgarla cumplidos los requisitos.

El procedimiento para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones es más sencillo que el relativo a la concesión, no se da la oposición de terceros. Generalmente se reduce a la solicitud, a que se cumplan los requisitos establecidos por la ley y el acto administrativo que los otorga, que no se publica en el Diario Oficial de la federación o en el Periódico Oficial de los Estados, sino que se notifica personalmente al interesado, entregándosele el documento en donde consta ese acto.

4.7. PRINCIPIOS QUE RIGEN LA CONCESION.

4.7.1. CAPACIDAD DEL CONCESIONARIO.

El concesionario ha de contar con capacidad de goce y de ejercicio, y además, en nuestro país, se necesita ser nacional para que alguien pueda recibir una concesión. Entiéndase que la capacidad de goce, es la aptitud para ser titular de derechos y para ser sujeto de obligaciones; y la capacidad de ejercicio, es la posibilidad jurídica del sujeto para hacer valer directamente sus derechos, celebrar en nombre propio actos jurídicos y cumplir sus obligaciones.

4.7.2. LIMITACIONES DE LAS ACTIVIDADES SUJETAS A CONCESION.

En México no pueden otorgarse concesiones sobre la explotación de hidrocarburos y petróleo, ni tampoco sobre generación producción y distribución de energía eléctrica, sobre energía nuclear, así como la emisión de moneda.

4.7.3. CAPACIDAD TECNICA DEL CONCESIONARIO.

El presunto concesionario debe demostrar fehacientemente a la administración pública, que cuenta con los recursos técnicos necesarios para la prestación del servicio público o el uso y explotación de los bienes concesionados.

4.7.4. CAPACIDAD FINANCIERA.

PLAZO.- El concesionario ha de poseer los recursos económicos suficientes para cumplir con la tarea que emprende. La capacidad financiera real del concesionario tiene que demostrarse y, en su caso, deberá otorgar una garantía, de acuerdo con lo que el órgano administrativo disponga, a fin de asegurar la operación de la concesión de una manera adecuada.

En lo que se refiere al plazo de vigencia de la concesión no existe un precepto que fije un mínimo o un máximo para todos los casos, no existiendo un plazo determinado.

4.7.5. DERECHOS DEL CONCESIONARIO.

Encontramos un derecho público subjetivo de disponer de la cosa concesionada, dentro de los límites que le señalen la ley y el título de la concesión; podrá realizar los cambios y armar las instalaciones que se requieran para lograr el objeto de la propia concesión y, recibir los beneficios económicos generados por las tareas realizadas, además, tendrá la posibilidad de oponerse al otorgamiento de nuevas concesiones que interfieran con su ámbito de operaciones.

Los derechos otorgados son de carácter personalísimo, sólo pueden ser transferidos mediante el consentimiento de la autoridad, lo que, implica un nuevo acto de concesión.

4.7.6. PROPIEDAD DE LOS BIENES AFECTADOS A LA EXPLOTACION DE LA CONCESION.

Los bienes afectados a la explotación de la concesión pueden pertenecer al concesionario o al Estado (concedente), ya sea que aquel aporte bienes propios para la operación de la misma, o, en el segundo supuesto, que se aporten bienes del patrimonio público o que el objeto mismo de la concesión sea el uso o aprovechamiento de cosas de propiedad estatal.

4.7.7. TARIFA.

La tarifa constituye el precio que paga el usuario por la prestación del servicio público. Las tarifas son fijadas unilateralmente por el Estado, ya sea a través de leyes, de reglamentos decretos o acuerdos; generalmente se

escucha a los concesionarios en la fijación de las tarifas.

4.7.8. RELACION ENTRE EL CONCESIONARIO Y LOS USUARIOS.

Las relaciones pueden estar reguladas tanto por normas de derecho público como de derecho privado. Normalmente se dará una liga entre el proveedor y el consumidor de servicios; en este caso será aplicable la legislación del consumidor.

Según la doctrina, hay varias posibilidades cuando el usuario utiliza el servicio público.

- I. Celebra un contrato civil;
- II. Celebra un contrato mercantil; y
- III. Se sujeta a un régimen preestablecido mediante un acto unión.

No se trata de un contrato, sino, del uso de parte del usuario del servicio público que le presta el concesionario, siendo entonces una relación jurídica.

4.7.9. OBLIGACIONES DEL CONCESIONARIO.

- 1.- Ejercitar personalmente los derechos derivados de la concesión.
- 2.- No transferir, enajenar, o gravar, los derechos derivados de la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.

3.- Contar con los elementos personales, materiales y financieros para prestar el servicio público, o efectuar la explotación de los bienes en condiciones óptimas.

4.- No ceder, traspasar o gravar, el equipo, o los bienes destinados a la concesión, sin consentimiento de la autoridad concedente.

5.- Realizar las obras necesarias para prestar el servicio público o explotar los bienes.

6.- Prestar el servicio público, o explotar los bienes, en los términos y condiciones que señalan las disposiciones legales.(8)

4.7.10. RESCATE.

El rescate es un medio de dar por terminada la concesión antes del plazo previsto de la misma. "Jeze" sostiene que "el rescate de una concesión, es la decisión unilateral por la cual el concedente, fuera del caso de la caducidad, pone fin a la concesión, antes de la fecha fijada para su expiración".(9)

En caso de presentarse el rescate, éste debe ser justificado.

4.7.11. DERECHO DE REVERSION.

Es una institución administrativa que opera en las concesiones y

(8) ACOSTA Romero Miguel, Ob. Cit. p. 706

(9) MARTINEZ Morales Rafael I, Ob. Cit. p. 266

consiste en que una vez transcurrido el plazo de la concesión, los bienes afectos ya sea al servicio público, o a la explotación de bienes del Estado, pasan a ser propiedad de éste sin necesidad de contraprestación alguna, es decir sin indemnizar al concesionario pagándole sus bienes.⁽¹⁰⁾

4.7.12. PROCEDIMIENTO PARA OTORGAR LA CONCESION.

Generalmente, el procedimiento se iniciará con una convocatoria de la administración pública para la prestación de un servicio público mediante concesión, o bien por solicitud que en este sentido, haga el particular, el Estado tendrá la obligación de analizar los documentos que se le presenten, a fin de verificar la capacidad personal, técnica y financiera; también deberá dar vista a los concesionarios que tuvieran el carácter de terceros interesados y, finalmente, deberá emitir una decisión unilateral basada en las mejores condiciones que se puedan obtener para la prestación del servicio o el uso del bien; además, han de efectuarse las publicaciones que ordene la legislación.

4.7.13. EL TITULO DE LA CONCESION.

El título de la concesión es el documento donde consta la decisión del poder ejecutivo, así como la aceptación del particular; el título deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación o en el Periódico Oficial de los Estados.

4.7.14. EXTINCION DE LA CONCESION.

Hay varias maneras de terminar este acto:

⁽¹⁰⁾ ACOSTA Romero Higuera, Ob. Cit. p. 707

1.- Cumplimiento del plazo.

Al terminar el período previsto en la concesión, termina ésta, salvo en aquellos casos en que puede prorrogarse mediante un nuevo acto administrativo.

2.- Falta de Objeto o Materia de la Concesión.

Es natural que si el objeto o materia de la concesión se extingue o agota, es imposible que ésta subsista, lo que implica su necesaria terminación.(11)

3.- Rescisión.

Es la facultad de una de las partes en un contrato o convenio para darlo por terminado si la otra parte incurre en el incumplimiento de sus obligaciones. Sólo operará esta causa de terminación en aquellos casos esporádicos en que aún se celebran contratos-concesión.(12)

4.- Revocación.

Quando el concesionario incurre en faltas graves a las condiciones del título correspondiente, se habla de revocación. Consideramos que esta situación es más técnica que la de presuponer que se trata de rescisión, pues un acto administrativo como es la concesión, no puede ser rescindido, sino más bien revocado por la autoridad que lo otorgó, en los supuestos de incumplimiento que

(11) MARTINEZ Morales Rafael I., Ob. Cit. p. 267

(12) ACOSTA Romero Miguel, Ob. Cit. p. 710.

prevén las leyes, los reglamentos y el propio acto de la concesión.

5.- Caducidad.

La caducidad de la concesión se presenta por inactividad del concesionario, cuando no inicia los trabajos o el servicio en los plazos convenidos o fijados. La figura tiene importancia principalmente en el caso de servicio público, pues la necesidad colectiva por satisfacer no puede esperar.

6.- Rescate.

Es el medio de dar por terminada anticipadamente la concesión.

7.- Renuncia.

En este supuesto, el particular decide no ejercer los derechos que implica la concesión ni cumplir las correlativas obligaciones.⁽¹³⁾

8.- QUIEBRA o Muerte del Concesionario.

La quiebra es un procedimiento en índole mercantil por medio del cual el concesionario, declara su insolvencia e imposibilidad de seguir realizando su tarea.

La muerte del concesionario (persona física), también imposibilita la subsistencia de la concesión, ya que está, ya se dijo, es de carácter personal e intransmisible.⁽¹⁴⁾

(13) MARTÍNEZ Morales Rafael I, Ob. Cit. p. 268

(14) Idem. p. 268.

CAPITULO V

MARCO NORMATIVO DEL SERVICIO PUBLICO.

SUMARIO

5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5.2. Constitución Política para el Estado de Guanajuato. 5.3. Ley Orgánica de los Municipios de Guanajuato. 5.4. Ley de Transito y Transporte del Estado de Guanajuato. 5.5. Código Penal para el Estado de Guanajuato. 5.6. Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guanajuato. 5.7. Ley de Responsabilidades de los Servicios Públicos del Estado de Guanajuato. 5.8. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. 5.9. Ley Federal del Trabajo. 5.10. Noción de Servicio Público en las Ejecutorias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

5.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A continuación transcribimos los Artículos de la Constitución Política General, que hacen referencia al servicio público:

ARTICULO 3ro. Párrafo Segundo: La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

FRACCION VII: El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrijan.

ARTICULO 5to.: A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la Ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

PARRAFO CUARTO: En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la Ley y con las excepciones que ésta señale.

ARTICULO 13: Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la Ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere complicado un paisano, conocerá la autoridad civil que corresponda.

ARTICULO 27: La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tienen el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

PARRAFO 6to. (últimos seis renglones): Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir, y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

FRACCION VI: Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

ARTICULO 28: En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

PARRAFO 10° : El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio a la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren las eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

PARRAFO 11°: La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

ARTICULO 73: El Congreso tiene facultad:

FRACCION XXV: Para establecer, organizar y sostener en toda 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 refiere a dichas instituciones; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés social; 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.

FRACCION XXIX - A: Para establecer contribuciones:

PUNTO 4to.: Sobre Servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.

ARTICULO 110: Podrán ser sujetos a juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Representantes a la asamblea del Distrito Federal, el

titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los magistrados y jueces de fuero común del Distrito Federal, los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

PARRAFO 3º.- Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

ARTICULO 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:

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

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

f).- Rastro;

g).- Calles, parques y jardines

h).- Seguridad Pública y tránsito; e

i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

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

FRACCION IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

INCISO C).- Los ingresos derivados de la presentación de servicios públicos.

ARTICULO 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A).- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo :

FRACCION XVIII - Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciere actos violentos contra las personas o las propiedades o, en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del gobierno.

ARTICULO 132. - Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la unión al servicio Público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

5.2. CONSTITUCION POLITICA PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

La presente legislación nos habla en los siguientes artículos del servicio público:

ARTICULO 34.- Para la erección de un nuevo Municipio serán necesarios los siguientes requisitos:

FRACCION V.- Que dicho poblado cuente con los servicios públicos municipales indispensables para su población.

ARTICULO 63.- Son facultades del Congreso del Estado:

FRACCION XVII.- Desafectar los bienes destinados a un servicio público o los de uso común del Estado y de los Municipios.

ARTICULO 77.- Las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado son:

FRACCION XXII.- Convenir con la Federación, en los términos de Ley, la asunción por parte del Estado del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de las obras y la prestación de servicios públicos el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Asimismo convenir con los municipios, en los términos de ley, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

ARTICULO 97.- Son bienes de dominio público:

FRACCION II.- Los destinados por el Gobierno del Estado a los servicios públicos.

ARTICULO 117.- A los ayuntamientos compete:

FRACCION III.- Prestar los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado;
- b).- Alumbrado público;
- c).- Limpia;
- d).- Mercados y centrales de abastos;
- e).- Panteones;
- f).- Rastros;
- g).- Calles, parques y jardines;
- h).- Seguridad pública y tránsito; e
- i).- Los demás que determine la ley.

El Estado concurrirá con los Ayuntamientos en la prestación de los servicios públicos cuando así fuere necesario y en los términos que disponga la ley.

Los Ayuntamientos, con sujeción a la ley, prestarán los servicios públicos en forma directa, asociada, descentralizada o concesionada.

FRACCION IV.- Formular y aprobar sus tarifas de abastos y de los servicios públicos.

FRACCION V.- Crear, en los términos de la ley, organismos descentralizados y participar en empresas mixtas para la prestación de los servicios públicos municipales.

ARTICULO 119.- Son bienes de dominio público:

FRACCION II.- Los inmuebles destinados a un servicio público.

ARTICULO 121.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor, y en todo caso:

INCISO C).- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

5.3. LEY ORGANICA DE LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO.

A continuación se expresarán los preceptos legales que mencionan al servicio público dentro de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Guanajuato:

ARTICULO 16.- Compete al Ayuntamiento:

FRACCION II.- Prestar y administrar, dentro de las modalidades que la Ley establezca, los Servicios públicos a su cargo.

ARTICULO 17.- Compete al Presidente Municipal:

FRACCION XII.- Cuidar el buen estado y mejoramiento de los bienes de aprovechamiento común, de los afectos a un servicio público y de los propios del Municipio.

ARTICULO 23.- Compete al Tesorero Municipal:

FRACCION IV.- Llevar un registro de todos los bienes inmuebles afectos a un Servicio público y de los propios del Municipio.

ARTICULO 25.- Compete al Delegado Municipal:

FRACCION IV.- Promover el establecimiento y conservación de los servicios públicos.

ARTICULO 37.- Son Bienes de Dominio Público:

FRACCION II.- Los inmuebles destinados a un servicio público.

ARTICULO 41.- Solamente con autorización del Congreso del Estado, y previa desafectación de los de uso común o destinados a un servicio público, podrán enajenarse los bienes inmuebles propios del Municipio.

ARTICULO 47.- El Municipio tendrá a su cargo los siguientes Servicios Públicos:

- I.- Agua potable y alcantarillado;
- II.- Alumbrado público;
- III.- Limpia y Recolección de Basura;
- IV.- Mercados y centrales de Abasto;
- V.- Panteones;
- VI.- Rastros;
- VII.- Calles y Pavimentos;
- VIII.- Parques y Jardines;
- IX.- Bomberos;
- X.- Seguridad pública, tránsito y Vialidad;
- XI.- Regulación Urbana y Construcción; y
- XII.- Estacionamientos Públicos.

ARTICULO 48.- Para la más eficaz prestación, mantenimiento y operación de los Servicios Públicos Municipales, podrán crearse Organismos Autónomos o Descentralizados de carácter Municipal o Empresas con participación Estatal o intermunicipal.

Asimismo, los Ayuntamientos podrán celebrar Convenios Intermunicipales o con el Gobierno del Estado, para la capacitación de su personal.

ARTICULO 49.- Sólo mediante autorización o concesión otorgada por el Ayuntamiento, podrán los particulares promover las actividades o explotar las instalaciones propias de los servicios públicos de su competencia. No será objeto de concesión los Servicios de Seguridad Pública, Tránsito, Vialidad, Regulación Urbana y Construcción.

ARTICULO 50.- Los Servicios Públicos Municipales deberá prestarlos el Ayuntamiento en la forma y con las modalidades que establezca su Reglamento interior, o bajo la que el mismo determine en cada caso.

ARTICULO 58.- Las concesiones para la prestación de Servicios públicos sólo podrán ser otorgadas por el Ayuntamiento y se sujetarán a las bases y disposiciones siguientes:

I.- Se otorgarán en subasta pública, o previa la publicación efectiva de las bases propuestas a quien se interese en la concesión;

II.- Según la naturaleza de la concesión, será por tiempo determinado o indeterminado y, en caso de que el término exceda al período de la Administración Municipal que la otorga, la concesión deberá ser ratificada por las subsecuentes Administraciones Municipales;

III.- Se determinará la masa de bienes que deberá afectarse a la prestación del servicio;

IV.- En caso de que el Municipio hubiere proporcionado al concesionario el uso de bienes del dominio público o privado, al concluir la concesión volverán de inmediato a la posesión del propio Municipio. Cualquier resistencia al cumplimiento de ésta disposición motivará el empleo de los medios de apremio que procedan;

V.- Las obras e instalaciones que deba hacer el concesionario, sólo se podrán realizar en los términos del convenio respectivo o previa aprobación que el ayuntamiento haga de los estudios y proyectos correspondientes;

VI.- Los concesionarios estarán obligados a conservar en buenas condiciones el equipo, obras e instalaciones afectas al servicio público;

VII.- El concesionario está obligado a otorgar garantía a favor del Municipio, para asegurar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones que adquiera, conforme a lo previsto en ésta ley y en las cláusulas de la concesión. La clase y monto de la garantía serán fijados por el ayuntamiento;

VIII.- El concesionario está obligado a prestar el servicio de modo eficaz, uniforme y continuo a toda persona que lo solicite, conforme a las bases y tarifas que establezca el convenio respectivo, y a las revisiones y ajustes a éstas últimas que determine el Ayuntamiento;

IX.- El cumplimiento de las obligaciones y condiciones de las concesiones otorgadas, estará sometido a la vigilancia del concedente; y

X.- las concesiones, para su validez, se otorgarán por escrito, en el que se hará constar las obligaciones del concesionario y las modalidades que el Ayuntamiento concedente establezca para su explotación.

ARTICULO 59.- Son causas de revocación y caducidad de las concesiones, las siguientes:

FRACCION II.- La enajenación, subconcesión o gravamen de la concesión, o alguno de los derechos en ella establecidos, o sobre los bienes afectos al servicio público de que se trate, sin que medie autorización del Ayuntamiento.

ARTICULO 61.- En los casos de interés público, el Ayuntamiento podrá revocar unilateral y anticipadamente la concesión. El concedente asumirá en forma directa la prestación del servicio público y pagará al concesionario la indemnización que corresponda.

ARTICULO 62.- Las tarifas o precios de los servicios públicos concesionados, se deberán publicar en el Periódico oficial del Gobierno del Estado y en uno de los de mayor circulación en el Municipio, así como la solicitud, concesión, permiso o autorización para la explotación de dichos servicios.

ARTICULO 79.- Los Bandos de Buen Gobierno son las normas expedidas por el Ayuntamiento para garantizar el buen funcionamiento y adecuada prestación de los servicios Públicos Municipales.

5.4. LEY DE TRANSITO Y TRANSPORTE DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

La presente ley en los artículos siguientes menciona al servicio público:

ARTICULO 1.- La presente ley es de orden público y de interés social, tiene por objeto el establecimiento de las normas para regular y ordenar el tránsito en las vías públicas terrestres de competencia estatal y el servicio público del autotransporte.

ARTICULO 3.- Toda persona que haga uso de las vías publicas terrestres de la entidad, ya sea como conductor o propietario de un vehículo, como concesionario o permisionario, como usuario del servicio público de transporte en cualquiera de sus modalidades o como peatón, se encuentra obligada a cumplir con las disposiciones contenidas en la presente ley y sus reglamentos.

ARTICULO 4.- Para vigilar el tránsito y el servicio público del autotransporte, en sus diversas modalidades, la dirección general de tránsito y transporte del Estado podrá establecer los sistemas que para el efecto estime conveniente, sin perjuicio de las actividades permanentes de los agentes de la policía de Tránsito Estatal.

ARTICULO 6.- Los Ayuntamientos que reúnan las condiciones territoriales y socioeconómicas necesarias y que dispongan de capacidad administrativa y financiera requerida, podrán celebrar con el Ejecutivo del

Estado, convenios de colaboración administrativa para el servicio público de transporte, si así lo han acordado.

ARTICULO 10.- Las Autoridades Estatales y Municipales en materia de tránsito y transporte, coadyuvaran, en el ámbito de sus respectivas dependencias, en la planeación ordenación, regulación y control del tránsito y del servicio público del autotransporte en la entidad; así mismo, promoverán e impulsarán la participación de los sectores social y privado en los programas que se establezcan para mejorar y optimizar las referidas actividades.

ARTICULO 14.- Corresponde al Secretario de Gobierno:

FRACCION III.- Proponer al Gobernador del Estado, los programas relativos a la protección de los peatones y de los usuarios del servicio público de transporte, así como de aquellos que se refieran a la vigilancia de la vialidad en las carreteras y caminos de jurisdicción estatal y en las vías públicas de los municipios, cuando existan convenios celebrados con los ayuntamientos.

FRACCION V.- Analizar y estudiar las solicitudes relativas al concesionamiento del servicio público de transporte en las vías de jurisdicción estatal y en su caso, previo acuerdo del Gobernador, proceder a su expedición.

ARTICULO 17.- Son facultades y obligaciones del Director General de Tránsito y transporte:

FRACCION X.- Celebrar convenios con entidades públicas y privadas, previa autorización del Gobernador del Estado, con la intervención de las Secretarías de Gobierno y de Planeación y finanzas, para poder recaudar los diversos conceptos tributarios que deben cubrir los propietarios de vehículos y concesionarios del servicio público de transporte de personas, de carga y mixto.

ARTICULO 20.- Considerando la finalidad de los vehículos, éstos se clasifican en:

FRACCION II.- Vehículos de servicio público.

ARTICULO 22.- Los vehículos de servicio público son aquellos que están destinados a la transportación de pasajeros, de cosas o mixto en sus diferentes modalidades, que operan en virtud de concesiones o de permisos otorgados en los términos de ley por el Gobernador del Estado, o por aquellas autoridades a quienes el Ejecutivo delega ésta facultad, en los términos de la ley respectiva.

ARTICULO 28.- Para los efectos señalados en el artículo anterior, la dirección general de tránsito y transporte, expedirá los siguientes tipos de licencias:

FRACCION II.- Tipo IBI que autoriza a su titular a conducir, además de los vehículos autorizados en el tipo de licencia anterior, los dedicados a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros o de carga.

ARTICULO 31.- Para obtener cualquiera de los tipos de licencia de conductor a que se refiere el artículo 28 de ésta ley, se requiere:

FRACCION V.- Para conducir vehículos destinados al servicio público se deberá acreditar el curso especializado, que para tal efecto, proporcione la Dirección General de Tránsito y transporte del Estado.

ARTICULO 32.- Los conductores de vehículos destinados a la prestación del servicio público de transporte de pasajeros o de carga, así como los de unidades de tipo pasado, deberán someterse, además, a otra serie de requisitos, que comprenden exámenes psicométricos y una experiencia determinada en cada caso, en los términos que establezca el reglamento respectivo.

ARTICULO 40.- Para que el propietario de un vehículo pueda efectuar el registro del mismo, de conformidad con los artículos anteriores, deberá satisfacer los requisitos siguientes:

FRACCION IV.- Tratándose de vehículos del servicio público de transporte, comprobar que han contratado un seguro de daños a terceros, que garantice su responsabilidad civil ante los accidentes que puedan presentarse, el monto de este seguro deberá ser suficiente para resarcir cualquier daño causado y será fijado en el reglamento correspondiente.

ARTICULO 41.- Los vehículos dedicados a la prestación del servicio público de transporte, además de cumplir con todo lo señalado en el artículo

anterior, deberán acreditar la vigencia de la concesión o el permiso correspondiente, y que han cumplido íntegramente con todas las obligaciones inherentes a su otorgamiento en los términos de ésta ley y sus reglamentos.

ARTICULO 47.- La secretaría de Planeación y finanzas, expedirá los tipos de placas siguientes:

FRACCION II.- Para vehículos de servicio público.

ARTICULO 53.- Queda prohibido llevar en un vehículo un número mayor de las personas que especifique la tarjeta de circulación respectiva. En el caso de los vehículos de servicio público serán las autoridades de Tránsito y Transporte competentes, las que determinen el número máximo de personas que pueden ser transportadas según el tipo de vehículo y servicio de que se trate.

ARTICULO 73.- Corresponde al Gobierno del Estado la prestación del Servicio Público de Transporte, por lo que podrá ejercitar esta facultad en forma directa por conducto de los organismos que estime conveniente crear al efecto o mediante el otorgamiento de concesiones y de permisos a los particulares, en los términos que establece esta Ley y sus reglamentos.

ARTICULO 74.- Para los efectos de ésta Ley, se considera servicio público de transporte de personas, de carga y mixto, el que se lleva a cabo de manera continua, uniforme, regular y permanente en las vías públicas del Estado, para satisfacer una necesidad colectiva mediante la utilización de vehículos

idóneos para cada tipo de servicio, y en el cual los usuarios, como contraprestación, realizan un pago en moneda de curso legal, de acuerdo con la tarifa previamente aprobada por la Autoridad correspondiente. La prestación de éste servicio es de interés público.

ARTICULO 75.- Para lograr que la prestación del servicio público de transporte en sus distintos tipos y modalidades, se lleve a cabo en condiciones óptimas para beneficio de la colectividad, el Ejecutivo del Estado podrá celebrar los convenios que se requieran al efecto, con la Federación, con otras Entidades Federativas, con los Ayuntamientos de la propia entidad y con los sectores social y privado.

ARTICULO 76.- El Gobernador del Estado está facultado para intervenir el Servicio Público concesionado, siempre que se interrumpa o afecte la prestación eficiente y continua del mismo, independientemente de que las causas puedan ser imputables o no, a las autoridades estatales, la intervención durará únicamente el tiempo en que subsista la causa que le dio origen.

ARTICULO 77.- Para los efectos de esta Ley, el Servicio público de Transporte se divide en:

I.- Transporte de personas:

A).- Urbano;

B).- Suburbano;

C).- Foráneo;

D).- Turístico;

E).- De alquiler sin ruta fija.

II.- Transporte de Carga:

A).- De carga en general;

B).- Exprés;

C).- De carga especializada.

III.- Transporte mixto de personas y cosas.

A).- Ambulancias;

B).- Grúas;

C).- Salvamento;

D).- Demostración y traslado de vehículos.

E).- Bomberos;

F).- Carrozas;

G).- Rescate;

H).- Materiales para construcción.

ARTICULO 86.- El transporte mixto de personas y cosas es aquel que se presta en vehículos cuyas características permiten este tipo de servicio público, dentro de la población o en lugares aledaños de un mismo Municipio, que forman parte de un sitio ubicado en los lugares que al efecto se señalen y con las condiciones que determine la concesión respectiva.

ARTICULO 87.- El Transporte especial es aquel que se preste en vehículos equipados adecuadamente al servicio público que se otorga, el cual según las modalidades de que se trate puede ser gratuito o remunerado.

ARTICULO 88.- Para hacer uso de las vías públicas terrestres del Estado, a fin de efectuar la prestación de alguno de los servicios públicos de transporte de personas, de carga y mixto, así como el especial cuando proceda en los términos del reglamento, se requiere de una concesión otorgada por el ejecutivo del Estado con apego a los señalamientos, y de conformidad con el procedimiento establecido por esta Ley y sus reglamentos, atendiendo siempre al orden público y al interés social.

ARTICULO 90.- Las concesiones que se otorguen para la prestación del servicio público de transporte, serán única y exclusivamente en favor de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana. En los títulos de concesión, se establecerán con precisión las condiciones de las mismas, y los derechos y obligaciones tanto de las autoridades como de los concesionarios.

ARTICULO 91.- Las personas morales que se integren con la finalidad específica de prestar el servicio público de transporte, podrán adoptar la forma de cualquiera de las sociedades reconocidas por la Ley, pero, en este caso, requerirán la aprobación previa de la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado.

ARTICULO 92.- Los trámites para obtener una concesión y el

cumplimiento de los requisitos que han de cubrirse, deberán ser efectuados directamente por las personas físicas interesadas o por sus representantes legales de acuerdo a las normas aplicables, tratándose de las personas morales solicitantes de la concesión, creadas expresamente para prestar el servicio público de transporte, en cualquiera de sus tipo y constituidas de conformidad con los ordenamientos legales relativos lo harán por conducto de sus representantes legales, en los términos que fije el reglamento.

ARTICULO 93.- Toda persona, sea física o moral, podrá disfrutar de una o más concesiones, de conformidad con las necesidades del servicio público de transporte de que se trate, las características del mismo y los dictados del interés público.

ARTICULO 97.- Los procedimientos a seguir para obtener concesiones relativas al servicio público de transporte de carga y especial, en sus diferentes modalidades, así como al de personas por lo que se refiere a foráneo y turístico, se ajustarán en lo conducente a lo que establece el artículo anterior y a lo que disponga el reglamento correspondiente; al respecto, por acuerdo del titular del poder Ejecutivo del Estado, podrán liberalizarse las concesiones, si así lo demanda el interés público, las necesidades de la población y la eficiencia del servicio.

ARTICULO 98.- Las concesiones que se otorguen a las personas físicas o morales para prestar el servicio público de transporte, en cualquiera de las

de las modalidades previstas por esta Ley, tendrán una vigencia de diez años, al término de los cuales, si los concesionarios han cumplido satisfactoriamente con sus obligaciones, se prorrogarán por otro periodo igual, y así sucesivamente.

ARTICULO 101.- Las concesiones para explotar los servicios públicos de transporte son personalísimos, sólo podrán transmitirse por causa de muerte, con reconocimiento del derecho por parte del titular del Poder Ejecutivo en favor de la persona que corresponda, o con autorización del mismo, en caso de incapacidad física o mental comprobada del concesionario.

ARTICULO 111.- Para los efectos de ésta Ley, no se considerará como servicio público de transporte, sujeto al régimen de concesión o de permiso eventual, aquel en que la carga pertenezca al propietario del vehículo o exista entre éste y los transportados una relación de dependencia directa e inmediata, de naturaleza económica, educativa, laboral, cultural o relacionada con la prestación de un servicio en el que el transportaste sea accesorio.

ARTICULO 117.- Para los efectos de ésta Ley, se entiende por tarifa la retribución económica que el usuario de un servicio público de transporte paga al transportista, como contraprestación por el servicio recibido.

ARTICULO 123.- Corresponde a la Dirección General de Tránsito y Transporte del Estado, hacer la calificación de las infracciones a ésta Ley que cometan los concesionarios y propietarios de vehículos, así como las concesionarios o permisionarios del servicio público de transporte, pudiendo

consignar ante las autoridades competentes, a todos aquellos que incurran en la comisión de un delito de acuerdo con lo que establezcan la disposiciones legales relativas.

ARTICULO 125.- De acuerdo con lo señalado en el artículo anterior, los propietarios de vehículos del servicio público de transporte concesionario, serán corresponsables de las faltas en que incurran sus operadores cuando no tomen las medidas necesarias para evitar la repetición de las irregularidades relativas, por lo que según la gravedad del caso, se podrá llegar a la revocación de la concesión o permiso de que se trate.

ARTICULO 130.- Cuando el conductor de un vehículo sea sorprendido prestando cualquiera de los tipos de servicio público de transporte de personas o cosas, que requieran de concesión o de permiso, serán retirados de la vía pública y remitidos a un depósito. En caso de utilizar en la carrocería colores, números económicos y cualquier otra característica propia de los vehículos autorizados, se procederá a despintarlos, debiendo el infractor cubrir la totalidad de los gastos que se originen por éstas acciones, sin perjuicio de cubrir las multas que procedan.

ARTICULO 140.- Para lograr que las campañas y cursos a que se hace referencia en el artículo anterior lleguen al mayor número de personas, las autoridades correspondientes, deberán coordinarse con los concesionarios o permisionarios del servicio

público y las instituciones educativas de diferente nivel, a fin de integrar las comisiones mixtas de seguridad educativa vial que se hagan necesarias.

ARTICULO 143.- Los concesionarios en materia del servicio público de transporte, con el propósito de eficientar y optimizar la operación del mismo, podrán organizarse o asociarse en cualquiera de las formas permitidas por la ley, sin perjuicio de los derechos anteriormente adquiridos.

ARTICULO 147.- Los organismos o asociaciones coadyuvaran con las autoridades de tránsito y transporte estatales o municipales, en materia del servicio público de transporte de personas o cosas, de conformidad con las necesidades del servicio o del interés público y con los acuerdos o convenios que al efecto se celebren.

ARTICULO 156.- Si con motivo del arrastre de un vehículo por una grúa oficial o por aquellas que presten el servicio público concesionado, aquel sufre daños en la carrocería o en sus mecanismos, los elementos de tránsito o los concesionarios directamente responsables, tendrán la obligación de reparar los daños o pagar el costo de ellos de conformidad con el peritaje que al efecto se practique, en igual forma, se procederá contra los responsables de los sitios destinados al encierro y custodia de los vehículos detenidos, si sufren algún daño o robo durante el tiempo en que se encuentren en éste supuesto.

5.5. CODIGO PENAL PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

ARTICULOS que mencionan al servicio público dentro de la presente legislación:

ARTICULO 147 BIS.- Comete el delito de enriquecimiento ilícito el servidor público que durante el tiempo de su encargo y por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumente sustancialmente su patrimonio, adquiera bienes o se conduzca como dueño de ellos cuya procedencia lícita no pudiere justificar, afectándose con dicha conducta los fondos, bienes o derechos del Estado, municipios u organismos descentralizados o paraestatales encargados de un servicio público. Este delito se sancionará con las mismas penas del peculado.

ARTICULO 151.- Se aplicará de un mes a un año de prisión y de uno a diez días multa, al que agotadas las medidas legales de apremio, indebidamente se rehuse a:

FRACCION I.- Prestar un servicio de interés público.

ARTICULO 218.- El homicidio culposo cometido por el conductor de vehículo que esté prestando servicio público o servicio remunerado de transporte de personas, se castigará de dos a seis años de prisión y de veinticinco a setenta y cinco días multa y suspensión para conducir vehículos de motor por igual término.

ARTICULO 290.- Los delitos previstos en los artículos 287 y 288 cometidos culposamente solo se perseguirán por querrela del ofendido, salvo que fueren cometidos por conductores de vehículos en el momento de prestar un servicio público, o servicio remunerado de transporte de personas, o por conductores de vehículos que se encuentren bajo el influjo de bebidas alcohólicas o de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias semejantes.

5.6. CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.

El artículo siguiente nos habla del servicio público:

ARTICULO 192.- Cuando deba aprehenderse a un empleado oficial o a un particular, que en ese momento esté trabajando en un servicio público, se procurará que éste no se interrumpa, tomándose las providencias necesarias, a fin de que el inculpado no se fugue entretanto se obtiene su revelo.

5.7. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

La presente legislación en el artículo siguiente nos menciona al servicio público:

ARTICULO 35.- Tienen obligación de presentar informe anual de Situación patrimonial, bajo protesta de decir verdad:

FRACCION II.- Los Directores, Subdirectores, Gerentes, Jefes de

Departamento y Coordinadores de Organismos Descentralizados y de Empresas Paraestatales de Servicio Público o personas que ocupen cargos análogos a las anteriores.

5.8. LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

ARTICULO que habla del servicio público en la presente legislación:

ARTICULO 51.- Los Jueces de Distrito en materia penal conocerán:

FRACCION I.- De los delitos del orden federal.

Son delitos del orden federal:

INCISO h).- Los perpetrados con motivo del funcionamiento de un servicio público federal, aunque dicho servicio esté descentralizado o concesionado.

5.9. LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

En el presente ordenamiento legal, nos dice que es el servicio público para los términos del mismo ordenamiento.

ARTICULO 925.- Para los efectos de éste Capitulo, se entiende por servicios públicos, los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los de gas, los sanitarios, los de

hospitales, los de cementerios y los de alimentación, cuando se refieren a artículos de primera necesidad, siempre que este último caso se afecte alguna rama completa del servicio.

5.10. NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO EN LAS EJECUTORIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Diversas ejecutorias de la Quinta época marcan algunos caracteres para configurar el concepto jurídico de servicio público, en la doctrina jurídica mexicana:

Tomo 15, página 1251 y 1252: "El servicio público es un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, y por una organización pública".

Tomo 20 página 663 y tomo 29, página 1518; tomo 32, página 823: " La condición de que la administración deba centralizar el servicio para que éste se considere público, ha sido objeto de rectificación enérgica al estimarse que los servicios públicos pueden también suministrarse por empresas privadas".

C A P I T U L O V I

SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE, PROBLEMÁTICA Y SOLUCIONES.

S U M A R I O

6.1. Planteamiento del Problema. 6.2. Formulación de Hipótesis de Trabajo. 6.3. Comprobación o Demostración. 6.3.1. Aspecto Económico. 6.3.2. Aspecto Político. 6.3.3. Aspecto Social. 6.4. Tesis. Soluciones Propuestas por el Sustentante. 6.4.1. La Municipalización del Transporte. 6.5. Proyecto de Reglamento de Transporte Municipal.

6.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

Una vez analizado el Servicio Público, de manera general, en capítulos anteriores, en el presente capítulo, hablaremos del Servicio Público de Transporte, individualizando a este Servicio Público de una forma más específica.

Empezaremos diciendo primeramente que, si el Transporte es un servicio público; si partimos de los servicios públicos de manera categórica enuncian la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción III, y que la letra dice: "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).- Limpieza;
- d).- Mercados y centrales de abastos;
- 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 socio-económicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera".

También los enuncian a los servicios públicos la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Guanajuato en su Art. 117 fracción III; "A los Ayuntamientos compete:

Fracción III.- Prestar los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado;
- b).- Alumbrado público;
- c).- Limpia;
- d).- Mercados y centrales de Abastos;
- e).- Panteones;
- f).- Rastros;
- g).- Calles, parques y jardines;
- h).- Seguridad Pública y Tránsito; e
- i).- Los demás que determine la Ley".

Así como la Ley Organica para los Municipios de Guanajuato en su Artículo 47, enuncia los servicios públicos, y que a la letra reza: "El Municipio tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos:

- I.- Agua potable y alcantarillado;
- II.- Alumbrado público;
- III.- Limpia y recolección de basura;
- IV.- Mercados y centrales de abasto;
- V.- Panteones;

- VI.- Rastros:
- VII.- Calles y pavimentos:
- VIII.-Parques y jardines:
- IX.- Bomberos:
- X.- Seguridad pública, tránsito y Vialidad:
- XI.- Regulación urbana y construcción; y
- XII.- Estacionamientos públicos".

Analizando los anteriores preceptos, podemos decir, que el Transporte, no es un Servicio Público, porque como se desprende del analisis hecho, el transporte no se encuentra contemplado dentro del listado de servicios públicos de los ordenamientos legales que se mencionaron, y en consecuencia no es considerado como un servicio público al transporte.

Pero si analizamos la Lay de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, encontramos que habla del Transporte, considerandolo como un servicio público, en el Art. 1º. de la citada ley, y que a la letra reza: " La presente Ley es de Orden Público y de interés social, tiene por objeto el establecimiento de las normas para regular y ordenar el tránsito en las vías terrestres de competencia estatal y el servicio público de autotransporte".

El Código Penal para el Estado de Guanajuato, también considera al Transporte como un servicio público, como puede observarse en sus siguientes artículos:

ARTICULO 218.- "El homicidio culposo cometido por el conductor de vehículo que este presentando servicio público o servicio remunerado de transporte de personas, se castigará de dos a seis años de prisión y de veinticinco a sesenta y cinco días multa y suspensión para conducir vehículos de motor por igual término".

ARTICULO 290.- "Los delitos previstos en los artículos 287 y 288 culposamente sólo se perseguirán por querrela del ofendido, salvo que fueren cometidos por conductores de vehículos en el momento de prestar un servicio público, o servicio remunerado de transporte de personas, o por conductores de vehículos que se encuentren bajo el influjo de bebidas alcohólicas o de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias semejantes".

También la Ley Federal del Trabajo en su Art. 925 considera al Transporte como un servicio público.

ARTICULO 925.- "Para los efectos de este capítulo, se entiende por servicios públicos, los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpia, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los de gas, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación, cuando se refiere a artículos de primera necesidad, siempre que este último caso se afecte alguna rama completa del servicio".

Como podemos ver existe una problemática propia del Transporte, ya

que en algunos ordenamientos legales queda excluido el transporte, al no estar dentro de la clasificación de los servicios públicos, pero en otros ordenamientos legales si se le considera al transporte como un servicio público. de lo anterior, pues, nos queda la siguiente interrogante: ¿Es realmente el transporte, un servicio público?.

6.2. FORMULACION DE HIPOTESIS DE TRABAJO.

Como vemos en el tema anterior quedo sin respuesta la interrogante de que si ¿es realmente el Transporte, un servicio público?, en el presente tema y analizando la pregunta anterior, nos pueden surgir otras interrogantes más, como son las siguientes: ¿Porqué algunas leyes consideran el transporte como un servicio público y otras no?, ¿Qué tomó en cuenta el legislador al momento de considerar el transporte como un servicio público, en las leyes que así lo consideran? ¿Reune el transporte los elementos necesarios para poderlo considerar como un servicio público?

De todas estas interrogantes planteadas, es menester entrar en su estudio, para poder dejar perfectamente establecido el porqué el servicio público de transporte es considerado como tal, para que no haya lugar a dudar tal consideración, además de dar respuesta a las interrogantes y que no queden en el vacío.

Como se ha venido mencionando, desde el principio de la presente obra, el servicio público, es de naturaleza compleja, y no hay un concepto más

cambiante en la actualidad que el del servicio público, hasta los doctrinarios en la materia no se han podido poner de acuerdo, ahora en el tema que nos toca entrar para su estudio, más aún podemos decir que reviste su problemática propia lo relacionado con el transporte, si se le puede o no considerar como un servicio público, y en el caso de que se le llegara a tomar como tal, se debe dejar bien claro su planteamiento de el porqué se le considera.

Es también importante señalar que para entender al Transporte como un servicio público, se deben de tomar en cuenta varios aspectos, como es lo económico, lo político y lo social, y de esta forma podemos llegar a conocer la respuesta de la interrogante que se quedó en el vacío en el tema anterior del presente capítulo, y conocer las respuestas a las cuestiones planteadas en el tema actual.

6.3. COMPROBACION O DEMOSTRACION.

Llega el momento de disipar las interrogantes que quedaron planteadas en el presente capítulo, al dar la respuesta a estas interrogantes, tenemos que entrar al análisis de tres aspectos que nos sirvan para llegar a la solución de las preguntas y como se dijo, que queden perfectamente contestadas.

Estos tres aspectos nos daran una respuesta y llegaremos a entender el porqué es considerado el Transporte un servicio público; los aspectos que analizaremos son los siguientes, el aspecto económico; el aspecto político; y el

aspecto social. Una vez dicho lo anterior, entraremos al comentario de los tres aspectos.

6.3.1. ASPECTO ECONOMICO.

Para la presentación del Servicio Público de Transporte, debemos contar primeramente con unidades o vehículos que nos sirvan para poder trasladar de un lugar a otro ya sea personas o cosas, después debemos contar con elementos humanos que sirvan para tripular las unidades motrices, y que estas sean movidas para la trasladación de las personas o cosas, también debemos tener elementos humanos que sirvan para la planeación y conducción admistrativa de ese transporte.

Si tomamos en cuenta estos elementos que se mencionan, llegaremos a la conclusión que el transporte es complejo y para su prestación se requiere de lo económico, para poder solventar los gastos que se generan en su prestación.

Mencionaremos algunos de los gastos que se deben realizar para la prestación del servicio de Transporte; empecemos con el gasto de la compra de un vehículo para la prestación del servicio, el acondicionamiento del vehículo como es pintura, mecánicamente funcional, luego la contratación de una persona que conduzca la unidad motriz, pagarle su salario por concepto de su trabajo realizado, gasto en el combustible y mantenimiento del vehículo, dotarlo de un seguro del viajero o carga, así como de daños a tercero, en caso de accidente, pago de tenencias y derechos de placas y licencias; estos son algunos de los

conceptos en los que se tendrá que pagar para la prestación del servicio de transporte.

Una vez que se han mencionado esos gastos que cualquier particular debe solventar como prestador del servicio de transporte, si se le dejara que prestara libremente al particular el servicio, sin la intervención de ninguna autoridad que lo controle, el particular pondría su tarifa por las prestación de su servicio, y así controlar el mismo sus ganancias, es decir el particular ganaría lo que él quisiera, pero el Estado preocupado por el bien común de la colectividad, tuvo que intervenir en la prestación del servicio de transporte y así, para que de una manera menos costosa para la colectividad pudiera viajar y trasladarse de sus hogares a sus fuentes de trabajo, escuelas, etcétera, y pudieran llegar a tiempo, a un precio accesible y al alcance de toda la ciudadanía.

Ya con la intervención del Estado en la prestación del servicio de transporte, adquiere el servicio de transporte la categoría de público, al ser regulados por el derecho público, todos los actos que emanan de la autoridad, es decir, del Gobernante en su intervención y control del Transporte como beneficio colectivo.

6.3.2. ASPECTO POLITICO.

El transporte operativamente hablando, para que sea funcional y que la

intervención del Estado en el transporte sea adecuada, se requiere de que esa intervención sea dinámica, o sea, que el Estado al momento de intervenir en el control y funcionamiento del transporte debe conocer sobre la operación del mismo, entrar de lleno en el transporte, estar empapado de él, para que cuando dote al particular del servicio éste sea adecuado.

De tal manera que cuando el Estado crea el Servicio Público de Transporte, ve que es una necesidad de la colectividad, si bien es cierto que no es apremiante, pero si es importante en cuanto a su satisfacción, por eso el Estado empieza a regularlo, a través de su sagacidad en la dirección y manejo del mismos.

Pero como el Estado se da cuenta que la prestación del servicio, no es posible que lo preste por si solo, es cuando por medio de la concesión le da al particular la oportunidad de que preste el servicio de manera conjunta con el Estado.

Una vez que el Estado ha concesionado el Transporte, siente la necesidad de crear un ordenamiento que lo rija y controle, es cuando nace la Ley de Tránsito y Transporte, en la que el Estado será al Administrador directo del Transporte, y empieza a crear un organigrama de la estructura del transporte, en donde el Ejecutivo del Estado será el que controle directamente ese servicio, así mismo crea instituciones que se comprometen en la prestación del servicio, quienes a su vez hacen estudios para una mejor prestación del mismo, aprueban

los proyectos, empieza a aplicar los conocimientos de la funcionalidad del transporte, y es cuando podemos decir que el Estado de manera dinámica cuida y vigila la debida prestación del servicio público de transporte.

También el Estado compara la prestación del servicio público de transporte con otros Estados, para sacar lo mas valioso y aplicable de la prestación del servicio en esos Estados y tomarlo para el Estado nuestro, adecuando el Servicio a las zonas y regiones de nuestro Estado, para que la colectividad tenga la oportunidad de poder disfrutar de ese servicio.

6.3.3. ASPECTO SOCIAL.

Quando el Estado interviene en la prestación del Servicio Público de Transporte, no lo hace nada más para el beneficio de determinado estrato social, sino que su intervención es para que se beneficie al conjunto de individuos que se encuentran reunidos dentro de un mismo territorio, sin importar de quien se trate, claro que el núcleo de población más beneficiado siempre sera el estrato social bajo, es decir aquella población que económicamente no cuenta con algún medio de transporte que le permite desplazarse de un lugar a otro.

En la regulación del Transporte por parte del Estado, este último tiene que cuidar que cuando se ponga al servicio de la colectividad, no sea bastante costosos, sino que debe ser a un precio que pueda pagar el beneficiario del servicio de transporte, y que no venga a ocasionar un perjuicio en su economía familiar al pagar por este servicio.

Dentro de la dinámica del Estado que realiza para la prestación del servicio público de transporte, se encuentra el que el Estado debe realizar estudios sobre densidad de población, en los diferentes espacios geográficos donde haya asentamientos humanos, para poder dotar a esa gente, del transporte por el cual se desplace como ya se comento de sus trabajos, escuelas, hogares, etcétera, en la medida de que vaya creciendo la población.

También es importante recalcar que si el Estado no interviniera en la prestación del Servicio Público de Transporte, sería un caos para la sociedad en general, ya que no estaría supeditado el transporte a una ruta, a un horario, o una tarifa o bien a una reglamentación, afectando directamente a la clase más desprotegida y marginada, no iría el transporte a esas zonas de población, sin previo estudio socioeconómico se incrementarían las tarifas como pago por la prestación del servicio, en pocas palabras sería un desequilibrio social; pero el Estado preocupado por mantener la tranquilidad social, obteniendo el bien común y persiguiendolo en cada acto que realiza, por eso decidió intervenir y prestar de manera directa el Servicio Público de Transporte atendiendo las necesidades de la colectividad y proporcionando el transporte a lugares y sitios en donde se requiera y al alcance de todos.

Cuando la población rebasa a la capacidad del Estado para la prestación del servicio público de Transporte, y no tiene los medios económicos para prestar el servicio a la población que lo requiera, es cuando decide el Estado prestar este servicio a través de los particulares y da nacimiento la

figura jurídica denominada concesión, que es cuando el Estado no puede prestar un servicio público, le confiere la obligación de prestarlo al particular, que reúna los requisitos que señala la concesión, y de este modo pasa el Estado de prestador del servicio públicos de forma directa a prestador del servicio público de manera indirecta, quedando como Autoridad directora, controladora y reguladora del servicio público de transporte.

Con el nacimiento de la concesión, lo que el Estado busca es seguir con el bien común de sus gobernados y no dejarle de prestar el servicio de Transporte, confiriendole esa obligación al particular, para que por medio de ellos se preste el servicio, y no se creen problemas de índole social que a la postre afectan al Estado en su forma de gobierno.

6.4. TESIS, SOLUCIONES PROPUESTAS POR EL SUSTENTANTE.

Una vez que hemos analizado al transporte y que hemos llegado a considerarlo como un servicio público, es menester ahora plantear soluciones para una mejor prestación del servicio público de transporte, para lo cual señalare las siguientes.

6.4.1. LA MUNICIPALIZACION DEL TRANSPORTE.

Como todos sabemos el transporte en el Estado de Guanajuato, es regulado por la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, y en la que se menciona que el transporte será controlado por el Gobernador del Estado,

a través del Director General de Tránsito y Transporte, como podemos observar existe una centralización en el control y regulación del servicio público de transporte, servicio que es prestado en todos los municipios del Estado, y que para poder solucionar ese servicio, en cualquier problemática que tenga, es necesario viajar hasta la cabecera del Estado y ahí solucionar el problema, solución que en muchas de las veces no es la mas acertada, o no dan la solución al problema porque la persona que se encuentra al frente de la Institución no es del municipio de donde existe el problema del transporte, ahora bien, si se deja a los Municipios controlar y vigilar al transporte, se prestará de una manera más adecuada, solucionando los problemas de una forma más pronta y oportuna, sin que se llegue a los enfrentamientos de concesionarios, o de éstos con los beneficiarios del servicio, o bien con las Autoridades mismas reguladoras del transporte, como se ha venido dando el caso.

La forma que propongo para la prestación del Servicio Público de Transporte que sea a través del Municipio, es creando una Coordinadora del Transporte Municipal, la que tendrá entre muchas cosas, la adhesión de todos los transportistas del municipio, el estudio para la creación de nuevas rutas, el estudio para ver si es necesario solicitar al Ejecutivo del Estado nuevas concesiones, el estudio si es necesario del incremento de otros transportes que no sean de ruta fija, capacitación de operadores que trabajan en las unidades que presten el servicio de transporte, estudio para solicitar al Ejecutivo del Estado incrementos en las tarifas, la creación de talleres que permitirán el acondicionamiento y mantenimiento de las unidades motrices, control de quejas y

sugerencias del público en general, creación de un fideicomiso para la reposición de unidades viejas por nuevas, construcción de sanitarios públicos en terminales de rutas.

La Coordinadora del Transporte Municipal, estará integrada por el Presidente Municipal, como coordinador del transporte, por un subcoordinador del transporte, quien será nombrado por el Presidente Municipal, y los respectivos representantes de las sociedades o líneas del transporte del municipio, quienes de manera colegiada decidirán todo lo relativo al transporte municipal.

Como se puede ver con estos objetivos, la prestación del servicio público de Transporte por parte del Municipio, sería en mejores condiciones y beneficiaria a la colectividad que requiere del servicio público de transporte.

6.5. PROYECTO DE REGLAMENTO DE TRANSPORTE MUNICIPAL.

En el Estado de Guanajuato, la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, es el marco jurídico en que se encuentra inmersa la entidad en materia de tránsito y transporte, establece disposiciones generales tendientes a regular y ordenar el tránsito y el transporte en las vías públicas terrestres de jurisdicción estatal, haciéndose necesario se detallen las disposiciones a efecto de establecer los lineamientos concretos de aplicación de la ley.

En materia de Transporte municipal, es indispensable contar con un instrumento legal que permita la exacta observancia de la misma, determinando la normatividad específica que regule cualquier conducta relativa, buscando satisfacer los intereses de la ciudadanía en esta área.

Atendiendo a lo anterior, se ha elaborado el presente "REGLAMENTO DE TRANSPORTE MUNICIPAL", mismo que se compone de la siguiente forma:

CAPITULO 1.- DISPOSICIONES GENERALES DEL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE MUNICIPAL.

ARTICULO 1.- El presente reglamento establece las normas reguladoras del servicio público de transporte de personas. Sus disposiciones son de orden público e interés general.

ARTICULO 2.- Los concesionarios, permisionarios y usuarios del servicio público de transporte municipal, están sujetos a la disposición de la ley, de este reglamento y a que las normas técnicas que de él se deriven.

ARTICULO 3.- Corresponde a las autoridades de tránsito y transporte estatales y municipales, dentro de sus respectivas esferas de competencia, cumplir y hacer cumplir las disposiciones del presente reglamento, así como todas aquellas normas técnicas y convenios de colaboración administrativa que se deriven de las previsiones del mismo y de la ley.

Las normas técnicas y los convenios de colaboración administrativa a que se hace referencia, deberán ser publicados en el periódico oficial del gobierno del Estado para su debido cumplimiento.

CAPITULO II.- DE LAS AUTORIDADES DE TRANSPORTE MUNICIPAL.

ARTICULO 4.- Son autoridades municipales en materia de transporte:

I.- Los Ayuntamientos Municipales.

II.- Los Presidentes Municipales.

III.- El titular de la dependencia u organismo encargado a nivel municipal, del transporte.

IV.- Los elementos de la citada dependencia que están facultados para hacer cumplir las disposiciones aplicables en la materia dentro de la jurisdicción que les corresponde.

V.- La Dirección de vialidad municipal, y los elementos de la citada dependencia.

CAPITULO III.- DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES DEL TRANSPORTE MUNICIPAL.

ARTICULO 5.- Son atribuciones del Presidente Municipal, nombrar al

Director General del Transporte Municipal, así como dictar todas las medidas que estime necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos de la Ley y sus reglamentos en materia de transporte.

ARTICULO 6.- La Dirección General de Transporte es una dependencia del Poder Ejecutivo Municipal, forma parte orgánica del Ayuntamiento Municipal y tiene a su cargo la aplicación y el cumplimiento de este Reglamento, así como de las demás disposiciones que tome en la materia el Presidente Municipal.

ARTICULO 7.- Son facultades y obligaciones del Director General de Transporte Municipal, las siguientes:

I.- Cumplir y hacer cumplir el presente reglamento, así como los decretos, acuerdos y demás disposiciones dictadas sobre la materia.

II.- Proponer al presidente Municipal, las medidas que considere necesarias para optimizar el Transporte en el Municipio.

III.- Imponer, reducir y cancelar las sanciones que resulten aplicables a los infractores de este reglamento, efectuando, en caso de que procedan, la consignación de los mismos ante las autoridades competentes.

IV.- Dictar todas las medidas relativas al nombramiento cese o remoción de los servidores públicos adscritos a la Dirección General de Transporte, previo acuerdo con el Presidente Municipal, ajustándose, por lo que se refiere al personal de otros niveles.

V.- Proponer al Presidente Municipal los sistemas de escalafón, estímulos y recompensas al personal que forme parte de la dependencia, con el objeto de lograr un mayor profesionalismo y motivar a dichos elementos.

VI.- Actuar como árbitro y mediador en los conflictos que se susciten entre los concesionarios o permisionarios del transporte público, cuando existan fundamentos legales para ello los involucrados lo soliciten formalmente, en la inteligencia de que en todo caso, de no llegar a un acuerdo concertado, se actuará con estricto apego a Derecho.

VII.- Cuidar que se encuentren permanentemente actualizados todos los registros, archivos y controles de la dependencia a su cargo, a fin de que se expidan oportunamente los documentos y demás dispositivos correspondientes a vehículos y conductores.

VIII.- Vigilar el cumplimiento de las condiciones que establezcan las concesiones y permisos, y tramitar en su caso, la revocación que proceda.

IX.- Las demás que establece este reglamento, y la Ley de Tránsito y Transporte del Estado.

ARTICULO 8.- Los elementos de la Dirección General de Transporte Municipal, tiene a su cargo todo lo relativo al ámbito del Transporte en su jurisdicción, con el fin de conservar el orden, asegurar la tranquilidad pública y cuidar que se cumplan y apliquen las disposiciones de este reglamento, y están

facultados para conocer de las transgresiones que cometan los conductores de vehículos y otras personas a este reglamento, debiendo, en consecuencia, hacer constar las infracciones en que incurran para efecto de la aplicación de la sanción que proceda.

CAPITULO IV.- DE LAS CONCESIONES.

ARTICULO 9.- Corresponde al Ejecutivo del Estado el otorgamiento de las Concesiones y permisos, para la prestación del Servicio Público de Transporte, en el Estado de Guanajuato.

ARTICULO 10.- Entratandose de las concesiones y permisos para la prestación del servicio público de transporte, será aplicable al marco jurídico de la Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato y su Reglamento; sujetandose a estos ordenamientos, y de conformidad con el procedimiento a que hacen referencia, cuando se trate de una concesión o permiso para prestar el servicio público de transporte.

ARTICULO 11.- Corresponde al Presidente Municipal, previo el estudio del caso, solicitar al Ejecutivo del Estado, la expedición u otorgamiento de nuevas concesiones o permisos para la prestación del servicio público de transporte en el municipio.

CAPITULO V.- DEL CONTROL DE LOS CONDUCTORES.

ARTICULO 12.- La Dirección General de Transporte Municipal, tendrá un padrón de conductores y propietarios de los vehículos destinados al servicio público de transporte, el que contendrá nombres, domicilios, vehículo a su cargo, número del vehículo, número de placas o en su caso número de permiso, empresa o sociedad en la que trabaja, esto con la finalidad para una pronta búsqueda y localización de los conductores.

ARTICULO 13.- Los conductores destinados a la prestación del servicio público de transporte están obligados a tratar con educación y cortesía al público usuario.

CAPITULO VI.- DE LOS CURSOS DE CAPACITACION PARA LOS CONDUCTORES.

ARTICULO 14.- Los conductores de las unidades deberán capacitarse de modo permanente y asistir a los cursos que las Autoridades correspondientes o sus empresas determinen.

ARTICULO 15.- El curso de capacitación a operadores del servicio público de transporte impartido por la dirección General de Transporte Municipal, deberá contener.

I.- Las siguientes asignaturas:

- a).- Conocimiento General de la Ley y sus Reglamentos;
- b).- Primeros Auxilios;

c).- Conocimientos básicos de mecánica automotriz;

d).- Relaciones humanas; y

e).- Manejo a la defensiva.

Al final del curso se les entrega un tarjetón de identidad renovable, expedido por la dirección con una vigencia de 3 tres años, el cual debe permanecer siempre en un lugar visible de la unidad, conteniendo los siguientes datos:

a).- Fotografía reciente del operador;

b).- Nombre completo y domicilio;

c).- Número telefónico de la Dirección para recibir quejas del público usuario;

d).- Fecha de expedición y vencimiento;

e).- Firma del Director;

f).- Registro Municipal de Conductores; y,

g).- Sello y firma de la persona que emitió el tarjetón.

CAPITULO VII.- DE LAS OBLIGACIONES DE LOS CONCESIONARIOS Y PERMISIONARIOS DEL TRANSPORTE PUBLICO.

ARTICULO 16.- Los concesionarios, permisionarios y conductores en su caso están obligados:

I.- A prestar el servicio público de que se trate y entregar como contraprestación a la tarifa, boleto al usuario;

II.- A cumplir con los horarios, rutas, itinerarios, tarifas y demás características aprobadas;

III.- A emplear personal competente que reúna los requisitos de preparación y eficacia necesarios para desarrollar la actividad propia del área de trabajo que le corresponde;

IV.- Uniformar a los operadores (choferes);

V.- Enviar a sus choferes al curso de capacitación que al efecto lleve acabo la dirección;

VI.- A obligar a sus choferes a colocar en un lugar visible el tarjetón de identificación que otorga la Dirección;

VII.- A mantener los vehículos y terminales públicas destinados al servicio en condiciones óptimas de operación, seguridad e higiene, y a efectuar el mantenimiento o la reposición de los mismos cuando proceda de acuerdo con el dictamen que emitan las autoridades del Transporte;

VIII.-A exigir que su personal de el trato correcto que se debe a los usuarios;

IX.- Permitir que las autoridades competentes, lleven a cabo la inspección de las unidades de transporte, así como de las instalaciones y documentos relacionados con el servicio;

X.- Solicitar por escrito de la Dirección la autorización para llevar a cabo las modificaciones, cambios o alteraciones que deseen hacer a sus unidades;

XI.- Abstenerse de realizar cualquier acto de competencia desleal.

XII.- Abstenerse de realizar bloqueos al tránsito vehicular en zonas urbanas y en carreteras de jurisdicción estatal;

XIII.-A rendir ante la Dirección o las autoridades de transporte que ésta determine y de acuerdo con los requisitos que establezca al efecto la propia dirección, un informe anual de los elementos materiales, humanos y de organización de que disponga para la prestación del servicio, incluyendo los cambios efectuados en los cuadros directivos de las sociedades, asimismo, se requiere señalar los datos relativos a la oferta y la demanda del servicio.

CAPITULO VIII.- DE LAS TARIFAS.

ARTICULO 17.- El establecimiento oficial de las tarifas y sus elementos de aplicación corresponde al Ejecutivo del Estado.

ARTICULO 18.- La Dirección General de Transporte Municipal, previo a un estudio técnico, solicitarán por conducto del Presidente Municipal, al Ejecutivo del Estado el incremento a las tarifas del servicio público de transporte.

CAPITULO IX.- DEL BANCO DE DATOS DEL SERVICIO PUBLICO.

ARTICULO 19.- El banco de datos del transporte es un instrumento de almacenamiento, control y seguimiento de todos aquellos aspectos relativos al transporte.

ARTICULO 20.- Es obligación de la Dirección integrar la información relativa sobre el transporte público.

ARTICULO 21.- La Dirección utilizará los medios idóneos de informática para garantizar que exista un control de los asuntos derivados del transporte, tales como:

- I.- Red de rutas;
- II.- Control de horarios;
- III.- Control tarifario;
- IV.- Control de las pólizas de seguros de cobertura amplia del servicio público;
- V.- Parque vehicular por modelos para renovación;
- VI.- Registro de revisiones mecánicas y ecológicas;

VII.- Control de permisos;

VIII.- Registro de operadores en general;

IX.- Control de concesiones;

X.- Control de infracciones propias del servicio público; y,

XI.- Información diversa que establezca en función de los programas fijados por la dirección.

ARTICULO 22.- El Banco de datos deberá estar integrado por la información proveniente de la Dirección, la Secretaría de Planeación y Finanzas y los Ayuntamientos, quienes deberán proporcionar la información que les sea requerida.

CAPITULO X.- DE LAS SANCIONES.

ARTICULO 23.- Independientemente de las sanciones a que se hagan acreedores los concesionarios del transporte público y los operadores de sus unidades, por violación a las normas de tránsito que señala la Ley de Tránsito y Transporte del Estado y su Reglamento, los transportistas del Municipio serán objeto de las sanciones que procedan por no sujetarse a las disposiciones relacionadas directamente con la prestación del servicio y que se especifican en este Reglamento, el título concesión respectivo y las disposiciones que tome sobre el particular el Presidente Municipal, en ejercicio de las facultades que le corresponden.

ARTICULO 24.- Las sanciones a que se hace referencia en el artículo anterior podrán consistir en:

- I.- Sanciones económicas;
- II.- Suspensión de derechos;
- III.- Retiro y aseguramiento de vehículos;
- IV.- Revocación de concesiones y permisos.

ARTICULO 25.- Cuando un vehículo sea sorprendido prestando cualquiera de los tipos de servicio público de transporte, que requieren de concesión o permiso eventual, será retirado de la vía pública y remitido a un depósito. En caso de utilizar en la carrocería colores, números económicos y cualquier otra característica propia de los vehículos autorizados, se procederá a despintarlos, debiendo el infractor cubrir la totalidad de los gastos que se originen por estas acciones, sin perjuicio de cubrir las multas que procedan.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Podemos decir que el servicio público, es aquella actividad que presta de manera uniforme, regular, general, ya sea el Estado, a través de él mismo, o a través de los particulares quienes tendrán capacidad jurídica, técnica y financiera, una actividad tendiente a satisfacer necesidades de interés general que vayan encaminadas a las satisfacciones fundamentales de una mejor vida en común en la sociedad.

SEGUNDA.- Cabe señalar que el servicio público será prestado por el Estado, por lo cual al ser una actividad que el Estado realiza, sus actos jurídicos serán regulados por el Derecho Público, pero es de mencionar que una vez que el Estado concesiona algún servicio público, podríamos decir que será aplicable el Derecho Privado, pero debemos concluir que el Servicio Público su regulación jurídica será fundamentalmente de Derecho Público, y excepcionalmente de Derecho Privado cuando se concesione.

TERCERA.- De la conclusión anterior podríamos decir para que únicamente la regulación sea del Orden de Derecho Público, sería necesario hacer un código o Ley especial de los servicios públicos; llámese así al Catálogo jurídico que contendría toda la normatividad relacionada con los servicios públicos, especificando la forma de prestación de ellos, los servicios públicos que se pueden concesionar, requisitos para ello, causas de terminación de la explotación de los servicios cuando se hayan concesionado, requisitos para que

opere la concesión de los servicios públicos, además de contener la competencia de la autoridad, que deberá conocer de los conflictos del servicio público, y en este caso la aplicación del derecho público, al entrar en vigor el Código o Ley Especial de los Servicios Públicos, que sería el marco jurídico concreto de aplicación.

CUARTA.- Es de notarse que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, La Constitución de los Estados, en especial la del Estado de Guanajuato, la Ley Federal de Trabajo, por citar algunos ordenamientos legales enumeran los servicios públicos de una forma limitativa por ser casuísticamente, es menester que sufran adiciones las dos primeras Leyes fundamentales, agregando Servicios Públicos que en leyes secundarias son considerados como tales, incluyendo primeramente el concepto de los que es un servicio público, y una vez hecha la adición, no estar, en que una ley puede ser inconstitucional al contemplar un servicio público, que no esta dentro de los señalados por la Constitución General de la República, así al querer hacer el Código o Ley Especial de los Servicios Públicos y esta sera Constitucional.

QUINTA.- La noción del servicio Público, no debe entenderse por que la prestación de la actividad sea al público, porque se caería en el absurdo de que toda la actividad en la que solicite indiscriminadamente el público, será un servicio público, por el interés del Estado de prestar una actividad que trate de satisfacer las necesidades colectivas de la sociedad y que tiendan esas necesidades a un beneficio en común, tomando en consideración circunstancias

tales como económicas, geográficas o sociales; y que ese servicio debe de ser directamente prestado por el Estado, para que tenga el carácter de público, aunque independientemente el Estado pueda concesionar ese servicio que presta, pero como ya expusimos, será un acto jurídico del Estado la otorgación de la Concesión y seguirá siendo un servicio público aunque esté concesionado.

SEXTA.- No necesariamente la prestación del servicio público por el Estado será la mejor forma de prestarlo, ya que en algunas ocasiones el Estado como prestador del servicio público, no lo presta de manera adecuada y a un precio bajo, o simplemente no puede prestar el servicio público, por eso es que el Estado Concesiona los servicios públicos, y es cuando el particular que posea la capacidad jurídica para prestarlo, se le concesiona la prestación del servicio público, pero se toma en consideración al momento de decir que particular va a explotar el servicio público, su capacidad técnica y financiera, previa publicación de la convocatoria en el periódico oficial del otorgamiento de la concesión; analizando por parte del Estado que particular llenó los requisitos exigidos por la Ley, además de que ofrezca mejores beneficios para la colectividad al momento de prestar el servicio público.

Para sostener lo anteriormente expuesto, podemos ejemplificar con el servicio público de Limpia y recolección de basura, el cual una vez lanzada la convocatoria, mediante publicación en el periódico oficial, los particulares que quieran y reúnan los requisitos, al tener capacidad jurídica, es decir que tenga facultades para contratar y de obligarse, competirá mediante subasta

pública. De los elementos que entrarán y se tomarán en consideración de los particulares podrán ser: que el particular al prestar el servicio le dé al usuario una utilidad, esto es que el usuario al momento de tener su basura la separe en reciclable, biodegradable y no desagradable, y la pueda vender por kilos al prestador del servicio, y con esto se favorezca al usuario, al recibir un lucro de lo que tira o desperdicia. Concluyendo, que el Estado tome en consideración al momento de otorgar la concesión de los servicios públicos, el beneficio colectivo y que persiga siempre el bien común y que no concesiones los servicios públicos nadamás por concesionarios.

SEPTIMA.- Es importante para la prestación de los servicios públicos se realice de manera más eficaz, cuando el propio Estado no los pueda prestar, o que no quiera concesionar los servicios públicos, se creen organismos o empresas de participación estatal, paraestatales o paramunicipales, en las que el particular tendrá participación, pero la dirección será a cargo del Estado; en su prestación consideramos, para que no sean una carga para el Estado, los servicios públicos, sería necesario que se crearan fideicomisos públicos, en los que el Estado tendría la opción de recapitalizar su erario, y de esta manera no fuera otra carga más para el contribuyente, el cobro de más impuestos para la prestación de los servicios públicos; con la creación de los fideicomisos podríamos manifestar que el usuario o el particular que hace uso de los servicios públicos tendrían un beneficio por ser estos prestados a un costo más accesible, por otro lado el Estado no perseguirá un lucro sino únicamente, que fuera rentable para sufragar los gastos invertidos y de mantenimiento y

reposición de los servicios públicos.

OCTAVA.- El servicio público estará contemplado dentro del Derecho Administrativo (derecho público), porque advertiremos que el Estado tiene como actividades diferentes fines, los cuales decimos que son de doble naturaleza, los que serán fines universales y fines particulares, y dentro de los primeros mencionamos que debe obtener la consecución de un bien común y la protección de la persona humana. Los segundos pueden ser diversos, dependiendo de varios factores, como es espacio geográfico, las necesidades de los hombres y el conjunto de estos fines nos darán el bien común; como la satisfacción de estos fines puede ser a través del Estado, que los de directamente o que a través de un particular preste los fines, es cuando entra el Servicio Público, que no viene a ser otra cosa que la actividad que debe de desempeñar el Estado para satisfacer las necesidades del hombre a través de actividades concretas, que pueden ser de orden vital o accesorias, atendiendo la necesidad que se trate de satisfacer.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F., 1988.
- 2.- BREÑA Garduño Francisco, Ley Federal del Trabajo Comentada y Concordada, Segunda Edición, Edit. Harla, México, D.F., 1988.
- 3.- DE PINA Rafael, Diccionario de Derecho, Edit. Porrúa, S.A., México D.F. 1985.
- 4.- FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1989.
- 5.- GARCIA Maynez Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Edit. Porrúa, S.A., México 1984.
- 6.- MARTINEZ Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, Primer Curso, Edit. Harla, México, D.F. 1976.
- 7.- MOTO Salazar Efrain, Elementos de Derecho, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1979.
- 8.- OLVERA Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1976.
- 9.- PORRUA Pérez Francisco, Teoría del Estado, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1987.
- 10.- SERRA Rojas Andres, Derecho Administrativo, Tomo I, Edit. Porrúa, S.A., México D.F., 1981.
- 11.- TRUEBA Urbina Alberto, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Edit. Porrúa, S.A., México D.F. 1993.

II.- LEYES Y CODIGOS.

- 1.- CONSTITUCION Política de los Estados Unidos Mexicanos, 103ª Edición, Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1984.
- 2.- Ley Organica de los Municipios de Guanajuato, Edit. Pliant Minerva, León, Gto. 1990.
- 3.- Ley de Tránsito y Transporte del Estado de Guanajuato, Compilación de Leyes del Estado de Guanajuato, Tom. III Guanajuato, Gto. 1984. Talleres Gráficos del Estado de Guanajuato.
- 4.- GUIZA Alday Francisco Javier, Código de Procedimientos Penales para el Estado de Guanajuato, Ediciones Atenas, Celaya, Gto. 1993.
- 5.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Guanajuato, Gto. 1993.
- 6.- Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Guanajuato Talleres Gráficos del Estado de Guanajuato.