

88
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL SERVICIO PUBLICO COMO FUNCION
DEL ESTADO: GRUPOS DE PRESION Y
SITUACIONES DE EMERGENCIA.



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SERGIO BLANCAS VILLEGAS



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

EL SERVICIO PUBLICO COMO FUNCION DEL ESTADO
GRUPOS DE PRESION Y SITUACIONES DE EMERGENCIA.

| INTRODUCCION | Pág. |
|---|------|
| I.- ANTECEDENTES DEL SERVICIO PUBLICO | |
| I.1 El servicio público en la antigüedad | 10 |
| I.2 Origen del vocablo servicio público | 11 |
| I.3 Significado del término servicio público | 12 |
| I.4 Epoca contemporánea | 16 |
| I.5 Derecho comparado | 22 |
| II.- NATURALEZA JURIDICA DEL SERVICIO PUBLICO | |
| II.1 Concepto de servicio público | 28 |
| II.2 Teorías que explican el servicio público | 34 |
| II.3 El servicio público en la legislación y jurisprudencia mexicana | 50 |
| II.4 Elementos y clasificación del servicio público | 67 |
| II.5 Formas de prestación de los servicios públicos | 77 |
| III.- LA FUNCION DEL ESTADO: SERVICIO PUBLICO Y LOS GRUPOS DE PRESION | |
| III.1 La función del Estado | 84 |
| III.2 ¿Qué es un grupo de presión? | 87 |
| III.2.1 Formación de los grupos de presión | 104 |
| III.2.2 Características de los grupos de presión | 106 |
| III.2.3 Fines que persiguen los grupos de presión | 109 |
| III.3 Los grupos de presión ante el servicio público | 111 |

| | Pág. |
|---|------|
| IV.- REPERCUSIONES SOCIALES DEL SERVICIO PUBLICO | |
| IV.1 En materia educativa | 126 |
| IV.2 En materia de salud | 139 |
| IV.3 Los servicios públicos y su demanda | 147 |
| IV.4 Los subsidios, y los derechos en los servicios públicos | 150 |
| IV.5 Problemática del servicio público en situaciones de emergencia | 161 |
| CONCLUSIONES | 173 |
| BIBLIOGRAFIA | 178 |

I N T R O D U C C I O N

El término servicio público que surge a finales del siglo XVIII en condiciones diferentes a las actuales, ha tenido que adaptarse a las circunstancias de nuestro tiempo para convertirse en una de las principales funciones del Estado. Ciertamente, el que las instituciones se ajusten a la realidad, es signo definitivo de desarrollo. En México existe la tendencia hacia la prestación de los servicios básicos y fundamentales por parte del poder público y a que la administración intervenga en una gama muy varia da de otros servicios públicos.

En el presente trabajo se analizan las diferentes teorías que existen sobre el servicio público así como su relación con los grupos de presión, ya que son éstos los que pretenden controlar la estructura jurídico-política na cional, a través de la influencia que ejercen sobre las de cisiones de los órganos de gobierno, por lo que es de gran

importancia el conocer qué es un grupo de presión, su formación, características y fines que persiguen.

Por otra parte es importante estudiar las repercusiones sociales del servicio público, toda vez que la población mexicana es una sociedad que reclama servicios y se encuentra en plena expansión acelerada desde hace algunos años; el crecimiento demográfico y económico tiene como consecuencia la aparición incesante de actividades sociales en las cuales la formación espontánea o deliberada de grupos que desempeñan dichas actividades afectan el proceso de la creación de servicios públicos. Esta expansión se debe en gran parte, a la concentración de la población en las grandes urbes, motivada por la inexistencia de oportunidades económicas en las áreas rurales.

Por último, las situaciones de emergencia que se han presentado en México, como la de los mismos de 1985 provocan una gran inestabilidad en la prestación de los servicios públicos, puesto que no se cuenta con medidas y recursos necesarios que garanticen la continuidad en el funcio-

namiento de los mismos, por lo que en el futuro sería conveniente formular un plan de emergencia urbana para la ciudad de México o para otras grandes ciudades, y de esta manera, estar preparados para cualquier contingencia que enfrente la población.

De ahí que el objeto de la presente investigación es el de poner de manifiesto la relación existente entre los servicios públicos y los grupos de presión, así como conocer los efectos que tienen éstos en situaciones de emergencia..

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES DEL SERVICIO PUBLICO

- I.1 El servicio público en la antigüedad
- I.2 Origen del vocablo servicio público
- I.3 Significado del término servicio público
- I.4 Epoca contemporánea
- I.5 Derecho comparado

BREVES ANTECEDENTES DEL SERVICIO PUBLICO

El origen de la idea de servicio público a cargo del Estado, surge en Francia, donde aparece "como un criterio de interpretación de la regla de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales, consagradas esencialmente en la Ley de 16-25 de agosto de 1790 y en el decreto de 16 Fructidor año III, que prohibía a los Tribunales Judiciales el conocimiento de litigios administrativos". (1)

El concepto de servicio público en la actualidad tiene una connotación muy diferente a la que tuvo en sus orígenes, en épocas anteriores existen antecedentes de determinados servicios que estuvieron a cargo de los gobernados y que con la evolución social el Estado fué asumiendo poco a poco en protección del interés general.

(1) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Porrúa (4a. ed.), México 1983, p.464

I.1 EL SERVICIO PUBLICO EN LA ANTIGUEDAD

Ahora bien, si se encuadran los servicios públicos como se le conoce hoy en día, puede señalarse que en la antigüedad el Estado se preocupó por realizar actividades primordiales como el mantenimiento de los servicios de guerra, policía y de justicia, con la finalidad de defender al pueblo contra el exterior; así como del sostenimiento del orden en el territorio, aunque otras necesidades que hoy se consideran servicios públicos como el de la educación, la asistencia pública, la construcción de caminos, etcétera, generalmente los realizaban los particulares, pero el Estado tuvo que vigilar y fomentar su desarrollo aún sin considerar dichas actividades como servicio público. En la Edad Moderna caracterizada por una política liberal en la cual el Estado no realizaba actividades diferentes a las de estricta administración de justicia, la defensa nacional a través del ejército y la policía y de aquellas obras de construcción o mantenimiento de instituciones que fueran costeables y de interés colectivo.

I.2 ORIGEN DEL VOCABLO SERVICIO PUBLICO

El vocablo serviciopúblico, tiene su origen en Francia en 1790, casi al inicio de la época contemporánea y surge ante la necesidad de delimitar las atribuciones de las autoridades administrativas de las judiciales como ya se indicó anteriormente éste término se consagra en las leyes 16 y 25, de agosto de 1790 y en el decreto 16 Fructidor del año III. A partir de este concepto nace todo un sistema doctrinal y se instituye la jurisdicción administrativa.

Ahora bien, conforme a los documentos jurídicos citados, el servicio público tuvo en sus orígenes una connotación diametralmente opuesta en relación a la forma como hoy en día se le concibe, ya que el fin original consistió en prohibir a los Tribunales Judiciales el conocimiento de litigios administrativos y crear así la Jurisdicción administrativa.

La doctrina ha elaborado diversas acepciones de servicio público; en capítulo separado exponemos las tesis sobre este concepto tan debatido.

1.3 SIGNIFICADO DEL TERMINO SERVICIO PUBLICO

Profundizar en la idea original que se le dió al término servicio público resulta un tanto irrelevante para los efectos del presente ensayo, más bien resulta más importante el significado que actualmente tiene dicho término. Considero necesario precisar los vocablos servicio público desde el punto de vista gramatical y después desde un punto de vista estrictamente jurídico.

La palabra público, proviene del "latín publicus, y significa notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa; contrario esto a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan

en semejantes aficiones o preferencias, o bien que concurren a determinado lugar.

La palabra servicio, proviene del latín servitium: acción y efecto de servir; ...mérito que se hace sirviendo al Estado o a otra entidad o persona. Utilidad o provecho que resulta a uno de lo que otro ejecuta en atención suya. Organización y personal destinados a cuidar intereses o satisfacer necesidades del público o de alguna entidad oficial o privada". (2)

"Gramaticalmente el uso de vocablos en términos muy generales, encuadra en el concepto moderno de servicio público o como señala Villegas Basavilbaso: De los dos elementos de la locución, el de naturaleza sustantiva-servicio tiene una acepción determinada: es decir significa ejercer una función cumplir un fin, satisfacer una necesidad; en cambio, el de naturaleza adjetiva-público, se considera como indeterminado cuanto ese servicio puede ser referido a la persona pública que lo realiza o al beneficiario o usua

(2) Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española. 16a. ed., Madrid 1947.

rio del mismo, esto es, servicio del público o para el público". (3)

Desde el punto de vista jurídico el concepto de servicio público ha sido sancionado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaborando algunos conceptos con base en la Jurisprudencia, de los que sobresalen:

"En Derecho Administrativo se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño para satisfacer intereses generales, y que consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y sean parte de la administración". (Semana-rio Judicial de la Federación V Epoca Tomo XV Pág. 1252)

(3) Acosta Romero, Miguel, op. cit. pág. 463

"El servicio de transporte de pasajeros en automóviles de alquiler encaja dentro de la correcta interpretación doctrinaria de servicio público, ya que reúne los siguientes requisitos: Que el Estado mediante preceptos legales ha demostrado su interés por el establecimiento, regulación y control del citado servicio; que conforme a esos preceptos legales, se está previniendo que solo mediante la intervención del Estado pueden garantizarse al público las máximas condiciones posibles de eficiencia, seguridad, orden, regularidad y economía en el ejercicio de la actividad de los particulares empresarios del mencionado servicio y finalmente que solo mediante la autorización expresa del propio Estado, puede ser desempeñada la actividad de que se trata". (Semánario Judicial de la Federación Tomo CXVIII, V Epoca página 891).

Puede afirmarse que la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera al servicio público como una actividad destinada a satisfacer las necesidades colectivas; actividad que es controlada y regulada por el Estado, para garan

tizar al público las máximas condiciones posibles de eficacia, seguridad, regularidad, orden y economía.

1.4 EPOCA CONTEMPORANEA

La colectividad ha exigido que la Administración Pública no sólo actúe por vía de coacción o de fomento, sino que también aparezca como titular de actividades tendientes a proporcionar bienes y servicios a los administrados, en función del interés público.

Como consecuencia "esta actividad estatal rompe el esquema del Estado abstencionista que como señalamos anteriormente, por regla general realizaba funciones concretas, como la de asegurar el orden público, dejando la satisfacción de otras necesidades de la colectividad al libre juego de las fuerzas sociales", (4) Se puede decir que desde la mitad del siglo XIX hasta nuestros días se ha incrementado notablemente la actividad estatal en la prestación de bienes y servicios.

(4) Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, (6a. Ed.), Volumen II, p. 333.

En esta evolución, se presentan diversas etapas con características propias, de acuerdo con los servicios que presta la Administración.

Fernando Garrido Falla las clasifica en "tres etapas que son:

- 1) La Administración como prestadora de servicios asistenciales;
- 2) La Administración, como titular de servicios de carácter económico;
- 3) La Administración como gestora de empresas económicas". (5)

1).- La Administración como prestadora de servicios asistenciales.

Las razones determinantes que influyeron para que la Administración Pública asumiera la responsabilidad en la

prestación de servicios asistenciales tales como la beneficencia, la sanidad y la educación, son diversas. Los servicios de beneficencia los presta por primera vez el Estado cuando la Iglesia pierde la posibilidad de realizarlos, motivado por la secularización de las funciones religiosas que siguió al movimiento de Reforma en los países protestantes, pero en los países católicos ésto se debió a la desamortización de los bienes de la iglesia. En materia de educación, el Estado inició la prestación de éstos servicios a partir del principio de que la enseñanza tendría que ser general y obligatoria, razón por la cual se vió en la necesidad de crear un adecuado servicio estatal para el cumplimiento de esta función.

"En la prestación de los servicios públicos debe señalar que no existió un monopolio administrativo por parte del Estado; no hubo prohibición a los particulares de realizar actividades paralelamente a las que presta el Estado en materia de servicios sanitarios, de beneficencia o de enseñanza pública, pues sólo excepcionalmente y en relación

con la enseñanza, llegó a propugnarse en Francia por la ne-
cesidad política del monopolio estatal!" (6)

En relación con los servicios públicos mencionados, la actividad privada que se realiza paralelamente con el Estado no se rige únicamente por el principio de la libertad individual, ya que el Estado interviene a través de su potestad jurídica y que se justifica por medio de la conexión de estos servicios con el interés público.

2).- La Administración como titular de
servicios de carácter económico.

La característica de estos servicios consiste en la posibilidad de su explotación económica, que es totalmente opuesta a la de los servicios de tipo asistencial.

La declaración del carácter de servicio público de estas actividades" se debe en primer lugar al propio des-
pliegue de posibilidades que el régimen administrativo

contenía y, en segundo lugar, a la ampliación suplementaria que, en relación con las técnicas intervencionistas, vino a representar la admisión del contrato de concesión como un modo de fijar la situación jurídica de determinadas empresas económicas explotadas por particulares". (7)

Al consagrarse los primeros servicios públicos de carácter económico, la concesión solo representó una forma posible de gestión.

3).- La Administración como gestora de empresas económicas.

En épocas anteriores la administración explotaba en forma directa y excepcional algunas empresas económicas que había heredado de antiguas propiedades de la Corona o como simples monopolios fiscales, sin otra justificación que la de conservar una fuente de ingresos del tesoro. En estos casos estas actividades se equiparaban a las realizadas por los particulares; la doctrina jurídico-adminis

trativa no hacía referencia a ellas.

"Esta situación cambia cuando la actuación económica empresarial es realizada por la Administración Pública, motivada por razones de interés público, en actividades que previamente han sido declaradas como servicio-público. Cuando no existe esta declaración previa, estaremos ante un supuesto de acción administrativa, al que necesariamente tendremos que ver desde un ángulo especial del Derecho Público, aún cuando una parte de esta actividad se realice bajo normas de Derecho Privado. Realmente existe un rompimiento del sistema tradicional de las relaciones entre el Estado y la economía a partir de la indispensable intervención del Estado en la economía". (8)

En las cinco últimas décadas se ha producido un gran impacto en el campo del Derecho Administrativo, donde la idea del servicio público, en cuanto a su contenido económico, ha sido reemplazado por la de empresa pública, y esto se debe a diversas razones como la necesidad de suplir

(8) Garrido Falla, Fernando, op. cit. p.p. 338 - 339

Las inversiones privadas de países de escasa capitalización, como consecuencia de la extensión de las concepciones políticas socialistas o bien por una combinación de razones políticas y de práctica.

En resumen tenemos que en la gestión directa de los servicios públicos puede coincidir tanto el Estado como los particulares, por medio de la concesión del servicio público para su explotación por los particulares o a través de las empresas públicas o de las sociedades mercantiles de Estado.

1,5 DERECHO COMPARADO

A pesar de que la noción de servicio público ha trascendido al ámbito del Derecho Francés y se ha desarrollado en muchos otros países, principalmente en los de tradición jurídica latina como son Argentina y Uruguay no estimo necesario hacer una análisis exhaustivo del servicio

público dentro de esos países ya que se han limitado ha reproducir la doctrina Francesa. Como ya se dijo el servicio público surge en Francia como una forma de separación entre la función jurisdiccional y la función administrativa, puede observarse que durante el regimen de la monarquía se señala que los jueces se limiten exclusivamente a la función judicial y que todo lo que se refiere a los negocios del Estado y los asuntos administrativos quedaban fuera de su competencia, aunque "la revolución termina con las instituciones administrativas y judiciales de la monarquía, la ley del 22 de diciembre de 1789 reconoce el principio de la separación de la función legislativa y la judicial señalando que las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas". (9)

En esta época, después de un largo proceso se desarrollan las nociones esenciales del Derecho Administrativo, entre otras la de servicio público y así tenemos que en 1873 con la célebre Sentencia Blanco fallada por el Tribu-

(9) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, (12 ed.) Tomo I, México 1983. p. 112

nal de Conflictos, basada en las conclusiones del comisario David, determinó la competencia administrativa en la reclamación del padre de Agnes Blanco que fué lesionado por una vagoneta que circulaba entre dos edificios de la fábrica de tabacos de Burdeos, con esta resolución se asegura el triunfo de la tesis administrativa sobre la tesis judicial en la que concierne a la competencia en materia de responsabilidad del Estado, ya que "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 (10) "Como puede observarse en Francia, la noción administrativa de servicio público responde a problemas particulares de la vida administrativa, que luego influirían en la doctrina y en la legislación francesa, y así encontramos que en la Constitución de 1946 señala que todo bien, toda empresa en la que la explotación ha adquirido los caracteres de un servicio público nacional o un monopolio de hecho debe

(10) Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 465

transformarse en propiedad de la colectividad; es importante este concepto de servicio público que el legislador reconoce en sus caracteres esenciales". (11)

De igual forma "en la actual Constitución de 1958 en el Título V denominado "De las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno", Art. 34, de la ley fija las reglas referente a "la creación de categorías de establecimientos públicos" y "las nacionalizaciones de empresas y las transferencias de empresas del sector público al sector privado" (12)

La noción de servicio público tuvo una gran importancia en el panorama jurídico francés; los actos que realiza el Estado en la prestación de un servicio público son llamados actos administrativos; los contratos realizados con una finalidad de servicio público, eran igualmente administrativos, de igual forma las personas relacionadas con los servicios públicos eran funcionarios públicos, los bienes del Estado destinados a los servicios públicos son de uso público y todos los conflictos relacionados con ellos

(11) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 113

(12) *Ibidem* p. 113

eran resueltos por un juez administrativo con la aplicación del Derecho Público.

No obstante lo anterior, no existe en Francia un criterio unitario sobre la noción de servicio público y la legislación francesa no expone una definición del mismo.

Acosta Romero (13) señala en el concepto actual de servicio público se encuentra en una profunda crisis, y afirma que "en Francia es un tema por demás sugestivo e interesante, autores hay, que piensan que ese concepto, a pesar de su tradición, es ya obsolescente, 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 -Corail-, aún en la época de su aparición no fué plenamente satisfactoria, que lejos de presentar un sistema definido, 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 servicio público

(13) Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 474

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".

C A P I T U L O I I

NATURALEZA JURIDICA DEL SERVICIO PUBLICO

- II.1 Concepto de servicio público
- II.2 Teorías que explican el servicio público
- II.3 El servicio público en la legislación
y jurisprudencia mexicana
- II.4 Elementos y clasificación del
servicio público
- II.5 Formas de prestación de los
servicios públicos

II.1 CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO

El servicio público en la actualidad es una parte importante en la actividad administrativa, Andrés Serra Rojas señala que su concepto puede concretarse en los siguientes términos: "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". (14)

Es necesario señalar que en los servicios públicos que son concesionados a los particulares, se establece un régimen de transición, por lo que no se debe desvirtuar su verdadera naturaleza, ya que "la teoría administrativa adopta un régimen de derecho privado en las relaciones del concesionario con otros particulares, este régimen no pue-

de ser aceptado para regular las relaciones entre el concesionario y el poder público, sobre todo en lo que se refiere a la estructura del servicio." (15)

El maestro Miguel Acosta Romero establece que el concepto de servicio público se puede resumir 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, y esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares mediante concesión." (16)

El mismo autor señala que el contenido de este concepto de servicio público, no puede ser inmutable, ya que 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, políticas o sociales. Los diversos autores han intentado definir el concepto de servicio público, ya sea por medio de teorías o bien atendiendo a los criterios que lo caracterizan, pero

(15) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 107

(16) Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 470

realmente "una definición rigurosa y unánimemente admitida de este concepto, sostiene Jean Louis de Corail, no ha sido dada". (17)

En lo referente a las teorías que tratan de determinar el significado del concepto de servicio público, se dividen en tres clases:

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

Este primer grupo de teorías está representado por León Duguit quien fué el principal impulsor de la Escuela Realista del servicio público, quien en su obra "Las Transformaciones del Derecho Público", señala que el servicio público es el fundamento esencial del derecho público, al decir que "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 es un conjunto de reglas que se aplican por 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". (18)

Esta teoría ha sido fuertemente criticada porque confunde toda la actividad del Estado con los servicios públicos.

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

El principal exponente de este tipo de teorías "es Gastón Jéze, quien relaciona la idea de servicio público con el procedimiento de prestación del servicio y confunde el concepto de servicio público con el de régimen jurídico que lo regula; él estima que los servicios públicos

(18) Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 467

se dan 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". (19)

c) Teorías que consideran como servicio público solamente una parte de la actividad del Estado.

Su principal exponente es Adolfo Posada que concibe al servicio público en relación a la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios. El señala que la administración pública es un sistema de servicios caracterizado por el fin o los fines que se presten o se utilicen.

"Para caracterizar el servicio público se puede hacer referencia a los siguientes criterios:

a) Un criterio orgánico, que designa a la organización pública, es decir al conjunto de órganos y medios de que provee a la misma, para el cumplimiento de sus cometidos

b) Un criterio material, que hace referencia a la actividad de interés general que la administración pública tiene a su cargo.

e) Un criterio jurídico que afirma que hay servicio público cuando esa actividad está sometida a un régimen jurídico especial, que en principio es nugatorio del derecho privado. El mismo régimen señala las excepciones a ese principio.

d) Un criterio técnico que se refiere al servicio público como medio para satisfacer las necesidades sociales"

(20)

El maestro Andrés Serra Rojas señala que "aunque ha venido predominando el criterio material, los otros son aludidos para formar un criterio más general de servicio público; Duez, expresa que la atención de una necesidad reconocida del interés general será satisfecha en lo sucesivo, por el procedimiento del servicio público, lo cual im-

(20) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 107

plica una empresa administrativa que proporciona al público las prestaciones necesarias." (21)

Pero desde un punto de vista legal, la creación de un servicio público es obra del legislador que en una Ley general de servicios públicos, o en una ley que organiza un servicio público especializado, determine la posibilidad de atención de dicho servicio.

Atendiendo al criterio técnico el autor francés Maurice Hauriou, expresa que "el servicio público es un servicio técnico que se presta al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública y por una organización pública no lucrativa." (22)

11.2 TEORIAS QUE EXPLICAN EL SERVICIO PUBLICO

Las teorías que explican el servicio público se pueden dividir en dos grandes grupos, las teorías tradicionales y las teorías modernas.

(21) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 108

(22) Citado por Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 108

Dentro del primer grupo los principales exponentes son: León Duguit, Gastón Jéze y Roger Bonnard.

Para León Duguit Director de la Escuela Realista Francesa la noción del servicio público se convierte en noción fundamental del Derecho Público moderno, ya que éste no es solo un conjunto de reglas aplicables a una persona soberana, investida del derecho subjetivo de mandar, ni de termina las relaciones de esta persona con los individuos y las colectividades que se hallan en un territorio dado. "El derecho público moderno se convierte en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido" (23)

Para este autor el fundamento del derecho público no es el derecho subjetivo de mando, sino que es la regla de organización y de gestión de los servicios públicos por lo que el derecho público es el derecho objetivo de los servicios públicos.

(23) Duguit, León. Las Transformaciones del Derecho, traducción por Posada G. Adolfo y Jaén, Ramón, Ed. He-
liasta, S.R.L., p. 37, Argentina, 1975.

Por otra parte, "en el sistema imperialista la ley es la manifestación por excelencia de la soberanía, ya que es un mandato formulado por el soberano que se impone a los gobernados; pero la gran mayoría de las leyes se dictan en realidad con el fin de organizar y asegurar el funcionamiento de los servicios públicos. Así los gobernantes quedan jurídicamente obligados a asegurar la organización y el funcionamiento de los servicios públicos. Con este propósito dictan reglas generales; las leyes, y así nadie puede violar esta regla, ni el particular, que no puede hacer uso del servicio sino conforme a la ley, ni los gobernantes, ni sus agentes, que no pueden hacer nada para impedir el funcionamiento del servicio conforme a su ley." (24)

Por lo que respecta a los "actos administrativos puede decirse que tienden a satisfacer un servicio público pero se deberán distinguir los actos administrativos propiamente dichos que tienen un carácter jurídico y las simples operaciones administrativas, éstas y aquéllos tienen un carácter común que proviene del fin que los determina. El

carácter objetivo de los servicios públicos, ley de los servicios públicos, que no es más que el reconocimiento y la realización de la obligación general que se impone a los gobernantes, carácter común de todos los actos administrativos determinados por un fin de servicio público."

(25)

"En contra de lo que continuamente se dice, el aumento del número de los servicios públicos y su extensión no tienen por consecuencia necesaria aumentar el poder de los gobernantes. Aunque a decir verdad, la organización y el funcionamiento de los servicios públicos suponen grandes gastos para los cuales se requiere dinero constituyéndose la riqueza como el elemento principal del poder; el aumento y la extensión de los servicios públicos aumentan al mismo tiempo las cargas de los contribuyentes y el poder de los gobernantes, pero ésto es equilibrado por un movimiento sumamente importante, que es una de las características de la evolución moderna del derecho público, el movimiento descentralizador." (26)

(25) Duguit, León, op. cit. p. 38

(26) Ibídem, p. 39

"Decir que un servicio deviene o llegará a ser un servicio público, obliga a decir que este servicio será organizado por los gobernantes, que funcionará bajo su intervención y que será asegurado su funcionamiento sin interrupción. Pero esto no quiere decir necesariamente que los agentes encargados de la gestión del servicio, y las riquezas que están afectas a él sean colocadas bajo la dependencia inmediata y directa de los gobernantes. Al contrario, en muchos antiguos y nuevos servicios, tiende a establecerse el sistema de descentralización. Por ejem-plo, la descentralización regional, en la cual los funcionarios del servicio tienen enlaces locales más o menos estrechos; la descentralización patrimonial que implica la afectación de un patrimonio autónomo a un servicio público determinado; la descentralización funcionalista que supone el otorgamiento de una cierta delegación de facultades de dirección a los funcionarios técnicos del servicio; y la concesión, sistema en el que la explotación del servicio; está confiada a un particular que obra bajo la inspección de los gobernantes." (27)

Al lado de la descentralización se produce un movimiento del mismo orden, y que obra en el mismo sentido, movimiento que puede llamarse la industrialización de los servicios públicos. Que no es otra cosa más que los servicios que tienen por sí mismo carácter industrial como son los servicios de transporte, caminos, correos, etcétera.

"Cualquiera que sea el modo según el cual los servicios públicos se exploten, es preciso ver en ellos el elemento fundamental del estado moderno, que descansa esencialmente en la noción de una cierta función social que se impone a los gobernantes, por lo cual el servicio público es una institución de orden objetivo, sometida a una ley que se impone con el mismo rigor a los gobernantes que a los gobernados." (28)

La teoría de León Duguit ha sido objeto de muchas críticas, ya que no es posible aceptar que la noción de servicio público sustituya a la noción de soberanía, ni que

el derecho público gire sobre la idea únicamente de servicio público, ya que si fuera esto realidad, de qué manera se explicaría la función judicial y la función legislativa en la noción de servicio público.

Para Gastón Jéze la noción de servicio público está relacionada con el derecho público, el cual se asienta sobre la desigualdad de intereses y en caso de conflicto debe siempre prevalecer el interés colectivo.

Este autor define al servicio público como "la actividad que consiste en dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, pudiendo los agentes públicos aplicar los procedimientos de derecho público; o sea, un régimen jurídico especial y cuya organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento, por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo de orden jurídico pueda oponerse." (29)

Por otro lado Jéze señala que son competentes para

(29) Jéze, Gastón, Los principios Generales del Derecho Administrativo, Ed. Depalma, Argentina, 1949. p.4

crear servicios públicos "las autoridades que tienen potestad para dictar leyes, por lo que la creación de un servicio público puede hacerse por el órgano legislativo o por las autoridades administrativas, pero generalmente estas últimas solo se encargan de reglamentar la organización y funcionamiento, modificable en cualquier momento por una ley o un reglamento, en su opinión no todas las actividades del Estado se consideran servicios públicos, ya que para la existencia de éstos es indispensable que los gobernantes decidan realizar una actividad estatal mediante un procedimiento de derecho público." (30)

Para el tratadista Roger Bonnard quien sigue el mismo criterio que León Duguit los servicios públicos "son los órganos que forman la estructura del Estado, los servicios tienen por objeto esencial el asegurar la realización de las intervenciones del Estado y el ejercicio de las atribuciones." (31)

Los autores de la Escuela Realista Francesa son cri-

(30) Jéze, Gastón, op. cit. p. 5

(31) Citado por Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 110

ticados, porque tratan de delimitar la actividad del Estado a la noción de servicio público sosteniendo que la base de la transformación del derecho público es la sustitución del concepto de soberanía por el de servicio público.

Dentro de las teorías modernas tenemos como principales exponentes a Maurice Hauriou, Louis Rolland y Marcel Waline entre otros.

Maurice Hauriou en su teoría institucional, no comparte la noción de servicio público sostenida por Duguit y sus partidarios, porque no acepta que dicho concepto sea el fundamento del derecho administrativo, ya que para él es más importante la noción de poder público.

Para Hauriou el servicio público es "un servicio técnico prestado al público de una manera regular y continua para la satisfacción de una necesidad pública. Considera que el servicio público supone una actividad técnica, pero afirma que cuando la actividad jurídica no está supe-

ditada a la actividad técnica, sino únicamente al servicio del derecho, no se puede estar en presencia de una actividad administrativa sino que se está en presencia de una actividad política y gubernamental. Además el servicio se debe prestar al público de una manera regular y continua, lo que significa que los servicios públicos sólo se deberán prestar para la satisfacción de una necesidad pública y no para la satisfacción de intereses individuales, además deben ser prestados por medio de una organización pública ya que de esta forma el Estado por medio del poder administrativo puede controlarlas fácilmente." (32)

El tratadista Louis Rolland considera que la noción de servicio público es muy importante, puesto que el derecho administrativo "está constituido por el conjunto de reglas relativas a la organización y al funcionamiento de los servicios públicos y a las relaciones de éstos con los particulares; considera que los servicios públicos son empresas o instituciones de interés general colocadas bajo la dirección de los gobernantes y destinadas a satisfacer las necesidades colectivas del público". (33)

(32) Citado por Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 108

(33) Ibídem. p. 115

Para este autor los servicios públicos de acuerdo a su régimen jurídico se pueden dividir en dos clases:

a.- Cuando se consideran los servicios públicos como una empresa privada se les aplica el derecho común.

b.- Cuando se les aplica a los servicios públicos un régimen jurídico especial por la importancia que tiene la satisfacción de las necesidades sociales.

Además, señala que todos los servicios públicos tienen características en común como puede ser la obligación que tienen los gobernantes de prestar los servicios públicos de acuerdo a las necesidades sociales; los servicios deben ser regulares y continuos por lo tanto deben funcionar sin obstáculos ni problemas, deben estar bajo la dirección de los gobernantes, sus reglas de organización y funcionamiento pueden ser cambiadas en cualquier momento por la autoridad competente y además, todos los particulares tienen los mismos derechos frente a los servicios públicos.

Para el tratadista Marcel Waline existe el servicio público "cuando las autoridades competentes estiman que la iniciativa privada no cumple de hecho o no puede cumplir de manera satisfactoria una obligación determinada y decide tomar en propias manos eso que les parece de utilidad pública. Este autor sostiene la idea de que el servicio público es una de las nociones fundamentales en que se basa el derecho administrativo, pero por otra parte considera que la base del derecho administrativo es la idea de la utilidad pública y los servicios públicos son solo uno de los medios para lograr esta utilidad." (34)

Además señala que los servicios públicos tienen un régimen jurídico diferente al de las empresas privadas por lo que los procesos que resulten de la realización de un servicio público serán de la competencia de un tribunal administrativo.

Para esto es importante saber cuando se está en presencia de un servicio público para saber que régimen jurí-

dico será el aplicable; los tribunales competentes y la naturaleza de los contratos que celebran. Además Marcel Waline señala que siempre se considera que para que exista un servicio público deben concurrir dos elementos; una necesidad de interés público y un organismo que se hiciera cargo de dicha necesidad, pero la jurisprudencia francesa, indica Waline, acepta la existencia de un servicio público aún cuando sea un organismo privado el que se haga cargo de una necesidad de interés público, y esta innovación ha traído como consecuencia, que ahora se use la expresión servicio público en algunos casos para referirse a la noción de necesidad de interés público que se debe satisfacer y en otros casos, refiriéndose al carácter público del organismo que satisface la necesidad; es importante saber en que sentido se está usando la expresión servicio público ya que si se encuentran presentes los dos elementos necesidad del interés público y organismo público, el régimen jurídico aplicable será el derecho público; pero si un organismo privado se está haciendo cargo de la satisfacción de la necesidad de interés público, las reglas del derecho privado serán aplicadas en muchos casos.

La noción de servicio público también ha sido abordada por diferentes tratadistas en México.

Para Gabino Fraga el servicio público es "una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económica o cultural mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación regularidad y uniformidad."

(35)

Además señala que por servicio debe entenderse la realización de una prestación en favor de alguien y al agregarle el calificativo de público debe entenderse que se trata de una prestación destinada a satisfacer una necesidad colectiva bajo un régimen jurídico especial consistente en la regularidad, continuidad e igualdad de los usuarios al recibir el servicio.

Para Andrés Serra Rojas el servicio público es "una empresa creada y controlada por los gobernantes para asegurar

(35) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México, 1977. p.22.

rar de una manera permanente, y a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz la satisfacción de necesidades colectivas de carácter material, económica y cultural que se consideran esenciales y sujetas a un régimen de derecho público." (36)

Para Miguel Acosta Romero, el servicio público es "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, esta actividad puede ser prestada por el Estado y los particulares." (37)

Los tratadistas sudamericanos, se inclinan por las teorías Modernas, en las que se limita la noción de servicio público a ciertas actividades estatales que tengan por objeto cumplir con una necesidad colectiva mediante prestaciones dirigidas directa e inmediatamente a las personas individualmente consideradas.

(36) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 111

(37) Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 470

Para Enrique Sayaguez Laso la noción de servicio público se define como "el conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por su mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables mediante prestaciones suministradas directa e inmediatamente a los individuos bajo un régimen de derecho público. (38)

Para Rafael Bielsa el servicio público es "toda acción o prestación realizada por la administración pública activa, directa o indirectamente para la satisfacción concreta de necesidades colectivas y asegurada esa prestación por el poder de policía". (39)

Resulta sumamente difícil esbozar una noción de servicio público que manteniendo en lo sustancial las notas que siempre han caracterizado a esta institución, tengan al mismo tiempo la virtud de adaptarse a la cambiante realidad social de nuestros días.

En mi concepto, el servicio público es toda actividad política concreta mediante el cual se satisfacen de una manera directa e inmediata necesidades e intereses públicos bajo un régimen jurídico específico establecido por un acto Estatal.

(38) Sayaguez Laso, Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. Perrot, Uruguay, p. 233

(39) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo, Tomo I, Ed. de Palma, Argentina, 1955, p. 473

II.3 EL SERVICIO PUBLICO EN LA LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA MEXICANA

Los servicios públicos son una creación del Estado el cual atiende su organización y funcionamiento, con los elementos legales y materiales que le son necesarios, ya que con una decisión de la administración pública se resuelve si una necesidad de carácter colectivo o de interés general se convierte o no en servicio público.

En nuestra legislación las formas que reviste el servicio público, en cuanto a la actividad y la prestación son variadas, ya que puede ser centralizada, es decir, atendida directa o indirectamente por la administración pública o en forma descentralizada en entes públicos que asumen el servicio o por medio de empresas de participación estatal; de igual forma pueden ser prestados los servicios por medio de los particulares esto bajo el régimen de la concesión.

Cuando los servicios públicos se encuentran en manos de los particulares, "el Estado los rodea de las mismas seguridades y prerrogativas del poder público, sin destruir sus propósitos comerciales e industriales y reconociendo el derecho de los usuarios. Tanto en la concesión de servicio público, como

en los servicios públicos comerciales o industriales, el régimen jurídico aplicable es mixto, es decir de derecho público y de derechos privado." (40)

Los servicios públicos son creados por la vía legislativa, aunque en algunas ocasiones puede ser creado por medio de un decreto del Ejecutivo en cumplimiento de disposiciones legales. La regla que impera a este respecto, es que la autoridad que es competente para la creación de un servicio, es de igual manera competente para modificarlo o suprimirlo, por lo que es necesario tomar en consideración el régimen jurídico al cual está sometido el propio servicio. Pero en los casos no previstos habrá que atenerse a los términos de la concesión de servicio público; o las facultades discrecionales en los demás casos.

En los casos de concesión de servicio público, se debe tomar en cuenta la situación reglamentaria y la situación del acto administrativo de la concesión, para ajustar una decisión a sus términos, en la concesión de servicio público deben indicarse los casos en que el servicio público puede suprimirse o transformarse en caso de que no exista esta disposición, existiendo una causa superveniente de interés público, por lo cual se considera indispensable la supresión del servicio pú-

blico, el acto puede revocarse, cubriendo a los concesionarios los perjuicios que se les ocasionen.

Como se ha indicado con anterioridad el Estado es quien determina que actividades pueden considerarse como servicio público.

El Derecho Administrativo Mexicano ha ubicado en la Constitución Política Mexicana y en diversas leyes el régimen jurídico de los servicios públicos. En diversos artículos de la Constitución se hace referencia a la expresión servicio público, pero no siempre con el mismo significado ya que en ocasiones se equipara al concepto de cargo público, pero otras veces sirve para designar una actividad mediante la cual se dá satisfacción concreta a necesidades colectivas por lo que es conveniente realizar un análisis de los artículos constitucionales en los que aparece el término servicio público.

ARTICULO 3° "La educación que imparta el Estado-Federación, Estados, Municipios- tenderá ..."

Fracción IX. "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 aquéllos que las infrinjan."

En este artículo el término servicio público se entiende como una actividad constante que el Estado desarrolla directa o indirectamente para satisfacer una necesidad colectiva.

En el artículo 5° Párrafo 4° y en el artículo 13 aparece la denominación servicio público como un servicio personal que los ciudadanos prestan al Estado.

ARTICULO 5° "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique... "

"En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los de 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. Los servicios pro-

fesionales 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 del caso la autoridad civil que corresponda."

En el artículo 27 fracción II y VI aparece el término servicio público entendiéndose como una actividad encaminada a la satisfacción de una necesidad colectiva.

ARTICULO 27.-"II las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso, tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona, entrarán en dominio de la nación concediéndose acción popular pa

ra denunciar los bienes que se hallaren en tal caso. La prueba de presunciones será bastante para declarar fundada la denuncia. Los templos destinados al culto público son de propiedad de la nación, representada por el gobierno federal, quien determinará los que deben continuar destinados a su objeto. Los obispados, casa rurales, seminarios asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derechos, al dominio directo de la nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los estados en sus respectivas jurisdicciones. Los templos que en lo sucesivo se erigieren para el culto público, serán propiedad de la nación; VI. Fuera de las corporaciones a que se refieren las fracciones III, IV y V, así como los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centro de población agrícola, ninguna otra corporación civil podrá tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces o capitales im---

puesto sobre ellos, con la única excepción de los edificios destinados inmediata y directamente al objeto de la institución. 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."

El artículo 28 en sus párrafos noveno y décimo señala que en casos de interés general el Estado puede conceder la prestación de un servicio público. Se entiende que este interés general debe estar encaminado a satisfacer una necesidad colectiva.

"El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, conceder la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán

fenómenos de concentración que -
contrarién el interés público.
La sujeción a regímenes de servi-
cio público se apegará a lo dis-
puesto por la Constitución y so-
lo podrá llevarse a cabo median-
te ley."

En el artículo 73 fracción XXV considera a la educa-
ción como un servicio público de contenido social por me-
dio del cual se solventa una necesidad colectiva, aunque
como ya lo vimos anteriormente, es en el artículo 3° don-
de se regula la materia educativa y se le dan facultades
al Congreso de la Unión para regular por medio de leyes el
servicio público de la educación.

ARTICULO 73. El Congreso tiene fa-
cultad:...

Fracción XXV. "Para establecer, or-
ganizar y sostener en toda la Repú-
blica escuelas rurales, elementa-
les, superiores, secundarias y pro-
fesionales; de investigación cien-
tífica, de bellas artes y de ense-
ñanza técnica; escuelas prácticas
de agricultura y de minería, de ar-
tes 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 nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República;..."

El artículo 115 fracción III señala que actividades pueden ser considerarse como servicio público en los municipios, dichas actividades deberán estar a cargo de los municipios con el apoyo de los Estados. Se puede observar que estas actividades atienden necesidades de un interés general.

ARTICULO 115 fracción 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 alcantari
llado
- 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;..."

El artículo 123 fracción XVIII hace alusión al término servicio público contemplándolo también como una actividad destinada a solucionar una necesidad de interés colectivo de igual forma lo aborda el artículo 132.

ARTICULO 123 fracción 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 ejerciera 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; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquieran dentro del territorio

de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva."

Se puede observar que la expresión servicio público en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sigue un criterio uniforme ya que el constituyente lo mismo la utiliza para señalar servicios personales, que para referirse a una actividad constante que el Estado desarrolla directa o indirectamente para satisfacer una necesidad colectiva. Pero en la legislación secundaria si se encuentra la teoría del servicio público doctrinal aplicada a nuestro derecho positivo, en unos casos, a través de la expedición de una ley de servicios públicos del Departamento del Distrito Federal, que posteriormente se incorpora a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, en otros casos en diversas áreas administrativas, se ha legislado en rubros específicos como el de aguas, bosques, electricidad, transportes, etcétera.

En el artículo 23 de la Ley Orgánica del Distrito

Federal se define el servicio público.

ARTICULO 23.- "Para los efectos de esta Ley se entiende por 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 estos servicios es de interés público.

La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio."

En esta misma ley se reglamenta en el artículo 22 que en el Distrito Federal es el propio Departamento quien debe prestar el servicio público aunque también lo pueden prestar los particulares por medio de la concesión. Esta concesión se encuentra regulada en lo que se refiere a la forma de obtenerla, en los artículos 24 y 25. Pero el Departamen

to tiene facultades para vigilarlas y en su caso modificar la así como reglamentar su funcionamiento, estas facultades se las dá el artículo 26. Por lo que se refiere a la forma de su prestación, duración, caducidad y prórroga se encuentra regulado por los artículos 27 a 29 de esta ley. En el artículo 30 se le dan facultades al Departamento para que pueda celebrar convenios con los Estados o Municipios para que él mismo preste servicios de una manera concesionada a los habitantes de los Estados o Municipios o estas últimas a los habitantes del Distrito Federal, pero cuando exista algún plan regional de urbanismo, los convenios relacionados con servicios públicos a que se refiere el artículo 30 se formularán de acuerdo a las disposiciones de este plan regional, según lo dispuesto por el artículo 31 de dicha ley.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 455, señala las cuales son los servicios públicos para los efectos de esa reglamentación: los de comunicación y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia y

los de aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad siempre que en este último caso se afecte a una rama completa del servicio.

La suprema Corte de Justicia de la Nación ha dictado diversas resoluciones, una de ellas es la de Castro Estada quien afirma.

"De los textos legales vigentes dos acepciones de la expresión servicio público; la primera, equivalente a servicios personales que los ciudadanos prestan al Estado, y la segunda, empleada para designar la actividad constante que el Estado desarrolla al satisfacer una necesidad pública. En efecto, los artículos 5 y 13 constitucionales, utilizan la expresión servicio público, refiriéndose al trabajo personal del servidor del Estado y los artículos 27, fracciones II y VI, 97, 123, fracción XVIII, y 132 así como la legislación secundaria, se sirven de ella para designar el proceso contiguo mediante el cual

se dá satisfacción a necesidades sociales de carácter permanente, la primera acepción de servicio público, es evidentemente diferente de la segunda; y sin duda, la doctrina jurídica relativa a los cargos públicos, es distinta de la teoría contemporánea del servicio público... Notorio resulta afirmar, por lo tanto, que si al redactarse los artículos 5 y 13 de nuestra ley fundamental, se llamó al cargo público, con el nombre de servicio público, se incurrió en un error; pero lo imponderable del constituyente de 1917 fué repetir textualmente la redacción equivocada del artículo 13 de la Constitución de 1857, más cuando el artículo 125 de la Carta Política anterior, idéntico al artículo 132 de la Constitución actual, utilizó la expresión servicio público en la segunda acepción arriba apuntada" (41)

Por otro lado se discute en la doctrina administrativa Mexicana, si ciertas actividades del poder público pueden llamarse propiamente servicios públicos, tales como las actividades del Banco Nacional Agropecuario, S. A. Para Serra Rojas "el criterio que debe seguirse es estudiar en cada caso las facultades legales de una institución y aplicar los criterios generales sobre servicio público"

(41) Castro Estada, José "La teoría del servicio público en el derecho mexicano", en la Revista de la escuela Nacional de Jurisprudencia. Tomo I, págs. 454 y 455. septiembre - diciembre 1959.

blico. En el caso de este ejemplo se debe hacer la siguiente reflexión: El crédito público es un servicio público y como tal, debe ser organizado bajo un régimen financiero, estas instituciones son organismos económicos, al servicio del desarrollo general del país." (42)

La Suprema Corte ha recogido algunas ideas al resolver:

"En derecho administrativo se entiende por servicio público un servicio técnico prestado al público, de una manera regular y continua, para la satisfacción del orden público y por una organización pública. Es indispensable, para que un servicio se considere público, que la administración pública lo haya centralizado y que lo atienda directamente y de por sí, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que, consiguientemente, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración" ... (43)

(42) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 120

(43) Ibídem, p. 120

Por lo que "desde un punto de vista subjetivo económico, el servicio público se identifica con una empresa creada o establecida con el objeto de prestarlo, cuya estructura jurídica puede ser muy variable, si lo presta directamente el Estado puede ser a través de cualquiera de sus formas de organización (centralizada, descentralizada, desconcentrada, empresas de Estado), si lo prestan los particulares a través de concesión, y generalmente lo hacen a través de Sociedades mercantiles, principalmente anónimas". (44)

II.4 ELEMENTOS Y CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Para Serra Rojas los elementos más importantes del servicio público son: "una actividad técnica, cuya finalidad es satisfacer una necesidad colectiva, realizada por el Estado o por excepción por los particulares y bajo un régimen jurídico especial". (45)

(44) Acosta Romero, Miguel. op. cit. p. 476

(45) Serra Rojas, Andrés. op. cit. p. 109

El mismo autor considera que existen otros elementos generales, los cuales corresponden a la configuración doctrinal del servicio público como son:

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

b) Uniformidad o igualdad: todos los habitantes tienen derecho a prestaciones en igualdad de condiciones, si cumplen con los requisitos determinados por la ley.

c) Continuidad: los servicios públicos no deben interrumpirse. El artículo 123, apartado A, fracción XVIII exige que 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 de labores; en cuanto a los servicios públicos manejados directamente por el Estado, el mismo

precepto en su apartado B, fracción X reconoce a los trabajadores el derecho de huelga, en los términos de las leyes reglamentarias.

d) Regularidad: el servicio se debe realizar de acuerdo con las condiciones establecidas por la ley, es decir, medir, ajustar o computar el servicio por comparación o reducción, el servicio debe manejarse conforme a reglas.

e) Obligatoriedad: es el deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio.

f) Persistencia: que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistentes (o sea que el servicio público debe existir en tanto subsistan las necesidades públicas para cuya satisfacción fueron creadas).

g) Gratuidad del Servicio: el servicio público debe ofrecerse al público sin la idea de lucro, aunque esta idea se ha venido transformando por el elevado mantenimiento

de los servicios. (46)

Para Miguel Acosta Romero los elementos del servicio público son los siguientes:

"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 realizada 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." (47)

(46) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 109

(47) Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 470

Ahora bien, Serra Rojas señala que el "elemento esencial que en todas las definiciones de servicio público debe mantenerse inalterable, es la noción de 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, pero cuando el Estado considera que una actividad privada no atiende suficientemente la satisfacción de una necesidad general, ya sea por negligencia, abandono, desinterés o ineficacia, toma las providencias para asumir su atención, ya sea estimulando a la iniciativa privada, ya combinándose con ella en un mismo propósito o sustituyendo a la propia acción particular. Es el interés general el que distingue al servicio público de la empresa privada, o de cualquier otra forma de empresa." (48)

Las clasificaciones del servicio público son muy variadas ya que atienden a criterios subjetivos, pero destaca la sostenida por el argentino Benjamín Villegas Basavilbaso quien clasifica el servicio público en los siguientes términos:

"a.- Por el carácter de la prestación. Pueden ser obligatorios o voluntarios en relación con el Estado; obligatorios son aquellos que la administración debe prestar porque alguna ley se lo impone, como por ejemplo la instrucción primaria en el artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Voluntarios son aquellos cuya prestación depende de la voluntad del Estado.

b.- Por razón de su utilización. Se dividen en necesarios y facultativos. Necesarios son aquellos que los particulares deben utilizar obligatoriamente como pueden ser las campañas de vacunación. Y los facultativos son aquellos cuyo aprovechamiento queda al arbitrio de los particulares por ejemplo el correo o el telégrafo.

c.- Por razón de la competencia económica. Se dividen en exclusivos y concurrentes. Exclusivos son aquellos que solamente la administración puede prestar como son: la defensa nacional, policía, etcétera. Concurrentes

estos pueden ser prestados por la administración y los particulares como los transportes, la asistencia social, etcétera.

d.- Por razón de la persona que los preste. Estos se dividen en servicios públicos prestados directamente por el Estado a través de sus órganos centralizados, servicios públicos prestados por organismos descentralizados, servicios públicos prestados por concesionarios y servicios públicos prestados por sociedades de economía mixta.

e.- Por razón de su jurisdicción. Son generales y locales; los generales satisfacen necesidades colectivas de tal importancia que deben ser prestados por el poder central y los locales interesan particularmente a la actividad de un determinado territorio.

f.- Por razón de los usuarios. Cuando se considera al destinatario como una colectividad en sí misma o bien de una manera singular a los individuos que la forman en este

caso los servicios públicos se dividen en uti-universal y uti-singuli, los primeros son aquellos que no tienen un destinatario determinado (ejemplo: la defensa nacional). Los segundos son los que pueden ser aprovechados por los particulares individualmente considerados ya que las prestaciones pueden ser divisibles (ejemplo: electricidad, correos, telégrafo).

g.- Por la forma de prestación. Pueden ser por administración directa del Estado, o por medio de concesión a particulares.

h.- Por la razón de la naturaleza del servicio. Se dividen en servicios públicos industriales y comerciales".
(49)

Otra importante clasificación es la de García Oviedo:

1) "Por razón de su importancia en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio

(49) Villegas Basavilbaso, Benjamín, Derecho Administrativo, Tipografica Ed. Argentina, Tomo III, Argentina 1951. - p. 33.

Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etcétera) y secundarios.

2) Necesarios y voluntarios, según que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.

3) 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 la libre voluntad del usuario (correo, telégrafo, ferrocarriles).

4) 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.)

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

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

7) 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-universal, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo: el servicio de alumbrado público.

8) Por las maneras como se satisfacen las necesidades

colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.

9) Por su composición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos y mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de Derecho Privado. (50)

II.5 FORMAS DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

En principio corresponde al Estado la prestación de los servicios públicos para la satisfacción de necesidades colectivas. Sin embargo el Estado no siempre está capacitado para cumplirlas en su totalidad, esto debido a diferentes causas como son la carencia de medios económicos y materiales y por el gran número de estas necesidades. Pero el Estado tiene la obligación de atender las necesidades colectivas, de una manera eficiente y continua ya sea en forma directa o indirecta. Es preciso apuntar que el

Estado debe prestar servicios públicos por mandato Constitucional, y lo que es más no puede concesionarlos. Así vemos como en México diversos servicios públicos están expresa y exclusivamente a cargo del Estado.

Las formas más tradicionales de ejercer los servicios públicos son las siguientes:

a) Por administración directa. En esta forma el servicio no tiene individualidad; por ello, la gestión del servicio queda confinada, dentro del régimen legal, a la administración utilizando su propia organización y recursos como en el servicio de agua potable, saneamiento, etcétera.

b) El arrendamiento y la administración interesada, en este caso el Estado cede a las empresas privadas el ejercicio del servicio de carácter económico, bajo las condiciones que la misma administración fija, que puede ser el pago de una determinada cantidad o la participación en los ingresos de la empresa, pero sin tener que soportar las

pérdidas. Como ejemplo tenemos la administración de los puentes internacionales.

c) Concesión de servicios. En este caso 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 la de obtener ventajas económicas que lo 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. Ejemplo: radio, televisión, etcétera.

d) La descentralización por servicio. En esta forma el Estado por medio de una ley crea un régimen jurídico apropiado para el servicio público, le asigna una personalidad jurídica, un patrimonio propio, y un régimen financiero adecuado a su finalidad. El servicio se maneja en forma autónoma, y el Estado sólo se reserva determinadas

facultades respecto de los órganos superiores del servicio y del poder de vigilancia o fiscalización, que mantengan la regularidad del servicio. Por ejemplo: Comisión Federal de Electricidad.

e) Las empresas de economía mixta, son personas jurídicas en las que participan el Estado y los particulares, y se sujetan a un régimen de derecho público y privado; en ella la intervención del poder público varía de acuerdo a la legislación de cada país. En México se consideran empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

a).- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

b).- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

1.- Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

2.- Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

3.- Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de go--bierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública fedeeral o servidores públicos federales que participen en

razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

f) Servicios públicos subvencionados. Estos servicios son obra de la iniciativa privada, no son manejados por el Estado sino por particulares que aportan su patrimonio, pero que no tienen capacidad económica para su manejo, ya sea por insuficiencia de las tarifas, o porque sus ingresos generales no permiten un manejo eficiente. En estos casos el Estado rodea a la empresa de determinados privilegios, entre los cuales se cuentan subvenciones, subsidios, exención de impuestos y otros beneficios.

g) Otras formas de prestar los servicios públicos, en instituciones públicas, privadas o mixtas en las que el Estado se reserva determinadas facultades, por ejemplo: "declaran de inmediato la revocación de una concesión si los concesionarios no atienden debidamente el servicio, en otros casos, son acontecimientos graves los que obligan al

Estado a asumir directamente el manejo del servicio." (51)

En nuestro país existe la tendencia hacia la prestación de los servicios básicos y fundamentales, por parte del poder público y a que la administración intervenga en una gama muy variada de otros servicios públicos, a través de empresas de participación estatal pues se considera que a través de ésta el Estado cuenta con los elementos técnicos; la gestión financiera y de negocios de una empresa privada, además de que los beneficios que pueda producir la explotación del servicio, no acrecerán patrimonios privados, sino será un factor más de aprovechamiento de la riqueza pública, en fines del interés personal.

CAPITULO III

LA FUNCION DEL ESTADO: SERVICIO PUBLICO Y LOS GRUPOS DE PRESION

- III.1 La función del Estado
- III.2 ¿Qué es un grupo de presión?
 - III.2.1 Formación de los grupos de presión
 - III.2.2 Características de los grupos de presión
 - III.2.3 Fines que persiguen los grupos de presión
- III.3 Los grupos de presión ante el servicio público

III.1 LA FUNCION DEL ESTADO

El poder del Estado, unitario y coactivo, desarrolla su actividad por medio de la función legislativa que tiene como acto básico la ley, la función administrativa cuyo acto básico es el acto administrativo, y la función jurisdiccional a la sentencia. La competencia, atribuciones o cometidos, constituyen la forma de ejercicio de las funciones.

Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines encomendados al Estado, por el cual se entenderá como "una organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas" (52) y como fines del Estado las direcciones, metas, propósitos o tendencias

(52) Acosta Romero, Miguel, op. cit. p. 38

de carácter general que se le reconocen al Estado para su justificación y se consagran en su legislación. "Estos fijan el extenso campo de la actividad pública en su proceso histórico que se caracteriza por su continua ampliación y extensión, que va desde el Estado abstencionista, con un número limitado de fines, hasta el Estado intervencionista, en una constante sustitución de la actividad privada". (53)

Bigne de Villeneuve indica que el problema de las funciones del Estado está vinculado con el problema de los fines, "porque según sean los fines, de acuerdo con éstos, se determinan después las funciones del Estado" (54)

Dichas funciones según la doctrina clásica y la legislación positiva son:

a) "La función legislativa, la cual está encaminada a establecer las normas jurídicas generales, creando el orden jurídico nacional.

(53) Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 41

(54) Citado por Serra Rojas, Andrés, op. cit. p. 42

b) La función administrativa. Por medio de ésta, se regula la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo un orden jurídico, en el cual la ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación, ya que el Estado es el promotor del desarrollo económico y social de un país.

c) La función jurisdiccional. Esta función se encuentra encaminada a resolver las controversias y estatuir o declarar el derecho, de esta manera el poder judicial se convierte en el órgano que orienta la vida jurídica del Estado". (55)

El Estado lleva a cabo la realización de sus fines por medio de las funciones, lo que realmente divide son estas últimas y no sus fines, ya que dichas funciones son encomendadas a los poderes públicos, (legislativo, ejecutivo y judicial) los cuales tienen una función específica, aunque por excepción un poder puede realizar atribuciones de cualquiera de los otros dos poderes, por ejemplo: el poder ejecutivo además de su función administrativa, puede hacer

uso de su facultad reglamentaria, la cual es un acto legislativo; asimismo, resuelve las controversias que se suscitan en materia fiscal, agraria y obrera los cuales son actos jurisdiccionales.

Por lo que se puede señalar, que el servicio público como función de Estado, se encuentra dentro de la función administrativa, que "es la actividad que le corresponde al poder ejecutivo la cual se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en las relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control" (56)

III.2 ¿QUE ES UN GRUPO DE PRESION?

Se puede observar que "en los últimos tiempos se ha

presentado casi en todos los países del mundo, una práctica usada normalmente por agrupaciones integradas por particulares, cuya finalidad específica es expresar en vías de hecho un común interés sobre determinada decisión, acción y omisión del gobierno y cuya modificación, solución o cambio redundaría necesariamente a su favor". (57)

Estas agrupaciones conocidas como grupos de presión presentan características específicas y a la vez comunes entre todos ellos.

Algunos "autores como Meynaud, Duverger o Rosse, han calificado a los grupos de presión de diversas maneras; algunos los señalan como organismos amorfos, abstractos, sin programa, sin objetividad, conflictivos, así como peligrosos para el mantenimiento de un sistema democrático. Los han considerado como "fuerzas desintegradoras", ambiciosas, que solo buscan el beneficio de sus miembros, la de sus agremiadas o de sus asociados, sin considerar el grave perjuicio que causan a la comunidad en la que se

(57) Casillas Hernández, Roberto, El Derecho y los Grupos de Presión, en Constitución y Grupos de Presión en América Latina, U.N.A.M., México, 1977.p.33.

desenvuelven. Indican que su forma oculta de operar, obscura e indirecta, impide a la nación o al poder público controlarlas por medio del Derecho". (58)

Otros en cambio "consideran que en los Estados democráticos cada vez será mayor el impacto de los grupos de presión, ya que afirman que su multiplicación obedece a la misma proporcionalidad del incremento de los intereses que existen en una sociedad, incluso se ha considerado que en algunas ocasiones realizan funciones que si fueran bien orientadas convendrían al Estado por que a través de planteamientos proporcionan una información importante sobre la situación que prevalece en el país, precisamente en el lugar en que actúan esos grupos de presión" (59) ya que sus dirigentes conocen a fondo el medio donde se desenvuelven. De igual manera se ha dicho que sería conveniente organizarlos a través de una politización y una reglamentación jurídica precisa, ya que de esta forma sería más fácil que el Estado estableciera, ya sea un diálogo, la transacción o la terminación de un conflicto, me--

(58) Casillas Hernández, Roberto, op. cit. p. 34

(59) Ibidem, p. 34

dian^{te} la solución pacífica con quien cuente ya con una estructura política, aunque sea en forma incipiente en lugar de quienes actúan desorientados y por su propia voluntad.

Algunos más "establecen que los grupos de presión se han alejado de todo tipo de prescripciones legales, sin importarles incluso su cumplimiento o incumplimiento, además se comportan y actúan sin observar si existen normas específicas para el logro, por caminos jurídicos de sus requerimientos, o peticiones o si éstas lo prevén. Abordan todo tipo de autoridades, ya sean administrativas o políticas, sin antes cumplir con el procedimiento que señala la ley, para estos grupos les resulta más cómodo y les es más fácil buscar una solución a sus problemas por los caminos de la presión o de la influencia, que sujetar se a la disciplina del proceso señalado en la legislación"

(60)

Pero en cualquiera de las posiciones que se adopte

(60) Casillas Hernández, Roberto, op. cit. p. 34

es necesario considerar que quienes integran los grupos de presión, forman parte de una sociedad regida por una norma fundamental y un importante número de disposiciones reglamentarias que determinan su funcionamiento y lo explican, así como que en la conformación de ellas, en particular en lo que se refiere a las normas constitucionales, los gobernados, entre los que se incluyen como es natural los que participan en los grupos de presión, realizan una imprescindible función.

"El ejercicio del poder es realizado por diversos grupos de intereses particulares, los cuales influyen en las decisiones políticas fundamentales, mismas que se encuentran plasmadas en una Constitución, realizada por los representantes del pueblo, los que se reúnen en una asamblea denominada constituyente; de igual manera pueden influir en las decisiones políticas, económicas y sociales que toman los órganos del gobierno institucional, estas agrupaciones reciben el calificativo de grupos de presión."

(61)

(61) Orozco Henríquez, José de Jesús, El Poder de los Grupos de Presión, en Constitución y Grupos de Presión en América Latina. U.N.A.M., México, 1977.p.106.

Los grupos de presión son conjuntos de individuos formados en torno de intereses particulares comunes cuya finalidad esencial consiste en la defensa de ventajas materiales o la salvaguarda de valores morales, que influyen, para el efecto, en la política pública.

Para Cavalcanti los grupos de presión "ejercen una influencia decisiva, porque se infiltran en los partidos políticos, en las administraciones estatales, representan un poder económicamente suficiente para realizar propaganda, preparando la opinión pública, y son los suficientemente eficaces como para influir en las decisiones políticas y administrativas más relevantes que toman los gobernantes". (62)

Se puede considerar a los grupos de presión "como organismos exteriores a los órganos del gobierno, ya que los partidos políticos, el ejército, la policía o la burocracia no constituyen grupos de intereses, porque son parte del gobierno o bien son sus elementos materiales, éstos pueden en un momento determinado asumir actitudes de

(62) Citado por Orozco Henríquez, José de Jesús, op. cit. p. 106.

grupo de presión pero no siendo grupos de intereses, su actividad normal es de subordinación al poder, por lo que cuando algún organismo gubernamental realiza alguna actividad que va contra el interés público, no se puede decir que está actuando como grupo de presión, en realidad esa actividad es producto de la influencia que sobre dicho organismo ejerce el grupo de presión dominante". (63)

Para Manuel García Pelayo, un grupo de Presión es "desde un punto de vista funcional, es aquel que es capaz de generar fuertes apoyos o perturbaciones al sistema político, económico y social, ya sea en una forma permanente o en determinadas situaciones, por lo que el Estado trata de satisfacer sus demandas". (64)

Existen algunas opiniones positivas respecto a la utilidad de un grupo de presión, como la de René Ballivion Calderón, quien señala que "los grupos de presión, cuando desarrollan una acción lícita, pública y clara, cumplen una función útil dentro de la dinámica institucional y de

(63) Orozco Henríquez, José de Jesus, op. cit. p. 109

(64) García Pelayo, Manuel, La Organización de intereses y Teoría Constitucional, en Constitución y grupos de Presión en América Latina, U.N.A.M, México 1977, p.19.

esta manera los grupos de presión actuarían como poderes de contrapeso en la sociedad" (65)

Pero otros autores señalan todo lo contrario, como es el caso de Linares Quintana quien señala que "lo que preocupa y crea cierta inquietud, a la vez que un gran malestar y angustia es que alguno o algunos sectores de la comunidad pretendan ejercer un verdadero gobierno invisible, y como tal, irresponsable y clandestino, al margen de las instituciones creadas y delimitadas por la Constitución con el fin de hacer prevalecer sus intereses de grupo sobre los de la nación. Entonces ya se entra en el ámbito de la patología política, y los grupos de presión se transforman en elementos nocivos, susceptibles de carcomer hasta la médula, la esencia democrática del gobierno constitucional" (66)

Entre los inconvenientes que se pueden encontrar en la actividad de los grupos de presión, está el que los distintos grupos socioeconómicos son definidos en forma de -

(65) Citado por Orozco Henríquez, José de Jesús. op. cit. p. 112

(66) Ibidem. p. 112

sigual, ya que, tratándose de poder, será dominante el que sea más hábil o posea mayores recursos, y no siempre el que represente mayor número de miembros o aquel al que en determinado caso le corresponda el derecho; también su actividad puede contraer la debilidad de la defensa y salvaguarda del interés general en razón de que la suma de los intereses particulares no constituye el interés general.

En cuanto a los elementos del poder de los grupos de presión se distinguen dos elementos básicos, de los cuales dependerá el poder que en determinado momento pueda ejercer un grupo de presión; el número de sus miembros y la capacidad financiera, ambos son parcial y naturalmente sustituibles. A estos elementos básicos se le pueden agregar otros más, pero de éstos no depende realmente el poder, y son por ejemplo: la calidad de sus miembros, el número de sus adictos, el factor organización, la reputación de que goza el grupo ante el público, etcétera.

Los grupos de presión en México pueden clasificarse

en: "1) los grupos latentes, que a su vez se dividen en: a.- traicionados y b.- tibios, y 2) los efectivos, grupos de presión que de igual forma se dividen en a.- la élite religiosa y en b.- la élite económica". (67)

1.- Los Grupos Latentes.- "Bajo esta denominación se encuentran aquéllos grupos que teniendo cierta fuerza, en virtud de contar con una gran cantidad de asociados o ser factores importantes en la economía nacional, carecen de la fuerza necesaria para intervenir trascendentalmente en las decisiones políticas en defensa de sus intereses, ya sea por que los miembros se ven traicionados por sus dirigentes o porque no desean comprometerse a causa de que generalmente les ha costado mucho esfuerzo adquirir una posición, aunque modesta y estable, y no quisieran perderla por una conducta azarosa o atrevida, aclarando que estos grupos potencialmente son muy fuertes y sólo de momento, por determinadas razones se encuentran maniata-- dos o en estado pasivo pero, en el caso de que se llegue a liberar de sus cortapisas indiscutiblemente se converti--

rían, en efectivos grupos de presión, con la capacidad y recursos suficientes para llegar a ser el dominante."

(68)

a.- Los Traicionados . "Este grupo se encuentra formado por las grandes masas de la población integradas por los sectores obrero y rural, estos sectores los incorpora el Partido Revolucionario Institucional, en dos de sus centrales, la Confederación de Trabajadores Mexicanos (C.T.M.) y la Confederación Nacional Campesina, (C.N.C.) respectivamente, creadas en especial con esa finalidad; pero es el caso que los intereses de clase de los trabajadores y campesinos se ven traicionados por sus dirigentes ya que, al ubicarse en ellos el poder de decisión del grupo, transan con los integrantes de la clase dominante, preocupándose más por obtener concesiones personales que por defender los intereses de sus representados; por lo que el grupo no puede llegar a convertirse en uno de presión debido a la traición del cuadro dirigente ya que este se dedica a servir a los intereses de la clase dominante." (69)

(68) Orozco Henríquez, José de Jesús, op. cit. p.p. 123 y 124

(69) Ibídem p. 124

"Así, tenemos que en la C.T.M. la cual contiene dos terceras partes de los trabajadores sindicalizados, el secretario general y los cuadros dirigentes se han perpetuado, produciendo el estancamiento de la organización con el beneplácito patronal cuyos intereses siempre resultan beneficiados con el control sindical y la accesibilidad de los líderes para negociar concesiones personales, de igual manera estos líderes sindicales se encuentran vinculados con el gobierno desde hace varias décadas, pero desde 1940 los principales dirigentes son unas veces diputados y otras senadores." (70)

Por lo que se refiere a la C.N.C. Jorge Montañó señala que el estancamiento de la reforma agraria se debe "al mal funcionamiento de la C.N.C. como organismo representativo, así como el papel ambiguo de los líderes y dirigentes ha conducido a la emergencia de canales alternativos en ocasiones violentas, que reflejan una situación desesperada de quienes en realidad han financiado el desarrollo económico del país." (71)

(70) Orozco Henríquez, José de Jesús, op. cit. p. 125

(71) Ibidem, p. 125

Se puede apreciar que la situación para estos dos sectores de la población es cada vez más tensa, presentándose para el caso dos caminos: el que la base del grupo logre eliminar a su actual cuadro dirigente y mediante un real proceso democrático elija a sus nuevos dirigentes que representen efectivamente los intereses del grupo y luchan por su reivindicación en la estructura social, dentro de un marco relativamente ordenado, convirtiéndose para el efecto en verdaderos grupos de presión; o bien, en caso de que lo anterior no ocurra, inminentemente se llegaría al extremo de un movimiento violento que traiga consigo un verdadero cambio de estructuras en los órdenes jurídico, político, económico, cultural y social, que logre la reivindicación de las masas obreras y campesinas.

b.- Los Tibios. "Existen ciertos individuos que aún teniendo intereses en común no llegan a formar verdaderos grupos de presión ya que temen perder la posición que han logrado adquirir, si tratan de defender sus intereses provocan la cólera de quien ejerza el poder dominante, por lo

que se conforman con las dádivas que generosamente éste les proporcione". (72)

Estos individuos son los que pertenecen a la clase media y son la gran mayoría de los profesionales, medianos comerciantes e industriales en pequeño, además son predominantemente católicos, así como los más politizados en México, pero debido a su heterogeneidad y a que se declaran como no pertenecientes a las clases populares se incorporan por identificación imitativa a los valores de las clases dominantes, carecen de un verdadero interés de clase; siendo esta la principal razón de su pasividad. Aún así la clase media ya agrupada contiene una fuerza importante al representar un factor relevante en la economía nacional, y en el momento en que se decida se puede constituir en un verdadero grupo de presión.

2.- Los Efectivos Grupos de Presión. En la actualidad los grupos de interés en México que intervienen en las decisiones políticas gubernamentales, y que se pueden con-

siderar como efectivos grupos de presión son: la élite religiosa y la élite económica.

a) La élite religiosa. "A pesar de la tendencia anticlerical de nuestra Constitución de 1917 se puede observar que en la realidad nuestro artículo 130 Constitucional, señala Jorge Carpizo, no se cumple ya que día a día se le viola, y las autoridades no están interesadas en el cumplimiento de esta decisión fundamental de nuestro orden jurídico." (73)

De lo anterior se desprende que "existe una diferencia entre la estructura formal y la real de la vida política mexicana, lo que ha permitido que la Iglesia recupere su poder principalmente al seguir influyendo en la educación de un gran número de personas, fomentándoles, no sólo un espíritu moral y religioso sino un compromiso de que son ellos quienes deben llegar a dirigir al país, mezclando lo que por esencia es incompatible y creando con esa finalidad grupos políticos-religiosos como el Movimiento Fa-

(73) Citado por Orozco Henríquez, José de Jesús, op.cit. p. 126

miliar Cristiano, Acción Católica, Caballeros de Colón, et cetera". (74)

Así vemos como apuntan Francisco González Pineda y Antonio Delhumeau, "aunque por un lado, a lo largo de estos decenios se han debilitado de manera progresiva la práctica religiosa y muchas veces la convicción que la sustenta, frente al embate de las naciones místicas del desarrollo, la tecnología, la industrialización, y la cultura del bienestar y del consumo, por otro la tolerancia que el gobierno tiene respecto a las actividades de la iglesia se puede señalar que el clero tradicionalista representa una de las fuerzas más vivas y actuantes en la política mexicana y constituyen uno de los medios de presión más poderosos y diversificados que los gobernantes deben tomar en cuenta en sus decisiones, una veces como aliado frente a las demandas populares que hace peligrar su fuerza o sus intereses, otras como enemigo que intenta derrocarlo y sustituirlo". (75)

(74) Orozco Henríquez, José de Jesús, op. cit. p. 126

(75) Ibídem. p. 126

b) La élite económica. Otro grupo de presión efectivo, es el constituido por los grandes empresarios de la iniciativa privada, empresas nacionales y extranjeros, los cuales representan una fuerza decisiva en la política y en la economía del país, ya que de ellos dependen en mayor medida la creación de fuentes de trabajo, la producción de satisfactores, es decir, integran uno de los elementos vitales de la economía nacional.

Pablo González Casanova afirma que "la empresa privada mexicana y extranjera, es una extraordinaria fuerza en las decisiones económicas, organizada en confederaciones, cámaras, asociaciones, clubes, constituye el más novedoso y vigoroso conjunto de grupos de presión, al que el gobierno no debe tomar en cuenta en sus decisiones económicas y políticas". (76)

En la actualidad el grupo de presión dominante lo constituye la élite económica y los miembros de la élite religiosa y de la élite política sólo en la medida que se

(76) González Casanova, Pablo. La Democracia en México, Serie Popular Era, México, 1971, p. 24

vinculan y formar parte de la económica, la cual logra ejercer el control absoluto de la estructura jurídico-política nacional, así como de todas las decisiones gubernamentales que se dan en la misma.

III.2.1 FORMACION DE LOS GRUPOS DE PRESION

Los grupos de presión se encuentran formados por conjuntos de individuos entre los cuales se pueden distinguir dos categorías: la base del grupo de presión y el cuadro dirigente.

1) La base, según Juan Manuel Cañibe es "el conjunto de individuos que se encuentran en los niveles inferiores del grupo, dentro de una escala de jerarquización y nunca tiene la función de representación del grupo, son miembros con un rango inferior y marginal de hecho, en relación al acceso a los puestos de la representación oficial: tienen voz y voto ante el grupo pero no disponen de poder de decisión, ni acceso a los puestos de dirección, como tampoco

lo tienen a la representación oficial del grupo". (77)

2) El cuadro dirigente, el mismo autor señala que por lo que hace a la posición de clase, ésta, generalmente, es distinta a la de los miembros de la base, en virtud de que el cuadro dirigente está formado por los detentadores del poder de decisión.

De lo anterior se desprende que el poder en un grupo de presión, radica en una élite reducida, conformada por el cuadro dirigente, en el cual la admisión es restringida y cuando ésta pertenece al grupo de presión dominante, es quien realmente ejerce el control efectivo sobre la población. El cuadro dirigente siempre tiende a identificarse con los valores de la clase dominante, por lo que aunque existen varias agrupaciones constituidas por un gran número de miembros con intereses de clases comunes, por ejemplo los sindicatos, no han logrado convertirse en efectivos grupos de presión y no le han arrancado al sistema las reivindicaciones que les corresponden, en virtud de que el

grupo dominante mantiene controlados a los dirigentes de las mismas, mediante ciertas concesiones o privilegios que les proporciona solamente a ellos, lo que permite que el grupo de presión dominante se perpetúe en el poder y no haya nada que lo inquiete.

III.2.2 CARACTERISTICAS DE LOS GRUPOS DE PRESION

Las principales características de un grupo de presión son:

1) La actividad que realizan va encaminada a influir directamente sobre las decisiones de los órganos de gobierno.

2) Una vez que han logrado influir no contraer ninguna responsabilidad respecto a la influencia ejercida en los órganos de gobierno.

Respecto a la primera característica, Linares Quintana señala: "los grupos de presión son agrupaciones de individuos formadas en torno a intereses particulares comunes, cuya defensa constituye la finalidad sustancial de la asociación; por lo que cuando dichos grupos presionan en defensa de dichos intereses particulares y comunes, sobre el Estado, los partidos políticos, la opinión pública o sus propios integrantes, se convierten en grupos de presión, por lo que se puede decir que todos los grupos de presión son grupos de intereses, pero no todos los grupos de intereses serán grupos de presión, ya que el grupo de interés no siempre se convierte en un grupo de presión porque sus intereses pueden ser satisfechos por otra vía que no sea la gubernativa". (78)

Respecto a la segunda característica es importante tomar en cuenta la opinión de Jean Meynaud quien señala que "el grupo de presión opera sin asumir la responsabilidad de las decisiones que se tomen ya que influye sobre los poderes pero nunca intenta sustituirlas". (79)

(78) Citado por Orozco Henríquez, José de Jesús, op. cit. p. 107

(79) Ibidem. p. 107

De esta manera se puede decir que lo único que realizan los grupos de presión sobre los órganos gubernativos es el ejercicio de una determinada influencia ya que nunca intentarán llegar a formar parte de los mismos, lo que en todo caso le correspondería a los partidos políticos, de esta manera los grupos de presión no asumen ninguna responsabilidad.

Es importante señalar algunas diferencias entre los grupos de presión y los partidos políticos; así tenemos que, mientras los partidos políticos tienen una organización jurídica formal reconocida por el Estado, y actúan ostensiblemente, los grupos de presión, por su parte, generalmente carecen de dicha organización jurídica y actúan clandestinamente. Otra importante diferencia es que mientras los partidos políticos procuran que algunos de sus miembros figure en el gobierno institucionalizado, realizando con ese motivo campañas políticas, a los grupos de presión solo les interesa el poder influir en la persona que se encuentra como gobernante para que las decisiones

que éste tome o mande ejecutar no afecten a los intereses del grupo.

En cuanto a las relaciones entre los grupos de presión y los partidos políticos Mathiot indica que en "la práctica las relaciones entre los partidos políticos y los grupos de presión son íntimas a la vez que complejas. Los grandes partidos fundados sobre combinaciones de intereses, aceptan sostener aquellos intereses que se ofrecen a apoyarlos en sus campañas electorales, muchas veces los líderes partidarios y los legisladores procuran adoptar una posición de conciliación y de equilibrio entre intereses opuestos. A este respecto, ocurre que determinados intereses influyen en mayor o menor medida en determinados candidatos". (80)

III.2.3 FINES QUE PERSIGUEN LOS GRUPOS DE PRESION

Algunos grupos de presión "son constituidos expresa-

(80) Citado por Orozco Henríquez, José de Jesús, op. cit. p. 114

mente para ejercer influjo a fin de lograr decisiones que favorezcan los intereses de sus miembros y de neutralizar a aquellos que los lesionen, existen otros grupos que no se constituyen para ejercer tal influencia ya que tienen otros objetivos aunque debe señalarse que dichos objetivos no podrán ser alcanzados sin ejercer una determinada influencia sobre los centros de poder. Una federación de empresarios o un sindicato obrero se constituye con el propósito de ejercer influencia en favor de los intereses de la colectividad de sus miembros; en cambio una empresa se constituye para la producción y/o distribución de bienes y servicios, pero ello no excluye que se vea obligada a actuar constantemente ante los poderes públicos como una función adjetiva de su sustantiva función económica. La primera defiende intereses de una colectividad; la segunda de una individualidad". (81)

Siendo uno de los principales fines del grupo de presión la influencia que puedan llegar a ejercer sobre el Estado tienen que constituirse en grandes organizaciones, ya que "sólo una gran organización puede influir en otra gran

organización como lo es el Estado, además son las grandes organizaciones (grupos de presión) las que más se ven afectadas por las decisiones estatales, pero al mismo tiempo el Estado para desarrollar y formular su política necesita más de las grandes organizaciones que de las pequeñas, por lo que se puede señalar que las grandes organizaciones no solo están en situación privilegiada para influir en las decisiones estatales, sino, además, el ejercicio de tal influencia es vital para ellas mismas, de tal modo que los grupos de presión no sólo han de reaccionar ante las decisiones estatales, sino que también han de accionar ante el Estado, hasta el punto de convertir tal acción en un factor constante de su gestión". (82)

III.3 LOS GRUPOS DE PRESION ANTE EL SERVICIO PUBLICO

La acción de los grupos de presión "constituye sin duda una limitación a los gobernantes, esta presión la ejercen normalmente en relación con determinada posición o

decisión del gobierno, que les afecte en su esfera de comportamiento o en sus intereses particulares, con su actitud pretenden modificar o bloquear el cumplimiento del criterio establecido o del mandamiento expresado". (83)

Normalmente procuran obtener sólo beneficios propios, no obstante no les importa que los resultados lleven consigo algunos beneficios para otros grupos con los que incluso se asocian en la práctica de su acción, oponiéndose en tal forma, al cumplimiento de lo ordenado, que llegan a causar verdaderos problemas al Estado.

"La actividad que los grupos de presión realizan para influir en la toma, transmisión y ejecución de las decisiones gubernamentales, tiene diversas modalidades ya que contando con medios técnicos y financieros impresionantes, cuyo rasgo más característico es la propaganda, aunque de igual manera utilizan otros medios como puede ser la amenaza, el sabotaje o el soborno". (84)

(83) Orozco Henríquez, José de Jesús, op. cit. p. 110

(84) Ibidem. p. 110

Se puede observar la influencia que ejercen los grupos de presión sobre el órgano legislativo, dicha forma de influir recibe el nombre de Lobbying. Al respecto Walker no dice "consiste en los procedimientos por los cuales grupos organizados, ajenos al grupo legislativo, procuran influir sobre la actividad de dicho órgano de acuerdo con sus deseos". (85)

Para Mathiot la actividad de Lobbying "abarca todos los aspectos de la vida política y se dirige tanto a obtener como a impedir la sanción de una ley, como a sostener o detener la acción gubernamental administrativa y judicial. La acción de los grupos de presión sobre la opinión pública es condición indispensable para el éxito de la influencia que se pretende ejercer sobre el gobierno, ya que se trata de presentar como normal y conforme al interés general la campaña que se realiza en favor de los intereses que defienden". (86)

Por lo anterior puede observarse que entre las prin-

(85) Orozco Henríquez, José de Jesús, op, cit. p. 111

(86) Ibídem p. 111

cipales actividades de los grupos de presión se encuentran las que van encaminadas a influir directamente en los miembros del órgano legislativo, y que propiamente se les denomina lobbying, mediante los procedimientos mencionados con anterioridad, ejercitándose tanto en el cuerpo permanente de creación de leyes como en el caso de que se tratara de un cuerpo ad hoc constituyente.

Asimismo, otra gran parte de la actividad de los grupos de presión, se dirigen al control de la función gubernamental de aplicación de las normas de derecho, tanto en la acción administrativa, con la toma y ejecución de decisiones políticas, como en la judicial al procurar salvaguardar los intereses de sus miembros en casos de controversia.

"Durante la mayor parte de la historia nacional hasta principios de este siglo el grupo de presión dominante fué la élite religiosa, pero con el movimiento social de 1910 surgió una tendencia anteclerical en la Constitución

de 1917, y posteriormente, con el transcurso del tiempo, la iglesia ha venido recuperando su antiguo poder y aunque está muy lejos de la magnitud que había alcanzado en el si glo pasado, ha logrado ejercer la presión suficiente sobre el gobierno para que no aplique la Constitución en lo que le atañe, así en la actualidad, la iglesia ha presentado una actitud de observación y solamente actúa cuando surge alguna posible disposición que la pueda afectar, encargándose por diversos medios de que la misma no tenga positivi dad, al mismo tiempo que ha aprovechado para robustecerse, esperando la oportunidad de volver a constituirse en el poder dominante". (87)

Un claro ejemplo de como influye la élite religiosa, es la tolerancia que le tiene al gobierno al dejar que esta élite religiosa siga impartiendo educación algo que tie ne prohibido constitucionalmente.

Tomando en cuenta "la preponderancia del poder ejecu tivo sobre los demás poderes, la actividad de los grupos

de presión se va a ver encaminada principalmente a controlar los actos del Presidente de la República, ya que con ello, de acuerdo con la configuración política que tenemos, se controla al mismo tiempo todo tipo de decisiones políticas y socioeconómicas que sean trascendentes para la nación". (88)

"El principal problema que enfrentan los grupos de presión es la accesibilidad, para llegar directamente al titular del ejecutivo; pero el grupo de presión dominante, la élite económica ha creado diversas vías de acceso con carácter oficial, entre las cuales se encuentran la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (CONCANACO), Cámara Nacional de la Industrial de la Transformación (CANACINTRA), etcétera, mismas que le sirven de instrumento para ciertos privilegios mediante concesiones y exenciones, o bien para que no se vaya a tomar una decisión gubernamental que afecte a su interés". (89)

Con el objeto de llegar a ejercer un efectivo con---

(88) Orozco Henríquez, José de Jesús, op. cit. p. 129

(89) *Ibidem*, p. 129

trol sobre el Presidente de la República, "el grupo de presión influye desde el momento de su designación como candidato del partido oficial, apoyándolo y subvencionándolo durante su campaña electoral, para que de esta manera el Presidente quede en deuda con el grupo de presión que es el dominante desde el momento en que fué éste quien logró influir de tal manera para que fuera su precandidato, el que resultará designado candidato oficial, y durante el período presidencial, el titular del ejecutivo lo salvaguardará y hasta representará en sus bienes e intereses". (90)

Por lo que "la función del Presidente frente a los distintos grupos ya sean latentes o efectivos grupos de presión va a ser la de conciliar o negociar los intereses de los diferentes grupos, además generalmente el Presidente procurará persuadir a los líderes de los grupos que no sean el dominante, para que actúen conforme a los intereses de éste, ya que él es un representante de la élite dominante, para lo cual los líderes populares deben traicionar los intereses de sus representados, a cambio de que se

les incorpore exclusivamente a ellos, a la élite que detenta poder, si es que se trata de líderes con mucha fuerza, o en caso de que no bastara con que se les otorguen ciertas concesiones o privilegios". (91)

Pero es claro que no todos los asuntos llegan con el Presidente, sino sólo aquéllos que por su importancia lo ameriten, además son pocos los individuos que tienen acceso con él o con los grandes grupos de presión como las cámaras industriales, pero en varios casos bastará con ejercer influencia sobre los niveles inferiores de la jerarquía burocrática.

En el caso del poder legislativo que se ha convertido en un mero órgano tramitador de actos del ejecutivo, dandoles la categoría de leyes, la actividad de los grupos de presión se encamina a intervenir en la elaboración de las iniciativas del ejecutivo, sabiendo que el legislativo las aprobará en sus términos o cuando mucho, les hará alguna modificación en cuanto al estilo de redacción.

Para el efecto, el grupo de presión dominante cuenta con "el mejor grupo de expertos y técnicos a su servicio que reciben los mejores sueldos del país y sirven para asesorarlos en el terreno económico, jurídico y político, y en base a sus opiniones procuran influir en el Presidente, principalmente a través de sus confederaciones industriales y comerciales las cuales son por ley un órgano de consulta del Estado, para satisfacción de las necesidades del comercio o de la industrial nacional". (92)

"De esta manera el Ejecutivo antes de mandar un proyecto de ley al Congreso, somete el mismo a las consideraciones de los distintos grupos de presión, las cuales hacen observaciones y si la propuesta del Ejecutivo perjudica sus intereses, ejercer presión para que el Presidente reconsidere su iniciativa, ejerciendo así la élite económica, una influencia decisiva en la legislación y en la administración en general". (93)

Por lo que respecta al poder judicial, aunque el eje

(92) Orozco Henríquez, José de Jesús, op. cit. p. 130

(93) *Ibidem*, p. 130

cutivo tiene preponderancia sobre él, González Casanova se ñala que "la Suprema Corte de Justicia de la Nación, basándose en las ejecutorias en que el ejecutivo es autoridad responsable, se puede observar que en algunas ocasiones la Suprema Corte ha actuado con independencia del ejecutivo constituyendo algunas veces un freno a los actos del mismo, pero en cuanto a los quejosos que llegan a la Corte se advierte una preponderancia evidente de los propietarios y compañías, ya que los trabajadores y campesinos que recurren a la Corte son una minoría respecto a los propietarios y compañías. De lo anterior se desprende que cuando el Presidente no actúa conforme a los intereses del grupo dominante, éste acude a la Suprema Corte y logra mediante la presión ejercida sobre ella, anular los actos del ejecutivo, pero cuando se trata de trabajadores y campesinos, son muy raros los casos, en virtud de la falta de su poder", (94) ya que como señala José de Jesús Orozco Henríquez, la Suprema Corte, sólo puede oponerse a los actos del Ejecutivo cuando éste haya afectado los intereses del grupo de presión dominante, ya que en este caso se ve fortalecido por dicho grupo, pues si no se dá este supuesto, la Corte se ve impotente para sostener la decisión.

CAPITULO IV

REPERCUSIONES SOCIALES DEL SERVICIO PUBLICO

- IV.1 En materia educativa
- IV.2 En materia de salud
- IV.3 Los servicios públicos y su demanda
- IV.4 Los subsidios, y los derechos en los servicios públicos
- IV.5 Problemática del servicio público en situaciones de emergencia

IV. REPERCUSIONES SOCIALES DEL SERVICIO PUBLICO

La sociedad mexicana se encuentra en plena expansión desde hace algunos años. El crecimiento demográfico y económico tienen como consecuencia la aparición incesante de actividades sociales en las cuales la formación espontánea o deliberada de grupos sociales que las desempeñan afectan el proceso de creación de bienes sociales. Ha sido constante la aparición de nuevas actividades en la sociedad mexicana, lo mismo que ha sido constante la formación espontánea y deliberada de grupos de diferente tipo, quienes en la medida de la diversificación de actividades, dan al contexto social una diversidad de intereses particulares.

Es posible medir la aparición paulatina de necesidades individuales en México, paralelamente al crecimiento demográfico y económico. "Esto significa que algunos determinantes de la creación de bienes sociales están presentes en la realidad nacional, si bien, habría que medir la

proporcionalidad o desproporcionalidad entre las necesidades y las posibilidades de crear un número mayor de bienes. Por otra parte, hace falta medir la capacidad creativa de los diferentes grupos aparecidos en los últimos años, a partir del momento en que las diferentes instituciones que nos rigen vieron consolidada su estabilidad dando origen al sistema actual." (95)

Si se parte del supuesto que la interacción social tiene como resultado la creación de bienes, y por otro lado todos los individuos tienen necesidades específicas, el resultado de la interacción no solamente debería ser la creación de bienes sociales necesarios sino también su proporcional distribución a fin de que los individuos puedan adquirirlos.

"En México a partir del momento en que la Revolución se institucionalizó surgieron condiciones favorables para mantener una estabilidad en la interacción de los diferentes grupos sociales, sin embargo no se puede asegurar que

(95) Cañibe, Juan Manuel. Sistema Administrativo Público Mexicano y Grupos de Presión, UNAM México, 1973. p. 144

dicha estabilidad, en lo político, haya sinónimo de coherencia en la interacción social, la coherencia significa proporcionalidad entre las necesidades y los satisfactores, lo que implicaría proporcionalidad entre las necesidades, la productividad, la creación de bienes, la distribución y la adquisición tanto de bienes económicos como no económicos, pero en la sociedad mexicana lo que realmente existe es una total anarquía en la creación de bienes". (96)

Para que sea posible la creación y distribución de bienes sociales es necesario establecer las condiciones que regulen el proceso de producción y distribución, esto requiere de un proceso dentro del cual aparecen dos aspectos; el acuerdo, resultado de establecer criterios técnicos, por una parte; y el sistema de normas para que se regule la puesta en marcha de tales condiciones.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella se derivan son, en su conjunto, las normas reguladoras de dicho proceso. "En su formu

lación hubo acuerdos entre diferentes grupos y, aunque no es posible decir que se unificaron totalmente los criterios de grupos esencialmente irreconciliables como el de los campesinos y el de los empresarios, el resultado de la vigencia de ese sistema normativo se ha traducido durante varios años en una estabilidad política, pero a pesar de dicha estabilidad, el acuerdo entre criterios técnicos para producir y distribuir los bienes sociales nunca se ha llevado a cabo en México; por ejemplo, las políticas económicas y educativas, han sufrido las variaciones de criterios particulares que cambian constantemente y que aparecen con mucha frecuencia como manifestación de autoafirmación política de nuevos grupos a nivel de la sociedad en su conjunto. Esto por un lado, y por otro los grupos implicados en las clases trabajadoras no han tenido participación alguna en la formulación de este tipo de política".

(97)

"Sería a nivel ejecutivo donde habría que buscar los principales obstáculos para el cumplimiento de la ley y

(97) Cañibe, Juan Manuel, op. cit. p. 146

más específicamente a nivel de administración pública, esto significa considerar su aspecto político además del técnico. Una posible explicación al por qué de la violación a las leyes fundamentales en México, sería su falta de utilidad que tienen en la vida práctica, así como la falta de fuerzas para hacerlas efectivas. La utilidad práctica se refiere a las condiciones burocráticas que entorpecen los trámites y que obligan a tomar otro tipo de recursos para lograr los propósitos reivindicativos de cada individuo y de cada grupo en particular, ya que es mucho más efectivo proceder al margen de los preceptos legales, así es como se ha venido manifestando en la vida cotidiana". (98)

Por lo que toca a bienes no económicos, si bien es verdad que las instituciones públicas se han preocupado por atender al mayor número posible de individuos en aspectos tales como la educación y la salud pública, entre otros, no ha sido posible; sin embargo, establecer una distribución suficiente y equilibrada de los bienes disponibles así como tampoco y esto es lo más grave, incremen-

más específicamente a nivel de administración pública, esto significa considerar su aspecto político además del técnico. Una posible explicación al por qué de la violación a las leyes fundamentales en México, sería su falta de utilidad que tienen en la vida práctica, así como la falta de fuerzas para hacerlas efectivas. La utilidad práctica se refiere a las condiciones burocráticas que entorpecen los trámites y que obligan a tomar otro tipo de recursos para lograr los propósitos reivindicativos de cada individuo y de cada grupo en particular, ya que es mucho más efectivo proceder al margen de los preceptos legales, así es como se ha venido manifestando en la vida cotidiana". (98)

Por lo que toca a bienes no económicos, si bien es verdad que las instituciones públicas se han preocupado por atender al mayor número posible de individuos en aspectos tales como la educación y la salud pública, entre otros, no ha sido posible; sin embargo, establecer una distribución suficiente y equilibrada de los bienes disponibles así como tampoco y esto es lo más grave, incremen-

tarlos mediante la participación de todos los grupos sociales.

IV.1 EN MATERIA EDUCATIVA

"La educación es una tarea social, porque aunque se considera como un fenómeno radicalmente personal, en cuanto que busca el bien o la perfección del individuo, se ve obligada a tener en cuenta a la sociedad, porque es en el seno del bien común donde, en definitiva, se salvaguardan los bienes particulares". (99)

"El título o causa jurídica por la cual el Estado interviene en la educación consiste en su propio fin que es el bien común, ya que éste es el bien social mediante el cual se facilita la obtención del bien individual. Por lo cual las sociedades más cercanas al individuo, o mejor, las que atienden a una realización más inmediata de un bien particular, son de las que más depende la persona en el campo de la educación y la cultura, el bien común pide al

(99) Díaz González, Tania. El Estado como Comunidad Jurídica Educativa. UNAM, México, 1977, p. 165

Estado que reconozca y promueva por medios diversos el derecho de todos, individuos y sociedad, a la educación y a la cultura". (100)

Además, como señala Miguel González Avelar, "es el Artículo 3° Constitucional el que establece los principios rectores de la educación mexicana, la norma constitucional es, pues, el lazo que dá un principio de unidad y de sentido a la educación nacional. Por lo que el Estado deberá proveer los medios para que se cumpla la finalidad de la educación, y así hacer posible la mejor ejecución de esta tarea". (101)

"En el Artículo 3° se conforma un programa ideológico al definir nociones como democracia, lo nacional y lo social; al respecto, establece las características constitucionales de la enseñanza impartida por el Estado y los particulares (en caso de tratarse de educación primaria, secundaria, normal o en general si se destina a obreros o campesinos) o por las Universidades e Instituciones de edu

(100) Díaz González Tania, op. cit. p. 167

(101) González Avelar, Miguel. Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior, UNAM, México, 1969.

cación superior autónomas por ley". (102)

La educación en México fundamentalmente será:

a) Laica, en cuanto que el criterio que la orientará se mantendrá por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y se basará en los resultados del progreso científico, luchando para tal objeto contra la ignorancia y sus efectos, la servidumbre, los fanatismos y los prejuicios.

b) Democrática, considerando como democracia tanto a la estructura jurídica, y al régimen político como al sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

c) Nacional toda vez que será preocupación fundamental atender a la comprensión de los problemas de México, al aprovechamiento de sus recursos, a la defensa de su independencia política y económica y a la continuidad y acrecentamiento de su propia cultura.

(102) Orozco Henríquez, José de Jesús, Constitución Mexicana Comentada, UNAM, México, 1985, p. 6

d) Tendrá un carácter social, solidario e integral, en tanto que deberá contribuir a la mejor convivencia humana, robusteciendo la dignidad de la persona y la integridad de la familia así como la convicción del interés general de la sociedad bajo los ideales de fraternidad e igualdad.

En la Fracción II del Artículo 3° se dispone que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados pero tratándose de la educación primaria, secundaria y normal, así como toda aquella destinada a obreros y campesinos, deberá primero obtener, en cada caso, la autorización expresa del Poder Público; misma que puede ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio o recurso alguno.

La Fracción III señala que los planteles particulares que imparten la educación a que se refiere la fracción anterior, deberán ajustarse a la finalidad y los criterios previstos por el propio artículo, así como a los planes y programas oficiales.

La Fracción IV indica que las corporaciones religiosas los ministros de los cultos, las sociedades por acciones que exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no deben intervenir en ninguna forma en los planteles en que se imparte educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros o a campesinos.

La Fracción V dispone que el Estado en cualquier momento puede, retirar el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en planteles particulares.

La Fracción VI declara que la educación primaria sea obligatoria en tanto que la fracción VII ordena que toda la educación que el Estado imparta será gratuita.

La Fracción VIII señala que las Universidades y las demás Instituciones de educación superior o a las que la Ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabi

lidad de gobernarse así misma; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas ...; de este modo se define como fines inherentes de las instituciones de educación superior las funciones sustantivas de educar, investigar y difundir la cultura. Por otra parte, con el objeto de habilitar a las instituciones de educación superior autónomas por ley para la consecución de sus fines asignados y preservar su independencia de todo control político y gubernamental, la propia Constitución reserva a las respectivas instituciones una serie de facultades para que a través de sus órganos y en ejercicio de su autonomía, determinen las cuestiones de auto-gobierno, las académicas y las financieras sobre este particular la fracción VIII señala que las Universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse así misma, determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y

permanencia de su personal académico y administrarán su patrimonio.

De igual manera se estableció que las relaciones laborales tanto del personal académico como el personal administrativo se regirán por el apartado "A" del artículo 123 constitucional, conforme a las características propias de un trabajo especial de manera que coincidan con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

En cuanto a la Fracción IX faculta al Congreso de la Unión para legislar a fin de distribuir, unificar y coordinar la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, así como para fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público e imponer ciertas sanciones por incumplimiento de los funcionarios en las disposiciones relativas a la educación.

"Garrido Falla explica el porqué de la creación de

un medio de servicio público para la enseñanza, 'por el Estado en nuestros días. El Derecho Administrativo señala que cuando más generales son las necesidades que en un momento determinado hay que satisfacer, son mayores también las razones que aconsejan la creación de un servicio público en función de las mismas por esto concluye, que la estructura de la sociedad de nuestro tiempo justifica la consideración de la enseñanza como un servicio público".

(103 _)

"La actividad del Estado en materia educativa se puede resumir en tres puntos:

- 1.- Política educativa
- 2.- Planificación educativa
- 3.- Acción jurídico-educativa

En relación con el Derecho los dos primeros puntos

(103) Citado por Díaz González, Tania, op. cit. p. 171

tienen un carácter relativamente extra-legal en su formulación, aunque la planificación podría tener un cierto carácter legal, y de hecho lo tiene en algunos países". (104)

La política educativa tiene como nota predominante el carácter de discrecionalidad, que la sitúa fuera del Derecho, pero las líneas ideológicas que sigue el Estado, presuponen un conjunto de derechos previos que pueden ser o no reconocidos por las mismas, y que sirven de base, a su vez a la organización jurídica de la enseñanza y la cultura y a la acción de fomento de la cultura y la enseñanza por el Estado.

La planificación educativa, representa hoy un derecho del Estado conjuntamente con la sociedad, cuyo objeto es dirigir los procesos socio-económicos y educativos de un país, región, etcétera, hacia un mayor y mejor desarrollo. La actividad planificadora pertenece a la Administración Pública, y supone un margen a la acción política, que facilita la fiscalización por parte de la sociedad y la au

tolimitación del Estado por el plan. Además consiste en un examen de los datos vigentes sociales, económicos, educativos, en función de metas de desarrollo y de la promoción de unos medios para lograrlo. Estas metas y éstos medios deben llegar a realizar en su integralidad el derecho a la educación de la persona, y desde ahí, el desarrollo económico-social-cultural del Estado como totalidad.

La acción jurídica del Estado en relación con la educación, se concreta en el reconocimiento y garantía de los derechos nativos en el campo de la educación y la organización jurídica de la docencia y medios afines.

En cuanto al reconocimiento y garantía de los derechos nativos en la educación se puede señalar que le compete a la sociedad el derecho-deber de velar directamente por la educación de los menores en peligro moral, cuando por falta de padres o por su manifiesta incapacidad, no puede ser suplida por los familiares, por lo que el Estado debe de proporcionarles educación a estos menores.

En cuanto a la organización jurídica de la docencia el Estado tiene el derecho y el deber de fiscalizar con el fin de garantizar en todas las escuelas privadas y públicas la higiene y salud de los escolares; la competencia profesional y moral del profesorado, la observancia de los principios que salvaguarden el prestigio y la seguridad de la patria, un mínimo de ordenación de los saberes teóricos de los programas escolares como garantía de altura, unidad cultural y de tradiciones, y de una formación general y profesional adecuada, lo cual condiciona el reconocimiento y la validez de los títulos profesionales.

"Por lo que respecta al panorama educativo en México, el promedio de escolaridad es apenas superior al tercer grado de educación básica, el número de analfabetos suma alrededor de 6.6 millones de habitantes, lo que equivale al 20% de la población adulta. De la población alfabetizada, aproximadamente 13 millones no terminan su educación primaria. Existen 1.2 millones de indígenas que no hablan el español, y cada año 200,000 jóvenes cumplen 15 años sin

saber leer ni escribir." (105)

Así tenemos que el rezago educativo que existe en México es enorme y constituye una de las trabas fundamentales para su deseada proyección como nación moderna y desarrollada. Y de la misma forma en que los capitales y los recursos se concentran en unas cuantas manos, mientras que el grueso de la población sufre un proceso de empobrecimiento relativo y así como el desarrollo económico se localiza en unas cuantas regiones geográficas del país, así también las oportunidades educativas se encuentran muy desigualmente distribuidas.

"En el año de 1980 existían en México 55 700 escuelas primarias para trece millones de alumnos, contando con 298 100 maestros, había 9 430 escuelas secundarias, las cuales contaban con dos millones de estudiantes y 146 400 maestros, 1830 escuelas para la educación preparatoria, vocacional y profesional contando con 845 000 alumnos y 58 800

(105) Olmedo, Raúl. México: Economía de la Ficción, Grijalbo, México, 1983, p. 194

maestros y finalmente 750 escuelas profesionales con 651 000 alumnos , es decir menos del 1% de la población total del país." (106)

Por otra parte si bien es cierto que la producción y la educación se encuentran íntimamente relacionadas y que mientras más subdesarrollado es un país más subdesarrollado es su sistema educativo, "se debe a que, en el fondo, la educación constituye un insumo necesario para la producción de todo bien. Por eso desarrollar la educación equivale a amplificar la potencialidad y productividad del trabajo del individuo; a mayor grado de educación, el trabajo se vuelve más calificado. De ahí que las autoridades educativas en México hayan esbozado la idea de que conforme la estructura productiva del país se haga más compleja y diferenciada, en esa medida las inversiones en educación serán esenciales para elevar la productividad del trabajo. En el futuro, ha dicho la Secretaría de Educación Pública, la educación será el principal factor del desarrollo económico, es por eso que a este rubro se destine una gran masa de recur

sos financieros por parte del Estado." (107)

IV.2 EN MATERIA DE SALUD

La salud es un derecho inalienable de todo individuo sin distinción ninguna, es por eso que a la salubridad la consideramos como una de las funciones más importantes del Estado. Es en el Artículo 4° Constitucional en su párrafo tercero, donde se consagró como normal constitucional el derecho a la protección de la Salud ya que se señala que "toda persona tiene derecho a la protección de la Salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecen la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de Salubridad General..."

"Este derecho se ha establecido con múltiples propósitos:

1) Lograr el bienestar físico y mental del mexicano, contribuyendo el Estado al ejercicio pleno de sus capaci-

dades humanas;

2) Prolongar y mejorar la calidad de vida en todos nuestros sectores sociales, sobre todo en los más desprotegidos;

3) Crear y extender; en lo posible, toda clase de actitudes solidarias y responsables de la población, tanto en la preservación y conservación de la salud, como en el mejoramiento y restauración de las condiciones generales de vida;

4) El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de nuestra población;

5) Impulsar los conocimientos técnicos y sociales para el adecuado aprovechamiento y cumplimiento de los servicios de salud;

6) Desarrollar la enseñanza e investigación científica y tecnológica para la salud.

Con base en estas finalidades ha sido elaborado un ambicioso programa de salud que busca proporcionar tales servicios a toda la población, a través del Sistema Nacional de Salud del cual forman parte varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Local. La planeación, regulación, organización y funcionamiento del sistema se rige por la Ley General de Salud, promulgada el 7 de febrero de 1984, la supervisión de este sistema estará a cargo de la Secretaría de Salud la que se encarga de conducir las políticas necesarias para cumplir con este precepto constitucional." (108)

Cabe comentar brevemente la reciente incorporación al seguro facultativo del régimen del seguro social, de los estudiantes de nivel medio superior y superior de los planteles públicos oficiales del sistema educativo nacional. Esto se lleva a cabo por Acuerdo del Ejecutivo Fede

(108) Barajas Montes de Oca, Santiago. Constitución Mexicana Comentada, UNAM. México, 1985, p. 15

ral de fecha 9 de junio de 1987 (Diario Oficial 10 de junio de 1987) el cual señala que el monto de las cuotas serán pagadas en su totalidad por el Gobierno Federal y el estudianute asegurado tendrá derecho a la asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria.

La trascendencia de este Acuerdo es histórica, puesto que la protección de la salud de los estudiantes es una actividad eminentemente necesaria y social; para que el Estado contribuya todavía más en la formación sana de sus futuros dirigentes, de sus hombres que habrán de continuar la construcción de este país.

"Los servicios de salud pueden dividirse en dos grandes tipos: los personales, que suponen la atención individual, con fines preventivos, curativos o rehabilitatorios y los no personales, o sea los destinados a mejorar las condiciones generales de salud y de vida." (109)

Los no personales pueden ser por ejemplo la dotación de agua potable, alcantarillado, programa de alimentación, saneamiento básico del ambiente, lucha contra la contaminación, etcétera. Y los personales de tipo preventivo como las campañas de inmunización, protecciones específicas, consulta a población sana, educación para la salud, etcétera.

Los servicios de salud también se pueden dividir en públicos y privados, los primeros prestados por las instituciones de seguridad social y las instituciones sanitario-asistenciales dependientes del Estado y los segundos prestados por particulares.

"Se puede señalar que existen tres grandes tipos de atención profesional a la salud que serían, en primer lugar el que se ajusta relativamente al postulado de la salud, derecho de todos los mexicanos, lo que obliga al Gobierno a proporcionar los servicios públicos necesarios para fomentarla, conservarla y recuperarla a través de la

Secretaría de Salud; los servicios médicos del Departamento del Distrito Federal y el Desarrollo Integral de la Familia. En segundo lugar, estarán las instituciones de seguridad social basadas en un derecho gremial a la prestación de servicios a la salud entre ellos, a través de diversas fórmulas de financiamiento, generalmente con aportaciones de los derechohabientes, los patronos o el Gobierno destacan principalmente los servicios médicos del IMSS, PEMEX, FFCC, CFE, la Secretaría de la Defensa y la Secretaría de Marina. Y, por último, están los servicios de salud privados, constituidos por individuos o grupos reunidos en unidades que prestan servicios como negocio sujetos a las leyes del mercado y al régimen de libre empresa." (110)

El acceso a los servicios de salud y el tipo de servicio recibido varía en razón de las clases sociales, puede hablarse de tres grandes grupos sociales, el primero lo constituyen la burguesía y algunos sectores de la clase media con el poder de compra suficiente para adquirir los servicios privados; el segundo, lo forman trabajadores y

afiliados a un régimen de seguridad social y sus familiares derechohabientes; el tercero, está integrado por quienes no tienen derecho a la seguridad social y tampoco tienen los recursos necesarios para los servicios privados, éstos son los ejidatarios, los trabajadores eventuales, los desempleados, subempleados, es decir, la gran mayoría de la población que es cubierta parcialmente por la Secretaría de Salud. Este derecho constitucional a la salud, como una garantía y como un servicio público para los gobernados es todavía una ilusión que se percibe muy lejana de nuestra realidad desafortunadamente.

Es importante señalar que la Secretaría de Salud, con sus escasos recursos, además de los servicios personales que debe prestar, le corresponden las acciones básicas de servicios no personales o colectivos; en cambio, las instituciones de seguridad social sólo proporcionan servicios personales, sobre todo del orden curativo y rehabilitatorio para lo que disponen de mucho más recursos. La redistribución del ingreso ejercida a través de los servicios de salud resulta mínima o casi nula, ya que el IMSS

se financia básicamente con recursos obrero-patronales y aportaciones estatales de casi la mitad que recibe la Secretaría de Salud, sus servicios van dirigidos a quienes han pagado cuotas de afiliación, y de hecho, los beneficios se revierten sobre los patrones aportantes. Las instituciones de seguridad social estatales y paraestatales se financian con las cuotas de sus agremiados y aportaciones del Estado, sólo los servicios de la Secretaría de Salud están totalmente financiados por el Estado, pero desde hace algunos años se introdujo la modalidad de cobrar cuotas de recuperación a sus usuarios, ya sea en dinero o en sangre, lo cual añade una barrera de acceso a los servicios para la población marginada que es quien más lo necesita. Esto último hace que los servicios que presta dicha Secretaría sigan siendo en parte de beneficiencia, por lo que son subsidiados con un alto grado de ineficiencia y en parte inaccesibles para la población necesitada, lo que los aleja de una política sólida de bienestar social por parte del Estado y de su capacidad para hacer efectivo el derecho a la salud.

A lo anterior se agrega que los servicios públicos de salud se han convertido en instrumentos de intermediación política usados por el Estado para sofocar parcialmente las demandas de los grupos organizados de trabajadores.

IV.3 LOS SERVICIOS PUBLICOS Y SU DEMANDA

"El crecimiento acelerado de la población incrementa las necesidades de vivienda, educación, empleo, alimentación y servicios públicos en general. La proporción mayoritaria de la juventud requiere de la flexibilidad y ajuste de las estructuras sociales, por que la presión demográfica declina la educación y convierte a los centros docentes de nivel superior en focos permanentes de conflicto ante la incapacidad del sistema para ofrecer expectativas de empleo y movilidad social, además la inhabilidad de los partidos políticos para reclutar a la juventud y la ausencia de otros canales para expresar las inquietudes estudiantiles." (111)

(111) Guevara, Julieta. Administración Pública y Cambio-Social. UNAM, México, 1978, p. 82

La concentración de las masas en las ciudades, estimulada por la inexistencia de oportunidades en las áreas rurales, ejerce presión constante sobre la demanda de servicios públicos; provoca el crecimiento urbano anárquico, los cinturones de miseria, y abre la posibilidad de movimientos masivos y mayor delincuencia; de tal forma que las grandes ciudades comienzan a ser inhabitables para la mayor parte de sus residentes.

De lo anterior, se desprende la urgencia de multiplicar los recursos públicos destinados a satisfacer las necesidades de una población en constante crecimiento. De alguna manera es preciso tratar de atenuar los defectos sociales del sistema, mediante la ampliación continua de los servicios sociales y educativos principalmente; además, la creación de empleos o el estímulo para generarlos; el establecimiento de organismos estatales que fomenten el acceso de las clases populares a viviendas, créditos y productos de primera necesidad, a efecto de mantener la estabilidad social y aliviar el empobrecimiento de la población.

En las zonas urbanas se enfrenta el problema cada vez más complejo de la administración de ciudades que implican servicios públicos masivos, sistemas de abastecimiento, campañas contra la contaminación, planificación urbana, organización de la población, etcétera.

En la coyuntura actual, la escasez de recursos tiende a hacer más críticos estos problemas, ya que aún para conservar el mismo nivel relativo de satisfacción de necesidades es indispensable la asignación de mayores recursos, que de no realizarse afectarán seriamente el desarrollo social del país y elevarán las tensiones y conflictos sociales.

Respecto a "la cantidad de servicios que requiere la sociedad estos son de la más variada naturaleza; agua potable, electricidad, vías de comunicación, transportación, correos, teléfonos, telégrafo, etcétera; en ellos existe una gran carencia ya que por ejemplo el 20% de la población carece de energía eléctrica, el 25% no tiene servicio de agua potable, el 45% no cuenta con drenaje. Lo anterior se desprende de estudios hechos con motivo del año internacional del derecho a la vivienda cuyo programa está a cargo del ti

tular de la SEDUE." (112)

IV.4 LOS SUBSIDIOS Y LOS DERECHOS EN LOS SERVICIOS PUBLICOS

Las disminuciones en los impuestos por la evasión fiscal y las limitaciones al gasto público, motivado po la creciente deuda externa han impulsado a la administración pública y a quienes toman las decisiones políticas a poner un mayor énfasis en la proyección de nuevas cargas por servicio e incrementar las ya existentes.

"Nuevas formas innovadoras de costear servicios públicos con cargo al servicio salen constantemente de la literatura actual, ya que el uso de cargas por servicio parece estar limitado solamente por la maña del responsable público y su imaginación." (113)

Así tenemos que "el otorgamiento de diferentes tipos de subsidios a distintos sectores de la economía, es una

(112) La Jornada, 13 de marzo de 1987, pp. 16 y 40

(113) Brettler-Berengi, Eileen. Trimestre Fiscal, México, 1982.

práctica común tanto en los países desarrollados como en aquellos en vías de serlo. Las subvenciones que generalmente van acompañadas por otras medidas complementarias buscan coadyuvar al cumplimiento de objetivos económicos, políticos y sociales." (114)

Por otra parte, el subsidio también llamado transferencia consiste en la canalización de recursos generalmente hacia las empresas públicas, ya sea en aportaciones del Estado o en ingresos que la hacienda pública no percibe; esto es de vital importancia para la creación de miles de empleos, para sostener la escolaridad superior en cuanto esto significa para asegurar nuestro futuro; o para trasladar un creciente número de pasajeros (AUTOTRANSPORTES URBANOS DE PASAJEROS R-100, SISTEMA DE TRANSPORTE COLECTIVO, TROLEBUS, etc.) o un volumen de carga que constantemente aumenta, para fortalecer la producción del campo y el consumo popular, para suministrar servicios médicos o de otro tipo a millones de personas.

Pero a pesar de lo anterior, los subsidios no deben

(114) Hernández Cervantes, Héctor. El subsidio como mecanismo de Fomento Económico, Revista Difusión Fiscal, México, 1975. p. 33

ser de ninguna manera permanentes y crecientes, sino que deben irse reduciendo racional y paulatinamente, confiriéndoles una transparencia en su manejo, para así poder localizar con precisión su origen y su destino, y así acreditar, su conveniencia, racionalidad y efectos en el presente y en el futuro inmediato y mediato.

Antes de abordar el tema específico de los derechos en los servicios públicos es conveniente señalar las diferencias y las analogías que éstos tienen con otras figuras tributarias como son los impuestos y la contribución especial, que de una u otra forma tienen alguna relación con los servicios públicos.

"Las analogías que existen entre las tres figuras señaladas en opinión de Margain son:

- a) Las tres deben estar establecidas en una ley.
- b) Las tres tienen el carácter de obligatorias.
- c) Las tres deben destinarse a sufragar los gastos públicos.

Las diferencias que existen entre ellas son:

a) El impuesto se establece para satisfacer servicios públicos generales indivisibles y cuando el interés público lo reclame, para satisfacer servicios públicos generales divisibles y servicios públicos particulares. Los derechos se exigen en la prestación de servicios públicos particulares y la contribución especial se exige en la prestación de servicios públicos generales divisibles.

b) El impuesto se paga sin recibir servicio o beneficio, directo o inmediato; los derechos se pagan a cambio de un servicio y la contribución especial se paga por un beneficio obtenido.

c) El impuesto debe contener como cantidad a pagar, una tasa, cuota o tarifa progresiva o regresiva; los derechos tienen como cantidad a pagar una cuota fija, que excepcionalmente es proporcional y la contribución especial es proporcional y excepcionalmente es de cuota fija." (115)

LOS DERECHOS EN LOS SERVICIOS PUBLICOS

Los derechos son la segunda figura tributaria en importancia como fuente de recursos para el Estado, su definición la encontramos en el artículo 3° del Código Fiscal de la Federación, que los conceptúa como las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley, en pago de un servicio

Es conveniente señalar que, "para que efectivamente se cobren derechos, se requiere que el servicio que preste el Estado esté monopolizado por él, pues solo así podremos hablar de un servicio administrativo por cuya prestación el Estado puede establecer unilateralmente el precio, dando origen a una contribución forzada o tributo. De otra manera, si no existe monopolio estatal sobre el servicio y los particulares también pueden proporcionarlo, el precio ya no podría ser fijado unilateralmente por el Estado, puesto que en la prestación del servicio concurren los particulares; el servicio dejaría de ser administrativo en virtud de que

los particulares no forman parte de la administración y finalmente, el precio del servicio no podría ser tributo ya que, por un lado, los particulares podrían fijar el precio, por su servicio y por el otro, carecen de facultades para establecer tributos o, para beneficiarse individualmente con su rendimiento." (116)

Las principales características de los derechos para Rodríguez Lobato son las siguientes:

"a) El servicio debe prestarse a petición del usuario, petición que debe ser espontánea y no impuesta por una ley, pues de ser la ley la que impone al particular la obligación de pedir la prestación de un servicio administrativo, ya no estaremos en presencia de los derechos sino de otra figura tributaria.

b) El servicio debe prestarlo la administración activa o centralizada, ya que los derechos, como contraprestaciones que se pagan por servicios públicos, son contribu-

ciones destinadas a sufragar los gastos públicos del Estado, así solo sea en la parte que corresponda al costo de tales servicios.

c) El cobro debe fundarse en una ley. Esta característica deriva del principio de legalidad, por el cual el Congreso de la Unión al decretar los tributos que satisfagan el presupuesto de egresos, debe hacerlo a través de una ley.

d) El pago del precio es obligatorio. Si bien es voluntario para el particular solicitar el servicio, una vez solicitado y recibido éste, el pago del precio es obligatorio, esta obligatoriedad proviene de que el particular, al solicitar y recibir el servicio, se coloca dentro del supuesto normativo y da nacimiento al crédito fiscal.

e) Debe ser proporcional y equitativo. Tratándose de derechos, este principio de justicia tributaria consiste en que el pago que haga el particular por el servicio

recibido esté en proporción con él mismo, puesto que la justificación del pago tributario consiste en que constituye el equivalente del costo del servicio recibido, de modo que la prestación que paga el particular debe guardar proporción con el costo del servicio." (117)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al hacer referencia a los derechos señala que:

FISCAL, TRIBUTOS CONOCIDOS COMO DERECHO. REQUISITOS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN CONTENER. Es verdad que el tipo de contribución que tanto en la doctrina jurídica, como en la legislación se conocen como derechos, se causan en razón de un servicio público que presta el Estado; sin embargo, el monto de su cobro lo establece el propio Estado, con las únicas limitaciones comunes a todo tributo y que se reducen a tres: que se establezca en una ley; que lo recaudado se destine a sufragar los gastos públicos; y que se respete el principio de proporcionalidad y equidad a que se refiere el artículo 31, fracción IV de la Constitución General de la República. Es evidente que el Estado, como ente soberano, puede legítimamente modificar el monto del tributo, siempre y cuando se ajuste a lo mandado por el precepto constitucional que se acaba de citar, sin que ello signifique que la disposición sea retroactiva, pues para que ello ocurriera, sería necesario que una nueva ley, que modifique el mon-

to del tributo, dispusiera que la tarifa, nueva también, se aplicará en el cobro de servicios prestados con anterioridad a su vigencia, es decir, que estableciera cuotas que gravitasen sobre el servicio que se prestó en el pasado, por lo que debe estimarse que un decreto de esta naturaleza, que modifica cuotas relativas al cobro de derechos fiscales, no es retroactivo ni vulnera garantías individuales.

Amparo en revisión 2019/78 Máximo Jiménez García. 8 de mayo de 1979. Unanimidad de 15 votos. Informe, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Parte, Pág. 452.

Por otra parte existe una verdadera dificultad para enumerar los servicios por los cuales el Estado puede o debe exigir que los particulares paguen su costo, por lo que para Raúl Rodríguez Lobato es más sencillo señalar aquellos por los cuales no es aconsejable el cobro de derechos, de cuya eliminación se obtienen los servicios por los que sí es aconsejable el cobro del tributo.

"En primer lugar, se considera como no aconsejable el cobro de los derechos cuando el pago del gravámen es un

estorbo para la finalidad que el Estado busca con la prestación del servicio, por ejemplo, el servicio de justicia, pues aún cuando se exigiere al particular el pago de una cantidad mínima y, aún simbólica resultaría un estorbo para la consecución del bien común que busca el Estado con la prestación de ese servicio. Otro caso es el de la enseñanza primaria gratuita prestada por el Estado." (118)

Otro tipo de servicios por los cuales no es aconsejable que se exija el pago de derechos "lo constituyen los servicios que se solicitan como consecuencia forzosa o casi forzosa del cumplimiento de obligaciones públicas, por ejemplo, la obligación de registrarse para votar en las elecciones. En este caso, se debe solicitar el servicio de registro, pero ello se hace única y exclusivamente para cumplir con la obligación que en este sentido se impone y si el Estado pretendiera exigir un precio por este servicio causaría un profundo malestar, ya que se trata de un servicio que los particulares no tendrían interés alguno en solicitar, pues únicamente se cumple con la obligación que

impone la Constitución en materia de elecciones." (119)

Como una excepción a lo anterior se encuentra la soli ci tu d d e la prestación de un servicio como cumplimiento de una obligación pública, pero que esté relacionada con el ejercicio de actividades lucrativas.

En este caso, no se considera criticable que el Est ad o cobre derechos por la prestación del servicio, pues el usuario del mismo satisfecho éste, podrá experimentar beneficios económicos, tal es el caso, por ejemplo, del registro de los títulos profesionales. "En efecto, la Constitu ci ón señala en su Artículo 5° que para el ejercicio de una profesión deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley relamentaria de dicha disposición. La Ley de Profesiones señala que todo profesional que quiera ejercer su profesión deberá registrar su título y, por lo tanto acudir a la Secretaría de Educación Pública, a solicitar su registro correspondiente así como la expedición de su cédula pro fesional, por lo que el profesionista va a experimentar un

beneficio económico, por lo cual se considera apropiado que el Estado exija por ese servicio el pago de un derecho." (120)

IV.5 PROBLEMÁTICA DEL SERVICIO PÚBLICO EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

El impacto provocado por los desastres naturales como los sismos que azotaron a la Ciudad de México en septiembre de 1985, hace patente el riesgo de catástrofe para su población y la necesidad de una previsión oportuna por parte del Gobierno en lo que se refiere a los servicios públicos.

A más de dos años de los sismos mencionados sus consecuencias aún se recientes, con un tercio de su planta hospitalaria destruida; dificultades diarias por la pérdida de archivos, oficinas públicas repartidas por todos rumbos y miles de damnificados que todavía se enfrentan a la escasez de servicios públicos y a la indiferencia burocrática; la Ciudad se va recuperando lentamente. En su mejoría, sin

embargo, sus habitantes han cobrado conciencia de que la reconstrucción no puede significar simplemente volver a colocar las cosas donde estaban. Se requiere hoy una reflexión profunda acerca no solamente de la ciudad sino de todo el proceso económico y político que condujo a su desmesurado crecimiento.

"Durante mucho tiempo prevaleció la idea de que los problemas de la ciudad debían adjudicarse a la carencia de bienes y servicios. Más tarde se afirmó que para solucionar algunos de ellos, particularmente la falta de alternativas habitacionales no bastaba con incrementar la oferta de éstos. El bajo nivel de ingreso de la mayoría de los trabajadores urbanos tornaba en una demanda no solvente, la satisfacción de las necesidades de los estratos de la población de menores ingresos. Sin embargo, entre una y otra explicación existe un punto de coincidencia: las condiciones de vida precarias y deterioradas podían modificarse a través de la construcción de bienes y servicios urbanos, mediante financiamiento estatal. Por otra parte, se puede señalar que

la orientación del crecimiento urbano se debe atribuir, en gran medida, a la manera como se fueron proveyendo los principales servicios habitacionales, (vivienda, agua, drenaje) los equipamientos urbanos (escuelas, hospitales, edificios culturales, deportivos) y, los medios de transporte (vialidad y metro)." (121)

"Por lo que respecta a los efectos inmediatos del desastre, fueron agravados por la incomunicación que se vivió durante el primer y segundo días que siguieron al 19 de septiembre; posteriormente, la operación de los medios de comunicación contribuyó a que se recuperara la normalidad en el movimiento de los habitantes y a que se reanudaran sus actividades e intercambios básicos." (122)

Las repercusiones que genera el servicio público de transporte es distinta de las producidas en general por las comunicaciones, ya que "los transportes tienen primero un carácter físico, material que se resume en la acción y efecto de traslado a diversos sitios mientras que la comu-

(121) Ziccardi, Alicia. De Cal y Canto, Apuntes Sobre la Industria de la Construcción, en Desastre y Reconstrucción, UNAM, México, 1986, p. 21 y 25

(122) Camarena Luhrs, Margarita. Desastre y Transporte - en la Ciudad de México, en Desastre y Reconstrucción, UNAM, México, 1986, p. 39

nicación posee un carácter social inmaterial." (123)

En los días que siguieron a los sismos evidenciaron un claro descontrol e incapacidad del Gobierno para enfrentar el desastre. "Poco a poco las autoridades fueron articulando algunas acciones generales y afrontando la situación con propuestas que en ocasiones, aparentaban ser algo más que una mera declaración. La sociedad civil que desde los primeros momentos del desastre había tomado la ciudad de manera espontánea, con decidida presencia en un sin número de acciones, empezó a retirarse y a volver a sus actividades cotidianas, al tiempo que, a menos de un mes de ocurrido el terremoto, las instituciones iban tomando el control de la situación." (124)

La problemática a que se enfrentaron los servicios públicos en esta situación que debe considerarse como de emergencia, fué la siguiente:

La suspensión temporal de la corriente eléctrica en

(123) Camarena Luhrs, Margarita, op. cit. p. 40

(124) Boils, Guillermo. Sismo y Política Habitacional, en Desastre y Reconstrucción, UNAM, México, 1986, p. 51

la ciudad, provocó que se paralizaran los transportes eléctricos: Metro y Trolebús. Asimismo, quedó fuera de servicio el sistema de semáforos por lo cual se bloqueó la circulación de vehículos; se congestionó el tránsito y se inmovilizó a gran parte de la población. La transmisión de energía eléctrica y el abastecimiento de agua potable, por su parte, también sufrieron interrupciones y desperfectos en sus instalaciones.

De igual manera, "la comunicación a través del télex, telegráfos y teléfonos, disminuyó en capacidad de enlace en un 63%, pues sólo operó para 64 de las 171 ciudades del país. En la capital, los servicios telefónicos se interrumpieron por graves averías que ocurrieron en las instalaciones y centrales telefónicas." (125)

"La vialidad en la Ciudad se trastornó no sólo por la interrupción en el abasto de corriente eléctrica, sino por el dislocamiento y ruptura de las calles y algunos tramos de las avenidas; por los derrumbes que cerraron el pa-

so, obligando a cancelar una vías y a encontrar otras alternativas para la circulación de vehículos, especialmente en la zona de desastre que comprende el centro de la Ciudad, Paseo de la Reforma, Avenida Juárez, parte del Eje Central Lázaro Cárdenas, el Eje Mosqueta, Avenida Circunvalación, Fray Servando Teresa de Mier y su continuación hasta las calles de Doctor Río de la Loza. El transporte aéreo y la operación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, sufrió las consecuencias de la interrupción en las comunicaciones en la torre de control y naves en vuelo, además de la ruptura del ducto principal que abastece de combustible a los aviones en el interior del aeropuerto, ocasionando la cancelación de alrededor de 15 vuelos nacionales e internacionales, la demora de aproximadamente 50 vuelos y un número no especificado de llegadas diferidas o trasladadas a otros puertos aéreos. Autobuses de la Ruta 100, taxis y colectivos de ruta fija, permanecieron fuera de servicio durante varias horas, destinándose para otros usos distintos de los normales. Debido a los daños que ocurrieron en oficinas públicas relacionadas

con las comunicaciones y transportes se interrumpieron las labores, impidiendo la coordinación de algunas actividades especialmente las que se realizaron en el centro SCOP y en varias oficinas de los Ferrocarriles." (126)

Una vez que pasó el primer impacto del desastre algunos servicios públicos se normalizaron más o menos rápidamente como el abasto de energía eléctrica que se reanudó el día 20 de septiembre alrededor de las 11:00 horas para la mayor parte de la Ciudad, tardando algunos días más para algunas colonias, porque fúe necesario rehabilitar unos 270 alimentadores de distribución y otro número no determinado de líneas y postes que resultaron dañados.

Estas medidas fueron realizadas con gran oportunidad y celeridad permitiendo que "el sistema de transporte colectivo, por ejemplo, restableciera su servicio entre las tres horas y dos días después de los sismos, de modo que más de los cuatro millones de personas que usan este medio diariamente pudieron seguir haciéndolo; las medidas tomadas

por las autoridades responsables del servicio colectivo que proporciona el Metro, acertaron al ofrecer servicio gratuito al usuario hasta el día 24 de septiembre. Con respecto al abasto de agua potable, la reparación de los desperfectos más importantes demoró diez días; sin embargo, el deterioro de la red de abasto de agua potable en su conjunto modificó su calidad ocasionando que se pusieran en práctica medidas improvisadas para prevenir sobre el riesgo contra la salud que representó su ingestión durante cerca de dos meses." (127)

Por otra parte, los desperfectos registrados en la terminal aérea, así como en su funcionamiento, fueron arreglados el mismo día. "El abasto de combustible para aviones, se realizó por medio de pipas y se enviaron 20 mil litros de combustible para los helicópteros que prestaron auxilio. Se decidió que la mayor parte del personal de seguridad y vigilancia se concentrara en las actividades de la aviación general para recibir los víveres, medicinas, equipo médico y personal especializado en rescate, que llegó

de otros países, principalmente por esta vía." (128)

"La comunicación a través de télex, telégrafos y teléfonos todavía era objeto de reparaciones a un mes del desastre porque fué necesario importar nuevos equipos y por la concentración en la Ciudad de México de las instalaciones que permiten el servicio a todo el país. Fallas en la distribución regional de los servicios públicos, ocasionaron en este caso que a dos semanas del sismo, los servicios telefónicos y telegráficos funcionaran sólo al 60% en lograr distancias nacionales, al 47 % de entradas y 16% de salidas en el servicio internacional." (129)

La vialidad principal se restableció a los cuatro o cinco días. Para ello, se procuró resolver el bloque del tránsito a través de una operación vial que entró en funcionamiento el 22 de septiembre. Esta medida organizada por el Gobierno del Distrito Federal descongestionó las avenidas de mayor tránsito, en especial las de Insurgentes, Cuauhtémoc, Bucareli y Chapultepec. Se realizó el desalo-

(128) Camarena Luhrs, Margarita, op. cit. p. 42

(129) Ibidem, p.p. 42 y 43

jo de escombros en las calles y un control estricto del acceso de vehículos a las zonas afectadas; se trazaron rutas alternativas y desviaciones en los lugares donde ocurrieron derrumbes.

Los autobuses de la Ruta 100, al igual que el Metro, prestaron servicio gratuito hasta el 24 de septiembre. Con posterioridad se reanudó completamente el servicio de transportes colectivos, con excepción de las zonas más dañadas que fueron acordonadas. Por su parte, las oficinas públicas reacomodaron sus empleados en otros edificios de Dependencias afines, iniciándose en algunos casos un proceso de desconcentración.

De lo anterior se desprende que en los servicios públicos en situaciones de emergencia, "existen problemas sin solución o atendidas de manera insuficiente y defectuosa, que hacen evidente la falta de oportunidad de algunas medidas y hacen surgir conflictos por su aplicación apresurada, muchas veces incorrecta. Así como hay prioridades

reales hay en conexión con una catástrofe, otras prioridades previsible, incluso valorables en términos de probabilidad estadística, que pueden ser jerarquizadas de acuerdo con lapsos de daño y urgencia; estas últimas deberían ser incluidas previsoramente en un plan de emergencia urbana para la Ciudad de México, o para otras grandes Ciudades, aprovechando la lamentable experiencia y los recursos que se utilizaron por parte de la población y autoridades para establecer paulatinamente la normalidad." (130)

Además de que frente a cualquier situación de emergencia resulta indispensable contar con medidas que garanticen la continuidad en el funcionamiento de los servicios públicos de comunicación, ya que de lo contrario, la inmovilidad e incomunicación agudizarán el impacto del desastre.

Considerando que en una ciudad como la nuestra, cualquier situación de emergencia puede adquirir un carácter masivo, resulta indispensable poder contar, precisamente a

través de un uso previsor de los recursos y amplitud que puede alcanzar el radio de acción de los diversos medios de comunicación, con medidas coherentes que transforman la respuesta masiva en colectiva frente a problemas de esta naturaleza.

CONCLUSIONES

1.- La actuación económico empresarial del Estado es tá motivada por razones de interés público, en actividades que previamente han sido declaradas como servicios públicos.

2.- El servicio público es la actividad política concreta mediante la cual se satisfacen de una manera directa e inmediata necesidades e intereses públicos bajo un régimen jurídico específico, establecido por un acto estatal.

3.- La prestación de los servicios públicos se dá a través de la atención directa de la administración pública central o a través de organismos descentralizados o empresas de participación estatal, así como por medio de los particulares, bajo el régimen de la concesión.

4.- En nuestro país existe la tendencia hacia la

prestación de los servicios básicos y fundamentales por parte del poder público, pero la administración interviene también en una gama muy variada de otros servicios públicos a través de empresas de participación estatal.

5.- Un grupo de presión es un conjunto de individuos formados en torno de un interés común, cuya finalidad esencial consiste en la defensa de ventajas materiales o la salvaguarda de valores morales que influyen para el efecto en la política pública.

6.- Entre los inconvenientes que se pueden encontrar en la actividad de los grupos de presión está el que los distintos grupos socioeconómicos son defendidos en forma desigual, pues tratándose de poder será dominante el que sea más hábil o posea mayores recursos y no siempre el que represente mayor número de miembros o aquel al que en determinado caso le corresponde el derecho; también su actitud puede contraer la debilidad de la defensa y salvaguarda del interés general en razón de que la suma de los inte

reses particulares no constituye el interés general.

7.- El crecimiento demográfico y económico tienen como consecuencia la aparición incesante de actividades, en las cuales la formación espontánea o deliberada de los grupos de presión que las desempeñan afectan el proceso de creación de bienes sociales.

8.- El rezago educativo en México constituye una traba fundamental para su proyección como nación moderna y desarrollada, puesto que las oportunidades educativas se encuentran desigualmente distribuidas dentro de la República Mexicana.

9.- La concentración de la población en las ciudades provoca el crecimiento anárquico urbano, cinturones de miseria, abriendo la posibilidad de movimientos masivos, así como mayor delincuencia e inseguridad.

10.- Las disminuciones en los impuestos por la evasión fiscal y las limitaciones al gasto público, motivado

por la creciente deuda externa y los grandes problemas nacionales, han impulsado a la administración pública y a quienes toman las decisiones políticas, a poner un mayor énfasis en la proyección de nuevas cargas por servicios p_ublicos e incrementar las ya existentes.

11.- Dentro de los servicios públicos, las situaciones de emergencia provocan problemas que son atendidos de manera insuficiente y defectuosa, haciendo evidente la falta de oportunidad de algunas medidas haciendo surgir conflictos por su aplicación apresurada, muchas veces incorrecta.

12.- Un plan de emergencia urbana para las grandes ciudades, establecería una conexión entre las prioridades reales y las prioridades previsibles, incluso valorables en términos de probabilidad estadística, que pueden ser jerarquizadas de acuerdo con lapsos de daño y urgencia, aprovechándose la experiencia y los recursos que se utilizaron por parte de la población y autoridades para lograr el establecimiento paulatino de la normalidad, en la ciu-

dad de México, con motivo de los lamentables sucesos de
septiembre de 1985.

B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, 4a. ed., México, ed. Porrúa, 1983.

Barajas Montes de Oca, Santiago. Constitución Mexicana Comentada, México, U.N.A.M., 1985

Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Tomo I, Buenos Aires, Ed. de Palma, 1955

Boils, Guillermo. Sismo y Política Habitacional, en Desastre y Reconstrucción, México, U.N.A.M., 1986

Bettler-Berengi, Eillen. Trimestre Fiscal, México, 1982.

Camarena Luhrs, Margarita. Desastre y Transporte en la Ciudad de México, en Desastre y Reconstrucción, México, U.N.A.M., 1986.

Cañibe, Juan Manuel. Sistema Administrativo Público Mexicano y Grupos de Presión, México, U.N.A.M., 1973.

Casillas Hernández, Roberto. El Derecho y los Grupos de Presión, en Constitución y Grupos de Presión en América Latina, México, U.N.A.M., 1977.

Castro Estrada, José. La Teoría del Servicio Público en el Derecho Mexicano, en la Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo I, Sep.-Dic., 1959.

Día: González, Tania. El Estado Como Comunidad Jurídico - Educativa, México, U.N.A.M., 1977.

Duguit, León. Las Transformaciones del Derecho, Traducción por Posada G., Adolfo y Jaén, Ramón, Ed. Eliasta, S.R.L., Argentina, 1975.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1977.

García-Pelayo, Manuel. La Organización de Intereses y Teoría Constitucional, en Constitución y Grupos de Presión en América Latina, México, U.N.A.M., 1977.

Garrido Falla, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II, 6a. Ed., Centro de Estudios Constitucionales, España.

González Avelar, Miguel. Legislación Mexicana de la Enseñanza Superior, México, U.N.A.M., 1969.

González Casanova, Pablo. La Democracia en México, 6a. Ed., México, Serie Popular Era, 1971.

Guevara, Julieta. Administración Pública y Cambio Social. México, U.N.A.M., 1978.

Hernández Cervantes, Héctor. El Subsidio como Mecanismo de Fomento Económico, en Revista Difusión Fiscal, México, 1975.

Jéze, Gastón. Los Principios Generales del Derecho Administrativo, Argentina, Ed. Depalma, 1949.

López Acuña, Daniel. México Hoy, México, Siglo XXI Editores, 1980.

Orozco Henríquez, José de Jesús. El Poder de los Grupos de Presión, en Constitución y Grupos de Presión en América Latina, México, U.N.A.M., 1977.
Constitución Mexicana Comentada, México, U.N.A.M., 1985.

Olmedo, Raúl. México: Economía de la Ficción. México, Ed. Grijalbo, 1983.

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, 16. Ed., Madrid, 1947.

Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal, México, Ed. Harla, 1983.

Sayaguez Laso, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, Tomo I, Uruguay, Ed. Perrot, 1955.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, México, Ed. Porrúa, 1983.

Villegas Vasavilbaso, Benjamín. Derecho Administrativo. Tomo III, Argentina, Tipográfica Ed., Argentina, 1951.

Ziccardi, Alicia. De Cal y Canto, Apuntes Sobre la Industria de la Construcción, en Desastre y Reconstrucción, México, U.N.A.M., 1986.