

ATRIBUCIONES, FUNCIÓN PÚBLICA, SERVICIO PÚBLICO Y MUNICIPIO

DANIEL MÁRQUEZ

SUMARIO: I. Actividad del Estado, atribución y servicio público; II. El municipio y la técnica del servicio público; III. Actividad municipal y función pública; IV. Superación de una ideología; V. Bibliografía.

I. ACTIVIDAD DEL ESTADO, ATRIBUCIÓN Y SERVICIO PÚBLICO

En el derecho administrativo mexicano la teoría de la atribución cuenta con gran prestigio. Esa doctrina de la atribución en el ámbito del derecho administrativo, de gran prestigio en México, destaca que: El Derecho Administrativo es la rama del derecho público que se realiza en forma de actividad administrativa. También sostiene que la actividad del estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. Destaca que esas atribuciones obedecen a la necesidad de crear jurídicamente medios adecuados para alcanzar fines estatales.¹

La teoría afirma que las atribuciones son: a) de mando, de policía o coacción que comprenden los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y la seguridad, salubridad y orden públicos; b) para regular las actividades de los particulares; c) para crear servicios públicos;

¹ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 39ª ed., rev. y act. Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999, p.13.

AIDA - OPERA PRIMA DE DERECHO ADMINISTRATIVO - OPUS No. 15

y d) para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del pueblo.²

Al delimitar los criterios para dar el fundamento y señalar el campo de aplicación del derecho administrativo, la teoría destaca las ideas de soberanía o poder público, que distingue entre actos de autoridad y actos de gestión; la teoría del servicio público; y la propia teoría de la atribución.³

En este sentido, atendiendo a que se nos convoca a disertar sobre “servicios públicos municipales”, destacaremos algunas ideas vinculadas al “servicio público” como las desarrolla la teoría de la atribución, estimando que es un criterio para decantar el ámbito de aplicación del derecho administrativo, lo que implica realizar un análisis de orden doctrinal.

En este contexto, la teoría de la atribución sostiene que para sustituir el criterio de soberanía y poder público, un sector importante pero limitado de la doctrina francesa colocó la noción de “servicio público” como fundamento, justificación y límite de la existencia del derecho administrativo.⁴ Por lo anterior plasma de manera sintética las ideas de la “escuela francesa del servicio público”, en particular los desarrollos de León Duguit, Gastón Jézé y Roger Bonnard, en los términos siguientes:

Duguit al adoptar el criterio del servicio público lo hace porque como él mismo lo indica, con ello expresa su idea fundamental de negar los supuestos derechos de soberanía y poder público y de afirmar que lo único que existe en el Estado son individuos gobernantes con deberes de servir la causa de la solidaridad social.

Para él el servicio público se define como “toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado,

2 Ibidem, p. 15.

3 Ibidem; pp. 20 y ss.

4 Ibidem, p. 21.

regulado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la independencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención de la fuerza gubernamental”.

Jéze, que considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo, sostiene que asentar que en una hipótesis determinada hay servicio público equivale a decir “que para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo insuperable de orden jurídico pueda oponerse”.

Finalmente, Bonnard que según él mismo lo dice, ha elaborado su obra de derecho administrativo con “las mismas tendencias y la misma mentalidad” que se encuentra en las obras de Duguit y de Jéze, afirma que “los servicios públicos son organizaciones que forman la estructura misma del Estado”. “El estado se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos”.⁵

Del examen de las definiciones mencionadas, en la parte crítica, la teoría de la atribución sostiene que no existe un mismo concepto de servicio público, pues para Duguit es la actividad ejercitada por el Estado, para Jéze la característica se encuentra en el régimen jurídico aplicable a esa actividad y para Bonnard, es el medio, o sea la organización que realiza esa actividad.⁶

5 Ibidem, pp. 21 y ss.

6 Ibidem, p. 22.

Continuando con la crítica a la “escuela del servicio público”, la teoría de la atribución, en voz de Gabino Fraga, sostiene que el servicio público no abarca toda la actividad del Estado, porque se pueden distinguir dos maneras de realizar la actividad del Estado: 1. Dando órdenes y 2. Prestando servicios. Actividades que no son fácilmente confundibles ni pueden ser comprendidas en una sola denominación. Según la teoría de la atribución la actividad de dar órdenes provoca principalmente problemas de carácter legal; en cambio, la prestación de servicios suscita fundamentalmente problemas de economía y de eficiencia, el dar órdenes puede ser discontinua, en cambio el servicio público es esencialmente regular y continua, por lo que cada una de ellas requiere un régimen jurídico especial diferente.⁷

También, afirma que existen servicios públicos a cargo del Estado, pero que no toda la actividad del Estado puede llamarse servicio público, porque además, existen servicios públicos manejados por particulares. Señala que la actual doctrina francesa considera que en realidad la acción administrativa se efectúa no solo por medio del servicio público cuyo procedimiento normal es la prestación, sino también por medidas de policía cuyo procedimiento también normal es el mandato, la orden, la prescripción, y por medio de una gestión privada que se caracteriza porque ella no tiene la preocupación de satisfacer las necesidades del público sino de administrar su patrimonio con un fin puramente pecuniario. Por lo que concluye que la doctrina del servicio público como noción única para fundar la existencia del derecho administrativo es inadmisibles.⁸

7 Ibidem, pp. 22-23.

8 Ibidem, p. 23.

Así, Gabino Fraga sostiene que el concepto de atribución puede y debe servir de base para la sistematización del derecho administrativo. Destaca que ese concepto compagina las nociones de poder y servicio público. Por lo que sostiene que el concepto de atribución comprende el contenido de la actividad del Estado; que es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función, por su parte, se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones.⁹

Una vez realizada la exposición de la teoría de la atribución y su crítica a la escuela del servicio público, debemos mencionar que a pesar del intento de conciliar los conceptos de “función pública” y “servicio público”, en la teoría de la atribución existe una tensión no resuelta entre las nociones de “servicio público” y “función pública” que permea al llamado “derecho administrativo”.

La tensión obedece a tres cuestiones no resueltas: a) el carácter jurídico de las actividades del Estado nominadas como “función pública” y servicio público”, lo que significa que ambas tienen un núcleo normativo común representado por la constitución y la ley, por lo que no se explica que una misma actividad jurídica ejercida por el mismo sujeto con los mismos instrumentos normativos, reciba denominaciones distintas; b) que en la “función pública” existen actos prestacionales de orden económico (ejemplo las acciones relacionadas con la entrega de víveres en caso de desastre) y en el servicio público existen actos de autoridad (ejemplo el corte del suministro de luz o agua potable en caso de falta de cobro); y c) la función pública la ejercen autoridades públicas con una intencionalidad política vinculada al

9 Ibidem, pp. 23-26.

bien común, los servicios públicos, aunque se encomienden a particulares, también tienen una intencionalidad política vinculada al bien común (el caso mencionado del suministro de luz o agua potable).

Por lo anterior en el presente trabajo, con una visión crítica y propositiva, intentaremos establecer los nexos entre las nociones de atribuciones, función pública y servicio público, con el operador jurídico municipal, para mostrar la manera de superar las tensiones que advertimos.

II. EL MUNICIPIO Y LA TÉCNICA DEL SERVICIO PÚBLICO

Jorge Fernández Ruiz destaca que el municipio es producto ineludible del sentido gregario de la humanidad y lo entiende como la personificación jurídica de un grupo social interrelacionado por razones de vencidad permanente en un territorio dado, con un gobierno autónomo propio; sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de los servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y las demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.¹⁰

Las delimitaciones mencionadas intentan equilibrar los aspectos sociológico, jurídico, territorial y administrativo del municipio con sus fines: el orden público, los servicios públicos, y demás actividades socio-económicas para satisfacer las necesidades elementales de carácter

¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge, Seguridad pública municipal, México, FUNDAP-CSSCJN-ILJ-Municipio Ezequiel Montes, Querétaro-Grupo ASPE, 2003, pp. 37-38.

general de los vecindados en el territorio del municipio.

En su fórmula sacramental el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) destaca que los Estados adoptan en su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y que la base de su división territorial, de su organización política y administrativa es el municipio libre. Lo que puede conciliarse con la definición de Jorge Fernández Ruiz.

En la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se asigna competencia a los municipios para ocuparse de “las funciones y servicios públicos” de: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; e, i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Además, de manera correcta en mi opinión, en la fracción III que se comenta se destaca que sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Lo que implica la sujeción de las funciones públicas municipales y la prestación de los servicios públicos a su cargo a las disposiciones constitucionales y legales, lo que refrenda la necesidad de que las

actividades de autoridad en ese ámbito se sujeten al derecho.

Sobre estas situaciones el Poder Judicial de la Federación, en la Controversia Constitucional 104/2003 promovida por el Municipio de Aguascalientes, Estado de Aguascalientes, resuelta el 11 de julio de 2005, se pronunció en el siguiente sentido: A fin de salvaguardar el ámbito competencial del Municipio y hacer posible la transferencia al Estado de la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función pública municipal, el inciso d) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe interpretarse en el sentido de que cuando no exista convenio entre una entidad federativa y sus Municipios, el Ayuntamiento, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá solicitar a la legislatura que el Gobierno Estatal asuma la función o servicio público de que se trate, debiendo la legislatura emitir las normas que regulen los términos de la referida asunción, así como el dictamen que califique la imposibilidad del ejercicio de la función o de la prestación del servicio por parte del Ayuntamiento.¹¹

En la tesis 2a./J. 83/2008, derivada de la Contradicción de tesis 269/2007-SS, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materia

11 Tesis: P./J. 25/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 175761, Pleno, Tomo XXIII, Febrero de 2006, Pág. 1538, Jurisprudencia (Constitucional), rubro: Rubro: Servicios públicos y funciones municipales. Para que su prestación o ejercicio sean transferidos al gobierno del estado, debe existir solicitud previa del ayuntamiento, aprobada cuando menos por la mayoría calificada de las dos terceras partes de sus integrantes (interpretación del artículo 115, fracción ii, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Administrativa del Sexto Circuito de 23 de abril de 2008, se destaca: la regulación aprobada por un Ayuntamiento para regir un servicio público diverso a los enunciados en los incisos a) al h) de la referida fracción III cumplirá con la garantía de fundamentación siempre y cuando la Legislatura respectiva haya determinado que ese preciso servicio es de la competencia del Municipio correspondiente.¹²

Como se advierte, se entiende que existe un ámbito competencial asignado constitucionalmente al municipio; que en ese ámbito competencial puede ejercer funciones públicas y prestar servicios públicos; que para que alguien distinto del municipio preste servicios públicos es necesario: a) una determinación legislativa local, b) un dictamen de imposibilidad, c) que se determine que el servicio público es de competencia municipal, y d) que no exista convenio de coordinación.

A este diseño legal, sin mucho pensarlo, se podrían hacer tres clases de crítica. Un problema inicial, quizá el más trascendente, se desprende de la tensión normativa que se advierte entre el párrafo primero del artículo 115 y su fracción II párrafo segundo, ambos de la CPEUM, porque en el diseño constitucional, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado, lo que implica que al municipio se le asigna “autonomía” territorial,

12 Tesis: 2a./J. 83/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, 169602, Segunda Sala, Tomo XXVII, Mayo de 2008, Pág. 183, Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa), rubro: Servicios públicos municipales. Las disposiciones generales aprobadas por un ayuntamiento para regularlos cumplen con la garantía de fundamentación cuando el servicio respectivo, diverso a los previstos en los incisos a) al h) de la fracción iii del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es determinado por la legislatura relativa como competencia del municipio correspondiente.

o sea, que es una de las competencias geográficas que establece el orden jurídico mexicano, además cuenta “autonomía” acotada legalmente para la toma de decisiones públicas y “autonomía” de gestión directa en materia de servicios públicos.

Sin embargo, esa “autonomía” municipal se sujeta a las leyes que en materia municipal expidan las legislaturas de los Estados, lo que implica que en realidad el municipio carece de autonomía, puesto que la instancia normativa para el territorio municipal es la legislatura local. Lo anterior contradice el diseño constitucional de un municipio que es la base de la “división territorial, de la organización política y administrativa” de los Estados.

En este contexto la normatividad secundaria que emiten los municipios (bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general) que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, están acotados por el contenido de las leyes que emanan de los congresos locales. Lo que significa, en rigor jurídico, que los municipios sólo tienen la facultad reglamentaria y de gestión operativa en materia de servicios públicos, pero carecen de la potestad normativa, porque esta última se encuentra reservada a las legislaturas locales.

Los otros dos problemas impactan en la seguridad jurídica, el primero porque se mezclan los conceptos de “funciones públicas” y “servicios públicos”, lo que impide a los gobernados de las circunscripciones municipales, saber cuándo están en presencia de “actos de autoridad” y cuando ante actos del Estado de carácter prestacional o de

particulares¹³.

Otra cuestión es el inciso i) de la fracción III del artículo 115 de la CPEUM, que vincula a las “funciones públicas” y a los “servicios públicos” a los podríamos denominar “asignados” o determinados, con las condiciones territoriales, socioeconómicas, administrativas y financieras de los municipios, como se destacó también en las tesis antes mencionadas. En este caso el problema sustancial radica en la tensión entre el entorno del ejercicio de actividades públicas o prestacionales del municipio y la seguridad jurídica. No basta que exista una asignación directa de una competencia constitucional, en los hechos se permite al municipio renunciar a ella.

El problema de las relaciones entre los órdenes jurídicos estatal y municipal va en vías de solución a través de los precedentes jurisdiccionales. En una jurisprudencia emanada de la Controversia constitucional 18/2008, promovida por el Municipio de Zacatepec de Hidalgo, Estado de Morelos, resuelta el 18 de enero de 2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó: El principio que rige las relaciones entre los reglamentos municipales y las leyes en materia municipal, en términos de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el de competencia y no el de jerarquía. Ello implica que los reglamentos municipales sobre servicios públicos -al igual que, como se subrayó al resolver

¹³ Aunque actualmente con la reforma en materia de amparo, se potencia la dificultad, porque en términos del artículo 1º, párrafo final, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley.

la controversia 146/2006, sucede también con los reglamentos sobre organización municipal-, no derivan su validez de las normas estatales (ni de las federales) sino que la validez de ambos tipos de normas procede directa y exclusivamente de la Constitución. Lo anterior implica que los límites de contenido que dichos reglamentos deben respetar son los que provienen de la interpretación de las fracciones II y III del artículo 115 constitucional, cuya extensión, en los casos en que ello resulte litigioso, definirá la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no la voluntad ilimitada o discrecional de las Legislaturas Estatales al emitir las leyes estatales en materia municipal, porque se trata de un esquema en cuyo contexto un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino que cada uno tiene las atribuciones que le han sido constitucionalmente conferidas. Esto es, la Constitución, en el ámbito referido, atribuye la potestad de emitir la regulación sobre los distintos campos materiales a entes u órganos de gobierno distintos, horizontalmente dispuestos bajo su protección.¹⁴

Lo anterior implica que, aunque se reconoce que la legislación que emana de los cabildos son “reglamentos”, con lo que se refrenda la idea de que la competencia para legislar en el ámbito municipal la ejerce la legislatura local, también se acepta que los ordenamientos jurídicos municipales sobre servicios públicos y organización administrativa tiene como fuente a la constitución, con lo anterior se acepta que la legislación en estas materia

¹⁴ Tesis: P./J. 43/2011 (9a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, 160766, Pleno, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 1, Pág. 301, Jurisprudencia (Constitucional), rubro: Reglamentos municipales de servicios públicos. Su relación con las leyes estatales en materia municipal se rige por el principio de competencia y no por el de jerarquía.

constituyen leyes municipales en sentido real, lo que se refrenda con la negativa a subordinarlos jerárquicamente a la legislación estatal.

Pero, más allá de los argumentos de la teoría de la atribución sobre la escuela francesa de los servicios públicos, ¿cómo se puede mostrar la tensión entre servicio público y función pública en el ámbito municipal? En nuestra opinión acudiendo a la profundidad del pensamiento de la propia Escuela de Burdeos, la construcción jurisprudencial francesa vinculada con ella y el intento vano de superar la noción de función pública.

En este contexto, León Duguit destaca que las tradicionales teorías de la soberanía y de la personalidad de Estado le parecen definitivamente condenadas. Dos hechos dominan todo el derecho público de hoy: el hecho de una mayor fuerza, revestida en el número y la sindicación, y el hecho de los servicios públicos, cuyo cumplimiento se impone a los gobernantes. A estos dos hechos enlaza todas las reglas de derecho público considerándolos como un punto de partida y origen cierto de su actividad, eliminando todo lo que parece no ser otra cosa más que vana escolástica.¹⁵ La regla de derecho se impone, con igual rigor, al Estado detentador de la fuerza y a los súbditos del mismo Estado".¹⁶

La regla de derecho --la solidaridad social-- es social por su fundamento e individual porque se halla contenida en la conciencia individual.¹⁷ **El Estado se considera un hecho caracterizado por**

15 Acuña, José G.; Prólogo en Duguit, León; *Manual de Derecho Constitucional. Teoría general del Estado. El Derecho y el Estado. Las libertades públicas. Organización política*, tr., pr., y apéndice: José G. Acuña, 2ª ed., Acuña, s.a.e., Madrid, Esp., Francisco Beltrán Librería Española y Extranjera, p. vi.

16 *Ibidem*, p. 2.

17 *Ibidem*, p. 8-11.

la existencia, en una colectividad determinada, de una diferenciación tal, que el grupo de los más fuertes formula el derecho, lo sanciona y organiza, vigila y ordena los servicios públicos.¹⁸ Así, en su opinión, el Estado es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Los servicios públicos son toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además, es de tal naturaleza que no puede ser completamente asegurada sino mediante la intervención de la fuerza gobernante.¹⁹

Como se advierte, en León Duguit encontramos la idea de trascender las teorías de la soberanía y la personalidad del Estado a partir de la solidaridad social y los servicios públicos, por lo que su teoría se puede estimar político-jurídica. Así, dentro de los servicios públicos en el sentido de Duguit se encontrarían las “funciones públicas” u órdenes de la teoría de la atribución.

Gastón Jèze otro representante de la “Escuela de Burdeos”, considera al servicio público como la piedra angular del derecho administrativo y sostiene: Decir que en un determinado caso existe servicio público, es decir, que para dar satisfacción a cierta categoría de necesidades de interés general existe una régimen jurídico especial y que este régimen puede ser en todo instante modificado por las leyes y reglamentos. Así, lo actos jurídicos realizados por los individuos adscritos a un servicio público son actos administrativos, y si se trata de actos unilaterales son, en principio, susceptibles

¹⁸ *Ibidem*, pp. 31-32.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 71 y 73.

de recurso por abuso de poder. El servicio público es un procedimiento --y no el único-- con el que se da satisfacción a necesidades de interés general. Por lo anterior son servicios públicos aquellas necesidades de interés general que los gobernantes en cierto país y en una época determinada han resuelto satisfacer por el procedimiento de servicio público.²⁰

En este caso, la idea de servicio público se asocia a un “procedimiento”, o sea, a una determinada manera de realizar una actividad, pero no a la actividad misma, aunque se decante con los criterios de “satisfacción de necesidades de interés general”, porque, en última instancia es la delimitación arbitraria del procedimiento lo que hace que sean consideradas “servicios públicos”.

Por último, Roger Bonnard, otro integrante de la Escuela de Burdeos, sostiene que el Estado designa un cierto tipo de comunidad humana y un conjunto de instituciones que aseguran el mantenimiento y el desarrollo de esa comunidad. En el primer sentido hablamos de la concepción corporativa del Estado; en el segundo de la concepción institucional. Llama atribuciones del Estado al conjunto de tareas que deben cumplir los gobernantes para asegurar la dirección de la colectividad nacional. Esas atribuciones son de orden externo o de orden interno. En el orden interno, primero el Estado tiene atribuciones puramente jurídicas, asegura la relación jurídica entre los diferentes miembros de la comunidad nacional. En segundo lugar, el Estado da satisfacción a ciertas necesidades materiales de los

²⁰ Jèze, Gastón; Los Principios Generales de Derecho Administrativo. La técnica jurídica, la noción de servicio público, los individuos adscritos al servicio público, Libro Segundo, tr. Carlos García Oviedo, Madrid, Reus, 1928, pp. 284, 288, 289 y 290.

individuos proporcionando prestaciones directas e indirectas. Crea entonces, las empresas llamadas servicios públicos que concurren o suplantán a las empresas privadas. A este respecto la actividad del Estado moderno manifiesta una extensión creciente, el Estado tiende a sustituir a la iniciativa privada. Los servicios públicos a remplazar a la empresa privada. Para cumplir sus atribuciones el Estado ejerce ciertas funciones esenciales: la función legislativa, la función administrativa y la función jurisdiccional. Esas funciones son ejercidas por los órganos del Estado.²¹ Además para Roger Bonnard los servicios públicos son las empresas organizadas y dirigidas por las autoridades administrativas del Estado, los departamentos y de la comuna que proporcionan directa o indirectamente prestaciones a los particulares y cuyo funcionamiento se realiza a través de procedimientos especiales de derecho público. Las autoridades judiciales aseguran también el funcionamiento de los servicios públicos.²²

Como se advierte, las ideas de Bonnard son compatibles con los postulados de la teoría de la atribución. En esta posición doctrinal existen servicios públicos y funciones públicas con fines plenamente delimitados.

Por lo anterior, la Escuela de Burdeos o escuela francesa del servicio público tiene tres grandes direcciones: la política, representada por León Duguit; la formalista o procedimentalista, representada por Gastón Jéze y la administrativista o de la atribución cuyo defensor sería Roger Bonnard, por lo que, atendiendo a la incompatibilidad de las posturas, es difícil hablar, como lo hace la teoría

²¹ Bonnard, Roger; *Précis de Droit Public*, septième édition, ref., et mise a jour par Maurice Duverger, Paris, Recueil Sirey, 1946, pp. 3 y 4.

²² *Ibidem*, p. 183.

de la atribución representada por Gabino Fraga, de una “escuela” en rigor estricto.

En otra dirección de argumentos, podemos mencionar que los servicios públicos se sustentan en las sentencias Blanco emitidas por el Tribunal de Conflictos francés de 1873 y el caso Cadot del Consejo de Estado de 1889, sin embargo, esas decisiones jurisdiccionales doctrinalmente hablando son decepcionantes.

La sentencia del caso Blanco²³, emitida por el Tribunal de Conflictos el 8 de febrero de 1873, es muy “pobre” argumentativamente, sin embargo, paradójicamente, Gaston Jéze la considera como la “piedra angular” del derecho administrativo francés²⁴, porque define tanto la jurisdicción del tribunal administrativo y el contenido del derecho administrativo. Una de sus primeras aportaciones es reconocer al “servicio público” como el criterio de la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa.

La sentencia del caso Blanco parte de la prohibición impuesta a los tribunales ordinarios para conocer de las demandas que constituyan como deudor al Estado, y se funda en las leyes de 22 de diciembre de 1789, 18 de julio y 8 de agosto de 1790, el decreto de 26 de septiembre de 1793, la sentencia de Directorie de 2 Germinal y 5, la sentencia del Tribunal Civil de Burdeos de 24 de julio de 1872, las leyes 16-24 de agosto de 1790 y 16 Fructidor y 3; la Ordenanza de 1 de junio de

23 Tribunal des conflits, N° 00012, Publié au recueil Lebon, M. Mercier, rapporteur, M. David, commissaire du gouvernement, lecture du sábado 8 febrero 1873.

24 Jéze, Gastón; [Prefacio de la segunda edición francesa], en su Principios Generales del Derecho Administrativo, Tomo I, La técnica jurídica del Derecho Público francés, Traducción directa de la 3ª edición francesa Julio N. San Millán Almagro, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948, pág. LXV.

1828, y la Ley de 24 de mayo de 1872.

Los hechos de la demanda son simples una niña de cinco y medio años de edad, Agnes Blanco, que pasaba enfrente de la Compañía Nacional Manufacturera de Tabaco (propiedad del Estado) en Burdeos, Francia, fue atropellada por un vagón que los empleados estatales empujaban desde el interior de las instalaciones de esa fábrica, por lo que sufrió la amputación de una pierna (algunas versiones aluden a que perdió ambas piernas). Su padre intentó una acción de indemnización por daños y perjuicios en contra de dichos empleados y solidariamente en contra del Estado por la responsabilidad de sus agentes, sustentándose en los artículos 1382, 1383, 1384 del Código Civil francés.

En la sentencia, en la parte que nos interesa se destaca:

Considérant que la responsabilité, qui peut incomber à l'État, pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil, pour les rapports de particulier à particulier;

Que cette responsabilité n'est ni générale, ni absolue; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'État avec les droits privés;

Que, dès lors, aux termes des lois ci-dessus visées, l'autorité administrative compétente pour en connaître;

Como se advierte, en la sentencia se destaca que las personas que sirven al Estado realizan actividades de "servicio público", en el sentido de León Duguit, que sus actos, entre ellos los daños que provocan, no se rigen por los principios establecidos en el Código Civil, ni por las relaciones

entre particulares; que la responsabilidad en que incurran los empleados públicos no es general ni absoluta, porque está sujeta a reglas especiales que varían de acuerdo a las necesidades del servicio público y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos de los particulares, por lo que se destaca que en virtud de las leyes que cita el fallo²⁵, la autoridad administrativa es la competente para conocer del litigio.

Así, en la sentencia de este caso se establece una jurisdicción de excepción para la administración en materia de daños y perjuicios, sin embargo, la doctrina realizando una hipérbole la toma como constitutiva de una ciencia: la del derecho administrativo a través de la noción de “servicio público”, lo que en mi modesta opinión es exagerado, es más, me parece una sentencia cuestionable, porque lo que hace es desestimar la acción de indemnización que un particular intentaba contra el Estado, estableciendo para éste una jurisdicción de excepción: la administrativa.

La sentencia del caso Cadot²⁶ también es doctrinalmente decepcionante, tiene como antecedente la consulta y los alegatos presentados por el señor Cadot, ingeniero en jefe de Caminos y Puentes, para que el Consejo de Estado anule, por falta de jurisdicción, una decisión de 17 de octubre de 1885 mediante la cual el Ministro del Interior rechazó su demanda para condenar a la

25 En el fallo se menciona: sur l'interdiction pour les tribunaux ordinaires de connaître des demandes tendant à constituer l'Etat débiteur, ainsi qu'il résulte des lois des 22 décembre 1789, 18 juillet, 8 août 1790, du décret du 26 septembre 1793 et de l'arrêté du Directoire du 2 germinal an 5; Vu le jugement du tribunal civil de Bordeaux, en date du 24 juillet 1872, qui surseoit à statuer sur la demande; Vu les lois des 16-24 août 1790 et du 16 fructidor an 3; Vu l'ordonnance du 1er juin 1828 et la loi du 24 mai 1872.

26 Conseil d'Etat, statuant au contentieux N° 66145, Publié au Recueil Lebon, Lecture du 13 décembre 1889.

ciudad de Marsella a pagar una indemnización por los daños que le provocó al despedirlo del cargo de director de ingeniería de caminos y agua, y por el perjuicio resultante, porque como consecuencia de esa supresión, fue bruscamente privado de su empleo y del beneficio de las deducciones de su salario a favor del fondo de retiro.

El Tribunal de Apelación de Aix se declaró incompetente por sentencia de 8 de agosto de 1878; el Consejo de la Prefectura de Bouches-du-Rhône también se declaró incompetente mediante resolución de 17 de julio 1880; entonces el señor Cadot intentó una demanda ante el Ministro del Interior solicitando que se condenara a la ciudad de Marsella a pagarle una indemnización total de 158,000 francos; como su demanda es rechazada el 17 de octubre de 1885, el señor Cadot acude al Consejo de Estado para que anule por incompetencia la decisión del Ministro, sin embargo, esta petición también es rechazada por sentencia de 13 de diciembre de 1889, en esa sentencia se determinó:

Considérant que le maire de la ville de Marseille, ayant, par arrêté du 2 mars 1877, supprimé l'emploi d'ingénieur directeur de la voirie et des eaux de la ville, occupé par le sieur Cadot, celui-ci a saisi l'autorité judiciaire d'une demande en dommages-intérêts; que la Cour d'appel d'Aix a reconnu, par arrêt du 8 août 1878, que l'autorité judiciaire était incompétente pour connaître de l'action en indemnité introduite par le sieur Cadot contre la ville de Marseille et que le conseil de préfecture du département des Bouches-du-Rhône s'étant également déclaré incompétent par arrêté du 17 juillet 1880, cet arrêté a été confirmé par décision du Conseil d'Etat en date du 12 janvier 1883;

Considérant que le sieur Cadot a alors saisi le Ministre de l'Intérieur d'une demande tendant à faire condamner la ville de Marseille à lui payer une indemnité totale de 158.000 francs, savoir : 1° pour l'atteinte portée à sa considération professionnelle par des allégations insérées dans une délibération du conseil municipal des 6, 7 et 9 février 1877, 50.000 francs ; 2° pour le préjudice résultant de ce qu'il a été brusquement privé de son emploi, 105.000 francs; 3° pour remboursement des retenues opérées sur son traitement au profit de la caisse des retraites, 3.000 francs;

Considérant que le requérant demande au Conseil d'Etat d'annuler pour incompétence une décision, en date du 17 octobre 1885, par laquelle le Ministre de l'Intérieur aurait rejeté la réclamation précitée, attendu qu'il n'appartiendrait ni au ministre, ni à aucune juridiction administrative d'en connaître, subsidiairement de faire droit à ladite réclamation;

Como se advierte, esta sentencia resuelve un conflicto competencial, no debemos olvidar que las normas del siglo XVIII en Francia ya habían generado una separación tajante entre jurisdicción y administración²⁷, y que la sentencia en el caso Blanco ya había sentado el precedente de que las demandas que se entablaran en contra del Estado, además de analizar las necesidades del servicio público y conciliar los derechos del Estado con los derechos de los particulares, debía resolverse ante la jurisdicción especializada: la administrativa, por lo que no es raro que el fallo sea contrario a los intereses del señor Cadot.

Al reproducir una interpretación que de este fallo hace el comisario del Gobierno Jagerschmidt,

²⁷ Para probar lo anterior consúltese el artículo 13 de la Ley 16-24 de agosto de 1790, que las funciones judiciales son distintas y se mantiene separadas de las administrativas.

se destaca: “donde exista una autoridad con un poder de decisión propio, para emitir decisiones administrativas ejecutoriadas, un debate contencioso puede nacer y el Consejo de Estado puede acogerlo directamente, basta que el debate nazca por el efecto de una decisión de la autoridad administrativa”, por lo que se considera que por el fallo Cadot el Consejo de Estado se reconoció como juez de derecho común en materia de los recursos de anulación de los actos administrativos y de los recursos de indemnización formulados contra las colectividades públicas.²⁸

Como podemos advertir en estas determinaciones no encontramos las grandes determinaciones doctrinales que sustenten a los servicios públicos, sólo los desarrollo doctrinales posteriores ponen las bases de los llamados “servicios públicos”.

En México, Jorge Fernández Ruiz entiende por servicio público toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante de derecho privado, ya por medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por la autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona. También afirma, con algunas variantes, que: Servicio público es toda actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme y continuo debe ser permanentemente asegurado, reglado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico exorbitante del derecho privado, ya por

²⁸ Véase: Hernández Díaz, Carlos Arturo; El fallo Cadot del Consejo de Estado de Francia de diciembre 13 de 1889, visible en: <http://deradministrativogeneral.blogspot.mx/2010/08/fallo-cadot.html> del domingo, 1 de agosto de 2010, consultada el 19 de agosto de 2012.

medio de la administración pública, bien mediante particulares facultados para ello por la autoridad competente, en beneficio indiscriminado de toda persona. 29

Así, el autor destaca como notas distintivas de su definición: a) es una actividad, b) es una actividad técnica, c) se destina a satisfacer una necesidad de carácter general, d) el Estado debe asegurar, regular y controlar su prestación, e) no toda actividad estatal es servicio público, tampoco todo servicio público es actividad estatal, f) el servicio público está sujeto a un régimen exorbitante de derecho privado, g) caracteres esenciales, dentro de los que destaca: 1. Generalidad, 2. Uniformidad, 3. Continuidad, 4. Obligatoriedad, 5. Mutabilidad y 6. Permanencia. Sus elementos indispensables son: a) necesidad de carácter general, b) actividad técnica que se satisface, c) sujeto que la desarrolla, d) usuarios potenciales que en la necesidad de carácter general individualizan la particular, e) intervención estatal, f) régimen jurídico especial exorbitante de derecho privado, y g) los recursos necesarios para la prestación del servicio.³⁰

III. ACTIVIDAD MUNICIPAL Y FUNCIÓN PÚBLICA

El concepto de servicio público y sus limitaciones se asentaron en el apartado anterior, corresponde clarificar la noción de “función pública”. Jorge Fernández Ruiz entiende por función pública la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de soberanía,

29 Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo (servicios públicos), México, Porrúa, 1995, pp. 162-163 y 165, y Fernández Ruiz, Jorge, Seguridad pública municipal, pp. 132-133.

30 Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo (servicios públicos), pp. 163-164.

que conlleva el ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad—de donde proviene su indelegabilidad—, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa.³¹

En una tesis aislada derivada del amparo en revisión 8357/64, promovido por el Sindicato de Trabajadores al Servicio del Municipio de Monterrey, Nuevo León y coagraviados de 25 de abril de 1972, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó: El régimen que en principio y de manera natural corresponde a las relaciones en que el Estado interviene es el de derecho público. En la función pública los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir categoría jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Por tanto, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, de derecho público tendrán que ser también las relaciones que constituyen la función pública.³²

En el Amparo penal directo ante la Suprema Corte, promovido por Rivera G. José Antonio resuelto el 25 de agosto de 1917, se determinó

31 Véase: Fernández Ruiz, Jorge, Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXXIII, Núm. 99, Septiembre-Diciembre de 2000, y también: Fernández Ruiz, Jorge, Seguridad pública municipal, p. 127.

32 Tesis: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, 233460, Pleno, Volumen 40, Primera Parte, Pag. 35, Tesis Aislada (Administrativa), rubro: Funciones públicas, régimen de las.

que las funciones públicas: Las ejerce el empleado que, por delegación, puede imponer penas administrativas y tiene otras facultades propias que lo invisten con el carácter de autoridad política.³³

En otra tesis aislada derivada del Amparo administrativo en revisión 397/29 promovido por Garibay Valencia Mariano, resuelto el 5 de septiembre de 1929, se estableció: Las funciones públicas, entre ellas el cobro de impuestos, no son cosas que estén en el comercio y, por tanto, no pueden legalmente enajenarse o transferirse, a particulares, por virtud de contrato. Si alguno se celebrare sobre estas funciones públicas, este contrato es nulo de pleno derecho.³⁴

En una tesis aislada, derivada de la revisión del incidente de suspensión 4450/40, derivada del amparo en materia de trabajo promovido por García de León Alejandro, resuelto el 19 de febrero de 1941, la entonces Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó: (...) para que tales funciones públicas se consideren debidamente desempeñadas, se necesita forzosamente una delegación del poder público, que sólo puede constituirse por medio del nombramiento del superior jerárquico autorizado para expedirlo y la vigencia de dicho nombramiento, o sea, que el mismo no haya sido cancelado, y si por virtud de un acto de autoridad legítima, el nombramiento se cancela, aun cuando el interesado demuestre que siguió prestando después de la cancelación, de determinados

33 Tesis: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, 292051, Pleno, Tomo I, Pag. 74, Tesis Aislada (Administrativa), rubro: Funciones públicas.

34 Tesis: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, 338194, Segunda Sala, Tomo XXVII, Pág. 139, Tesis Aislada (Administrativa), rubro: Funciones públicas.

servicios materiales, no por esto habrá comprobado para los efectos de la suspensión, que el acto de cese que reclama no ha tenido lugar, ya que lo que interesa en el ejercicio de una función pública, no es tanto la prestación material del servicio a que está destinado el trabajador, sino que tales servicios estén desempeñados por quien tiene la necesaria delegación del poder público.³⁵

Por último, en el amparo directo 591/57 promovido por José Luis Krenz Mata, resuelto el 3 de octubre de 1957, la entonces Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció: lo que caracteriza al funcionario público como miembro integrante del poder federal o común, es el hecho de tener facultades decisorias o imperium coactivo o, tratándose de empleados públicos, el de que éstos se encuentren en relación de dependencia en los órganos del Estado, por una prestación de servicios públicos.³⁶

En este contexto, en términos de las jurisprudencias y tesis citadas, la función pública se puede delimitar:

a) Está sujeta a un régimen de derecho público.

b) Sus órganos, los empleados y funcionarios, son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado y las ejercen por delegación del poder público a partir del acto jurídico “nombramiento”.

c) Su régimen jurídico debe adaptarse a la exigencia de que las atribuciones sean realizadas

35 Tesis: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, 354011, Cuarta Sala, Tomo LXVII, Pág. 1778, Tesis Aislada (Laboral), rubro: Funciones públicas, condiciones para desempeñarlas.

36 Tesis: Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, 264570, Primera Sala, Volumen VI, Segunda Parte, Pág. 248, Tesis Aislada (Penal), rubro: Usurpación de funciones públicas.

de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir categoría jurídica para obstruir la satisfacción del interés general.

d) Constituye relaciones de derecho público.

e) El empleado público investido de funciones públicas tiene facultades decisorias o imperium coactivo, puede imponer sanciones administrativas y se le otorgan otras facultades propias que lo invisten con el carácter de autoridad política.

f) No están en el comercio y, por tanto, no pueden legalmente enajenarse o transferirse, a particulares, por virtud de contrato (por ejemplo la concesión).

g) Los empleados públicos se encuentren en relación de dependencia en los órganos del Estado por una prestación de servicios públicos.

En este sentido, las actividades que el artículo 115, fracción III, de la CPEUM asigna a los Municipios para ocuparse de las “funciones y servicios públicos” de: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito; e, i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera, se advierte claramente que por simple hecho de encomendárselos a un ente público, con facultades políticas, legislativas y de gobierno, como es el Municipio, podrían sin ningún problema considerarse todas sin excepción funciones públicas.

IV. SUPERACIÓN DE UNA IDEOLOGÍA

José Luis Meilán Gil afirma que el servicio público es el resultado jurídico de determinados compromisos ideológico-políticos, económicos y sociales bajo la exaltación del progreso que las innovaciones tecnológicas hicieron posible. Responde a un determinado entendimiento de la relación Estado-sociedad. Y esto mismo es lo que hoy hemos de indagar: si aquellos presupuestos permanecen o han desaparecido o se han modificado.³⁷

Si los postulados ideológicos producen una separación entre tareas y misiones de Estado y tareas de la Sociedad, para intervenir en el campo en que ellas se desarrollan, el Estado necesita declararlo de su competencia, en otras palabras, declararlo público.

Se delimitan así las esferas de actuación de Estado y Sociedad: el Estado declara -se reserva- la titularidad y la gestión se deja a los particulares de acuerdo con el principio liberal de libertad de industria y de comercio. Y ambas partes, Estado y Sociedad, resultan beneficiados. El servicio no se identifica con imposición y lo público evita el privilegio.

El servicio público proporciona así una legitimidad nueva al Estado. La prestación disimula la dominación. El particular se beneficia de la gestión y limita por otra parte, en nombre de la libertad de industria y comercio, la competencia del Estado.

Por eso cuando se ha hablado de la crisis del servicio público hay que referirse a algo más

37 Meilán Gil, José Luis, El Servicio Público en el Derecho actual, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, No. 1, 1997, p. 372, visible también en: <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/1909/1/AD-1-19.pdf>, consultada el 14 de mayo de 2013.

que la crisis en cuanto a la utilidad del concepto como criterio de partición de las jurisdicciones: es la crisis conceptual de la separación idealista de Estado y Sociedad. El Estado no necesita ya de previa declaración de titularidad (*publicatio*) de determinadas actividades y la sociedad democrática, por otra parte, tiene una mayor conciencia de sus derechos. A aquel compromiso ideológico forzó, además, la realidad social determinada por algunos hechos. Entre ellos, la posición dominante de la burguesía y, por eso, el servicio público tiene un contenido económico. El servicio público crea y potencia la «burguesía de negocios». Por eso resulta esencial al servicio público, en su concepción originaria, la figura del concesionario interpuesto; el servicio público no se concibe entonces sin su destino a ser gestionado por un particular. En la construcción técnica de Hauriou se percibe muy claramente su objetivo de amparar derechos de los particulares a través de la ampliación del contencioso de plena jurisdicción.

Los postulados ideológicos antes citados implican necesariamente la gestión indirecta del servicio, de una actividad económicamente rentable.³⁸

En este contexto, adquiere relevancia el “Libro Verde sobre los servicios de interés general”³⁹ de la Unión Europea⁴⁰, del que destacamos la definición de “servicio universal” se da en el

38 Meilán Gil, José Luis, *El Servicio Público en el Derecho actual*, pp. 378-379.

39 *Libro Verde sobre los Servicios de Interés General*, visible en: http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/123013_es.htm, consultado el 30 de abril de 2012.

40 Emitido por la Comisión de las Comunidades Europeas; *Libro Verde Sobre los Servicios de Interés General* (Presentado por la Comisión) Bruselas, 21.5.2003, COM(2003) 270 final.

subapartado “3.1.1 Servicio universal”, “inciso 50” se destaca que el concepto de servicio universal designa un conjunto de requisitos de interés general que garantizan que ciertos servicios se ponen a disposición, con una calidad especificada, de todos los consumidores y usuarios en todo el territorio de un Estado miembro con independencia de su situación geográfica y, en función de las circunstancias nacionales específicas, a un precio asequible. Este concepto reconoce a todos los ciudadanos el derecho a acceder a ciertos servicios considerados esenciales e impone a las industrias la obligación de prestar un servicio definido en condiciones especificadas, incluida una cobertura territorial completa. En un entorno de mercado liberalizado, una obligación de servicio universal garantiza que todos los ciudadanos tienen acceso al servicio a un precio asequible, y que se mantiene --y, en su caso, se mejora-- su calidad.

Como se advierte aquí existe una dimensión económica relacionada con la noción de servicio público. Lo anterior implica que, si aceptamos que la noción de servicio universal, en su construcción, se relaciona con: a) requisitos de interés general; b) su disposición a todos los consumidores y usuarios con una calidad especificada; c) en un entorno geográfico; d) en función de las circunstancias nacionales específicas; y e) a un precio asequible, entonces esta noción puede ser muy útil para sustituir la idea de “servicio público”.

Otro elemento a destacar es el enfoque en derechos humanos y la interpretación pro-homine que como herramienta hermenéutica en el campo del derecho administrativo. Lo anterior puede ser un referente para reasignar el concepto de “servicio universal” a los desarrollos prestacionales, validados o no por un orden jurídico, en donde

intervenga el Estado con fines preponderantemente económicos, o sea, donde el estado exija un precio. En donde se involucren derechos humanos de cualquier naturaleza, aunque las actividades se encomienden a particulares a partir de cualquier acto jurídico (concesión), siempre debemos hablar de “función pública”.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Acuña, José G.; Prólogo en Duguit, León; Manual de Derecho Constitucional. Teoría general del Estado. El Derecho y el Estado. Las libertades públicas. Organización política, tr., pr., y apéndice: José G. Acuña, 2ª ed., Acuña, s.a.e., Madrid, Esp., Francisco Beltrán Librería Española y Extranjera, p. vi.

Bonnard, Roger; Précis de Droit Public, septième édition, ref., et mise a jour par Maurice Duverger, Paris, Recueil Sirey, 1946.

Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 39ª ed., rev. y act. Manuel Fraga, México, Porrúa, 1999.

Fernández Ruiz, Jorge, Derecho Administrativo (servicios públicos), México, Porrúa, 1995.

Fernández Ruiz, Jorge, Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado, en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nueva Serie, Año XXXIII, Núm. 99, Septiembre-Diciembre de 2000.

Fernández Ruiz, Jorge, Seguridad pública municipal, México, FUNDAP-CSSCJN-IIJ-Municipio Ezequiel Montes, Querétaro-Grupo ASPE, 2003.

Hernández Díaz, Carlos Arturo; El fallo Cadot del Consejo de Estado de Francia de diciembre 13 de

1889, visible en: <http://deradministrativogeneral.blogspot.mx/2010/08/fallo-cadot.html> del domingo, 1 de agosto de 2010, consultada el 19 de agosto de 2012.

Jèze, Gastón; *Los Principios Generales de Derecho Administrativo*. La técnica jurídica, la noción de servicio público, los individuos adscritos al servicio público, Libro Segundo, tr. Carlos García Oviedo, Madrid, Reus, 1928.

Jèze, Gastón; “Prefacio de la segunda edición francesa”, en su *Principios Generales del Derecho Administrativo*, Tomo I, La técnica jurídica del Derecho Público francés, Traducción directa de la 3ª edición francesa Julio N. San Millán Almagro, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948, pág. LXV.

Libro Verde sobre los Servicios de Interés General, visible en: http://europa.eu/legislation_summaries/competition/state_aid/123013_es.htm, consultado el 30 de abril de 2012.

Meilán Gil, José Luis, *El Servicio Público en el Derecho actual*, Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, No. 1, 1997, p. 372, visible también en: <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/2183/1909/1/AD-1-19.pdf>, consultada el 14 de mayo de 2013.