

626
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA INTERVENCION DEL ESTADO EN LA
PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A ;

MARIA ELENA ORTIZ REYES



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1990



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.

INDICE

INTRODUCCION	6
CAPITULO PRIMERO	
1.1.	Estado 8
1.2.	Formas de Estado 11
1.3.	Forma de Gobierno 15
1.4.	Funciones del Estado 20
1.4.1.	Función Legislativa 20
1.4.2.	Función Ejecutiva 21
1.4.3.	Función Jurisdiccional 23
1.5.	Fines del Estado 24
1.6.	México 27
1.6.1.	República 30
1.6.2.	Representativa 30
1.6.3.	Democrática 31
CAPITULO SEGUNDO	
GENERALIDADES SOBRE LOS SERVICIOS	35
2.1.	Etimología de la Palabra Servicio Público 35
2.2.	Antecedentes 35
2.3.	Definición Tradicional y Concepto Moderno del Servicio Público 40
2.4.	El Estado y la Prestación de Servicios Públicos 45
2.4.1.	Clasificación de Servicios Públicos 45
2.4.2.	Servicios Públicos que proporciona el Estado 47
2.4.2.1.	Educación 48
2.4.2.2.	Comunicaciones 48

2.4.2.3.	Transportes	49
2.4.2.4.	Electrificación	50
2.4.2.5.	Sistemas de Riego	51
2.4.2.6.	Agua Potable, Drenaje, Pavimentación, Limpia y Recolección de basura, Mercados y Parques	51
2.4.2.7.	Salud	52
2.4.2.8.	Seguridad y Justicia	53
2.5.	Sistemas de Prestación de los Servicios Públicos	53
2.5.1.	Servicios Públicos que proporciona el Particular	55
2.5.2.	Servicios Públicos que se autorizan	61

CAPITULO TERCERO

EL ESTADO Y LOS SERVICIOS PUBLICOS	64	
3.1.	Teoría de los Servicios Públicos	64
3.2.	La Organización Política y Administrativa del Servicio Público	66
3.3.	La Importancia del Estado como Regulador de los Servicios Públicos	70
3.3.1.	Antecedentes	70
3.4.	Servicios Públicos que proporciona el Estado	73
3.4.1.	Educación	73
3.4.2.	Comunicaciones	75
3.4.3.	Transportes	76
3.4.4.	Electrificación	77
3.4.5.	Sistemas de Riego	78
3.4.6.	Agua Potable, Drenaje, Pavimentación, Limpia y Recolección de basura, Mercados y Parques	78

3.4.7.	Salud	81
3.4.8.	Seguridad y Justicia	82
3.5.	Servicios Públicos que proporciona el Particular	83
3.5.1.	Salud	84
3.5.2.	Educación	85
3.5.3.	Radio y Televisión	87

CAPITULO CUARTO

EL ESTADO Y EL PRESUPUESTO PARA LOS SERVICIOS PUBLICOS

		90
4.1.	El Valor y Utilidad de los Servicios Públicos	90
4.2.	La Inversión que realiza el Estado en la Prestación de los Servicios Públicos	93
4.3.	El Plan Nacional de Desarrollo y los Servicios Públicos	99
4.3.1.	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo en materia de servicios	100
4.3.1.1.	Procuración e Impartición de Justicia	100
4.3.1.2.	Educación	101
4.3.1.3.	Salud, Asistencia y Seguridad Social	102
4.3.1.4.	Transporte	103
4.3.1.5.	Alcantarillado y Saneamiento	104
4.3.1.6.	Electrificación	105
4.3.2.	A Mediano Plazo	106
	CONCLUSIONES	108

INTRODUCCION

La inquietud surgida desde el primer año de la Licenciatura en Derecho me ha llevado a la elaboración de este trabajo, y fue precisamente donde descubrí el inmenso tesoro que la Ciencia del Derecho brinda para su estudio; - también aprendí que no era fácil el camino, ya que se encontraba lleno de obstáculos que superar, que era necesario aprender e interpretar las leyes, conocer su contenido y procurar dar la aplicación acertada al caso concreto con base en principios generales.

El objeto que persigue la presente tesis es un breve estudio sobre la intervención del Estado en la prestación de servicios públicos, los cuales no sólo son importantes dentro de nuestra sociedad, sino en cualquier sociedad. - Sólo con una verdadera protección y vigilancia por parte del Estado se logrará mantener la estabilidad en la prestación de los servicios públicos.

Considero que es un tema interesante que repercute - en nuestro país, trataré de analizar y comprender su problemática y su posible solución.

En América Latina los servicios públicos son motivo de preocupación constante para los gobernantes, por ello tienen un singular valor las ideas expresadas por distinguidos escritores y con frecuencia se publican en las revistas especializadas. También existen preceptos legales en diferentes Leyes que rigen determinados servicios y están consagrados en la discusión de estos problemas.

Al efecto, esta investigación se divide en cuatro -
Capítulos, a saber:

El Primer Capítulo se refiere a Antecedentes Histó-
ricos. El Segundo Capítulo se refiere a Generalidades so-
bre los Servicios Públicos. El Tercer Capítulo se refie-
re a El Estado y los Servicios Públicos. Y, finalmente,
el Cuarto Capítulo trata sobre El Estado y el Presupues-
to para los Servicios Públicos.

CAPITULO PRIMERO

1.1. Estado

Cuando se trata de precisar el significado de la palabra Estado, los autores la definen según su punto de vista. Al efecto, expondré brevemente algunos de sus conceptos.

"El Estado es la persona jurídica que está constituida por un pueblo organizado sobre un territorio, bajo el mando de un Poder supremo, para fines de defensa, de orden, de bienestar y de superación común." (1)

Groppali define al Estado como la organización de un grupo social establecido sobre determinado territorio, regido por un orden jurídico con el fin de garantizar el bien común público. (2)

"Una multitud de acciones y de pasiones humanas difusas y discretas, de relaciones fácticas y jurídicamente ordenadas, en parte de carácter único y en parte que se repiten según ciertas reglas, todas las cuales se mantienen unidas mediante una idea, la creencia en normas que valen o deben valer y en relación de poder de hombres sobre hombres." (3)

-
1. Groppali Alessandro; Doctrina General del Estado; Primera Edición; Porrúa; México; 1944; p. 287.
 2. Cfr. Groppali Alessandro; Doctrina General del Estado; -op. cit; p. 287.
 3. Heller Hermann; Teoría del Estado; Primera Edición; Fondo de Cultura Económica; México; 1942; p. 79.

El Estado se presenta como una forma de organización de un grupo sometido a un orden jurídico, cuya unidad resulta de un derecho fundamental que contiene los principios básicos para mantener el orden y es ejercido por -- funcionarios. (4)

"Se quiere expresar por Estado, la totalidad del objeto del que impropriadamente se dice que está compuesto de elementos en contraposición a sus partes, y al mismo tiempo se identifica la palabra con cada uno de estos tres -- elementos; se designa como Estado el poder específico que poseen determinadas colectividades; o se habla de Estado y se piensa en un pueblo y aun se le confunde con un determinado territorio." (5)

La palabra Estado implica la unidad en los órganos - que lo integran, sin embargo no descarta la posibilidad - de designar por separado a sus órganos. (6)

"Ese ser complejo al que llamamos Estado, compuesto de población, territorio, normas jurídicas y gobierno y - del que por supuesto, el hombre forma parte, ya que está actuando permanentemente en él, por él y dentro de él y a veces en contra de él (con transgresiones al orden jurídico) y que inclusive es creación humana que constituye la materia u objeto de la disciplina." (7)

-
4. Cfr. Heller Hermann; Teoría del Estado; op. cit; p. 79.
 5. Kelsen Hans; Teoría General del Estado; Primera Edición; Nacional; México; 1959; p. 4 y s.
 6. Cfr. Kelsen Hans; Teoría General del Estado; op. cit; p. 4 y s.
 7. Camacho Galindo Miguel; Teoría del Estado; Primera Edición; Editores Mexicanos Unidos S.A.; México; 1969; p. 14.

Según el tratadista el Estado se integra por tres elementos anteriormente señalados, de los cuales forma parte el individuo quien tiene importancia dentro de la sociedad que se encuentra organizada bajo una forma de gobierno. (8)

Históricamente, el uso de la palabra Estado se origina en Italia en el siglo XV, con el Renacimiento. Es Nicolás Maquiavelo quien por primera vez utiliza la palabra Estado en su libro titulado el "Príncipe". Sin embargo, antes de Maquiavelo, para designar a la organización política suprema, se utilizaron los siguientes términos: "Polis" entre los griegos, "Civitas" entre los romanos, "República" por Cicerón, y continuó empleándose la palabra "Civitas" durante la Edad Media.

El Estado presenta una organización política suprema y se caracteriza por la constitución de sus tres elementos que son: Territorio, colectividad humana y un poder supremo que persigue un fin específico, esto es, el bien público.

Por ello, el Estado no es solamente el territorio, - tampoco es la colectividad humana en sí misma, ni es de manera exclusiva el gobierno; por tanto, aparece como una sociedad organizada políticamente.

Nuestro país busca la unificación y articulación de - sus expresiones a través de su idioma, moneda, de los servicios públicos entre otros, interfiere en la vida social por

8. Cfr. Camacho Galindo Miguel; Teoría del Estado; op. cit; p. 14.

medio de la representación política, de la división de poderes, de los derechos individuales.

La organización política que conocemos con el nombre de Estado se caracteriza por los elementos anteriormente señalados y busca la tendencia a la Unidad Nacional.

1.2. Formas de Estado

"Serra Rojas define a las formas de Estado como resultado de la técnica constitucional, se refieren a estructura o contorno de la organización política, es decir, a la consideración total y unitaria de las instituciones políticas. Cuando nos referimos a las formas de Estado aludimos al Estado visto como un todo, con los diversos elementos - que lo componen." (9)

El criterio general para determinar las formas de Estado, es del ejercicio de la soberanía y de la repartición de las competencias.

Las formas de Estado hacen referencia a la estructura total y general de la organización política de un país.

En lo relativo a su constitución política, el Estado puede adoptar formas muy variadas, de las cuales destacan dos grandes grupos radicalmente diferentes: el tipo de Estado Unitario o Centralizado y el tipo de Estado Compuesto. (10)

9. Serra Rojas Andrés; Ciencia Política; Quinta Edición; - Porrúa; México; 1980; p. 617.

10. Cfr. Serra Rojas Andrés; Ciencia Política; op. cit; p. 617.

"Atendiendo a su estructura, las formas de Estado se pueden clasificar en dos grupos importantes: 1) Estado simple o unitario, con una sola soberanía, población y territorio. Tal es el caso centralista mexicano, bosquejado en las siete leyes centralistas de 1836; y 2) el Estado compuesto o complejo. Esta clasificación atiende la existencia de uno o varios poderes externos sobre el mismo territorio." (11)

Serra Rojas divide los géneros principales de las formas de Estado en especies, resultando dos categorías. En el Estado unitario, la soberanía la ejerce directamente el poder central, y esto se refleja por ejemplo en la facultad para dictar leyes generales para todo el país, que no requiere el consenso de los Estados. En cambio, en el Estado compuesto, como lo es el Estado Federal, la soberanía se ejerce por el poder federal en los casos que atañe a toda la Nación, y por los poderes de los Estados en lo relativo a sus regímenes interiores.

Pero aún en los casos de leyes generales para todo el país, se requiere el consenso de los Estados a través de su representación en el Congreso y la aceptación de la mayoría de las Legislaturas de los Estados para que sea aprobada una reforma a la Constitución. (12)

11. Serra Rojas Andrés; Ciencia Política; op. cit; p. 617.
12. Cfr. Serra Rojas Andrés; Ciencia Política; Ibidem.p. -
617 y s.

"El Estado Unitario dominado por una soberanía genérica y órganos centrales de proyección nacional, es aquél que corresponde a una forma centralizada, tanto en lo político como en lo administrativo. Se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las entidades públicas y privadas." (13)

El Estado simple o unitario se diferencia del Estado compuesto por la centralización del poder y toma de decisiones en el ámbito político y administrativo. (14)

"La base del Estado Federal es la existencia de un territorio, una población y un régimen jurídico general que determine una Federación representativa de la personalidad del Estado y titular de la soberanía. Cada una de las partes mantiene una cierta autonomía, en tanto que se limita el poder central. En resumen el federalismo representa la forma territorial de la separación de los poderes públicos bajo un régimen constitucional." (15)

El autor menciona los elementos del Estado Federal y el carácter que tiene la Federación con respecto a la división del poder. (16)

-
13. Serra Rojas Andrés; Ciencia Política; Ibidem p. 618.
 14. Cfr. Serra Rojas Andrés; Ciencia Política; Ibidem -- p. 618.
 15. Serra Rojas Andrés; Ciencia Política; Ibidem p. 620.
 16. Cfr. Serra Rojas Andrés; Ciencia Política; Ibidem -- p. 620.

"La Confederación de Estados, estamos en presencia de varios estados que han decidido formar, en forma permanente y orgánica una unión pero sin que desaparezcan como Estados, ni formar una entidad superior a ellos pero a la --cuál delegan ciertos y limitados poderes, la confederación que precede al Estado Federal, tiene como base un pacto internacional o interestatal, para realizar propósitos concretos principalmente de carácter defensivo. Las facultades de la confederación no pueden extenderse más allá de lo pactado, ni implican intervención en los asuntos propios de cada Estado.

Tampoco sufren restricciones las soberanías de los Estados, pues éstas continúan en el ejercicio pleno de sus -derechos." (17)

Al unirse varios Estados se origina la Confederación, el hecho de que hayan decidido unirse en esta forma, no implica que intervengan en los problemas internos, por lo --tanto, no podrán excederse en sus facultades, cada Estado confederado ejercerá sus derechos internos y se encontrarán unidos y actuarán como confederación, basados en los -términos del pacto que dio lugar a esta unión. La personalidad del Estado Federal es única. Existen claramente distinciones entre la Confederación y la Federación.

La Confederación tiene su base en el Derecho Internacional y la Federación su base en el Derecho Constitucional.

17. Serra Rojas Andrés; Ciencia Política; Ibidem; p. 619 y s.

La Federación está formada por el conjunto de Estados miembros, que permanecen unidos por los preceptos constitucionales y subordinados a la soberanía del Estado superior, que han creado al unirse. La Confederación se constituye mediante un Tratado que da origen a relaciones jurídicas entre los Estados asociados, pero sin que se constituya un nuevo Estado superior.

El poder central en la Confederación sólo rige las relaciones entre el mismo y los Estados Confederados. En el Estado Federal la soberanía de la Federación se ejerce sobre los Estados miembros y también de manera directa sobre los ciudadanos, que además de los derechos y deberes particulares que tienen en relación con el Estado miembro, también los tiene con la Federación.

1.3. Forma de Gobierno

La experiencia demuestra que el hombre que está en el poder tiende a abusar de él. La única forma de limitar el poder y controlarlo es por el poder mismo, de ahí que existan diversas formas de gobierno.

He dicho que el Estado tiene tres elementos que son: pueblo, territorio y gobierno.

El gobierno únicamente se refiere a uno de esos elementos y es el que tiene la dirección misma del Estado.

Las formas de Estado y las formas de gobierno suelen confundirse y se alude indistintamente a cualquiera de ellas, entremezclándolas en su clasificación y estudio, sin embargo, no son lo mismo.

De acuerdo con González Casanova: "El gobierno se refiere al conjunto de órganos del Estado que orientan, dirigen y conducen a la sociedad política hacia el cumplimiento de los fines que ella misma se ha dado: reconocimiento y garantía eficaz de los derechos de todos sus miembros y realización de la ideología que resulta ser históricamente hegemónica en ella.

Los gobernantes serían pues: a) el cuerpo electoral, que expresa su voluntad de ser gobernado de una determinada manera mediante la elección de unos representantes, lo cual lleva aparejada de hecho la elección de un equipo y de un programa de gobierno; b) dichos representantes, encargados de aprobar las normas jurídicas; c) los jueces, - que velan por su aplicación; d) el gobierno, en sentido estricto, o Poder Ejecutivo, que aplica las normas, realiza el programa proyectado y administra los bienes y servicios del Estado. (18)

"Las formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de Constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí." (19)

Así la forma de gobierno de un Estado lo diferencia - de los demás por la estructura de sus órganos fundamentales. (20)

18. González Casanova J.A.; Teoría del Estado y Derecho - Constitucional; Primera Edición; Vicens-Vives S.A.; España; 1980; p. 278.

19. Porrúa Pérez Francisco; Teoría del Estado; Segunda Edición; Porrúa; México; 1985; p. 428.

20. Cfr. Porrúa Pérez Francisco; Teoría del Estado; op. cit.; p. 428.

"Aristóteles nos habla de las formas puras y de las impuras en relación con los fines del gobierno, porque hay gobiernos que miran el bien común y hay otros que aspiran al beneficio de una mayoría o de una minoría. Serán formas puras de gobierno aquellas que tienen como fin el bien común y formas impuras las que tienen como finalidad un bien particular mayoritario o un bien particular minoritario.

Las formas puras son: La democracia, la aristocracia y la monarquía (gobierno de todos, de una minoría o de una sola persona, pero en beneficio, éstas de la comunidad."

(21)

Las formas típicas o puras pueden degenerar, respectivamente, en formas impuras porque no persiguen el bien común, sino satisfacen los intereses particulares de los gobernantes ya se trate de un monarca, de una aristocracia o de la muchedumbre. (22)

La clasificación de Aristóteles: "...es una clasificación que, con variantes y matices, de otros pensadores, ha llegado hasta nosotros:

- Monarquía (mando de uno)
- Aristocracia (poder de los mejores)
- Democracia (poder de todo el pueblo)

21. Arnaiz Aurora; Ciencia del Estado; Primera Edición; Antigua Librería Robredo; México; 1959; p. 116.

22. Cfr. Arnaiz Aurora; Ciencia del Estado; op. cit; p.116.

Estas tres formas de gobierno suponen el recto ejercicio del mismo en beneficio de la polis. Sus corrupciones - correspondientes, o sea, su ejercicio en el propio provecho de quien gobierna, se denominaron:

- Tiranía (en recuerdo de los tiranos = reyezuelos despóticos).
- Oligarquía (literalmente "mando de unos pocos").
- Demagogia (literalmente "manipulación del pueblo")."

(23)

Aristóteles se percató de que el ejercicio del poder podría recaer en una sola persona, en un grupo de personas o bien en el pueblo. (24)

"Pero Aristóteles aporta una sutil y sabia fórmula -- ideal y práctica al mismo tiempo: La República como régimen mixto. Este régimen consiste en una mezcla o mixtura -- de oligarquía y democracia. Unos pocos, con poder económico social e intelectual (no los "mejores"), mandan con mayor o menor tendencia a buscar su propio provecho y autoconservación, pero son controlados por la participación de toda la población restante, que no suele tener esos poderes y por eso manda." (25)

23. González Casanova J.A.; Teoría del Estado y Derecho -- Constitucional; op. cit; p. 346 y s.

24. Cfr. González Casanova J.A.; Teoría del Estado y Derecho Constitucional; Ibidem p. 346 y s.

25. González Casanova J.A.; Teoría del Estado y Derecho -- Constitutcional; Ibidem p. 347.

La soberanía establece la diferencia entre la Monarquía absoluta, la Monarquía constitucional y la Monarquía parlamentaria. (26)

La titularidad de la soberanía recae en varias personas tratándose de la monarquía parlamentaria y en la monarquía constitucional recae en el pueblo y en la monarquía absoluta en el rey.

"En las Repúblicas la jefatura del Estado puede --- atribuirse a una sola persona o a un conjunto de ellas, y su designación, en forma más o menos restringida, es electiva. La forma republicana a su vez, puede ser directa o indirecta. (27)

En opinión de Porrúa Pérez, la República se manifiesta en algunos pequeños cantones suizos, la población participa en las tareas estatales personalmente, reuniéndose en asambleas para elaborar leyes, nombrar magistrados, etc.

En la forma indirecta de la República se mantiene el principio de que la soberanía radica en el pueblo, pero se afirma que su ejercicio es delegado por éste en ellos y sólo se limita a designarlos. (28)

Las Repúblicas también pueden clasificarse en Presidenciales y Parlamentarias.

- 26. Porrúa Pérez Francisco; Teoría del Estado; op. cit; - p. 432.
27. Porrúa Pérez Francisco; Teoría del Estado; Ibidem -- p. 432.
28. Cfr. Porrúa Pérez Francisco; Teoría del Estado; ---- Ibidem p. 432.

En las Repúblicas con régimen presidencial, el jefe - del Estado tiene independencia respecto del órgano legislativo. En esta situación, el Presidente designa directamente sus miembros, que son responsables ante él.

En las Repúblicas parlamentarias, los ministros son - responsables ante el parlamento, que tiene la dirección política del Estado.

1. 4. Funciones del Estado

"Con el pensamiento de Aristóteles, Locke y Montesquieu quedó precisado constitucionalmente, que el Estado - de Derecho, realiza sus funciones para cumplir con sus fines.

1. 4. 1. Función Legislativa

La de crear o constituir el orden jurídico por medio del cual se crean normas generales, abstractas e impersonales (función legislativa) que rige las relaciones sobre el gobernante y los gobernados y de ellos entre sí, señalando las atribuciones y facultades de la autoridad ya que, en un régimen de derecho solamente, puede actuar fundado en la Ley. Esta función es singularmente importante, porque la ley es el fundamento de la actividad del Estado, pues la acción de los particulares." (29)

29. Camacho Galindo Miguel; Teoría del Estado; op. cit; -- p. 304 y s.

"La función legislativa es la actividad del Estado - que se concreta en la formación y creación de las normas - jurídicas que reglamentan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y disciplinan las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y de los ciudadanos - entre sí." (30)

La facultad de crear el derecho le corresponde a la función legislativa, en un régimen como el nuestro de división de poderes, no puede ser compartido con ninguna - otra función.

De acuerdo con lo anterior, la función legislativa - tiene la facultad para dictar leyes en virtud de los prceptos legales preestablecidos en la Constitución.

1. 4. 2. Función Ejecutiva

La que consiste en la realización de actos, operaciones, servicios, etcétera, para ejecutar las leyes (en la mayoría de los casos es para cumplir con ellas, con - los fines a que las mismas se refieren o a la ejecución - del programa de gobierno que se ha formulado), y que consiste en la realización de actos para casos particulares y en la ejecución de actos materiales.

30. Groppali Alessandro; Doctrina General del Estado; op. cit.; p. 225.

"La función administrativa está realizada por cada uno de los sistemas de competencia, en orden a las atribuciones y reglamentaria conferida. En este sentido, hasta el poder legislativo es administrativo, en tanto se realiza el servicio público, en su esfera de competencia conferida. (31)

Siguiendo a la doctora Arnaiz, le corresponde al Presidente como titular del Poder Ejecutivo de la función administrativa, aunque excepcionalmente se le atribuya cierta participación en las demás funciones. (32)

"La función administrativa, como se entiende actualmente, es una actividad muy compleja y comprende tanto la actividad puramente ejecutiva, es decir, tiende a la ejecución de las leyes y contrapuesta a la función legislativa, cuanto a la función administrativa verdadera y propia que tiende a satisfacer los intereses y las necesidades de la colectividad, así como a la función de dirección del Estado." (33)

La función ejecutiva es la que corresponde al gobierno. En México, de acuerdo con el artículo 80 de la Constitución, "se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Nación, en un solo individuo, que se designará - Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

La función ejecutiva regula las relaciones entre particulares y en la que con ellos interviene el Estado.

31. Arnaiz Aurora; Ciencia del Estado, op. cit; p. 545.
32. Cfr. Arnaiz Aurora; Ciencia del Estado; Ibidem p.545.
33. Gropali Alessandro; Doctrina General del Estado; op. cit; p. 237.

"El Estado se origina a través de los sistemas de - competencias, que crea el derecho, lo ejecuta, lo protege y encauza las relaciones de los individuos entre sí, de éstos con el Estado y de los Estados como sujetos de la relación internacional.

Pero ante todo, el Estado moderno tiene una función fundamental: la de crear el derecho positivo, o norma jurídica elaborada." (34)

1. 4. 3. Función Jurisdiccional

La que consiste en la realización de actos para la solución de un conflicto de derecho preexistente, en el que las partes litigiosas intervienen generalmente en un principio de igualdad y cuya concreción es la sentencia que crea nuevos derechos y define la situación jurídica del caso concreto.

"Se denomina función jurisdiccional la actividad característica del Estado que tiende a lograr la observancia de las normas jurídicas preconstruidas mediante la resolución, con fundamento en ellas, de las controversias que surgen tanto entre los particulares, cuanto entre -- los particulares y los entes públicos mediante la activación coactiva de las sentencias." (35)

34. Arnaiz Aurora; Ciencia del Estado; op. cit; p. 544.

35. Groppali Alessandro; Doctrina General del Estado; op. cit; p. 237.

La función encomendada al poder judicial es la de -- aplicar el derecho, es decir, la de administrar justicia frente a los casos concretos que se presenten. Los órganos del poder judicial aplican el derecho creado por el poder legislativo.

1. 5. Fines del Estado

"La cuestión tan debatida de saber cuál es el fin -- del Estado, o más exactamente el poder político, se resuelve de la siguiente manera: el poder político tiene por objeto realizar el derecho; el derecho le impone la obligación de el reinado del derecho. No decimos con Ihering que el derecho es la política de la fuerza, sino más bien que el poder político es la fuerza puesta al servicio del derecho." (36)

León Duguit le atribuye al estado en fin enteramente privativo que sólo a él le corresponde ejercer. (37)

"Siendo el objeto del Estado esencialmente un fin de derecho y no pudiendo manifestarse su actividad sino conforme a derecho, los actos que ejecuta deben ser lógicamente clasificados según el efecto que produce en el mundo del derecho. Así es como se llega naturalmente a distinguir las siguientes funciones del Estado: la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa." (38)

36. Duguit León; Manual de Derecho Constitucional; Segunda Edición; Española y extranjera S.A.; Madrid; 1926; p. 27.
37. Cfr. Duguit León; Manual de Derecho Constitucional; - op. cit; p. 27.
38. Duguit León; Manual de Derecho Constitucional; Ibidem p. 27 y s.

Al fijarse el fin del Estado en el derecho suele atenderse a una de sus actividades y la explica como si fuese el fin propiamente esencial a su ser, de ahí que se originen las funciones del Estado. (39)

"En primer término, nos vamos a ocupar del elemento teleológico o espiritual, del fin que persigue el Estado. Este fin es el bien público temporal. Este fin debe estudiarse para comprender el sentido mismo de la organización estatal y las modalidades de su estructura.

El fin será el que determine las atribuciones, la competencia material de los diferentes órganos del Estado y en función de esa competencia se crearán los órganos del Estado y su diferencia específica con otras sociedades."

(40)

"La doctrina casi unánime habla de los 'fines' del Estado.

Nosotros preferimos utilizar el concepto y vocablo 'finalidad' pues tratándose del Estado en general como idea jurídica abstracta, su objetivo es meramente formal, sin contenido ideológico, el cual es propio de los objetivos que los Estados en particular históricamente se han señalado o se les ha atribuido por distintas realidades políticas, sociales, económicas o por las concepciones ideales."

(41)

39. Duguit León; Manual de Derecho Constitucional; Ibidem - p. 27 y s.

40. Porrúa Pérez Francisco; Teoría del Estado; op. cit.; p. 252 y s.

41. Burgoa Ignacio; El Estado; Primera Edición; Porrúa S.A., México; 1970; p. 165 y s.

"Debemos subrayar la idea de que el Estado no es un fin en sí mismo, sino un medio para que a través de él se realice esa finalidad genérica en beneficio de la nación, que siempre debe ser la destinataria de la actividad esta tal o de poder público." (42)

Es importante invocar el pensamiento de Kelsen, que al respecto dice: "la cuestión en torno a los fines que - deben perseguirse con el instrumento técnico social 'Es--tado' es una cuestión que cae fuera de los márgenes de la teoría general del mismo.

Esta lo considera como fin en sí mismo lo cuál no -- puede significar la afirmación de que el Estado carezca - de fin, sino únicamente que prescinde de preguntarse cuál es ese fin." (43)

Y en apoyo de ésto declara: "Precisamente así se re- vela que el Estado no es más que un medio para la realiza- ción de todos los posibles fines sociales, o con otras pa- labras, que el Derecho no es más que la forma de todos - los posibles contenidos.

El Estado es un medio por virtud del cuál se cumplen los fines, por lo tanto añade Kelsen: "Es verdad que el - Estado, como aparato de coacción, no puede justificarse - si no es supuesta la válidez de algún fin social, a cuyo servicio se pone dicho aparato; pero en el fondo utilizan el mismo sofisma la teoría conservadora que fundamenta el

42. Burgoa Ignacio; El Estado; op. cit; p. 166.
43. Kelsen Hans; Teoría del Estado; op. cit p. 52.

mantenimiento del Estado y rechaza toda reforma de la estructura actual del mismo invocando que el fin perseguido por el orden estatal es bueno y esencial a él y la teoría revolucionaria que exige su derrumbamiento, porque es malo su fin esencial." (44)

1. 6. México

México posee un territorio cuyas vastas riquezas aún no han sido explotadas; para lograrlo, se requiere la aplicación de la ciencia y de la tecnología.

Si bien es importante el nombre de un país, es más relevante conocer con qué recursos cuenta, cómo se explotan y distribuyen, y cuáles son las repercusiones que tienen - estos hechos en la vida social de un pueblo.

El artículo 42 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las partes integrantes -- del territorio nacional.

Artículo 42.- El territorio nacional comprende:

I.- El de las partes integrantes de la Federación;

II.- El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III.- El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;

IV.- La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

44. Kelsen Hans; Teoría del Estado; Ibidem p. 53.

V.- Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional y -- las marítimas interiores, y

VI.- El espacio situado sobre el territorio nacional, -- con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

" México ocupa la porción meridional de la América -- del Norte, siendo los Estados Unidos de Norteamérica su -- vecino septentrional a lo largo de una frontera de forma irregular de 2,597 kms., que se extiende desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México.

En el sureste, sus vecinos son la República hermana de Guatemala y Belice, ambos en la América Central, con las que estamos unidos por una frontera de 1,967,183 kms."(45)

Dabdoub Claudio señala que: "analizar la extensión -- territorial de México debe servirnos no sólo para hacer -- comparaciones entre países, sino para conocer, aprovechar y preservar los recursos con los que cuenta el país."(46)

La distribución de la población mexicana en el territorio nacional es muy irregular. En algunos lugares, nuestro país está despoblado y en otros la densidad de población es muy grande. Considero que el medio físico y socio cultural son factores determinantes en la distribución de la población, ya que el hombre busca zonas que le proporcionen los mejores modos de vida; por ello, las zonas templadas como la nuestra se encuentran densamente pobladas.

45. Dabdoub Claudio; México, estudio socioeconómico 1521; 1976; Primera Edición; Tradición S.A.; México; 1977; p.6.

46. Cfr. Daubdoub Claudio; México, estudio socioeconómico 1521; op. Cit; p. 6.

En México la desigual distribución poblacional representa grandes perturbaciones políticas, económicas, educativas, alimenticias y sociales que obstaculizan la unidad nacional y el avance del desarrollo general del pueblo mexicano.

La ciudad de México es una de las más pobladas y se debe a cuatro razones fundamentales:

1. Es el centro distribuidor de bienes y servicios.
2. En ella se encuentra la sede del Gobierno.
3. Existe mayor actividad económica.
4. Posee las instituciones educativas más importantes del país.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el documento en el que se encuentran las normas jurídicas encaminadas a regir un Estado libre y soberano.

El estudio del territorio, la población y el gobierno tienen un fin importante, el de proporcionar una visión de los elementos que constituyen al Estado Mexicano.

El Estado es la organización jurídica de un pueblo asentado en un territorio y con un gobierno propio.

El Estado Mexicano tiene 31 estados y un Distrito Federal, se hace referencia a la organización federal y a las entidades federativas que componen la República.

Desde mi punto de vista, el nombre oficial de Estados Unidos Mexicanos se refiere a la unión de todas las entidades federativas mexicanas.

El Estado Mexicano tiene como fin "establecer y mantener el orden interior en la vida de una colectividad humana

y defender a esa comunidad de todo ataque interior y exterior." En la actualidad, el fin del Estado es, además del anterior, procurar el bienestar de la sociedad, participando en la búsqueda del equilibrio entre los intereses individuales y los colectivos por medio de la explotación racional de los recursos.

El Estado puede adoptar distintas formas de gobierno, de acuerdo con sus intereses elegirá el suyo.

México es una República y su gobierno tiene tres características: democrático, representativo y federal.

"Nuestro Estado, constituido por voluntad del pueblo mexicano, tiene estos tres caracteres:

I. 6. 1. Es una República:

Se llama República el sistema de gobierno en el cual - el poder reside en el pueblo que lo ejerce directamente, - por medio de sus representantes y por un término limitado. Este carácter lo diferencia de la monarquía.

I. 6. 2. Representativa:

En las formas políticas representativas, el pueblo -- ejerce sus funciones por medio de sus representantes legítimos. Tal es el caso del ejercicio del Poder Legislativo-Federal, que ejercen los Diputados y Senadores a nombre de la Nación Mexicana y se reúnen en una asamblea general que se denomina el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores.

1.6.3. Democrática:

"Demos" igual a pueblo. La Democracia es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo o a sus representantes legítimos. El Estado Mexicano es soberano. La soberanía nacional reside originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El Estado Federal es una forma de Estado basada en una organización política (Estado Federal), en donde cada Estado miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y contribuye a la formación de la voluntad del Estado Federal." (47)

Es democrático porque los miembros de la República Mexicana deben participar en las decisiones que se tomen para conseguir las metas que el país se ha fijado.

En nuestro país se observa la libertad, la igualdad, - el respeto a las leyes, sucesión periódica de los gobernantes, funcionamiento de partidos políticos que proponen a -- sus candidatos como representantes del pueblo para ser elegidos por votación popular.

El gobierno también es representativo porque los ciudadanos que lo integran tienen diferentes intereses de acuerdo con el sector al que pertenezcan, los cuales pusieron en

47. Serra Rojas Andfes; Ciencia Política; op. cit; p. 621.

sus manos el poder para que él lo ejerza en beneficio de la sociedad.

Es Federal porque está organizado con base en Estados libres, soberanos, independientes, con su propio gobierno, sus propias leyes, un territorio bien definido y su propia población, los que unidos entre sí forman una Federación de Estados que se rigen por medio de las leyes a cuya cabeza se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los representantes del pueblo son depositarios de la confianza necesaria para hacer respetar los derechos del mismo, organizar al país social, política y económicamente sin intervención de Estados ajenos y disponer de los recursos humanos y materiales de acuerdo con los intereses de sus representados. Así la Constitución Política establece:

Artículo 39.- "La soberanía nacional reside esencialmente y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

Artículo 40.- "Es voluntad del pueblo constituirse en una República Representativa, Democrática y Federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

El poder soberano es uno, pero su ejercicio exige la división en tres funciones según lo establece la Carta Magna en el:

Artículo 41.- "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Política Federal y las particulares de los Estados, los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

El Poder Supremo de la Federación se divide para su -- ejercicio en: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder - Judicial.

El Poder Legislativo está representado por el Congreso de la Unión que se integra por la Cámara de Senadores y la de Diputados.

Las facultades del Poder Legislativo más importantes - son:

- elaborar las leyes que rigen las relaciones entre los ciudadanos;
- aprobar los impuestos que se deberán cobrar a los habientes;
- aprobar los gastos que deberá realizar el gobierno en favor de la sociedad;
- ratificar algunos puestos públicos;
- pedir cuentas al Poder Ejecutivo sobre las acciones - de beneficio común realizadas en el país.

Los diputados son elegidos directamente por los ciudadanos mexicanos; para ello se dividen los Estados y el Distrito Federal en distritos electorales, permanecen en el - puesto durante tres años y los Senadores representan a los Estados ante la Federación; son elegidos por voto directo

y son dos por cada Estado. Los Senadores permanecen en su cargo durante seis años.

El Poder Ejecutivo se confía al Presidente de la República, que es elegido cada seis años, por voto directo de los ciudadanos mexicanos, tiene a su cargo la administración gubernamental con base en las leyes aprobadas por el Poder Legislativo.

El Poder Ejecutivo nombra personalmente a sus colaboradores, a los cuales se les designa con el nombre de Secretarios de Estado y lo auxilian en cada una de las ramas de la administración gubernamental.

El Poder Judicial tiene como principal función la administración de la justicia, tiene a su cargo la protección de las garantías individuales y sociales de los mexicanos, para ello y de acuerdo con el sistema federal mexicano hay dos ámbitos competenciales: el fuero común y el fuero federal. "

CAPITULO SEGUNDO

GENERALIDADES SOBRE LOS SERVICIOS

2. 1. Etimología de la Palabra Servicio Público

En relación con el vocablo "público", se establece que tiene su origen en el latín "publicus", que significa "notorio, patente, manifiesto, potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, contrapuesta a privado, perteneciente a todo el pueblo, administración común del pueblo o ciudad, conjunto de personas que participan en unas mismas aficiones o preferencias o concurren a determinado lugar".

El vocablo "servicio" deriva del latín "servitium", - que quiere decir 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". (1)

2. 2. Antecedentes

Los hombres primitivos no tenían ni conocían la importancia del servicio público debido a su escaso desarrollo tecnológico, el que requería únicamente de la agrupación -

1. Diccionario Real de la Lengua Española; Primera Edición, Ediciones Océano S.A.; 1970; p. 90.

de diversos individuos con el único fin de procurarse alimento, defensa y cooperación.

Esta comunidad fue evolucionando con el tiempo de tal forma que se originaron las ciudades, asentamientos relativamente grandes, densos y permanentes de individuos socialmente heterogéneos, es decir, con una gran diversidad en sus formas de comportamiento y debido al progreso material del hombre, la urbanización resulta un rasgo característico en ellas.

Considero que la urbanización es el proceso de concentración de grupos humanos en determinados territorios que convierten a su vez ese terreno en una ciudad con un trazado ordenado de calles, dotado de energía eléctrica, pavimento y con un mayor o menor número de servicios públicos.

En la Ciudad de México, generalmente se habita dentro de un conjunto de casas agrupadas de tal manera que es fácil su localización por medio del nombre de la calle.

Nuestra casa-habitación se encuentra dentro de lo que se conoce como colonia, la que a su vez forma parte de las llamadas Delegaciones, que están organizadas de tal forma que su función es la de proporcionar los servicios públicos necesarios a las colonias que se encuentran dentro de su jurisdicción.

Cada Delegación está presidida por un Delegado, quien funge como representante del Jefe del Departamento del Distrito Federal. Así se busca una desconcentración de esa dependencia, para un mejor funcionamiento en la prestación de servicios públicos.

Debido al crecimiento vertiginoso de la Ciudad y a la multitud de problemas que tienen que afrontar las autoridades

des para el suministro de los servicios públicos, se originó la situación anteriormente descrita.

El agua potable, el pavimento, el alumbrado, la edificación de escuelas, el servicio de limpia, son algunos aspectos que tienen que atender estas agrupaciones administrativas.

Al mismo tiempo, las Delegaciones funcionan en coordinación con las Juntas de Vecinos, formadas por representantes elegidos por los mismos habitantes, lográndose así un mayor acercamiento y conocimiento de los problemas reales vividos por ellos mismos.

Económicamente es muy elevado el suministro de agua potable, luz eléctrica, escuelas, hospitales, etc., esto hace que los servicios sean deficientes o inexistentes - provocando que abunden las enfermedades infecciosas, que un gran porcentaje de la población sea analfabeta, y que sus necesidades insatisfechas sean creadoras de problemas, en muchas ocasiones inadvertidos o descuidados, por lo que es indispensable que los recursos disponibles sean aprovechados y distribuidos en forma equitativa, con el fin de que haya un mejoramiento en la prestación de los servicios públicos.

En México, la mayoría de las comunidades rurales carece de los servicios indispensables, y ha sido poco a poco que han ido mejorando las condiciones de vida en dichas localidades, así, cada día son más los pueblos con beneficios en este campo, lo que implica un desarrollo económico.

La sociedad mexicana es una sola y es obligación de los ciudadanos ayudar a aquellas personas que han permanecido

cido al margen de ese desarrollo para que se incorporen a él y mejoren sus condiciones de vida.

La planificación del desarrollo, en mi opinión, es el ordenamiento proporcional de los recursos económicos y sociales y tiene como finalidad alcanzar metas de desenvolvimiento previamente establecidas, señalando áreas específicas de trabajo, orden y tiempo en el que se aplicará y regulará la obra.

Ignorar nuestro actual crecimiento demográfico y las implicaciones de cambio en la estructura y el tamaño de la población, es eliminar posibilidades de una mejor programación del desarrollo.

Mientras el crecimiento demográfico fue lento en épocas anteriores y no se registraban los agudos movimientos migratorios de las áreas rurales a las urbanas, no se preocupó el Estado por la prestación de los servicios públicos, pero una vez rebasado el promedio del porcentaje poblacional, la demanda fue exorbitante.

No es fácil estudiar y comprender la compleja variedad de los servicios públicos que una comunidad requiere en estas condiciones. Considero que no hay disciplina científica que pueda abordar sola el estudio de la ciudad actual, ni menos que pueda prever su desenvolvimiento futuro y desde luego sus futuras necesidades.

La prestación de los servicios públicos, parece obvio decirlo, es una cuestión que concierne a los gobiernos y a sus respectivos ciudadanos; sólo es posible construir carreteras, implantar sistemas de agua potable y drenaje, edificar escuelas y hospitales y, en general, asegurar servicios en la medida en que aumenten los ingresos del Esta-

do, y éstos sean debidamente administrados.

Una ciudad no puede ser rica en la prestación de los servicios públicos si su población es pobre, por lo tanto, es condición indispensable para su desarrollo la debida -- aportación económica de los ciudadanos, a fin de sufragar los gastos que toda prestación requiere.

La insuficiencia de servicios genera un rápido deterioro en la vida individual y colectiva, que repercute en las actividades de la comunidad y el problema se agrava con el crecimiento demográfico, por tal motivo, urgen soluciones adecuadas a los problemas que aquejan a los usuarios de los servicios públicos.

Las ciudades latinoamericanas se caracterizan por la violencia que existe en sus calles y otros factores que influyen en el desorden por la expansión demográfica, que aumenta en forma irregular día con día, por lo que es imposible controlarla, a pesar de los esfuerzos del Estado por regular esta situación.

La actividad de México está centrada en la capital y su importancia económica, política y social, por lo que es innegable que la población no decrecerá y sus necesidades serán insuficientemente satisfechas no obstante el interés nacional por promover el desarrollo.

Un objetivo del desarrollo nacional es el que la gran metrópoli no continúe absorbiendo población, porque ello - incide en dos situaciones:

- Detrimento en la prestación de servicios públicos, y
- Aumento poblacional en la Ciudad de México, en perjuicio de las demás áreas geográficas del país.

Pese a lo anterior se observa un avance que, aunque lento, es efectivo con respecto a la calidad de los servicios proporcionados, en relación con los que se prestaban en años anteriores.

2. 3. Definición Tradicional y Concepto Moderno del Servicio Público

Durante las últimas décadas, los gobiernos de México se han esforzado por transformar a la antigua sociedad tradicional, con limitaciones productivas, generadoras de bajos ingresos y consumos raquíticos, en otra sociedad cuyos sectores productivos generen bienes y servicios que beneficien a sus habitantes.

En la actualidad, el hecho sobresaliente es el servicio público, que nos obliga a plantear cuestiones sobre su función y papel dentro de la ciudad en relación con el bienestar de la sociedad humana.

México es proporcionalmente más grande que hace cincuenta años, cuando apenas las ciudades crecían, por tal motivo, la prestación de servicios públicos no es suficiente para satisfacer las necesidades de sus habitantes, por lo que se procura canalizarlos hacia las regiones que carezcan de ellos, y en las que ya los tienen optimizar su prestación.

Mucho se ha escrito sobre lo que es el servicio público. La Escuela de Derecho Administrativo consideró a esta noción como la piedra angular de ese derecho.

León Duguit lo definió como: "toda actividad cuyo cum

plimiento de esta actividad es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino por la intervención gubernamental".

Para Bonnard: "los servicios son organizaciones que forman la estructura misma del Estado... Son las celdillas componentes del cuerpo que es el Estado".

"Considerando desde un punto de vista realista, el Estado se presenta como constituido por el conjunto de los servicios públicos".

Serra Rojas lo define como: "una actividad directa del Estado 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 necesidades colectivas de interés general y de carácter material, económico y cultural y sujetas a un régimen de policía y por ahora un régimen de derecho privado en los servicios públicos concesionados en lo que se refiere a sus relaciones con el público".

En forma más breve, el licenciado Gabino Fraga define al servicio público diciendo que: "es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas e individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad". (2)

2. Escuela de Derecho Administrativo, León Duguit, Bonnard, Serra Rojas, Gabino Fraga, citados por Soto Alvarez Clemente; Selección de Términos Jurídicos, Políticos y Sociológicos; Primera Edición; Limusa S.A.; México; 1981; p. 258 y s.

Los escasos recursos de un país en desarrollo, como el nuestro, deben ser utilizados eficientemente en razón de la magnitud de las necesidades sociales existentes.

El gobierno tiene la responsabilidad, en un Estado, de erigirse en la institución más sólida, que sirva de apoyo para que la prestación de servicios públicos beneficie a la sociedad y se logre el bien común temporal.

El artículo 45 de la Ley Federal del Trabajo alude al propio concepto de servicio público:

"Para los efectos de este Título se entiende por servicios públicos: los de comunicaciones 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 hospitales, los cementerios y los de alimentación cuando se refiere a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio."

La especificación de los servicios públicos nos remite a la siguiente lista:

- Servicio de energía eléctrica y alumbrado público.
- Correos y telégrafos.
- Teléfonos públicos.
- Transportes (metro, tranvías y trolebuses).
- Agua potable que escasea en diferentes zonas.
- Recolección de basura.
- Limpieza de calles y banquetas.
- Vigilancia.
- Drenaje y pavimento de calles.

México debe proporcionar servicios a toda la población y distribuirlos de forma adecuada a sus habitantes. Sin embargo, hasta la fecha no ha sido posible. Al efecto, Jesús Galindo y Villa ha dicho: "Ciudad poco higiénica de sucias calles, con defectuosísimos desagües de nula corriente y mal dispuestos, cuyas vías públicas en general, se inundaban de acera a acera en pleno tiempo de agua; con malos pisos de piedra y peores embanquetados; con alumbrado escaso y deficiente; y por último con graves defectos capitales que habrían sido sólo de remediarse previo el gasto de cuantiosas sumas de dinero, con energía, inteligencia y constancia insuperables; tal era el cuadro que durante los primeros años después de la restauración de la República, presentaba nuestro México, asiento de los Poderes Supremos y cabeza de la Nación." (3)

Los servicios públicos que proporcionaba el Estado se encontraban en condiciones lamentables debido a la situación económica por la que atravesaba nuestro país.

Desde el año de 1870 hasta la fecha, los servicios públicos tienen importancia en nuestro país, porque forman parte de su desarrollo. (4)

Los mercados, jardines, alumbrado, pavimentación de las calles, abastecimiento de agua potable, el sistema de desagüe entre otros fueron las causas por virtud de las --

3. Galindo y Villa Jesús; Historia Sumaria de la Ciudad de México; Primera Edición; Editora Nacional S.A., México; - 1955; p. 209.

4. Ibidem p. 209.

cuales el Estado se vio en la necesidad de destruir las pocas calles asfaltadas para construir los pavimentos que -- dieron forma y belleza a la Ciudad de México.

Las reformas que han sufrido y el objeto a que se destinan indican su mejoramiento dada la calidad del material que se emplee, su costo, etc., y dan idea del crecimiento-progresivo de la Nación, de su importancia bajo diversos aspectos y aun puede servir para calcular el grado de civilización a que han llegado sus habitantes.

El crecimiento inusitado y rápido de la población ciudadana, provocó un desequilibrio entre la demanda de los servicios públicos y la proporción adecuada de cada uno de ellos, por tal motivo son insuficientes.

Por ejemplo, la higiene de los habitantes en la Ciudad de México repercute en sus actividades; su estado de salud se convierte en delicado y frágil porque resiente la falta de desagües adecuados y la ausencia de suficiente agua potable. Ante estas circunstancias, es necesario un proyecto que resuelva el problema que aqueja a la población.

Me inclino a la afirmación de que la prestación de servicios públicos se realiza con graves deficiencias y limitaciones derivadas del problema presupuestal y de la falta de coordinación entre las autoridades.

De tal forma que el gobierno del Estado mexicano debe ampliar, modernizar y mejorar la prestación de los servicios a sus habitantes.

2. 4. El Estado y la Prestación de Servicios Públicos

La prestación de servicios es una función de interés-social en la que el Estado interviene de manera directa para proporcionarlos, lo que hace a través de sus órganos de gobierno. Asimismo, debe vigilar las concesiones que con tal fin otorgue a los particulares.

El Estado se ha reservado la prestación de ciertos -- servicios públicos en protección de los intereses generales de la sociedad; de esta forma, los principales servicios públicos los proporciona el Estado a través de Secretarías y Empresas Estatales y otros los proporciona a través de concesiones o autorizaciones que da a los particulares.

2. 4. 1. Clasificación de Servicios Públicos

"Debemos admitir, señala el maestro Acosta Romero Miguel, que la mayoría de ellas obedece a criterios subjetivos, sobre los cuales son las bases más firmes de clasificación y acerca de los puntos de vista que servirán para ella". Con esta advertencia estimamos que la clasificación de García Oviedo es una de las más racionales:

- a) Por razón de su importancia: en esenciales que se relacionan con el cumplimiento de los fines del propio Estado (servicios de defensa nacional, policía, justicia, etc.).
- b) Necesarios y voluntarios, según que las entidades públicas estén o no obligadas a tenerlos.
- c) Por razón de su utilización, en obligatorios y facultativos.

Los primeros se imponen a los particulares por motivos de interés general (alcantarillado, agua, instrucción primaria, etc.).

El uso de los segundos queda a la libre voluntad del usuario (correos, telégrafos, ferrocarriles, etc.).

d) Por razones de competencia se dividen en exclusivos y concurrentes.

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

e) Por la persona administrativa de quien dependan, se dividen de acuerdo con el marco jurídico en federales, estatales y municipales.

f) Por razón de los usuarios se clasifican en generales y especiales.

Los primeros consideran los intereses de todos los ciudadanos sin distinción de categorías, todos pueden hacer uso de ellos; los segundos sólo se ofrecen a ciertas personas en quienes concurren algunas circunstancias determinadas (asistencia, beneficencia).

g) Por la forma de aprovechamiento: hay servicios de que se benefician los particulares uti singuli, es decir, mediante prestaciones concretas y determinadas, y otros que se aprovechan uti universi, es decir, que satisfacen de una manera general e impersonal las necesidades, por ejemplo: el servicio de alumbrado público.

h) Por las maneras como se satisfacen las necesidades colectivas, los servicios públicos pueden ser directos o indirectos.

i) Por su composición: pueden ser simples, cuando son únicamente servicios públicos y mixtos, cuando son servicios públicos montados según normas de Derecho Privado". (5)

La vida del individuo se ve afectada por las siguientes necesidades, entre otras, por cuidar su salud, seguridad, educación, alimentación, etc. Para satisfacer estas necesidades y resolver los problemas que traen aparejados, el gobierno se encarga de dotar a las ciudades de servicios públicos, los cuales tienen una clasificación según su importancia, por ser necesarios y voluntarios, su competencia, por la persona de quien dependan, por su utilización, por razón de los usuarios, por la forma de aprovechamiento, por la manera como se satisfacen las necesidades colectivas, por su composición. (6)

2.4.2. Servicios Públicos que proporciona el Estado

Los principales servicios que proporciona en Estado, a través de sus Secretarías y Empresas Estatales son:

5. García Oviedo; citado por Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Tercera Edición; Porrúa; México; 1979; p. 377 y s.

6. Cfr. García Oviedo citado por Acosta Romero Miguel; -- Teoría General del Derecho Administrativo; op. cit; p. 377 y s.

2. 4. 2. 1. Educación

A cargo de la Secretaría de Educación Pública, la educación en México, al igual que en muchas naciones, tiene que enfrentar numerosos problemas, entre los principales se encuentra la capacitación y preparación de los maestros, el incremento de plazas en las entidades federativas, la construcción de planteles educativos y el incremento de salarios; sin embargo, el servicio público sólo consiste en la enseñanza que proporciona el maestro quien depende de la Secretaría de Educación Pública. Cabe aclarar que la educación también se imparte por escuelas particulares que deben estar incorporadas a esta Secretaría.

2. 4. 2. 2. Comunicaciones

A través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, que se encarga de construir carreteras y caminos y de ampliar los sistemas de comunicación; controla el servicio de cable, correos, telégrafos, radio y televisión.

Se observa un avance notable en el desarrollo del sistema de carreteras que conduce a la expansión económica, la educación y el progreso de los habitantes de las poblaciones alejadas de la ciudad, que de esta forma se incorporan a la vida social, económica y política.

Existen proyectos en el Departamento del Distrito Federal para construir vías rápidas, de acceso controlado para los peatones, la instalación de semáforos en algunos cruces de circulación continua, por donde tienen que cruzar forzosamente las personas corriendo riesgos.

2. 4. 2. 3. Transportes

La Secretaría de Comunicaciones y Transportes se en carga de reglamentar lo relativo al transporte ferroviario a través de la empresa estatal llamada Ferrocarriles Nacionales; este medio de transporte fue nacionalizado - para recuperar parte del patrimonio del país.

En mi opinión, los ferrocarriles no se han desarrollado tanto como los demás servicios de transporte a pesar de que este medio de transporte, hoy casi sin vida, - fue el que tuvo mayor importancia en años pasados.

- La problemática en el sistema de autobuses de pasajeros, sin duda, es uno de los más ineficaces y arbitrarios del mundo, ya que ocasionan grandes pérdidas de tiempo y dinero, por lo tanto deben aumentarse las líneas del metro, para desestimular el uso del automóvil.

Para la planificación de los itinerarios de autobuses es necesario hacer un estudio respecto al flujo de movimiento de los transportados, lo que al parecer en México no se ha realizado todavía.

Es evidente que la expansión del automóvil es incompatible con los transportes colectivos; su incomodidad e ineficacia impulsan cada día a un número creciente de -- ciudadanos hacia el automóvil, el que congestiona las ca lles y causa grandes molestias. Los planificadores de la ciudad deben comprender que el desarrollo del transporte colectivo debe tener prioridad sobre el incremento del - número de automóviles particulares.

Los transportes sólo tienen interés en la medida en que permitan la satisfacción de los objetivos sociales.

Los principales factores que deben orientar las decisiones gubernamentales en materia de transporte urbano son:

- Efectos a largo plazo de los transportes sobre la utilización del suelo.

- Efectos sobre el medio ambiente.

- Calidad del servicio ofrecido.

Los transportes cumplen la doble función de comunicar a las diversas entidades que constituyen la República mexicana y a ésta con el exterior.

Con respecto al servicio del metro, tranvías y trolebuses, considero que son los mejores servicios públicos -- que proporciona el Estado porque reúnen las características que debe tener todo servicio público.

- El servicio público debe tener continuidad, es decir, por la naturaleza de las necesidades de la prestación no puede ser interrumpida.

- Es regular, porque su funcionamiento se adecua a las disposiciones generales que determinen un sistema organizado.

- General, significa que el servicio es para todos y no para determinadas personas.

- Uniformidad, implica que es igual para todos los usuarios.

2. 4. 2. 4. Electrificación

Compete a la Comisión Federal de Electricidad extender este servicio a todos los rincones del país para que sea aprovechado tanto en usos domésticos como industriales y en el alumbrado público.

2.4.2.5. Sistemas de Riego

Es atribución de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, ya que tiene entre sus funciones captar aguas y construir presas y sistemas de riego para beneficiar las tierras dedicadas a la producción agrícola.

2.4.2.6. Agua Potable, Drenaje, Pavimentación, Limpia y Recolección de basura, Mercados y Parques

El Departamento del Distrito Federal se encarga de proporcionar a los ciudadanos los servicios públicos mencionados.

- La insuficiencia de agua potable en el Distrito Federal se encuentra asociada al crecimiento del área urbana; se observa el incremento del costo en el suministro del agua potable, además no se encuentra disponible. Ante esa carencia, las autoridades de la ciudad tiene que distribuir agua en camiones cisternas pertenecientes al Departamento del Distrito Federal para satisfacer medianamente las necesidades de las zonas periféricas, como si fuera poco lo anterior, el mal uso y las fugas dan lugar a un desperdicio cotidiano del agua.

Este es uno de los servicios en donde las autoridades de cualquier ciudad del mundo muestran mayor sensibilidad, por su efecto político, dado que la carencia de este servicio afecta directamente el bienestar de la población.

Las autoridades elaboran proyectos que permiten cubrir las necesidades colectivas, porque el problema puede llegar a ser insalvable si no se procede a una solución inmediata.

- Un sistema de drenaje es tan característico de una ciudad como la red de tuberías para el abastecimiento de agua; sin embargo, por el aumento de la población ha dado lugar a incrementar los servicios públicos de agua, - limpieza, luz, alcantarillado, pavimentos y policía.

- El empedrado que en otro tiempo protegió las calles principales de la ciudad de México ha sido substituido - por pavimento de asfalto y cemento con el fin de facilitar el tráfico moderno.

- La limpieza y recolección de basura en nuestra ciudad es difícil dada la poca cooperación del ciudadano, - debido a que personas sucias y desconsideradas confunden las calles con basureros, por eso además de alcantarillas para llevarse desde cada casa las aguas negras, se requiere un servicio de recolección de basura eficiente.

2. 4. 2. 7. Salud

El Estado atiende aspectos fundamentales en relación con la salud y el bienestar social.

El Estado realiza actividades encaminadas a manejar renglones específicos de salud y de manera especial en - la prevención de enfermedades, se observa que trabajan - coordinadamente con la Secretaría de Salud y con otras - instituciones tales como el ISSSTE, etc.

El servicio que proporciona es deficiente en virtud de la falta de medicamentos, personal especializado, médicos y material que se emplea, sin embargo las personas de escasos recursos económicos acuden a estas instituciones.

2.4.2.8. Seguridad y Justicia

Le corresponde al Estado velar por los intereses de los ciudadanos, su seguridad es relativa dada la miseria y la ignorancia en que se debate un gran sector de la población. Considero que éstos son factores que propician la violación de las normas que nos rigen y lesionan intereses individuales o colectivos que la sociedad misma tiene el propósito de salvaguardar.

Toda sociedad tiene el propósito de garantizar a sus miembros el orden, armonía, paz y justicia; para tal efecto, sostiene cuerpos policíacos que tienen a su cargo dar seguridad a la población, mantener la tranquilidad pública, prevenir y reprimir la delincuencia.

La represión de la delincuencia implica el sostenimiento de tribunales, centros de readaptación y cuerpos policíacos preparados para realizar investigaciones y perseguir delincuentes; el sostenimiento de éstos representa grandes erogaciones, por lo que es necesario poner en práctica medios para prevenirla, en lugar de que se apliquen para repimirla, no sólo por el gasto que requiere la persecución y el proceso de readaptación de los delincuentes, sino para impedir que la sociedad o sus miembros sufran daños irreparables.

2.5. Sistemas de Prestación de los Servicios Públicos

"El maestro Acosta Romero ha considerado cuatro sistemas de prestación de los servicios públicos que son: el Estado Liberal, que deja a la iniciativa privada el establecimiento y explotación de los servicios públicos.

El de Concesión de los servicios a los particulares. El de Economía Mixta o de Empresas de Participación Estatal y el de Intervención absoluta del Estado en los servicios públicos." (7)

A través de los sistemas de prestación de servicios públicos se satisfacen las necesidades de los habitantes de un Estado y de lo anterior se desprende que son cuatro siguiendo la postura del profesor Acosta Romero. (8)

"En la etapa del desarrollo de 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 de esta última manera el Estado cuenta con los elementos técnicos y con la gestión financiera y de negocios de una empresa privada, además de que los beneficios que pueda producir la explotación del servicio no acrentarán patrimonios privados, sino será un factor más de aprovechamiento de la riqueza pública, en fines de interés general." (9)

7. Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Ibidem p. 376 y s.

8. Cfr. Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Ibidem p. 376 y s.

9. Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Ibidem p. 377 y s.

2.5.1 Servicios Públicos que proporciona el Particular

Los servicios están organizados de la misma forma, - ya que se pueden distinguir varias categorías, las cuales enuncié con anterioridad.

De acuerdo con Serra Rojas, al señalar los modos más frecuentes de ejercer los servicios públicos, éstos son - los siguientes:

"b) Arrendamiento y Administración o gestión interesada, como algunos puentes internacionales.

Régie interesada.- Cede a empresas privadas el ejercicio 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 soportar las pérdidas.

En la administración interesada, la administración - nombra un gestor del servicio al que se le asigna un por - centaje de ingresos o cualquier otra participación de - índole económica. En ambos casos la situación especial de - manejo del servicio no hace eludir la responsabilidad de - la administración, ya que está obligada al mantenimiento - y vigilancia del servicio.

c) En la concesión de servicio público, la adminis- - tración concede o establece un derecho a favor de un par- - ticular concesionario para que maneje un servicio a su - - cargo, por un plazo determinado y bajo condiciones preci- - sas, 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 ac-
sesoriamente por el interés particular del concesionario.

e) En las empresas de economía mixta, persona jurídica, pública y privada, los particulares manejan el servicio bajo normas de derecho privado, con una intervención del poder público que varía en las diversas legislaciones. En el Derecho Administrativo mexicano, sólo se considera empresas de economía mixta a aquellas en las que el Estado se reserva la dirección de las empresas, como accionista mayoritario por aportación de capital en acciones preferentes y en otros casos, en que da injerencia importante a la administración.

f) Existen servicios públicos, obra de la iniciativa privada, que no son manejados por el Estado, sino por los particulares que aportan su patrimonio, pero 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 subsidios, exenciones de impuestos y beneficios". (10)

De la clasificación realizada por el maestro Serra Rojas con respecto a la prestación de servicios públicos se tienen como ejemplos: del inciso b), Puentes Internacionales; c), Radio, Televisión, Teléfono, Educación; con respecto al radio y a la televisión se han otorgado concesiones a los particulares que deben sujetarse a lo -

10. Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo; Octava Edición; Porrúa; México; 1977; p. 120 y s.

dispuesto por la ley respectiva. Del inciso e), Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S.A.; Altos Hornos de México, S.A. Del inciso f), servicios subvencionados o servicios públicos personificados. (11)

El Estado otorga concesiones a los particulares en la prestación de ciertos servicios públicos tales como:

1. Educación

En algunos casos se concede autorización a los particulares para impartirla siempre que se ajusten a los lineamientos del precepto legal 3o. constitucional y a los planes y programas escolares oficiales.

"Artículo 3o.- La educación que imparta el Estado (Federación, Estados, Municipios), tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y a la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I.- Garantizada por el artículo 24 la libertad de -- creencias, el criterio que orientará a dicha educación se mantendrá ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basados en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los perjuicios. Además:

a) Será democrática, considerado a la democracia --

11. Cfr. Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo; op. cit; p. 120 y s.

no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

b) Será nacional en cuanto, sin hostilidades ni exclusivismos, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura.

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de robustecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de grupos, de sexos o de individuos.

II.- Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y grados. Pero por lo que concierne a la educación primaria, secundaria y normal y a la de cualquier tipo o grado destinada a obreros y campesinos deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público. Dicha autorización podrá ser negada o revocada, sin que contra tales resoluciones proceda juicio alguno;

III.- Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán ajustarse sin excepción a lo dispuesto --

en los párrafos inicial I y II del presente artículo y, además deberán cumplir los planes y los programas oficiales.

IV.- Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones, que exclusivamente o predominantemente, realicen actividades educativas y las sociedades o asociaciones ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles en que se imparta educación primaria, secundaria y normal y la destinada a obreros y campesinos.

V.- El Estado podrá retirar discrecionalmente, en cualquier tiempo, el reconocimiento de validez oficial a los estudios hechos en planteles particulares.

VI.- La educación primaria será obligatoria.

VII.- Toda la educación que el Estado imparta será gratuita y,

VIII.- Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismos; 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; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales tanto del personal académico como administrativo, se norman por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características pro---

pías de un trabajo especial, de manera que concuerde con - la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere.

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 cumplen o hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan."

La iniciativa privada también colabora en la educa--- ción ya que se encuentra a lado de las escuelas federales y estatales. Las particulares se hayan bajo la vigilancia del Estado con el fin de garantizar que la enseñanza por - ellos impartida cumpla con los lineamientos que en materia de educación, ha establecido la Nación mexicana a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo tercero.

2. Transportes

En esta rama la mayor parte de los medios que se utilizan para transportar pasajeros y mercancías, son manejados por empresas particulares, pero sus tarifas y operación general, son reglamentadas por la Secretarfa de Comunicaciones y Transportes.

3. Medios masivos de comunicación como el radio y la televisión.

4. Salud

Las instituciones privadas de asistencia social proporcionan a los menesterosos atención médica, para mejorar las condiciones de vida de este importante sector de la población y para evitar que su pobreza fuese mayor, el gobierno otorgó concesiones a los particulares.

2.5.2. Servicios Públicos que se autorizan

Nuestra Constitución alude a los servicios públicos, aunque en diversas acepciones, en los artículos 3o., 27 - fracción VI, 73 fracciones XXV y XXIX, 123 apartado A, - fracción XXVIII y 132.

La legislación administrativa mexicana ha legislado sobre la noción de servicio público: en unos casos con la expedición de una Ley de Servicios Públicos del Distrito Federal, que luego fue incorporada a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal (Reglamentaria de la base I, fracción VI del artículo 73 de la Constitución, artículos 63 y siguientes).

En los otros casos en diversas materias administrativas, se ha legislado por lo que se refiere a un tema específico: aguas, bosques, electricidad, transporte, etc.

El artículo 45 de la Ley Federal de Trabajo alude al propio concepto de servicio público:

"Para los efectos de este título se entiende por servicios públicos: los de comunicaciones 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 la población, los sanitarios, los de los hospitales, los de los cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio.

También aludimos a los artículos 2o., fracción III y 18 de la Ley General de Bienes Nacionales y a los artículos 217 al 222 del Código Penal del Distrito Federal. Artículo 36, fracción IV de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal". (12)

Miguel Acosta Romero enumera y menciona las diferentes leyes que aluden al servicio público y que lo rigen - en los preceptos legales enunciados según la materia que les corresponda. (13)

"Así en primer término, el artículo 27 constitucional establece como facultades exclusivas de la Nación la explotación del petróleo, de los hidrocarburos sólidos, líquidos y gaseosos y la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléc-

12. Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; op. cit: 378 y s.

13. Cfr. Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; ibidem p. 378 y s.

trica tenga por objeto la prestación de servicio público, el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y el mismo artículo 28 constitucional establece con el carácter de monopolios oficiales la acuñación de moneda, los servicios de correos, telégrafos, de radiotelegrafía y la emisión de billetes.

En estos casos existe una gestión directa del Estado en ejercicio de sus facultades exclusivas.

En segundo lugar, la legislación de nuestro país establece algunos casos de paralelismo de la actividad oficial con la privada, siendo de citarse por su importancia los servicios de asistencia, de enseñanza, de explotación de algunas riquezas naturales y de vías de comunicación." (14)

De lo anterior se deduce que el Estado sólo concede autorizaciones o concesiones a los particulares sobre determinados servicios públicos.

Generalmente el Estado es el que absorbe la prestación de los servicios públicos porque le corresponde proteger los intereses de la ciudadanía frente a los intereses de la iniciativa privada que constituyen una limitación a sus pretensiones. (15)

14. Fraga Gabino; Derecho Administrativo; Vigésimasegunda Edición; Porrúa; México; 1982; p. 19 y s.

15. Cfr. Fraga Gabino; Derecho Administrativo; op. cit.; p. 19 y s.

CAPITULO TERCERO

EL ESTADO Y LOS SERVICIOS PUBLICOS

3.1. Teoría de los Servicios Públicos

Al consultar a diversos autores respecto al tema indicado, elegí al maestro Miguel Acosta Romero en el planteamiento y análisis de las teorías sobre el servicio público.

Enunciaré y explicaré cada una de ellas de acuerdo con la clasificación expuesta por el autor citado.

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

Para Duguit el servicio público es el fundamento esencial del Derecho Público. "El Estado no es una potencia que manda, una soberanía, es una corporación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes. Se comprende bien ahora el sentido y la aportación de la transformación profunda que se ha realizado en el Derecho Público, ya que no es un conjunto de reglas que se aplican a una persona soberana. El Derecho Público moderno se transforma en un conjunto de reglas que determinan la organización de los servicios públicos y aseguran su funcionamiento regular e ininterrumpido, el fundamento del Derecho Público es la regla de organización y gestión del servicio público". (1)

1. Duguit citado por Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; op. cit; p. 647.

La intervención del Estado en los servicios públicos es notoria debido a la organización y control que tienen sus gobernantes sobre determinados servicios. (2)

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

Para Jéze, la idea de servicio público está relacionada con el procedimiento de prestación y confunde el concepto de servicio público con el del régimen jurídico que lo regula, estima que el servicio público se da en 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". (3)

Jéze relaciona el servicio público con su prestación, confunde el término de servicio público con su régimen jurídico, considera que el origen del servicio público es la satisfacción de una necesidad colectiva, las autoridades consultarán las normas jurídicas del Derecho Administrativo las cuáles se basan en el interés público. (4)

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

Adolfo Posada concibe el servicio público en relación con la función administrativa que se resuelve concretamente en servicios. La Administración Pública es un sistema

2. Cfr. Duquít citado por Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Ibidem p. 467.

3. Jéze citado por Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Ibidem p. 467.

4. Cfr. Jéze citado por Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Ibidem p. 467.

de servicio caracterizado por el fin o los fines que se presten o se utilicen". (5)

3.2. La Organización Política y Administrativa del Servicio Público

La intervención del Estado en este sector tiene el propósito de promover, estimular y proteger los servicios en beneficio de la sociedad, los cuales forman parte de nuestro desarrollo.

El servicio por su importancia, corresponde al Estado, quien se encarga de su organización en el ámbito político y administrativo con el fin de satisfacer las necesidades de sus habitantes.

"La Ley es la disposición general que crea el servicio público, lo organiza y regula su funcionamiento; y el acto administrativo es el acto individual y concreto que debe realizarse para la gestión del servicio y, por consiguiente, conforme a la Ley." (6)

El Poder Legislativo se encarga de formular las leyes que deben regir los diferentes aspectos de la vida social, entre ellos se encuentran los servicios públicos.

"La idea del servicio público --escribe Duguit-- no es nueva, pues hubo de surgir el mismo día en que se produjo la distinción entre gobernantes y gobernados, ya que

5. Adolfo Posada citado por Acosta Romero Miguel; Teoría General del Derecho Administrativo; Ibidem p. 467.

6. García Oviado Carlos; Derecho Administrativo; Novena Edición; Artes Gráficas Iberoamericanas S.A.; Madrid; - 1968; p. 54.

desde ese mismo momento se comprendió que a los primeros - se les imponían ciertas obligaciones con respecto a los segundos, y que la realización de estos deberes era a la vez consecuencia y justificación de su poder.

Lo nuevo termina, es el lugar preferente que esta no-ción ocupa hoy en el campo del Derecho y la transformación profunda que por tal camino se produce en la moderna estimación del mismo". (7)

El Estado como órgano rector de la actividad económica, ha considerado necesario buscar el equilibrio entre los gobernantes y los gobernados; para lograrlo, ha dictado leyes que regulan las relaciones entre ellos con el fin de - solucionar los problemas que se presentan en relación con los demás servicios públicos.

Considero que la suma de bienes y servicios producidos en un país, constituyen el producto nacional, que debe ser incrementado para lograr el desarrollo de nuestro País, a fin de que todos disfrutemos de mejores condiciones de - vida.

El determinar la importancia que los servicios tienen en el desarrollo de cada país, y el valor monetario que pagan los usuarios al utilizarlo, ha sido y sigue siendo un tema no discutido.

"Duguit sostenía que el Estado debía dejar de ser considerado, imaginativamente, como un poder que manda, para ser estimado realísticamente como agrupación de individuos -

7. Duguit citado por García Oviedo Carlos; Derecho Administrativo; op. cit; p. 54.

que laboran por la satisfacción de las necesidades de sus componentes; en la realidad este grupo ocupa una posición superior --los gobernantes-- con respecto de otros --los gobernados-- producto de la diferenciación natural de los hombres, no podía legitimarse por su origen, sino por sus resultados: los servicios prestados a la comunidad conforme a la regla de Derecho". (8)

"Según Duguit, gracias al servicio público se supera la vieja relación de soberanía, la transformación profunda escribe Duguit, que se ha realizado del Derecho Público, viene a determinar que de la relación de soberano a súbdito no queda nada, ni tampoco del derecho de soberanía.

Sólo perdura una regla fundamental: la que impone a los gobernantes la obligación de organizar los servicios públicos, fiscalizar su funcionamiento y evitar su interrupción.

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". (9)

Argumenta este autor que el servicio público está en relación directa con los deberes de los mismos del poder gobernante.

Señala asimismo, que esa actividad deben desarrollarla en forma exclusiva los gobernantes para garantizar la

8. Ibidem p. 54.

9. Duguit citado por García Oviedo Carlos; Derecho Administrativo; Ibidem p. 55.

regularidad, continuidad y permanencia, quedando sujeta a un régimen jurídico especial; así considera que, el Estado no es un poder soberano que manda, sino que es un grupo de individuos que tienen una fuerza que deben emplear en crear y dirigir los servicios públicos. (10)

"De la vida social cambiante y multiforme, surgen las necesidades colectivas, como deseos e intereses de un extenso grupo social; los servicios que los satisfacen están entrelazados, enraizados con agudos problemas económicos-sociales, y así se forma la sustancia de esta noción.

La administración es el Estado que actúa (movimiento), una de esas formas de actuación o sea el llamado servicio público, como técnica jurídica para satisfacer apetencias sociales, es la actividad social del Estado, cuya titularidad le corresponde expresamente a él, para que esa titularidad constituya el elemento primordial del servicio público. Esto es, la administración se reserva la titularidad de determinada actividad, con prohibición del libre ejercicio de la misma por los particulares." (11)

Considero que el servicio público es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme.

"Atendiendo al procedimiento de organización del servicio público y a las cláusulas que lo constituyen, esto es, a la disciplina jurídica que rija su actividad. Con -

10. Cfr. Duguit citado por García Oviedo Carlos; Derecho Administrativo; Ibidem p. 55.

11. Olivera Toro Jorge; Manual de Derecho Administrativo; Cuarta Edición; Porrúa; México; 1976; p. 70.

un procedimiento especial, que no tiene el derecho privado, se da satisfacción a necesidades de interés general y sus cláusulas configuran un régimen jurídico especial que vincula el funcionamiento regular y continuo del servicio, la situación jurídica de los individuos adscritos al mismo, la condición jurídica de las cosas, la competencia de los tribunales administrativos, los actos jurídicos realizados por quienes gestionan el servicio y, en fin, la circunstancia de que las reglas especiales aplicables a los servicios públicos, son en todo momento modificables por las leyes y reglamentos." (12)

Los servicios públicos tienden siempre a la satisfacción de las necesidades colectivas permanentes, por tal motivo se organizan a través de un procedimiento y normas jurídicas que regulan su actividad.

3. 3. La importancia del Estado como Regulador de los Servicios Públicos

3. 3. 1. Antecedentes

"En el liberalismo del siglo XIX los servicios debían de atenderse por los particulares. El Estado no tenía por qué intervenir destruyendo el orden construido y asegurado por la fuerza del interés privado.

El Derecho Administrativo actual en el Estado democrático, exige un régimen complejo de servicios públicos." (13)

12. Olívera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo; op. cit; p. 68.

13. Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo; Octava -- Edición; Porrúa; México; 1977; p. 101.

Las personas tienen necesidades que se deben satisfacer, en un principio esta tarea la absorbió la iniciativa-privada, posteriormente dadas las dificultades de su prestación fue encomendada al Estado quien proporciona determinados servicios públicos. (14)

"La intervención del Estado es de vital importancia, en la satisfacción de las necesidades de alimentación, medicinas, alojamiento, agua potable y otros más. Desde fines del siglo XIX, se acentuó la conveniencia de regular los servicios públicos, y se fijaron normas para su organización, aunque sin una teoría que los definiera con claridad. La administración como sujeto de prestaciones en bienes y servicios al público han ido extendiendo su campo de acción." (15)

Las necesidades de las personas aumentaron a medida que las ciudades se desarrollaban y crecían, por tal motivo hubo que incrementarse cuantitativamente la prestación de los servicios públicos, con el fin de permitir a la población el disfrutar de una vida más placentera y cómoda.

Una ciudad debe planificarse con base en estudios relativos a los servicios públicos, no sólo para atender las necesidades del momento, sino previniendo su crecimiento.

"Desde aquella época el Estado, como poder público y en uso de su soberanía, dividió sus actos, en actos de autoridad y actos de gestión, por medio de los primeros mandaba, y en los segundos actuaba como simple particular. Al irse marcando la creciente intervención del Estado, no se concretó a mandar, es decir, dar órdenes, sino que asumió-

14. Cfr. Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo; op. cit; p. 101.

15. Ibidem p. 101.

en forma directa y reglamentada la responsabilidad de proporcionar bienes y ciertos servicios a los administrados; se llamó a esta actividad "servicio público" por su doble carácter: satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado." (16)

La vida del individuo se vio afectada por la insuficiencia de servicios públicos y para resolver sus problemas inherentes, el gobierno se encargó de proporcionar los servicios que debe entenderse como actividad organizada, lo que se realizó conforme a disposiciones legales o reglamentarias, todo esto con el fin de satisfacer las necesidades de la sociedad en forma continua, uniforme y regular.

El Estado adoptó una postura responsable de prestar servicios a los usuarios que contribuyan al desarrollo económico y cultural.

El Estado se interesó en las necesidades sociales, mal atendidas u olvidadas por los particulares, o que reclamaban la intervención oficial.

De este modo el Estado vigiló y otorgó subsidios, prerrogativas, creó instituciones primero particulares y luego públicas, hasta que finalmente las atendió en forma directa, con los problemas inherentes a esta intervención.

El mundo de las invenciones complicó la vida social y el poder público se vio obligado, ante el reclamo de nuevas ideas sociales, al abandono de su posición como un poder de mando, para convertirse en un poder de garantía, servicio y seguridad.

Las necesidades sociales se fueron incrementando, lo que originó que la iniciativa privada no absorbiera to

16. Serra Rojas Andrés; Derecho Administrativo; Ibidem p. 100.

talmente su prestación, el Estado al percatarse de la situación anteriormente descrita decidió intervenir con el fin de solucionar los problemas relacionados con los servicios públicos.

"La actividad del Estado adquiere mayores proporciones ante el aumento de la población y la complejidad de las múltiples relaciones sociales, económicas y jurídicas.

Todo ello implica nuevas y más complejas atribuciones de la administración pública, obligada a intervenir frente a las grandes necesidades sociales. Por su parte, los particulares participan en esa obra en forma muy importante." (17)

La tendencia del Estado, que actualmente se acentúa, es la de administrar y prestar directamente los servicios públicos; considero que esta es una función esencial.

Opino que el Estado dejó de ser el único sujeto activo en el desarrollo económico del país, debido al cambio en las relaciones Estado-Sociedad, que permitieron a los particulares el intervenir en el proceso de modernización que se ha iniciado a través de los servicios públicos.

3. 4. Servicios Públicos que proporciona el Estado

Mencionaré y explicaré los principales servicios públicos que proporciona el Estado, iniciando con:

3. 4. 1. Educación

Los poderosos medios educativos que el Estado y las asociaciones de todas clases ofrecen para que las perso-

17. Serra Rojas A., Derecho Administrativo; Ibidem p.112.

nas se sirvan de ellos libremente, han servido para extender el conocimiento.

Considero que la instrucción pública es un deber social y en consecuencia propia del Estado, su objeto primordial es difundir en el pueblo conocimientos considerados indispensables para su formación.

La educación implica el mejoramiento intelectual y ético del pueblo, empezando por la educación primaria, que es, por tal razón obligatoria y gratuita, dado su carácter elemental; además el Estado debe facilitar la preparación técnica y profesional.

Opino que debe revisarse el sistema educativo nacional que se imparte por el Estado con el fin de que haya -congruencia en relación a cada uno de los niveles de enseñanza, tomándose en cuenta las modalidades de educación -indígena, la de adultos y el sistema abierto.

Se debe iniciar la modernización en este sector educativo con la participación de las autoridades educativas, maestros y organizaciones de padres de familia, tratándose de instrucción primaria y secundaria.

A nivel universitario deben participar las autoridades de cada escuela o facultad y los estudiantes debidamente acreditados.

La Secretaría de Educación debe iniciar acciones --tendientes a mejorar la calidad y ampliar la educación a través de instituciones docentes en todo el país, para extenderla a los campesinos, ya que en este sentido es muy precario el servicio público educativo.

Al efecto remitimos al artículo 3o. constitucional.

3. 4. 2. Comunicaciones

Siendo el telégrafo un medio de comunicación y por lo mismo un servicio de interés general, se explica que - el Estado regule o intervenga en las tarifas a fin de que ellas sean uniformes, generales y económicas.

Siendo un medio de comunicación a cargo del Estado, la tarifa debe consistir en una cuota módica, con el fin de que esté al alcance de las personas.

El Estado debe prestar este servicio con un fin social y no fiscal.

El correo y el telégrafo son por naturaleza servicios generales que deben realizarse en forma de monopolio, pero este monopolio debe ser ejercido por el Estado, no - admitiéndose intervención del particular.

Con respecto al radio y televisión, el Estado debe dar carácter de servicio público a toda actividad de interés colectivo como lo es la información que requiere de - una organización administrativa para su eficiencia y en - consecuencia crearla implica una centralización y unificación del servicio en cuanto a regularización, autorización y requisitos en la seriedad de la información que - transmiten.

El servicio de información puede realizarlo directamente el Estado o bien prestarse indirectamente por medio de concesión. Esta atribución del Estado es incuestionable porque en la concesión solamente delega en el concesionario la ejecución del servicio, y él se reserva la potestad de organizarlo, fiscalizarlo y revocarlo.

La intervención del Estado en estos servicios se justifica por diversas razones, tales como evitar que se anun-

ciennoticias tendenciosas contrarias al interés público y a la seguridad nacional debido a la repercusión que pueden tener en la tranquilidad de la sociedad, en la economía pública, etc.

Los servicios públicos radio y televisión cuyas, -- transmisiones estén destinadas a ser recibidas por el público, tienen carácter informativo e instructivo.

3. 4. 3. Transportes

Actualmente el transporte público es deficiente e insuficiente para atender las necesidades de los millones de usuarios de la Ciudad de México.

Este problema debe tratarse con mayor profundidad por las autoridades para encontrar soluciones alternativas en su solución. Creo que la insuficiencia del transporte urbano se debe a la carencia de recursos económicos para ampliar el servicio y para invertir en otros proyectos.

Los ciudadanos de todos los sectores sociales deben participar en la problemática del transporte conjuntamente con las autoridades. No habrá solución a la complicada situación que afecta a millones de personas, si no intervienen.

Para lograr el saneamiento en las finanzas del gobierno capitalino y evitar el deterioro del transporte y de ser posible mejorarlo, las tarifas del servicio deben reflejar su costo.

En lo económico, el transporte urbano se enfrenta a problemas graves hasta ahora insalvables, debido a que -

el presupuesto que se asigna no coincide con la realidad de su desarrollo, es decir, de su mantenimiento y capacidad.

Existe anarquía por falta de un sistema integral - en el "origen-destino" a nivel de zona metropolitana. Debe mencionarse que los transbordos de un medio a otro de transportación urbana en el Distrito Federal y el Estado de México, además de provocar un gasto excesivo, implican fatiga y ausentismo en los centros de trabajo.

- La utilidad y eficiencia del metro es una respuesta real de las autoridades a los problemas que se presentan en el transporte público por la cantidad de las personas que lo utilizan.

- Se ha iniciado la modernización en el sistema ferroviario con autorización de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de esta forma las estaciones ferroviarias se están equipando con tecnología computarizada y - se trata de remodelarlas con la finalidad de agilizar los trámites y brindar una mejor atención al público.

3. 4. 4. Electrificación

Hay servicios que también son generales y de uso individual y que pueden procurarse a cada persona, como el de la energía eléctrica; la inmensa mayoría de la población no está en condiciones de hacerlo y su instalación podría resultar económicamente imposible, el servicio también se considera "público" y "propio" del Estado, aunque no obligatorio.

3. 4. 5. Sistemas de Riego

Es de gran importancia la construcción y ampliación de sistemas de riego que contribuyan al desarrollo e incremento de la producción agropecuaria.

La captación de aguas es necesaria en el sistema de riego porque contribuye al impulso del desarrollo de este servicio por lo que ha requerido de grandes inversiones de parte del sector público.

La intervención del Estado en esta rama tiene el fin de cultivar y proteger las tierras que son dedicadas a la producción agrícola, dado que forman parte de nuestra economía.

México es un país de economía mixta en el que predomina la inversión privada, con un grado apreciable de intervención del Estado en relación con la prestación del servicio público; de esta forma limita la acción de la iniciativa privada con el fin de proteger a la sociedad.

En los últimos años el Estado ha adoptado una tendencia intervencionista en la producción agrícola, con el fin de vigilar que se aproveche el sistema de riego que él proporciona.

3. 4. 6. Agua Potable, Drenaje, Pavimentación, Limpia y Recolección de basura, Mercados y Parques

- Todos los individuos necesitamos disponer de agua potable que por su pureza, pueda utilizarse para satisfacer nuestras necesidades, en la preparación de alimentos, en el aseo personal, etc., sin que su uso implique peligro de que se originen enfermedades.

Muchas ciudades confrontan el grave problema de escasez de agua, ocasionada por la demanda creciente de este líquido y porque los mantos acuíferos están agotándose por lo que es necesario que el gobierno realice fuertes erogaciones para llevar a otros lugares este vital líquido.

Es necesario corregir defectos y vicios que a lo largo del tiempo se han presentado en la administración del agua, sobre todo en el uso urbano e industrial.

Ante el desperdicio del líquido, el Departamento del Distrito Federal ha luchado por los diferentes medios de comunicación a los ciudadanos, al ahorro del agua, como única forma de evitar la escasez que se agudiza con el transcurso del tiempo.

Existen lugares donde el programa de abasto de agua potable se suministra a través de carros llamados "pipas", lo que han mejorado el servicio en aquellas zonas de difícil acceso y donde los servicios públicos son deficientes.

- Drenaje

Se llama así el sistema utilizado para desalojar de las ciudades las llamadas aguas negras; este servicio es de gran importancia porque crea condiciones de salubridad e higiene que protegen la salud de los habitantes.

Para garantizar el buen funcionamiento del sistema de drenaje, el Regente del Departamento del Distrito Federal gira instrucciones a las Delegaciones Políticas para la revisión, limpieza y reparación de dicho sistema, con el fin de que en época de lluvia la captación de aguas ne

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

gras no se vea afectada, protegiéndose de esta manera, a las partes bajas de la ciudad de México.

- Pavimentación

Este servicio público implica un adelanto cultural del pueblo; todos los habitantes debemos contribuir a su conservación manteniéndolos en buen estado, dado que proporcionan comodidad, seguridad y belleza a las ciudades.

El Departamento del Distrito Federal ha planificado nuestra ciudad con base en estudios relativos al trazo de calles y a la dotación de servicios públicos, no sólo para atender las necesidades de sus habitantes, sino previniendo su crecimiento. Lamentablemente no se ha logrado éxito dado que las calles tienen nomenclatura incorrecta y la pavimentación no es total.

Los servicios urbanos comprenden fundamentalmente - la construcción de banquetas, pavimentación de las calles, parques y campos deportivos.

- Limpia y recolección de basura

La basura y los desechos que provienen de las casas, fábricas, mercados, etc., no deben acumularse en ningún sitio dentro de la ciudad, porque se convierten en criaderos de animales dañinos que transmiten enfermedades que fácilmente se propagan entre los habitantes, además de contaminar el ambiente.

El servicio de limpia tiene a su cargo: barrer las calles, recoger la basura y desechos que deben ser depositados en los camiones recolectores para evitar que se acu

mule en las calles, ya que además de dar un mal aspecto, pueden constituir un grave problema de salud al ser foco de infecciones.

Es necesario que el ciudadano contribuya en el sentido de no tirar basura fuera del lugar señalado.

- Mercados

Los productos que utilizamos en nuestra alimentación: verduras, fruta, carne, etc., deben ser manejados higiénicamente para evitar la propagación de enfermedades; su venta debe realizarse en un lugar adecuado y limpio, que disponga de medios de refrigeración para evitar que entren en estado de descomposición; a tal efecto, las colonias tienen mercados que cumplen con los fines propuestos por el Departamento del Distrito Federal y otros organismos en la satisfacción del servicio público de mercados como lugares debidamente equipados.

3. 4. 7. Salud

El acceso de servicios médicos de buena calidad, es condición indispensable para el bienestar del individuo, particularmente en esta época de crisis, como la que actualmente sufre nuestro país.

Para que la atención médica aumente su eficiencia y se gane el respeto y confianza de sus habitantes, debe estar organizada, contar con los instrumentos adecuados y personal especializado. Sin embargo esto no es posible debido al bajo presupuesto que tienen las instituciones de salud como son los dispensarios médicos, clínicas y hospitales.

Nuestro país requiere urgentemente de servicios médicos humanizados, ya que se conoce una gran deserción de personas sometidas a tratamiento y de un gran porcentaje de mortalidad, ambos provocados por la atención despótica y deshumanizada del personal médico y del personal institucional.

3.4.8. Seguridad y Justicia

La convivencia de las ciudades debe tener como base el orden y la armonía entre sus habitantes; la observancia de las normas que rigen la vida social son indispensables para evitar la violencia y los actos que lesionan los intereses de la sociedad, los que atacan a las buenas costumbres y los que atentan contra la integridad física de las personas o de sus propiedades, ya que rompen la tranquilidad social.

Para garantizar el orden social, se han creado los servicios de seguridad que están a cargo de las policías preventivas, de tránsito y del cuerpo de bomberos.

La policía preventiva se encarga de dar seguridad a los habitantes mediante la vigilancia y protección a las personas y propiedades.

El policía es un servidor público que realiza una función importante en beneficio de la sociedad.

La policía de tránsito tiene como función el organizar y dirigir la circulación de peatones y vehículos en calles y avenidas para dar seguridad a la población.

El cuerpo de bomberos está formado por servidores públicos que protegen a la sociedad y su patrimonio; sobre todo en casos de incendio, inundación o catástrofe de di-

versa indole; sus actividades se encaminan a la solidaridad.

Para una sociedad segura, el Estado debe establecer un derecho aplicable y exigible, por lo que se ha observado, se pretende seguir este principio en México.

3.5. Servicios Públicos que proporciona el Particular

La concesión es un acto jurídico de Derecho Público cuya bilateralidad y acuerdo de voluntades entre el Estado concedente y el particular concesionario, la convierten en un Contrato de Derecho Público que es regido por el Derecho Administrativo.

"La Corte Suprema de Justicia de la Nación define la concesión como un acto jurídico de Derecho Público que tiene por fin esencial organizar un servicio de utilidad general. Su rasgo característico consiste en delegar a un concesionario aquella parte de la autoridad del Estado o de sus cuerpos administrativos reputada indispensable para hacer efectiva, dentro de ciertas bases establecidas por la misma concesión o por los principios del Derecho Administrativo, la remuneración de los capitales puestos a contribución en la realización de la Empresa Pública.

Por ella se crean deberes y derechos a cargo y en favor del concesionario, pero la medida y extensión de unos y de otros con las modificaciones impuestas por el poder de policía, quedan determinadas por el contenido del acto (Fallos, tomo 141, página 190, considerando 7)." (18)

18. Enciclopedia Jurídica Omeba; Primera Edición; Editorial Bibliográfica Argentina; Argentina; 1979; p. 580.

La finalidad del Contrato de Concesión de los servicios públicos, es el interés general y la obligación fundamental contraída por el concesionario es la de asegurar la prestación del servicio que se ha comprometido a realizar ininterrumpidamente.

El Estado en cualquier momento podrá intervenir, aunque no se haya extinguido el término de la concesión, podrá exigir el mejoramiento del servicio que se está proporcionando, su ampliación, modificación, entre otros, si las necesidades públicas lo imponen.

En cuanto al concesionario del servicio público, sus obligaciones están claramente definidas. Debe mantener ininterrumpidamente el servicio a cuya prestación se ha obligado.

En principio, nada puede relevarlo de tal obligación, sobre todo si se recuerda que la continuidad es la base fundamental del servicio público. No puede, por sí, suprimir, suspender, alterar o modificar los servicios que le han sido impuestos por el poder concedente.

Desde el punto de vista de sus derechos, el concesionario ejerce un monopolio bajo el amparo del Estado; percibe una retribución precisa y previamente calculada y, en caso de riesgo para la inversión de su capital, el poder concedente suele garantizarle un interés mínimo de rédito, según sea la concertación, puede subvencionarlo.

3. 5. 1. Salud

La beneficencia privada, llamada así porque es de iniciativa particular y también de sostenimiento particular, realiza una función de gran importancia en este orden de bienestar general, ejemplo de esto es la Cruz Roja Mexicana.

3.5.2. Educación

La supresión de escuelas particulares es ilógica en virtud de que contribuyen a la enseñanza.

"El artículo 3o. constitucional previene que sólo el Estado impartirá educación primaria, secundaria y normal, y los particulares que deseen impartirla en cualquier de esos grados, podrán hacerlo, pero sólo con autorización del Poder Público." (19)

La educación es fuente de liberación de la ignorancia, por tanto sería criminal privar conscientemente al hombre de su derecho a la educación que debe ser gratuita, al menos en lo que concierne al nivel elemental y fundamental como lo es la primaria y la secundaria.

"Así pues, que si empresas particulares realizan -- esos actos, están colaborando con la administración y de cargan a ésta de la tarea que había de corresponderle. El acto por virtud del cuál se otorga autorización a instituciones particulares para colaborar con el servicio de enseñanza primaria, secundaria y normal, y por consecuencia, para conceder a los diplomas, títulos y certificados que extiendan dichas instituciones la misma válidez que a los expedidos por las escuelas oficiales, es el que en las -- disposiciones legales relativas recibe la denominación de incorporación." (20)

Los servicios de la educación deberán extenderse a quienes carecen de ellos, para contribuir a eliminar los

19. Fraga Gabino; Derecho Administrativo; Cuarta Edición; Porrúa; México; 1982; p. 213.

20. Fraga Gabino; Derecho Administrativo; op. cit; p.214.

desequilibrios económicos y sociales, por tal motivo, el Estado otorga concesiones a los particulares respecto a este servicio.

*Los requisitos fundamentales de incorporación pueden reducirse a los siguientes:

a) Apego estricto de la enseñanza a las disposiciones del artículo 30. constitucional y leyes relativas, y consecuentemente exclusión de todo elemento religioso en la dirección, de profesorado, enseñanza, tendencia del establecimiento y origen de los fondos con que sostienen el mismo.

b) Sumisión de los métodos de enseñanza, planes de estudio y programas de desarrollo de labores, a la aprobación del Estado.

c) Cumplimiento de determinadas condiciones para seleccionar el personal de dirección y el docente del establecimiento.

El Estado establece una serie de actos que, conforme a un plan, pretende el desarrollo óptimo de las facultades físicas, intelectuales y morales de sus educandos, para integrarlo a la sociedad. La institución encargada de dar educación sistemática es la escuela, sin embargo, el hombre se educa también en la familia, etc.

*La incorporación determina la facultad de parte de la administración central de ejercer sobre el establecimiento incorporado la vigilancia necesaria para lograr el cumplimiento de los requisitos y condiciones que establecen las normas legales respectivas. El Estado se reserva la facultad de revocar la incorporación y la de retirar el reconocimiento de validez oficial de los estudios he-

chos en planteles particulares (Ley Federal de Educación del 27 de noviembre de 1973. D.O. del 29 del mismo)."

(21)

Se contempla la posibilidad de establecer una escolaridad de nueve años, uniendo la primaria y la secundaria en una sola estructura, se plantea también la necesidad de hacer obligatoria la educación secundaria.

Estos sistemas deben ser autorizados por el Estado a través de sus organismos especializados.

"Forma semejante a la que acaba de expresarse se -- consigna en nuestro sistema legal para la determinación de validez de estudios y títulos expedidos en las Escuelas Libres Universitarias." (22)

Los planes, programas y métodos, así como los establecimientos autorizados para impartir educación por las escuelas particulares requieren autorización de la Secretaría de Educación Pública.

Los servicios de la educación deberán extenderse a quienes carezcan de ellos, para contribuir a eliminar la ignorancia y obtener de esta forma un equilibrio en el nivel cultural y económico de las personas.

3.5.3. Radio y Televisión

Estos servicios son por naturaleza y régimen públicos prestados por la iniciativa privada mediante concesión.

21. Fraga Gabino; Derecho Administrativo; Ibidem p. 214.

22. Ibidem p. 214.

La transmisión de algunos derechos del Estado a los particulares, se ha dado desde la antigüedad a través de diferentes procedimientos. Es nuestro país en el que se transfieren por Contratos, como sucedió en materia de radio y televisión, sobre todo en razón de que el Estado carecía de la experiencia técnica y de la capacidad financiera para la realización de esas actividades, por lo que a través de concesiones cedió su prestación.

Actualmente su otorgamiento se regula por la Ley y se determina por el Ejecutivo.

La concesión de los derechos del Estado a favor de los particulares se ha manejado de muy diversas maneras, en razón del tipo de derechos de que se trate, a la época en que se realice y al lugar en que se lleve a cabo, lo que ha traído como consecuencia una gran diversidad de criterios respecto de su naturaleza y contenido.

El párrafo noveno del artículo 28 de nuestra Constitución Política establece que:

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

De acuerdo con los aspectos constitucionales a que he hecho referencia, el otorgamiento y funcionamiento de las concesiones debe estar determinada por la ley, toda vez que el ejercicio de las atribuciones del Estado, por los parti

culares no puede quedar al arbitrio de las partes, ya que se trata de aspectos de interés público.

La regulación de la concesión en nuestro país ha quedado establecida en diferentes ordenamientos legales, lo cual ha traído como consecuencia falta de uniformidad en su tratamiento, puesto que cada ley establece diferentes procedimientos, requisitos, plazos, derechos y obligaciones, por ejemplo:

- Ley de Vías Generales de Comunicación.
- Ley Federal de Aguas.
- Ley Federal de Educación, etc.

Además de la diversidad en el tratamiento de los elementos de la concesión, esta pluralidad de ordenamientos ha dado lugar a la utilización de diversos nombres para un mismo fenómeno. Así, tenemos que la situación se complica por la falta de uniformidad legal.

CAPITULO CUARTO

EL ESTADO Y EL PRESUPUESTO PARA LOS SERVICIOS PUBLICOS

4.1. El Valor y Utilidad de los Servicios Públicos

Las necesidades colectivas han aumentado a medida - que las ciudades crecen y se desarrollan; éstas han sido las causas por virtud de las cuáles el hombre se ha visto obligado a descubrir técnicas que le permitan satisfacer las mismas y de esta forma lograr mayor comodidad.

Para resolver los problemas que implican las necesidades de sus habitantes, el gobierno se encarga de dotar servicios públicos, entendiéndose como tales a las actividades organizadas que se realizan conforme a disposiciones legales vigentes, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme y regular las necesidades de carácter colectivo.

"Los elementos esenciales del servicio público:

1. Es una actividad. Con esto queremos dejar establecido que no se trata de un órgano ni de un sistema normativo, sino de la acción que realizan los sujetos.
2. General, uniforme, regular y continua. El servicio debe prestarse a todas las personas que lo soliciten, sin alteración de contenido, en las condiciones preestablecidas y sin interrupciones." (1)

El valor y utilidad de los servicios públicos en

1. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto; Elementos de Derecho Administrativo; Primera Edición; Limusa; 1968; p. 208.

nuestra sociedad es importante e indispensable dadas las necesidades de las personas, quienes están obligadas a contribuir a su cuidado.

Los habitantes del Estado Mexicano disfrutan en mayor o menor grado de los servicios públicos, ya que su prestación no es equitativa en el campo y en la ciudad; por tal motivo la ciudad se caracteriza porque existe en ella una concentración de habitantes, que se incrementan en forma explosiva debido a su crecimiento y a las corrientes migratorias del campo a la ciudad en la búsqueda de mejores servicios que satisfagan sus necesidades.

"Para que la actividad constituya un servicio público, debe haber sido considerada como tal por un ordenamiento legal, en el que se establezcan sus características básicas y los procedimientos de control respecto a su funcionamiento, en razón del interés que existe para su realización." (2)

Los servicios públicos son índice del adelanto cultural de la sociedad, todos los habitantes tenemos la obligación de conservarlos y mantenerlos en buen estado.

"El servicio público se establece para satisfacer las necesidades de la población, pero no todo tipo de necesidades, sino aquellas que al afectar a la población, su atención sea considerada de interés para el Estado." (3)

La existencia del servicio público es importante dentro de un país, ya que contribuye a su desarrollo económico y cultural.

2. Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto; Elementos de Derecho Administrativo; op. cit; p. 208.

3. Ibídem p. 208.

Los individuos que viven en las ciudades tienen un nivel cultural más elevado en relación con los que viven en el campo, por influencia de los medios de comunicación, en especial del cine y televisión; no obstante que en ocasiones resulta nociva, porque no contribuye a enaltecer - nuestros valores y tradiciones, sino que introduce formas de vida y costumbres que ponen en peligro la estabilidad de la familia y demás instituciones sociales.

En la ciudad existe mayor diversidad de centros educativos, desde jardines de niños hasta escuelas profesionales de nivel superior; sin embargo, las oportunidades - que ofrecen se ven reducidas para atender las necesidades de la creciente población en edad escolar.

En el campo los centros de educación no son abundantes, generalmente sólo existen escuelas primarias; con respecto a la educación media básica, el grado de escolaridad es bajo debido a que su impartición es raquítica; sin embargo en ambas se observa un alto porcentaje de analfabetismo que afecta sus actividades.

Aparentemente las personas que viven en una ciudad - tienen mayores oportunidades para trabajar, disfrutar de las comodidades que representan los servicios públicos, - ya que se piensa que todo es abundante y variado, sin advertir lo numeroso de su población, que reduce la prestación del servicio.

La población rural enfrenta problemas económicos debido a las escasas oportunidades de trabajar, la carencia de los servicios públicos que los hace vivir en condiciones antihigiénicas e insalubres, sus ingresos son mínimos que impiden la atención de sus necesidades.

La migración del campo a la ciudad provoca un abandono en las labores agropecuarias que trae como consecuencia la disminución de la producción en ese importante renglón, lesionando la economía nacional.

Se observa la imposibilidad por parte del gobierno para proporcionar los servicios públicos por el crecimiento desmedido y por la carencia de los recursos económicos para ampliarlos.

Los servicios públicos tienen gran valor y utilidad los cuales son importantes en su prestación, ya sea directamente a través del Estado o indirectamente por medio de concesiones.

Se mencionó una serie de circunstancias anteriormente señaladas que originan el valor que tienen los servicios públicos y su utilización.

4.2. La Inversión que realiza el Estado en la Prestación de los Servicios Públicos

Debemos estar conscientes de que en la medida en que el gobierno disponga de mayores recursos económicos, los servicios públicos se extenderán a toda la población y podrán mejorarse las condiciones de vida al satisfacer la necesidad del hombre, ya que éstas influyen en su nivel cultural.

Para apreciarlas en toda su magnitud, comparemos las condiciones de vida de los habitantes de un pueblo o colonia que carecen de servicios públicos, con los que sí tienen servicios públicos.

Existe un fundamento legal estipulado en el artículo

31, fracción IV, que establece como una de las obligaciones de los ciudadanos: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

El pago de impuestos realizado oportuna y honestamente es una obligación jurídica y cívica, que debemos cumplir con una manifestación de solidaridad social en beneficio colectivo.

Actuar con honestidad es una obligación también de quienes manejan la hacienda pública, a fin de que la población tenga confianza en sus gobernantes y colabore para resolver los problemas que se presenten en nuestra sociedad.

"El Estado realiza diversas actividades para -- la realización de sus finalidades. A través del Poder Ejecutivo desarrolla una actividad 'que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales'.

Siendo esto así es lógico que la administración de un Estado como la de cualquier otra entidad pública o privada tenga que utilizar medios personales, materiales y jurídicos para lograr el cumplimiento de sus fines. De -- donde resulta que uno de los sectores más importantes de la actividad administrativa está constituido precisamente por la gestión de intereses económicos." (4)

El Estado Mexicano tiene complejos sistemas de recaudación de impuestos o gravámenes que los ciudadanos deben

4. De la Garza F. Sergio; Derecho Financiero Mexicano; Novena Edición; Porrúa; 1979; p. 8.

pagar en forma diversa por conceptos múltiples.

De esta forma se consolidará la hacienda pública del país y sólo cumpliendo con nuestra obligación de pagar -- impuestos puntualmente haremos posible el progreso.

La actividad financiera del Estado ha sido definida por el fiscalista mexicano Joaquín B. Ortega como "la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y - en general a la realización de sus propios fines.

La actividad financiera del Estado conoce, pues, tres momentos fundamentales.

a) El de la obtención de ingresos, los cuales pueden afluir al Estado tanto por institutos de derecho privado, como es la explotación de su propio patrimonio (empresas-industriales, renta de inmuebles, venta de bienes), como por medio de instituciones de derecho público, por ejemplo los diversos tipos de tributos, o por institutos mixtos, como la contratación de empréstitos o la emisión de bonos;

b) La gestión o manejo de los recursos obtenidos y - la administración y explotación de sus propios bienes patrimoniales de carácter permanente; y

c) La realización de un conjunto variadísimo de erogaciones para el sostenimiento de las funciones públicas, la prestación de los servicios públicos y la realización de otras muy diversas actividades y gestiones que el Estado moderno se ha echado a cuestras." (5)

5. Ortega B. Joaquín citado por De la Garza F. Sergio; - Derecho Financiero Mexicano; op cit. p. 8.

Los ingresos que anualmente recauda la Federación, - los Estados y los Municipios por concepto de impuestos que fijan las leyes, constituyen la hacienda de que disponen para atender las necesidades de la población.

Las inversiones pueden destinarse a la construcción de infraestructuras y a la producción, mediante la explotación de los recursos naturales que originariamente corresponden a la nación.

El gasto público es importante para orientar el desarrollo económico y puede ser determinante en la aceleración del crecimiento, la redistribución del ingreso nacional y a la ampliación de los servicios públicos.

"Desde un punto de vista económico es indudable que la organización de los servicios públicos influye en el costo de la actividad económica privada, pues una vez organizados por el Estado los particulares ya no tienen que preocuparse por ellos, y aun para sostenerlos, el Estado tenga que obtener recursos de los particulares, el costo de estos es inferior cuando son prestados por el Estado - que cuando los propios particulares tuvieran que hacerse cargo de ellos. Por otra parte, la distribución del costo de los servicios públicos estatales no se hace de acuerdo con el criterio de aprovechamiento individual, sino de acuerdo con principios distintos: piénsese en los servicios asistenciales que son aprovechados por los que no tienen recursos." (6)

La prestación de servicios públicos, su mantenimiento, conservación y ampliación, así como los gastos genera-

6. Ortega B. Joaquín citado por De la Garza F. Sergio; De recho Financiero Mexicano; op. cit; p. 116.

les de la administración representan una fuerte erogación que debe realizar el Estado, el dinero que invierte en la atención de esas necesidades, lo que recauda entre sus habitantes.

El gobierno obtiene ingresos que proceden del pago de impuestos que como contribución obligatoria se fija a todos los ciudadanos.

Los impuestos constituyen la principal fuente de ingresos que el gobierno debe administrar. Se llama impuesto al pago obligatorio fijado por la ley, a los individuos para ayudar al gobierno a cubrir los gastos generales.

Como resultado de la convivencia, todos los ciudadanos deben sentir la necesidad de actuar en forma solidaria y con amplio espíritu de cooperación y ayuda mutua para lograr el bienestar colectivo, mediante el cumplimiento de las obligaciones contributivas, convencidos de que las aportaciones que se hagan despojándose de una gran parte de sus ingresos, permitirán al gobierno realizar obras de beneficio social: construcción de escuelas, introducción y ampliación de la red de agua potable, etc., que contribuyen a elevar el nivel cultural de la población y al desarrollo económico de las entidades federativas que integran nuestro Estado Mexicano.

"Los presupuestos gubernamentales se elaboran con base en la idea de controlar los gastos, los gobiernos estiman sus gastos que hayan sido originados debido a las necesidades públicas y después planean la forma en que podrán cubrirlos estudiando la aplicación de los ingresos, que habrá de provenir de la recabación de impuestos, de la obtención de empréstitos, y como último recurso la emi

sión de papel moneda, que necesariamente ocasionaría inflación." (7)

Cada año el gobierno federal, estatal y municipal hará un resumen de los ingresos y la forma en que se distribuirán.

Con base en el ingreso de cada año, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, formula el plan de distribución de los ingresos, - lo que se conoce como Presupuesto de Egresos de la Federación.

El gasto público se manifiesta en las erogaciones que el gobierno realiza a nivel federal, estatal y municipal, - así como por los organismos descentralizados; los gastos - pueden ser como los ingresos ordinarios y extraordinarios, se planifican para un tiempo determinado que se llama ejercicio fiscal y generalmente es un año; según la naturaleza del gasto público, por ejemplo: gastos sociales incluyendo los de salubridad, educación, etc.

Los destinados a la administración de la justicia.

El presupuesto se controla legalmente por la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

"Las entidades gubernamentales sin embargo, no deben en ningún caso tener como finalidad la obtención de utilidades, sus funciones consisten básicamente en satisfacer las necesidades públicas de la mejor manera posible, con el fin de lograr la estabilidad económica del país cuya administración les ha sido encomendada. Para que este concepto sea visto con mayor claridad se observa un punto de equi

7. Del Río González Cristóbal; Técnica Presupuestal; Primera Edición; Porrúa; México; 1971; p. 17.

librio y que representa los ingresos y los gastos son iguales, no existiendo pérdidas ni utilidades." (8)

Antes del 31 de julio de cada año, las Secretarías y el Departamento del Distrito Federal, envían a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las observaciones y modificaciones al presupuesto vigente, éste a su vez da a conocer a otras dependencias la aceptación o rechazo de las modificaciones y al mismo tiempo señala el monto global -- asignado a cada una de las ramas, para que de esta forma -- se presenten los proyectos preliminares de Egresos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El dictamen sobre los presupuestos preliminares que la Secretaría prepara se discute conjuntamente; por último el proyecto de presupuesto junto con la Ley de Ingresos son sometidos a consideración del Presidente de la República -- para su aprobación, después de lo cuál, los documentos que dan listos para ser enviados al Poder Legislativo.

La Ley de Ingresos de la Federación debe ser aprobada por ambas Cámaras, en tanto que la aprobación del Presupuesto de Egresos es competencia exclusiva de la Cámara de Diputados.

4. 3. El Plan Nacional de Desarrollo y los Servicios Públicos

"El Plan Nacional de Desarrollo recientemente publicado", (9) por una parte norma los procedimientos o procesos de Desarrollo Urbano para conducir el crecimiento ordenado

8. Del Rfo González Cristóbal; Técnica Presupuestal; op. cit; p. 18.

9. Diario Oficial de la Federación; 31 de Mayo de 1989.

de nuestras ciudades y por otra parte, está condicionado - por los programas sectoriales que forman a la planeación - global del desarrollo urbano del país.

4. 3. 1. Los objetivos señalados en el Plan Nacional de - Desarrollo en materia de servicios públicos son dos: a) Lar go plazo y b) Mediano plazo.

A Largo Plazo:

- Racionalizar la distribución de la población y sus - actividades económicas en el territorio nacional, localizán dolas en las zonas de mayor potencial del país.

- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado de los centros de población.

- Propiciar condiciones favorables para que la pobla-- ción satisfaga sus necesidades a través de los servicios pú-- blicos.

4. 3. 1. 1. Procuración e Impartición de Justicia

"Para mejorar la seguridad pública y la administración de justicia se atenderá a los siguientes propósitos:

- Dar expresión clara a la norma jurídica para reducir las posibilidades de interpretaciones diversas e inciertas; adaptar la normatividad a las necesidades y requerimientos- actuales, eliminando obsolencias y propiciando el sano desa- rrollo de las relaciones jurídicas; y difundir de manera - sencilla el contenido de normas y códigos.

- Inducir la resolución de las controversias por la vía de la legalidad, eliminando trámites innecesarios que son - origen de corrupción, de discrecionalidad y de abuso de po-

der en la gestión administrativa y judicial.

- Desconcentración de la justicia con la creación y - la reubicación de los centros de atención y decisión para que su procuración e impartición sea más expedita, más sencilla, más segura y ágil en beneficio de la sociedad.

- Revisar los programas tradicionales de la carrera - de derecho para que sea más compatible con los requerimientos de la sociedad actual.

- Modernizar la institución del Ministerio Público.

- Fortalecer específicamente las acciones frente al - problema de narcotráfico, a través de la prevención de la farmacodependencia, y de mayores esfuerzos en la investigación y prosecución de la disolución de sus organizaciones delictivas.

- Propiciar la capacitación y la superación vocacional y mejorar gradualmente las remuneraciones de los integrantes de las corporaciones de seguridad." (10)

Se debe sancionar a los servidores públicos dada su - responsabilidad por actos u omisiones que vayan en detrimento del servicio que están obligados a prestar de acuerdo a la Ley y que ocasionen daños a los particulares.

Se propone vigilar más la forma en que se manejan los reclusorios, asimismo promover centros de trabajo que conforme a normas de rehabilitación son parte de las necesidades de los reclusos.

4. 3. 1. 2. Educación

El sistema de educación abierta puede ser una opción importante si se ofrece con calidad, para hacer frente a -

10. Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo; Primera Edición; Talleres Gráficos de la Nación; 1989; p. 100.

nivel nacional a los problemas derivados de la masificación y de las condiciones económicas de los estudiantes que cuentan con poco tiempo para estudiar debido a que trabajan.

En función de la crisis económica que afecta en especial a los países de desarrollo, adquieren una gran importancia los sistemas abiertos.

"Los siguientes objetivos orientarán la política educativa:

- Mejorar la calidad del sistema educativo en congruencia con los propósitos del desarrollo nacional;
- Elevar la escolaridad de la población;
- Descentralizar la educación y adecuar la distribución de la función educativa a los requerimientos de su modernización;
- Fortalecer la participación de la sociedad en el que hacer educativo." (11)

Se deben revisar los programas escolares para seleccionar los objetivos y sus contenidos clasificados como prioritarios, a fin de garantizar a los alumnos la preparación adecuada e indispensable para ser promovidos de un grado a otro y de esta manera obtener una superación personal.

4. 3. 1. 3. Salud, Asistencia y Seguridad Social

"El objetivo más amplio de la política de salud, asistencia y seguridad social persigue impulsar la protección a todos los mexicanos, brindando servicios y prestaciones oportunos, eficaces, equitativos y humanitarios, que coadyuven

11. Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo; - op. cit; p. 103 y 104.

efectivamente al mejoramiento de sus condiciones de bienestar social, con el concurso de las comunidades.

Las estrategias generales que regirán las acciones del sector son: mejorar la calidad del servicio, atenuar las desigualdades sociales, modernizar el sistema de salud, y descentralizar y consolidar la coordinación de los servicios de salud." (12)

Se debe hacer un esfuerzo en el ámbito económico para canalizar recursos materiales, presupuestales como un apoyo importante a la salud. Se debe consolidar la formación técnica que auxilie y enfrente los problemas que implica la salud.

Se proporcionarán los servicios médicos en aquellas zonas marginadas que carezcan de ellos.

4. 3. 1. 4. Transporte

Consideró urgente instaurar autobuses de primera y de segunda clase y estudiar las tarifas que el usuario debe cubrir, con el fin de que sean adecuadas a la capacidad de pago colectivo.

La iniciativa trata por todos los medios que tiene a su alcance de privatizar y ser encargada y responsable del transporte.

"Se promoverán las siguientes acciones:

- Propiciar entre los gobiernos locales, el sector privado y la comunidad usuaria en general, la coordinación res

12. Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo; - op. cit; p. 105.

pecto de programas de conservación, reconstrucción y modernización de la vialidad urbana.

- Efectuar programas de acceso viales a zonas urbanas marginales y a las suburbanas y rurales.

- Estructurar adecuadamente los sistemas y rutas de transporte colectivo.

- Inducir la celebración de convenios con los permisionarios del transporte colectivo.

- Establecer sistemas de vialidad que faciliten el tránsito vehicular y la operación eficiente del transporte urbano.

- Vincular gradualmente los precios a los costos del transporte urbano." (13)

4. 3. 1. 5. Alcantarillado y Saneamiento

"Se impulsarán la dotación de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en aquellos centros que por sus recursos y ubicación son básicos para el desarrollo del país. El agua potable sin alcantarillado crea focos de infección y de contaminación que afectan no sólo directamente a la población sino que contaminan los mantos de agua. En la provisión de agua y drenaje sanitario, se buscará que el aumento de la disponibilidad de estos servicios se impulse en concordancia con los criterios de la política urbana y regional, tendientes a alcanzar un ordenamiento balanceado de la actividad económica y de los asentamientos de población en el territorio nacional.

13. Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo; - op. cit; p. 115 y 116.

En el medio urbano se promoverán soluciones que involucren la resolución de la demanda, ampliación y mejoramiento del servicio, el tratamiento de aguas residuales y uso repetido, el intercambio de las aguas tratadas por aguas limpias." (14)

El alcantarillado debe ser eficaz para satisfacer los requisitos mínimos de higiene que garanticen la salud de los habitantes, por tal motivo, se debe extender a las zonas que carezcan de este servicio y cuya atención debe ser especial y prioritaria.

Se debe dar prioridad al mantenimiento, rehabilitación y terminación de obras que se encuentran en proceso de ser utilizadas con el fin que se haya propuesto el Estado Mexicano.

4. 3. 1. 6. Electrificación

"En el medio rural, otro criterio para orientar la extensión del servicio eléctrico será proveerlo preferentemente a aquellas localidades donde se busque impulsar su potencial productivo.

En el medio urbano se buscará asegurar la prestación del servicio a los nuevos conjuntos habitacionales y ampliarlo a los medios marginados, preferentemente bajo esquemas de concertación social en los que se aprovechen los recursos que pueden proporcionar los grupos organizados."(15)

14. Poder Ejecutivo Federal; Plan Nacional de Desarrollo; op. cit; p. 116.

15. Ibidem p. 116.

La electrificación implica un progreso en nuestro país sin embargo existen zonas rurales que carecen de este servicio que sirve de acceso a otros servicios, de tal forma que se está estudiando la posibilidad de ampliarlo a fin de que puedan disfrutar de él mayores sectores poblacionales.

4. 3. 2. A Mediano Plazo:

"La política de desarrollo a mediano plazo tiene como columna vertebral el uso racional del agua. Los retos son: ampliar los niveles de cobertura del servicio, mejorar la calidad del suministro existente, y orientar los asentamientos humanos e industriales hacia zonas de abundancia relativa de este recurso." (16)

El reto del futuro que perseguirá la recién creada Comisión Nacional del Agua, será lograr una nueva imagen del agua que permitirá mejorar su valor y uso, y acabe con los dispendios del servicio, para ello se requiere educar y orientar a la población.

"Durante este sexenio de gobierno se desarrollará un intenso programa de cooperación científica y tecnología internacional con objeto de aprovechar la experiencia de otros países y de compartir los conocimientos que México ha acumulado en sesenta años de política hidráulica institucional." (17)

16. Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, -
op. cit., p. 76.

17. Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, -
op. cit., p. 77.

Deben aplicarse medidas legales coercitivas contra los usuarios que derrochen el agua potable, establecer tarifas de acuerdo con el costo del servicio, crear un solo organismo que asuma las funciones técnicas, financieras, comerciales y administrativas que tienen que ver con el suministro de agua potable en la Ciudad de México y establecer una coordinación entre las 16 Delegaciones, la Tesorería del Departamento del Distrito Federal y otros organismos para reducir su consumo y mejorar la prestación del servicio..

CONCLUSIONES

1.- La imprecisión del concepto de servicio público es en la actualidad muy notoria, cuando se trata de contemplar la actividad industrial y comercial del Estado.

2.- Es inadecuado pretender enmarcar la actividad del Estado como un servicio público al hacerse referencia a los servicios orientados a la economía y la planeación.

3.- El concepto de servicio público surge a principios de este siglo en Francia, con los estudios realizados por León Duguit, Gastón Jéze y Roger Bonnard, cuyas opiniones se conocen con el nombre de Doctrina Clásica de la Escuela Realista de Francia.

4.- La Teoría Francesa tiene aún gran influencia en todo el mundo, inclusive en nuestro país.

5.- Se observa que a pesar del prestigio de esta Doctrina, han surgido opositores como Bielsa, Serra Rojas y Gabino Fraga, entre otros.

6.- La terminología empleada por los Teóricos de los servicios públicos ocasionan confusión por lo impreciso de sus conceptos.

7.- Las lagunas legales que se encuentran en materia de servicios públicos, deben ser cubiertas.

8.- El servicio público debe ser protegido por el Estado, toda Legislación que limite su naturaleza lo hará - en detrimento de la sociedad y de sus intereses.

9.- La explosión demográfica casi siempre va acompañada de una serie de insuficiencias en los servicios públicos.

En México, este problema de los servicios públicos - ha crecido de tal forma que los esfuerzos realizados para proporcionarlos son insuficientes.

10.- Mientras más influencia tenga la ciudad en el campo, mayor es el atractivo que ofrece a la migración, y por tanto, el campo está quedando abandonado.

11.- Infinidad de personas campesinas no encuentran trabajo en la ciudad, no se pueden adaptar al sistema de vida y deciden formar sus propios centros de población, - la mayoría de ellos en condiciones infrahumanas y miserables.

12.- El Gobierno estudia programas para establecer - un equilibrio en la distribución demográfica con el fin - de proporcionar los servicios públicos adecuados.

13.- México es un país que necesita del esfuerzo y - participación de sus ciudadanos para superar la problemática que implica el crecimiento demográfico.

14.- La prestación de servicios es una función de - interés social en la que el Estado interviene de manera directa para proporcionarlos a través de sus órganos de gobierno o para vigilar las concesiones que con tal fin otorga a los particulares.

15.- El Estado proporciona determinados servicios - públicos a sus ciudadanos y protegiendo de esta forma -- los intereses generales de la sociedad frente a la ini-- ciativa privada que trata de absorber la prestación de - los servicios públicos.

16.- Existen servicios de carácter público que son proporcionados por los particulares, quienes ofrecen garantía suficiente para su prestación, siempre bajo la vigilancia del Estado que se encarga de aprobar las tari-- fas que se cobran a los usuarios a fin de evitar abusos- y de que el servicio sea prestado con eficiencia.

17.- La iniciativa privada pretende absorber la prestación de determinados servicios públicos, pero siempre el Estado será el coordinador más importante y es el único que en un momento dado podrá evitar las arbitrariedades que puedan cometer.

18.- El Estado debe incrementar cuantitativamente y cualitativamente los servicios públicos y el usuario es-- tá obligado a intervenir emitiendo opiniones en los fo-- ros de consulta establecidos al efecto.

19.- En los países desarrollados existen ciudades planeadas para dar a sus habitantes los mejores servicios, en los países subdesarrollados se enfrentan a serios problemas en la prestación de servicios.

20.- La administración pública no ha podido crear con igual rapidez los satisfactores que la población requiere para sus necesidades, por lo que es necesario que se implante una planificación al respecto.

21.- Nuestro país es cada día más complejo, con infinidad de problemas para hacerla menos problemática, - por lo que es necesario que cuente con los servicios públicos más elementales.

22.- México, teniendo en cuenta su extensión territorial y sus posibilidades económicas, una vez que sean explotadas convenientemente sus riquezas podrá alcanzar plenamente su desarrollo en materia de servicios públicos.

23.- Cuando los ingresos ordinarios del Estado son insuficientes para atender las necesidades del país, es preciso obtener ingresos extraordinarios, recurriendo a la obtención de empréstitos provenientes del sector privado o de otros países.

24.- La satisfacción de las necesidades colectivas, mediante la prestación de los servicios, es función del gobierno y para cumplirla necesita disponer de suficientes recursos económicos.

25.- El sostenimiento de los gastos que la administración pública realiza en la inversión de los servicios públicos les corresponde a sus habitantes.

26.- Los impuestos fiscales constituyen la fuente principal de ingresos del Estado y representan la tarifa de los servicios públicos que proporciona.

27.- El pago de impuestos es una obligación contributiva que tiene fundamento sociológico y legal.

28.- El fundamento sociológico se deriva de la necesidad de que todos los miembros de la población se sientan ligados entre sí por intereses comunes y sentimientos de solidaridad y cooperación, para lograr el bienestar colectivo y disfrutar mejores condiciones de vida.

29.- El fundamento legal está contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 31, fracción IV.

30.- El Plan Nacional de Desarrollo en relación con los servicios públicos contiene las propuestas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los principales grupos sociales.