

663  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**"EL ESTADO MEXICANO Y EL ORDEN PUBLICO"**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO  
DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

BRIGIDO ARTURO PEREZ GOMEZ

Número de cuenta: 7821399-1

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

# I N D I C E

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

### CAPITULO I

	Pág.
1. CONCEPTUALIZACION . . . . .	1
1.1 Estado.	
Los griegos . . . . .	2
Los romanos. . . . .	3
Edad media. . . . .	3
Epoca moderna. . . . .	4
Significado de la palabra Estado. . . . .	5
Concepto de Estado. . . . .	5
Concepto social de Estado. . . . .	6
Concepto jurídico de Estado. . . . .	6
Concepto político de Estado. . . . .	8
1.2 Elementos del Estado. . . . .	8
Pueblo. . . . .	9
Territorio. . . . .	11
Poder. . . . .	13
1.3 Formas de Gobierno. . . . .	16
Monarquía. . . . .	17
República. . . . .	18
Democracia. . . . .	19
Diferencia de las formas de gobierno y formas de Estado. . . . .	20

1.4	Funciones del Estado . . . . .	20
	La división de poderes . . . . .	21
	Función Legislativa . . . . .	22
	Función Administrativa . . . . .	23
	Función Jurisdiccional . . . . .	24
1.5	Los fines del Estado . . . . .	24
	Bien común . . . . .	25
	Bien público . . . . .	25

## CAPITULO II

2.	EL ORDEN PUBLICO	
	Concepto de orden público . . . . .	27
	Orden público natural . . . . .	32
2.1	Elementos característicos del orden público . . . . .	33
	Orden público económico . . . . .	33
	Orden público político . . . . .	35
	Orden público moral . . . . .	37
	Orden público estético . . . . .	37
2.2	Leyes de orden público . . . . .	39
2.3	La publicidad del orden público . . . . .	40
	Manifestaciones públicas . . . . .	42
2.4	Elementos positivo y negativo del orden público . . . . .	44

2.4.1	Elemento positivo. . . . .	45
	Servicio público. . . . .	46
	Noción y definición de servicio público. . . . .	47
	Definición predominante de servicio público. . . . .	52
	Elementos de servicio público. . . . .	54
	Diversas formas de prestar los servicios públi cos. . . . .	55
2.4.2	Elemento negativo. . . . .	57
	Régimen de policía. . . . .	59
	Policía judicial y policía administrativa. . . . .	61
	Las medidas de policía. . . . .	61
2.5	Finalidades del orden público. . . . .	62
	Prevenir el desorden. . . . .	63
	Restablecer el orden público. . . . .	64
	Conservar el orden público. . . . .	64

### CAPITULO III

3.	REGULACION JURIDICA DEL ORDEN PUBLICO Y MEDIOS PARA - CONSERVARLO	
3.1	Tranquilidad pública. . . . .	67
3.2	Seguridad pública. . . . .	75
3.3	Salud pública. . . . .	82
	Programa de salud. . . . .	88

3.4	Explosión demográfica y concentración demográfica. . . . .	90
	Planeación demográfica. . . . .	90
3.5	Educación. . . . .	97
3.6	Alimentación. . . . .	103

**Conclusiones.**

**Bibliografía.**

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

El presente trabajo, el Estado y el Orden Público tiene como propósito, hacer un llamado a todos los estudiantes y -profesionistas que se han dedicado a la abogacía; el tema a desarrollar es muy amplio y discutido, por lo tanto, se tratará -de hacer un estudio de esta problemática.

Es conveniente hacer una exposición de lo que se ha -escrito respecto a este tema de relevante importancia para la -sociedad en que vivimos, puesto que, para que un Estado sea ga-rante de la paz de sus ciudadanos, necesita de ciertas normas -para limitar sus conductas.

... La imagen que tiene la sociedad del Orden Público es muy escasa y confusa, es necesario clarificarla para que sirva de instrumento en el análisis de los problemas sociales actua--les, comprendiéndose que es un estudio útil para interpretar y resolver los innumerables problemas de la vida y del intelecto.

El contenido de este trabajo consta de tres capítulos:

El primer capítulo, tiene por objeto hacer un análi--sis histórico, jurídico, de lo que se entiende por la palabra Estado, dado que antiguamente no existía dicho término, porque --a través del tiempo ha ido recibiendo diversos nombres; es has-ta la época renacentista cuando se usa por primera vez la pala-bra Estado, también hablaremos de los elementos que integran al Estado tales como el pueblo, territorio y poder; sus formas de gobierno que son: La monarquía, la república y la democracia,- así como sus funciones y los fines que se propone.

El segundo capítulo, se refiere al Orden Público, dado que dicha figura tiene tantas aplicaciones en la vida social, se tratará de dar algunos antecedentes sobre este punto, analizaremos sus elementos característicos desde el punto de vista - Económico, Político, Moral, Estético, así como los elementos positivo y negativo que nos llevan a preservar dicho Orden, los cuales, son los Servicios Públicos y el Régimen de Policía y -- por último hablaremos de sus finalidades como son la prevención y el restablecimiento de la paz social.

El tercer capítulo, lo dedicaremos a la regulación jurídica de el Orden Público, analizando de una manera breve algunos de los artículos que tienen como finalidad la conservación de la tranquilidad pública, la seguridad pública, la salud pública, la planeación demográfica, la educación y la alimentación, ya que la satisfacción de estos fenómenos de alguna manera sirve para que exista un orden en la sociedad.



## CAPITULO I

### 1.- CONCEPTUALIZACION.

#### 1.1.- ESTADO.

El concepto de Estado resulta sin lugar a dudas una tarea difícil de precisar, dado los múltiples usos que se le han dado a este vocablo y sobretodo que las Instituciones Políticas y Sociales se transforman en cada momento, independientemente de la situación geográfica en que se encuentren; se presentan una serie de factores que lo hacen diferente al modelo que hasta hace algunos años parecía ser inmutable.

" El concepto de Estado ha existido desde los tiempos más remotos de la evolución humana. Y ha ido recibiendo en el transcurso del tiempo, diversos nombres que nos dan a entender las variadas formas que ha adoptado en su desarrollo múltiple y complejo" (1).

Esto ha dado lugar a que se le diera una imagen diversa y a veces contradictoria de lo que se entiende realmente como Estado. Por lo que se distinguen dos épocas: La primera, cuando existían esas formas políticas en proceso de desarrollo, con sus características diferentes, pero que no se empleaba la pala

(1).- GONZÁLEZ URIBE HECTOR, "TEORIA POLITICA", 4a. Ed. Editorial Porrúa, México, 1982 Pág. 143.

bra Estado y la segunda, a partir de la época en que existen -- formas políticas definidas que emplearon la palabra Estado y -- que representa el concepto de una época formado, por la organización que estudiaremos posteriormente.

En cuanto a las formas políticas en proceso de desarrollo, algunas organizaciones antiguas nombraron al Estado de diferentes formas:

Los Griegos "LLamaron al Estado Polis; originalmente es la aldea fortificada; más tarde la Ciudad edificada, en torno a, esta aldea llega a formar el Estado, o al menos en núcleo de una comunidad estática, cuya magnitud territorial era análoga a la de un cantón suizo" (Busolt Die giechischen Staats-und Rechtsaltertaumer, H.B. d. Dias Altertumswissenschaft, 2a. Ed., 1982, Pág. 25) (2).

Pensaban los griegos que el Estado de su época era un Estado formado e inmutable que iba a ser el Estado del Futuro, - que había llegado a la perfección.

En esta época puede hablarse de una incondicional subordinación del individuo Estado.

---

(2) Véase GEORGE JELLINEK. "TEORIA GENERAL DEL ESTADO". Tr. - Fernando de los Ríos, 2a. Ed., Buenos Aires, Albatros, pág. 224.

El carácter primitivo de las relaciones internacionales, el desamparo político en que se hallaban los vencidos, llevaba consigo la existencia de la polis y el que cada vez fuesen haciéndose más estrechos los lazos de los individuos entre sí. Por eso puede explicarse el por qué de unirse y obligarse el -- ciudadano.

--  
El elemento territorial del Estado no fue reconocido por los griegos en toda significación.

#### LOS ROMANOS.

Según la concepción romana se identifica con la comunidad de ciudad de ciudadanos es decir, es civitas lo que equivale afirmar que es la comunidad de ciudadanos o res pública, - la comunidad del pueblo.

A los romanos les falta una clara conciencia jurídica de una esfera política de libertad sí bien existen razgos muy - manifiestos que prueban cómo para ellos el propio poder del legislador tenía límites en relación con el individuo.

#### EDAD MEDIA.

Se caracteriza por la pluralidad de poderes y la jerarquización de los poderes políticos, uno de los poderes que - tuvo pretensión de universalidad, la iglesia quien tenía el -- supremo poder espiritual y los Reyes, el supremo poder temporal,

existían poderes locales, también eran plurales en el feudalismo que eran antiguos funcionarios, habían transformado en patrimonio personal los territorios que le habían dado en administración.

En esta época no existió el Estado en sentido de unidad de dominación, independiente tanto en lo exterior e interior, que actuara de modo continuo con medios de poder propios y claramente delimitada en lo personal y territorial.

#### EPOCA MODERNA.

Nace gracias a un largo proceso que se fragua en los últimos siglos de la Edad Media. Este proceso se agrupa en dos:

1o.- Proceso de independencia, los llamados poderes universales del medievo: la iglesia y el imperio.

2o.- Proceso de centralización frente a la pluralidad de poderes internos, estos procesos combinados van a terminar -- con la poliarquía medieval.

" En esta época es cuando comienza a usarse por primera vez la palabra Estado, como hoy lo conocemos, apareció entre las primeras frases de un opúsculo intitulado el príncipe (1513) escrito por el político Nicolas Maquiavelo. El autor se propuso a investigar cuál es la esencia de los principados de cuántas clases los hay, cómo se adquieren, cómo se mantienen y por

qué se pierden" (3).

#### SIGNIFICADO DE LA PALABRA.

Estado proviene del latín Status, de Stare, Estar, o sea lo contrario de ser. Los romanos emplearon status res Romanae en forma general, o en todo caso, como constitución, pero - no sabían su significado actual.

La palabra Estado en su significación etimológica fue empleada para expresar un estado de convivencia en un determinado momento con la ordenación de la misma, y de una manera general, el Estado sirvió para designar a la autoridad soberana, que se ejerce sobre una población y territorio determinado.

#### CONCEPTO.

Existen múltiples acepciones del término Estado, así encontramos que Estado definido por el Diccionario de Pina " Es la sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica; la realización de totalidad de los fines humanos" (4).

Eduardo Meyer, concibe al estado "no como el que nace con el hombre sino incluso como a aquel grupo social que corresponde a la horda animal y que por su origen, es más antiguo que

(3) GONZALEZ URIBE HECTOR Ob. Cit. Pág. 147.

(4) DEPIÑA VARA RAFAEL DICCIONARIO DE DERECHO. Edición 14 Ed. - Porrua, 1986 Pág. 258.

el género humano, cuyo desarrollo cabalmente, sólo se hace posible en él y por él" (5).

En un sentido amplio el Estado es cualquier unidad social organizada políticamente.

En sentido estricto es aquella forma social dotada de poder de dominación y formada por un conjunto de hombres asentados en un territorio determinado.

Actualmente el Estado es la sociedad políticamente más elevada y perfecta que se encuentra en un territorio y cuyos caracteres esenciales son, la soberanía e independencia y la conservación del orden social mediante la declaración y aplicación del derecho.

#### CONCEPTO SOCIAL Y CONCEPTO JURIDICO DEL ESTADO.

Jellinek nos dice que el Estado tiene elementos objetivos que, por un lado se presentan como una suma de relaciones sociales traducidas en actividades entre hombres y por otro lado, se encuentran las relaciones de voluntad que se dan entre la gran variedad de hombres que existen dentro del Estado, dentro de los cuales, aparecen los que ordenan y los ordenados.

---

(5) Véase HELLER HERMAN. "TEORIA DEL ESTADO". México Fondo de Cultura Económica, 1974, Pág. 141.

Estas son las relaciones de voluntad que se dan entre los que ordenan y los que obedecen, relaciones que están sujetas a cambios constantes. Estos elementos están relacionados entre sí mediante la reducción a unidades, las cuales dan la unificación de las relaciones de voluntad "se puede determinar desde este punto de vista el concepto social del Estado, como la unidad de asociación dotada originariamente de un poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio" (6).

El concepto social de Estado tiene que estar siempre ligado al concepto jurídico, ya que el Estado ha de estar sometido al Derecho, con lo que éste será sujeto a derechos y obligaciones. El aspecto jurídico del Estado es importante porque -- permite integrar a la Institución Estatal en un todo.

Este concepto, que ve al Estado de una manera corporativa es meramente jurídico y expresa en forma indudable cómo en el Estado se presentan una serie de relaciones jurídicas, como la unidad de asociación y un enlace con el orden jurídico, por lo que Jellinek sostiene que: "El Estado jurídicamente, es la corporación formada por un pueblo dotado de un poder de mando - originario y asentado en un territorio determinado" (7).

---

(6) JELLINEK GEORGE, "TEORIA GENERAL DEL ESTADO" 8.ª Edic. - Edit. Albatros 1981, Buenos Aires Argentina, Pág. 32.

(7) JELLINEK GEORGE, Ob. Cit. Pág. 147.

## CONCEPTO POLITICO DE ESTADO.

Sánchez Agesta afirma que el Estado "es una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios, definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad". (8)

Coincidiendo con la teoría de Jellinek, aceptamos que el Estado es un orden jurídico de convivencia, en un territorio determinado; una forma de asociación superior y perfecta a todas las demás formas de asociación, pues supone la exclusividad del poder coactivo de tal manera que para llegar a un concepto de lo que es el Estado debe tomarse muy en cuenta tanto los factores jurídicos como los sociales.

### 1.2 ELEMENTOS DEL ESTADO.

Al referirnos a elementos debemos aludir a aquellos - datos que integran al Estado sin los cuales no sería posible -- concebirse la existencia del mismo.

El Estado es una cosa corpórea que ocupa un determinado espacio; está compuesto de tres elementos principalmente: Pueblo, Territorio y Poder.

---

(8) GONZALEZ URIBE HECTOR, Ob. Cit. Pág. 148.



## PUEBLO

Se puede definir al pueblo diciendo que es el grupo humano de hombres, seres racionales que están dotados de vida y que tienen fines específicos. Al pueblo también se le considera como el ámbito personal, de validez de la norma jurídica.

Pueblo significa "La vinculación, el entrelazar a los hombres, o mejor a los actos humanos unos con otros y es un entrelazar de acciones y omisiones humanas, en el mismo sentido - que es vinculación de los hombres a la conducta debida; entrelazar a los hombres en tanto que les marca obligaciones, en todo caso realiza su función específicamente normativa". (9)

Así podemos mencionar a la patria que es un lazo emotivo que identifica a un ser humano como a un grupo asentado sobre un territorio. La patria lo es todo, es la síntesis de los más nobles sentimientos de un ser humano.

El pueblo comprende solo a aquellos individuos que -- están sujetos a la potestad del Estado, ya sea por el vínculo de la ciudadanía o la nacionalidad y que viven tanto en su territorio como en el extranjero. No forman parte del pueblo los extranjeros y los que no mantienen la relación jurídica entre individuo y Estado.

El pueblo aparece estrechamente relacionado con la -- población entendiéndose por ésta al conjunto de seres humanos -- que habitan en un territorio determinado sin distinción de sexo, edad, condición política, nacionales o extranjeros. Todo este conjunto de seres humanos con costumbres, lenguas, con vida y -- conciencias comunes y ubicadas en un territorio determinado, -- forman una Nación, entendiéndose por esta, el conjunto de -- hombres que forman un Estado y que son la sustancia humana del

---

(9) HANS KELSEN, TEORÍA GENERAL DEL ESTADO, Edit. Nacional, México 1951, pag. 177.

mismo, individualmente estas personas llevan el nombre de nacionales o ciudadanos, consecuentemente podemos indicar que la Nacionalidad "es un conjunto de características que afectan un -- grupo de individuos haciéndolos afines y por ello la nacionalidad aproxima a los individuos que tienen esas características -- afines y los distingue de los grupos extranjeros que tienen --- otros signos peculiares". (10)

De lo anteriormente comentado, podemos decir que el - pueblo es un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado; comprende aquella parte de la población que tiene Derechos Civiles y Políticos plenos, en cambio - población es un concepto cuantitativo, aritmético, estadístico con el que expresamos el total de seres humanos que habitan en el territorio de un Estado.

Para que el pueblo constituya un elemento del Estado debe permanecer en su sede, de no ser así, no aseguraría respecto a los demás pueblos, no podría mantener el orden interno, ni aprovechar las riquezas de la tierra ni organizar los servicios colectivos.

Podemos concluir diciendo que el pueblo estipula el - Derecho Positivo al crearlo por medio de sus representantes dándole forma al principio jurídico. Este surge siempre de una -- estipulación. El pueblo de esta manera queda obligado moral y materialmente a cumplirlo para que sus individuos puedan convivir armoniosamente.

---

(10) FRANCISCO PORRUA PEREZ, "TEORIA DEL ESTADO" MEXICO 1954  
Edit. Porrúa, pág. 155.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 30 establece que:

La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

I.- Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;

II.- Los que nazcan en el extranjero de padres mexicanos; de padre mexicano o de madre mexicana.

III.- Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.

B) Son mexicanos por naturalización:

I.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, y

II.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tenga o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

#### TERRITORIO

Para que el Estado pueda ejercer las funciones que le corresponden, de los servicios que presta y de su competencia - para regularizar, coordinar y controlar la acción administrativa es necesario que exista un espacio determinado llamado territorio.

El término territorio etimológicamente proviene de -- terra patrum, la tierra de los padres. En una acepción más general es el ámbito espacial que se presenta como medio necesario para la ampliación de toda actividad humana.

En un sentido amplio territorio es el subsuelo, el -- espacio aéreo o lo que va más allá de la atmosfera terrestre.

Kelsen, nos indica que territorio del Estado "es el espacio dentro del cual los actos de este y especialmente los coercitivos se permite que se realicen, el espacio dentro del cual es Estado, es decir sus órganos están autorizados por el Derecho internacional, para ejecutar las ordenes jurídico nacionales. " (11)

Esto quiere decir que ese orden jurídico es limitado y que las medidas coactivas, las sancionadas establecidas por ese orden tienen que ser aplicables únicamente en ese territorio y ejecutarse dentro de él.

El territorio tiene dos funciones: una función negativa, en cuanto que señala en virtud de unas líneas divisorias llamadas fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un dique a la actividad de los estados extranjeros dentro del territorio nacional, para que haya seguridad jurídica y paz en las relaciones entre los Estados, y la función positiva en cuanto señala el dominio o zona prohibida para los Estados.

Influye en la vida económica, social y política de un Estado la forma del suelo, la estructura horizontal o vertical del territorio, la primera facilita u obstaculiza las comunicaciones estratégicas económicas o de otra naturaleza y la segunda es de importancia por sus consecuencias climáticas.

Por lo que se refiere al territorio nacional es aquella porción de la superficie terrestre ubicada en el continente Americano, con frontera norte y sur y en la que el Estado Mexicano ejerce en forma exclusiva su soberanía.

---

(11) HANS KELSEN "TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO" MEXICO 1988, Edit. UNAM, 2a. Edición, pag. 248.

La Constitución Mexicana nos precisa lo que comprende el territorio nacional en su artículo 42 que establece:

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;
- 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.

#### PODER

Cualquier sistema político que domine la vida del Estado, aparece como su mejor forma de expresión la autoridad, poder político, o poder del Estado que va a organizar la vida política.

En su acepción general el Poder se refiere al dominio, imperio, facultad y jurisdicción que se tiene para mandar o ejecutar una cosa.

Para Hobbes el Poder "consiste en los medios presentes para obtener algún bien futuro o aparente". (12)

---

(12) ANDRADE SANCHEZ EDUARDO.- INTRODUCCION A LA CIENCIA POLITICA, Méx. Edit. Harla 1983, pág. 48.

La autoridad es el derecho a dirigir y a mandar a ser escuchado y obedecido por los demás.

Mandar es una consecuencia del poder: manda el superior al inferior, le impone su voluntad que puede ser la propia o la voluntad social.

Llamaremos autoridad al derecho a dirigir y mandar a ser escuchado y obedecido y llamaremos poder a la fuerza por medio de la cual puede obligarse a los demás a escuchar y obedecer.

Hauriou dice que el poder político "es una libre energía que gracias a su superioridad asume la empresa del gobierno de un grupo humano por la creación continua del orden y del Derecho". (13)

Ahora bien para que el poder del Estado sea legítimo y eficaz debe apoyarse en el poder social, en las fuerzas reales del poder de una comunidad y en el poder jurídico, es decir la capacidad que tiene un individuo humano de adherirse espontáneamente al orden, para Max Weber, poder social "es la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social aún contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad." (14)

Hauriou señala que: Poder de Derecho "es aquel cuyos elementos internos están de tal manera dispuestos que subordinarse al poder de dominación a la autoridad y a la competencia, resulta el poder dueño de sí mismo y pueda así consagrarse a su función." (15)

---

(13) Véase GONZALEZ URIBE HECTOR Ob. cit. pág. 360

(14) WEBER MAX, ECONOMIA Y SOCIEDAD, Versión Española. JOSE ME DINA ECHAVARRIA, Tomo I F c/e pág. 553.

(15) GONZALEZ URIBE HECTOR, Ob. cit. pág. 362.

La soberanía como característica de poder del Estado, significa que el Estado es un orden supremo que no tiene sobre sí ningún orden superior, puesto que la validez del orden estatal no deriva de ninguna norma supraestatal.

La soberanía en el Estado democrático reside originalmente en el pueblo, siendo la única fuente de la cual emanan todos los poderes del Estado.

La soberanía de un pueblo se manifiesta en el derecho de darse leyes, emitir decisiones administrativas y sentencias, para los casos controvertidos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que: El Poder Federal Mexicano es la suprema entidad en quien se deposita el ejercicio de las facultades del Estado mexicano, el artículo 49 de la Constitución así lo expresa: El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Y el artículo 39 señala que la soberanía nacional reside esencial 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.

Finalizando con los elementos del Estado podemos decir que pueblo, territorio y poder, son de suma importancia para la convivencia pacífica de un Estado, tanto en lo interior como en lo exterior, ya que estos elementos se encuentran estrechamente relacionados entre sí, y la falta de uno de ellos haría imposible la existencia del Estado como actualmente se conoce.

### 1.3.- FORMAS DE GOBIERNO

La forma son las categorías filosóficas que sirven para poner de manifiesto las fuentes internas de la unidad, de la integridad y del desarrollo de los objetos materiales. (16)

El Estado como hemos señalado anteriormente desde un punto de vista formal, es un orden jurídico; es decir, la concreción de una constitución que está en su base.

Por otra parte se puede definir al gobierno como la acción por la que un conjunto de órganos que tienen a su cargo el ejercicio del poder público, impone una línea de conducta, un precepto a individuos humanos llamados Gobernados ya sean nacionales o extranjeros.

Bajo este orden de ideas el Estado debe buscar una solución al problema de clasificar su gobierno, es decir atendiendo tanto su procedimiento de creación como a su organización.

En la antigüedad y por mucho tiempo desde Aristóteles la doctrina ha distinguido tres formas de gobierno:

La Monarquía, según si el poder supremo esté en manos de una sola persona.

La Aristocracia, según si el poder supremo recae en una minoría selecta.

La Democracia, según si el poder supremo recae en multitud o mayoría de ciudadanos.

---

(16) SERRA ROJAS ANDRÉS "CIENCIA POLITICA", 6a. Ed. Año 1981.- Editorial Porrúa, pág. 475.



Este tipo de formas de gobierno son las llamadas por Aristóteles, las formas puras de gobierno, se caracterizan por que todas buscan el bien común.

Por el contrario Aristóteles llama formas impuras de gobierno a a aquellas que siendo puras, desvirtúan sus fines sirviendo a intereses personales olvidando por completo su misión, haciendo del poder público un instrumento de sus intereses -- egoístas éstas son:

La tiranía: la degeneración de la Monarquía.

Oligarquía: forma corrompida de la Aristocracia.

Demagogía: degeneración de la Democracia.

Esta clasificación tripartita ha sido desde entonces aceptada por todos los pensadores y filósofos de la política, - perdurando su influencia hasta nuestros días aunque con algunas modificaciones.

Nosotros llamaremos formas de gobierno a la organización que puede adoptar un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar relacionados estos órganos entre sí, en consecuencia no --- existe discrepancia en que una forma de Estado adopte diversas - formas de gobierno y viceversa.

#### MONARQUÍA, REPÚBLICA Y DEMOCRACIA.

Monarquía aparece como el gobierno de un sólo individuo que se llama monarca, reina o rey. Esta forma de gobierno es hereditaria, tradicional, conservadora y de clases privilegiadas.

Tradicionalmente las monarquías se apoyan en la divinidad para justificarse y asegurar su estabilidad, sin embargo,

las monarquías actuales parecen buscar un consenso o apoyo popular.

Las monarquías comenzaron a ser absolutas donde se -- trataba de obtener independencia frente a la autoridad del Papa o a la del Emperador Romano Germánico, cuyo único titular era -- el monarca quien elaboraba las leyes y se encontraba por encima de ellas. Posteriormente se transformaron definitivamente en constitucionales.

En esto el rey está sometido a la constitución del -- país como ley fundamental frente a la cual no puede prevalecer ninguna voluntad real. En la actualidad muy pocos países como Inglaterra, que sería el caso típico, conservan esta forma de -- gobierno.

#### REPÚBLICA.

Se dice que un gobierno es republicano porque la jefatura del Estado no es vitalicia, ni se otorga por nacimiento, si no se basa en la voluntad popular para renovarla en un período -- de 4, 6 o 7 años y suele tener el nombre de presidente de la república y gobierna con un gabinete de ministros o secretarios de Estado y los remueve libremente sin tener que dar cuenta de ello.

La República es una forma de gobierno genuinamente popular, ya que permite la participación del cuerpo electivo tanto en su constitución y legitimidad, como en la permanencia de sus órganos directivos, el ejercicio del poder es limitado, manteniéndose un régimen de responsabilidades políticas que con frecuencia excluye al presidente de la república.

las monarquías actuales parecen buscar un consenso o apoyo popular.

Las monarquías comenzaron a ser absolutas donde se -- trataba de obtener independencia frente a la autoridad del Papa o a la del Emperador Romano Germánico, cuyo único titular era -- el monarca quien elaboraba las leyes y se encontraba por encima de ellas. Posteriormente se transformaron definitivamente en constitucionales.

En esto el rey está sometido a la constitución del -- país como ley fundamental frente a la cual no puede prevalecer ninguna voluntad real. En la actualidad muy pocos países como Inglaterra, que sería el caso típico, conservan esta forma de -- gobierno.

#### REPÚBLICA.

Se dice que un gobierno es republicano porque la jefatura del Estado no es vitalicia, ni se otorga por nacimiento, si no se basa en la voluntad popular para renovarla en un período -- de 4, 6 o 7 años y suele tener el nombre de presidente de la república y gobierna con un gabinete de ministros o secretarios de Estado y los remueve libremente sin tener que dar cuenta de ello.

La República es una forma de gobierno genuinamente popular, ya que permite la participación del cuerpo electivo tanto en su constitución y legitimidad, como en la permanencia de sus órganos directivos, el ejercicio del poder es limitado, manteniéndose un régimen de responsabilidades políticas que con frecuencia excluye al presidente de la república.

## DEMOCRACIA.

El término democracia proviene del griego demos pueblo y kratos poder, es decir, significa el gobierno del pueblo, la -- constitucionalidad de la democracia es el camino más firme de la vida política de una nación.

" La democracia es una forma de gobierno o modo de vida social, en que el pueblo dispone de los medios idóneos y eficaces para determinar su destino, la integración de sus órganos fundamento para expresar la orientación ideológica y sustentación de sus instituciones". (16)

La democracia es la única forma de comunidad política que reúne las condiciones necesarias para cumplir con la verdadera finalidad para la que ha sido creado el Estado. Ninguna otra forma de gobierno es más humana hasta el grado de poderse hablar como lo hemos hecho, de una vocación democrática y más justa - que la democracia.

Los sistemas característicos democráticos que el mundo ha conocido, fueron evolucionando gracias a un proceso en el cual los instrumentos de gobierno eran puestos gradualmente bajo el control del cuerpo de ciudadanos en su conjunto. Nos hemos podido percatar que la democracia halló su oportunidad de poderse -- presentar como tal, entre los pueblos de culturas más avanzadas sin pretender afirmar que sólo los países culturalmente avanzados son los que tienen alguna democracia.

Hasta la fecha la democracia es considerada la auténtica o suelta selección de los gobernantes, por el voto de las -- mayorías que forman el cuerpo electoral, de esta manera el pueblo es el origen, el sosten y justificación del poder público.

---

(16) SERRA ROSAS ANDRES "Ob.cit. pág. 491.

Por todo lo dicho anteriormente, cabe considerar a la democracia como la única forma de comunidad política que reúne las condiciones necesarias para cumplir con la verdadera finalidad para la que ha sido creado el Estado. Cualquier forma de gobierno es legítima en tanto realice el bien político y tenga de su parte el consentimiento popular, pero ninguna forma de política de gobierno es más humana e igualitaria que la democracia.

#### DIFERENCIA ENTRE FORMAS DE GOBIERNO Y FORMAS DE ESTADO.

La forma de Estado es el resultado de una técnica -- constitucional, se refieren a la estructura o contorno de la -- organización política, es decir a la consideración total y unitaria de las instituciones políticas.

Ahora bien, si nos referimos a las formas de Estado, estaremos haciendo alusión al Estado visto como un todo, con -- los elementos que lo componen y si hablamos de formas de gobierno, encontramos que hacen referencia a los modos como están -- constituidos los órganos del Estado, por lo que, mientras las -- formas de Estado analizan a éste de una manera general, la forma de gobierno nos da una visión de la organización estatal.

Por otra parte, la forma de Estado también se puede -- definir con base en la ciencia política moderna, atendiendo al sistema social que domina la vida pública de una nación.

#### 1.4.- FUNCIONES DEL ESTADO.

Etimológicamente, la palabra función proviene de "Fun gere" que significa hacer, cumplir, ejercitar, y que a su vez -- deriva de "Finire", por lo que desde el punto de vista jurídico

significa toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera pública y privada. Este concepto se refiere a la forma de la actividad del Estado. Estas funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones, las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga -- contenido diferente pues todas pueden servir para realizar una misma atribución.

#### ATRIBUCION Y FUNCION.

El concepto de atribución comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer. El concepto de función constituye la forma de ejercicio de las atribuciones.

#### LA DIVISION DE PODERES.

Locke y Montesquieu formaron la teoría moderna de la separación de poderes.

Para Locke tres son los poderes el Legislativo, que -- dicta las normas generales; el Ejecutivo que las realiza mediante la ejecución y el Federativo que es el encargado de los asuntos exteriores y de la seguridad.

Posteriormente Montesquieu distinguió la función jurisdiccional de la función ejecutiva, no obstante que ambas consisten en la aplicación de leyes, reunió en un solo grupo de funciones las referidas a las relaciones exteriores (que en Locke integran el Poder Federativo) y las que miran a la seguridad interior (que constituían el Poder Ejecutivo de Locke) respetando -- la función Legislativa de Locke. Después de distinguir las tres clases de funciones, las confirió a otros tantos órganos con la -

finalidad de impedir el abuso del poder y así surgió la división tripartita en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial tal y como lo consagra nuestra constitución en la actualidad en el artículo 49 estableciendo que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

#### FUNCION LEGISLATIVA.

Legislación es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado forman y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general a las que se dá el nombre específico de Leyes. (17)

En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben en primer término, estructurar al Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí.

La función legislativa es una actividad creadora del Derecho objetivo del Estado, su finalidad es expedir las normas que regulen la conducta del individuo y la organización social y política mediante un método o proceso para legislar llamado - proceso Legislativo.

El Poder Legislativo, se encuentra limitado ya que -- está sujeto a las normas constitucionales que tienen una jerarquía superior a las normas que el mismo puede elaborar. Además se encuentra limitado en consideraciones políticas. La opinión pública; en cuanto al contenido de las normas también encuentra sus limitaciones.

---

(17) GARCIA MAYNES EDUARDO.- "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO".- Ed. 13, Editorial Porrúa, Año 1979.- pág. 2.

## ORGANIZACION DEL PODER LEGISLATIVO EN MEXICO

"El artículo 50 de la Constitución, establece que; el Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

## FUNCION ADMINISTRATIVA.

La Administración, se define como aquella actividad -- del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo, especialmente los fines de poder y cultura. (18)

La función Administrativa es la actividad del Estado - concretamente del Poder Ejecutivo, dirigida a la aplicación de - los servicios públicos. Es decir, la función administrativa comprende dos esferas: la Jurídica y la económica, dentro de la primera se resume todo lo referente a la conservación del orden público: policía de seguridad, de higiene, de costumbres. En la segunda esfera comprende a toda la actividad relativa a la prestación y conservación de los servicios públicos.

La función Administrativa tiene a su cargo el concretar la Ley, el particularizarla para que de este modo, se cumpla la voluntad del Legislador o se realicen los fines del Estado.

"El artículo 80 Constitucional establece que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, se deposita en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

---

(18) KALSEN HANS Ob. Cit. pág. 309.



## FUNCION JURISDICCIONAL.

Todo Estado debe tener una función en caminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa a aplicar en los casos particulares.

La expresión jurisdiccional viene del latín "jurisdictio" que significa decir el Derecho.

Jurisdicción es la actividad del Estado encaminada a la actuación del Derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto.

La función Jurisdiccional está organizada para dar protección al Derecho para evitar la anarquía social que se produciría si cada quien se hiciera justicia, por su propia mano, -- para mantener el orden jurídico y para dar estabilidad a las situaciones de Derecho. Resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las Leyes.

El artículo 94 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece que el ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en Materia de Amparos y Unitarios en Materia de Apelación y Juzgados de Distrito.

### 1.5.-LOS FINES DEL ESTADO

Fin es la finalidad del Estado, en efecto la que da -- unidad a gobernantes y gobernados. Es la idea objetiva de un -- bien superior que no pueden realizar las comunidades menores, -- la que aglutina las voluntades de los miembros de la sociedad -- para constituirse en Estado y es ella la que determina la compe-

tencia de sus órganos y la orientación decisiva de todas las -- funciones.

Con la palabra fin aludimos a terminación límite acabamiento de una cosa. Una institución política sin fines es algo inconcebible e inútil.

En el transcurso de la historia las ideas acerca de -- los fines de Estado se dividieron en dos, la primera que no asignó ningún fin al Estado o simplemente como un fin en proyección; la segunda que en forma lenta, pero creciente aceptó que la única justificación del Estado, se encuentra en los fines que realiza en servicios de la comunidad que constituyen un proceso -- histórico de integración.

#### BIEN COMUN Y BIEN PUBLICO.

El Estado persigue un bien común, un bien que beneficie por entero a todos los que lo componen, según se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público, que forma la base de la estructura y de la acción del Estado.

#### BIEN COMUN.

La idea del Bien común implica dos elementos generales:

- 1.- El bien es decir todos los medios materiales e inmateriales susceptibles de satisfacer necesidades.
- 2.- Común es decir, que la finalidad perseguida se extiende a toda la comunidad, sin que ninguna persona deba ser excluida de ella.

La idea de bien común emana de la misma comunidad y se instituye para su beneficio, expresando una misión propia - por la cual existe.

#### BIEN PUBLICO.

El Bien Público es el que concierne a la masa de todas los individuos y de todos los grupos, no solo comprende a las generaciones presentes sino también a las venideras.

#### ELEMENTOS FORMALES DEL BIEN PUBLICO.

1).- El Orden y la Paz.

El orden supone la justicia, es decir, los derechos de cada uno definidos por el juez y la ley.

El Estado tratará de obtener el orden y la paz interiores y de la armónica convivencia con los otros Estados que existan, tratará igualmente de obtener el orden y la paz internacionales.

2).- Necesidad de Coordinación.

El Estado debe intervenir coordinando la actividad de los particulares de manera que la misma se verifique en forma armónica.

3).- Necesidad de ayuda de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas.

En muchas ocasiones las particulares por si solos no pueden realizar ciertas funciones de interés general, ya sean económicos o culturales, de beneficencia, para ello los particulares necesitan del concurso del Estado, esta ayuda es indispensable.

## CAPITULO II

### EL ORDEN PUBLICO

El concepto de orden, tiene tantas aplicaciones. Desde los fenómenos naturales sociales económicos, etc.

Por lo tanto, es un concepto que puede aplicarse no solo al hombre sino a los animales y a las cosas. Unas veces - en sentido físico otras para aplicarlas en las ideas morales o jurídicas.

En las conversaciones diarias en los muchos medios de comunicación nos enteramos del comportamiento del hombre tanto público como privado, que su comportamiento está fuera de orden, que su conducta escandalosa lo lleva a una vida contraria a las exigencias de sus funciones que desarrolla y que están supeditadas a una norma jurídica. El obligado a observar una conducta del orden ya sea público o privado está cumpliendo con un orden jurídico que la misma sociedad ha aceptado.

"Los antecedentes del orden se remonta al Derecho Romano, quienes empleaban el término orden, cuando designaban no únicamente las reglas de las actividades humanas, sino también el orden indefectible necesario de los fenómenos naturales que deben existir" (19)

"El orden público como concepto jurídico tiene su origen en el Derecho Romano. En un pasaje PAVIANO sostiene *ius publicum privatorum pactis mutari non potest* (D.2,14,38). En otro Ulpiano declara: "*privatorum convenio iuri publico non derogat* (D.50.17,4<sup>o</sup>.1)" (20)

(19) GARCIA MAYNES EDUARDO "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO" Editorial Porrúa, Edi. 13 México, Año 1979, pag. 5.

(20) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS 1-0 3a.Ed. Editorial Porrúa Méx. 1989 UNAM.

En cuanto a la interpretación de tales principios han existido diversas tendencias:

La de Jen Etienne Marie Portalis quien al redactar - el Código de Napoleón comenta las disposiciones que el Derecho Romano contiene contempladas desde un punto de vista del Derecho privado, asimila la idea de orden público al Derecho público señalando lo siguiente:

"Se pretende que el *ius publicum* no es lo que nosotros llamamos el Derecho público o el orden público. El Derecho público -dicen- es el que se establece públicamente, *public stabilitum*, y que, en consecuencia, toda convención contraria a las leyes es nula, sin hacer distinción de leyes que puedan interesar o no al orden público. Es necesario convenir que el autor de estas objeciones no habla de traducción más que para reprochar, que se ha traducido mal, pues, ¿cómo sabe el que nosotros hemos querido traducir los textos con los cuales nos comparamos? Es indiferente -agrega Portalis- saber si en el concepto de las leyes romanas, las palabras *ius publicum* significan algunas veces las leyes escritas y solamente publicadas por oposición a los simples usos y a las simples costumbres, que no se establecen con la misma solemnidad. Pero, lo que se trata de saber es si las palabras *ius publicum* que son empleadas muy comúnmente para expresar lo que entendemos por orden público -- por convenciones privadas: *ius publicum privatorum pactis mutari non potest*, pues he ahí cómo es concebido el extracto de la ley 31 en el digesto de *Pactis: Contra tenorem legis -- privatam utilitatem ontinentis pascisci licet* es permitido contratar contra el temor de una ley que no toca más que a la utilidad privada de los hombres. Así el Derecho público es el que interesa más directamente a la sociedad -- que a los particulares, y el Derecho privado el que interesa más directamente a los particulares que a la sociedad. Se anulan las convenciones contrarias al Derecho público pero no se anulan las convenciones contrarias a -- las leyes que no se refieren más que al Derecho privado o a los intereses particulares. -

He aquí la máxima de todos los tiempos". (21)

Por otro lado Friedrich Carl Von Savigny expresa que el orden público no se refiere al Derecho público en oposición al Derecho privado, hace una clasificación señalando:

"Unas (normas jurídicas) mandan de manera necesaria e invariable, sin dejar lugar a la voluntad individual. A tales normas las llamó absolutas e imperativas: su carácter necesario puede derivarse de la estructura del Derecho, de los intereses políticos o en última instancia, de la moral. Otras (normas jurídicas), por el contrario dejan campo libre a la voluntad individual... A dichas normas las llamó "Derecho Supletorio". (22)

Esta opinión es la que señalan los textos romanos. Para referirse al Derecho necesario e invariable: estas normas comprenden no solo al Estado sino también derechos de los particulares. Es la división entre Derecho invariable y necesario, de orden público no solo se refiere al Derecho legislado, sino se aplica al Derecho consuetudinario.

De las tendencias comentadas con anterioridad podemos percatarnos al orden público que la que más se asemeja en la actualidad es la doctrina de Portalis ya que como menciona que no existe una diferencia perfectamente clara y precisa entre Derecho público y Derecho privado.

Para este autor todo Derecho es público, nosotros coincidimos en que debido a que nuestro Derecho se transforma constantemente provoca que vaya borrando tal diferencia entre Derecho público y Derecho privado.

---

(21) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA Tomo XXI opci-pe Buenos Aires - Argentina, pág. 67

(22) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS 1-0 3a. Edición Méx. 1989, Editorial Porrúa.

Ahora bien podemos decir que el orden público tanto en el Derecho público como en el Derecho privado es un conjunto de instituciones y reglas destinadas a mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y la moralidad de las relaciones entre particulares y cuya aplicación en las convenciones no pueden ser en principio excluidas por los contratantes.

La noción de orden público dependiendo como dependen de las ideas que dominan en una sociedad, varían considerablemente en el espacio y en el tiempo.

Diversas acepciones de orden público desde un punto de vista gramatical, orden es la disposición concertada y armoniosa de las cosas. Público lo relativo o perteneciente al pueblo.

Por lo tanto orden público es la disposición concertada y armoniosa de una Ciudad o del campo, mediante el cual se evitan perturbaciones sociales que alteren la vida cotidiana de sus habitantes.

Rosalía explica al orden público diciendo que es "la disposición o acomodación metódica de lo múltiple conforme a un plan o pauta que le asigna lugar propio" (23)

Ignacio Burgoa dice que el orden público consiste "en el arreglo, sistematización o composición de la vida social con vista a la determinación de satisfacer una necesidad colectiva, a procurar un bienestar público o impedir un mal conglomerado humano, entendiéndolo por colectividad, pueblo o conglomerado elemental población que como ingrediente sustancial forme cualquiera de las entidades político-jurídicas que concurren en la organización del Estado o sea, de la federación, de los Estados

---

(23) CARDINI OSVALDO EUGENIO "ORDEN PUBLICO ABELLEDO-PERROT Argentina 1949 pág. 11.

o de los municipios" (24)

El orden público se encuentra íntimamente ligado con el orden jurídico, orden social y justicia social siendo estos:

Orden jurídico "conjunto de sistematización de las -- normas que constituyen la totalidad del Derecho positivo vigente en un determinado país." (25)

Orden social "es el arreglo sistematizado de todas -- las fuerzas o energías que en su seno se desarrollan derivadas de elementos o factores de diversa índole que se dan dentro de la comunidad misma, por lo que toca a las sociedades organizadas jurídicamente es creado o reconocido por el Derecho positivo, bien que se integre por leyes escritas o bien que se componga de normas consuetudinarias". (26)

Justicia social es la determinación de lo que le corresponde al individuo compatible con la existencia de orden social.

Como se puede apreciar el orden público es una especie de orden social genérico. Esto se traduce en la vida sistematizada de la sociedad, en el arreglo o composición de los múltiples y diversos fenómenos que se registran dentro de la convivencia humana con miras a obtener el equilibrio de las diferentes fuerzas, actividades o poderes que en su seno se desarrollan a fin de establecer una compatibilidad entre ellos que garantice su coexistencia y respeto recíprocos. Cuando dicho orden social se procura por el Derecho sea público o privado, aquel se convierte en el objetivo último perseguido por este.

---

(24) BURGOA IGNACIO "JUICIO DE AMPARO" Editorial Porrúa, 21. -- Edición México 1984 pag. 731.

(25) DE PINA VARA RAFAEL "DICCIONARIO DE DERECHO" Editorial Porrúa, Méx. 1986, Edición 14, pág. 37

(26) BURGOA IGNACIO Ob. Cit. pág. 736



Por último podemos decir que el orden público depende de la voluntad del Estado y comprende todas las leyes necesarias para proteger al Estado de sus enemigos interiores y exteriores, los principios de la moral humana social, las buenas costumbres, los derechos primitivos inherentes a la naturaleza humana y las libertades a las cuales ni las instrucciones positivas, ningún gobierno ni los actos de la voluntad humana podrían aportar derogaciones válidas y obligatorias para esos Estados.

#### ORDEN PUBLICO NATURAL

El orden público aparece como ya lo habíamos dicho como la ausencia de desórdenes, un Estado de hecho o de Derecho -- que se mantiene incólume.

El orden puede ser espontáneo y resultar de la naturaleza de las cosas y estar incluso, substraído en su establecimiento a la voluntad del hombre, quien no ha intervenido para establecer el orden natural y que sin embargo, puede turbarlo y -- ser en cambio la propia naturaleza la que lo imponga de nueva -- cuenta.

El orden natural puede ser turbado por acontecimientos naturales como ocurre en los cataclismos, sismos, incendios e -- inundaciones y puede ser la voluntad humana o consciente necesario para establecerlo. Para algunos el orden público consciente se opone al orden natural, el segundo se subordina al primero.

De hecho el orden natural no tiene por qué considerar al hombre la medida de todas las cosas, ni el valor superior ni el último de sus fines.

En el dominio público, ciertos objetos han salido de la naturaleza, forman parte del orden público como las normas en materia económica, estética, que siendo naturales como aquellas exigencias de tipo moral o familiar, han surgido al campo del orden.

## 2.1.- ELEMENTOS CARACTERISTICOS DEL ORDEN PUBLICO.

Con la intervención del Estado en el orden público es necesario examinar aspectos que imprimen a dicha noción el sello característico de su existencia.

Constantemente se habla de un orden público económico, político moral o estético y esto sucede cuando el problema del orden público no puede prescindir de ideas económicas, políticas morales o estéticas.

### ORDEN PUBLICO ECONOMICO

En distintos momentos de nuestra historia y actualmente en nuestros días, se sacrifica la economía de un Estado, o el desenvolvimiento social en aras de una mejor vida, de un crecimiento económico, sin embargo, este sacrificio debe ser por un tiempo determinado porque lo normal es que la evolución sea progresiva en todos sus órdenes de manera que no puede desligarse la evolución social del desarrollo económico de un Estado.

El orden público económico ha dado lugar a numerosas leyes destinadas a realizar un orden nuevo, con características especiales que pretende satisfacer necesidades de la sociedad y del Estado. (27)

Nuestro sistema Constitucional Mexicano cuenta con -- una legislación amplísima en materia económica, desarrollándose el orden público con la rectoría del Estado en la que participan los sectores público, social y privado, es lo que se entiende -- por orden público económico a través de la rectoría que el Estado hace y la distribución de riqueza de los integrantes de la -- sociedad.

(27) FIGUEROA TARANGO FERNANDO. "LA NOCIÓN DEL ORDEN PUBLICO EN DERECHO ADMINISTRATIVO", Ed. IX 2a. Edición, Mex. 1966 pág. 33.

El artículo 2º establece que:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.

Además de lo anterior nuestra Constitución Mexicana - en el artículo 28 prohíbe los monopolios y se castiga severamente toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesarios que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales o comerciantes o empresarios de servicios que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o a la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y en general, lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas con perjuicio del público en general o de alguna clase social.

Las leyes fijarán las bases para que señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización -

para el mejor cuidado de sus intereses.

El artículo 131 de la Constitución Política en la segunda parte del primer párrafo señala que es facultad privativa de la federación reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos cualquiera que sea su procedencia.

Nuestra Constitución como lo indicamos anteriormente, se encuentra conectada con la materia económica, esto prueba la gran importancia que tiene el orden público económico en nuestro sistema Constitucional y en consecuencia con la sociedad en que vivimos.

#### ORDEN PUBLICO POLITICO

Es aquel que protege cierto número de reglas que definen un régimen político determinado.

Gabino Fraga expresa "que el poder político se define por la situación que guarda éste dentro del Estado, con relación a los demás poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía." (28)

En su carácter de poder político el ejecutivo realiza actos necesarios para asegurar la existencia y mantenimiento del propio Estado e impulsar y orientar su desarrollo. El acto político se caracteriza bien porque procede de un poder, con su carácter de órgano político en sus relaciones con los demás poderes o entidades estatales, bien porque por medio de él se afecta un derecho político de los ciudadanos, por ejemplo, cuando el Ejecutivo propone a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión que se convoque al Congreso a sesión extraordinaria.

(28) Véase FIGUEROA TARANGO FERNANDO. Ob. cit. pág. 36

Es indiscutible que el orden político repercute en el orden público aún suponiendo que las autoridades no tengan derecho a entrar en la política electoral partidista ya que su obligación es vigilar el desarrollo de la misma con la finalidad de evitar cualquier perturbación.

Difícilmente puede evitarse la influencia de los problemas políticos que ejercen sobre el orden público, sin embargo, pueden combatirse los actos que perturben dicho orden, no así las ideas o doctrinas que los han originado.

En nuestro Sistema Constitucional están protegidas - las ideas y doctrinas políticas como lo señalan las siguientes garantías constitucionales:

El artículo 6o. en su primera parte nos señala que -- las manifestaciones de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa.

El artículo 7o. Constitucional establece que es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la -- previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que - el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.

El artículo 8o. Constitucional en su primer párrafo - establece que los funcionarios o empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito de una manera pacífica y respetuosa.

El artículo 9o. Constitucional establece que no se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente -- con cualquier objeto ilícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del País. Ninguna reunión armada tiene derecho a deli-

berar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición, o presentar una protesta por algún acto a una autoridad.

Por lo tanto, de los preceptos constitucionales citados anteriormente se puede decir acerca del orden público, que en un principio su objeto es proteger finalidades políticas - esenciales, no se desvía, sino permanece incommovible en la línea de la doctrina jurídica, sin permitir que dicho orden se sujete a las consideraciones políticas.

#### ORDEN PUBLICO MORAL.

Es indudable que el orden público está impregnado de un mínimo de ideas morales, contra las cuales, no es fácil sublevarse, sin ocasionar un grave escándalo, dichas ideas sirven de fundamento a ese sentimiento natural que las reglas obligatorias necesitan ser obedecidas y hacer posible la realización -- del orden. El artículo 50. Constitucional consagra libertades para que el individuo se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Prohíbe el -- ejercicio de tales libertades si se ofendieren los derechos de la sociedad en el que se incluye a la decencia y a los principios morales.

El artículo 70. Constitucional mencionado anteriormente consagra la libertad de imprenta, la cual no tiene más límites que el respeto a la moral.

#### ORDEN PUBLICO ESTÉTICO

Los atentados contra lo bello pueden constituir una -- problema social susceptible de crear desordenes sino se garantiza ese patrimonio material y espiritual de la sociedad.

En nuestro Derecho Positivo Mexicano existe preocupación por asegurar el respeto de lo bello a través de numerosas disposiciones, que lo mismo tienden al embellecimiento de las ciudades que a la protección de ciertos monumentos considerados valiosos por su expresión artística.

Es frecuente la prohibición de anuncios en las azoteas de grandes edificios, no solo como medida de seguridad sino para evitar atentados contra lo bello. Es así que los poderes generales de policía conferidos a título de defensa del orden público aluden a otro argumento, rehusando utilizar única y exclusivamente la protección de la estética.

#### ORDEN PUBLICO Y LA LIBERTAD

Paul Bernard en su exposición manifiesta que "la importancia de esta noción no puede entenderse cabalmente si se reduce el interés única y exclusivamente a considerar el antagonismo entre el orden público y la libertad". (29)

Desde un punto de vista negativo, el orden público representa un obstáculo frente al ejercicio de las libertades; hay una aparente contravención entre el orden y la libertad, sin embargo, estos términos son correlativos porque no tendría sentido la libertad sin el orden o no tendría ningún valor el orden sin la libertad.

El orden público debe existir para exaltar y mantener incólume la libertad; este criterio no se detiene a considerar que autoridad y libertad deben realizarse conjuntamente una a costa de la otra y que debe de haber reciprocidad entre ambos preceptos, reciprocidad en el ejercicio y en el sacrificio tan indispensable para su coexistencia.

(29) Véase FIGUEROA TAPANGO FERNANDO, "LA NOCIÓN DEL ORDEN PÚBLICO EN DERECHO ADMINISTRATIVO", 2a. Edición México 1966, pag. 69.

El ejercicio de la libertad está condicionado por el orden de la sociedad y las limitaciones que se le imponen tienen a asegurar el bienestar colectivo, no la absoluta libertad de todos, sino la coexistencia de las libertades.

Finalmente diremos que el orden público es el ámbito donde se ejercen las libertades, el clima propicio para su ejercicio y es al mismo tiempo, el conjunto de todas las libertades.

## 2.2.- LEYES DE ORDEN PÚBLICO

Son de orden público las leyes cuando rigen cierta categoría de relaciones entre el Estado y el individuo.

Toda norma jurídica tiene una causa final y una teleología, es decir una motivación, la cual, se implica en todo el conjunto de circunstancias positivas o negativas dadas en la realidad social, que determinan la creación de la norma y la teleología se integra con los objetivos que se persiguen mediante la regulación normativa, en consecuencia, los factores determinantes de una norma jurídica y los fines perseguidos por ella, forman de manera indisolublemente lógica la causa final en la que radica si es de orden público u orden privado, consecuentemente, si la expedición de una disposición normativa reconoce como causa próxima una necesidad que experimente la sociedad humana, como elemento integrante de cualquiera de las entidades jurídico-políticas en que está organizado el Estado Mexicano, en una situación perjudicial en que aquel se encuentre, o pueda encontrarse, o un problema que lo afecte o pueda afectarlo, y si dicha expedición propende, de modo directo e inmediato a calmar tal necesidad, a remediar o prevenir la mencionada situación o a resolver o evitar el citado problema, procurando también como objetivo próximo beneficiar a la colectividad; se estará en presencia de orden público.



Por el contrario si la regulación jurídica esta determinada por motivos que solo conciernen a miembros individuales en cuanto tales, es decir, como susceptibles de considerarse in dependientemente de ésta y si dicha regulación tiende a llenar sus necesidades, a solucionar sus problemas o a tratar sus situaciones particulares, las normas que la establezcan serán de orden privado.

El legislador al dictar normas de Derecho Público, cu yo carácter y finalidad las hacen imperativas, absolutas e irre nunciabiles, da a tales leyes una preeminencia en su aplicación frente a las normas de Derecho Privado, convirtiendo a estas, - en inoperantes, cuando contraríen el orden público establecido por el legislador.

Las mismas leyes se declaran de orden público en su aplicación, sancionando con la nulidad los actos generados en - contravención a sus disposiciones.

Concluyendo, diremos que la noción de orden público - es utilizada, por la autoridad administrativa, por el juez o -- por el legislador, lo mismo si se invocan reglamentación de - - tránsito automovilístico, salubridad, seguridad o la economía - política.

### 2.3.- LA PUBLICIDAD DEL ORDEN PUBLICO

Con el objeto de determinar los límites de la publici dad del orden, examinaremos tres elementos donde se encuentra es ta:

Los lugares públicos.

Las manifestaciones públicas.

Las agrupaciones o asociaciones públicas.

## LOS LUGARES PUBLICOS.

Cuando se habla de lugares públicos nos referimos a -- aquellos que son por su destino tales como: la vía pública y -- los lugares abiertos al público.

### LA VIA PUBLICA.

Según el Reglamento de los Servicios Urbanos en el -- Distrito Federal, la vía pública es todo terreno del dominio pú-- blico y de uso común que por disposición de la autoridad admi-- nistrativa se destinare al libre tránsito, de conformidad con -- las leyes y reglamentos de planificación y cuya finalidad es -- asegurar las condiciones de creación e iluminación de los edifi-- cios que la limiten y a facilitar el acceso a los predios colin-- dantes asegurando el derecho de tránsito por tales vías.

La vía pública, constituye un campo normal para la -- aplicación del orden público, por razón de los riesgos, de los numerosos desórdenes que pueden existir, ya que el orden en la calle es necesario para la vida social y la paz. Además la calle constituye el medio de comunicación de ideas y opiniones po-- lítico sociales, no solo por la circulación de manifiestos, a -- veces subversivos, sino que propician la explosión y el entu-- siasmo de ideas que son expuestas libremente, en ocasiones con violencia.

Se puede agregar que el orden público se aplica indi-- ferentemente a las vías que forman parte del dominio público y aquellas propiedades de los particulares que por consentimiento de los propietarios estan abiertos al público.

### LUGARES ABIERTOS AL PUBLICO.

Son aquellos lugares que siendo algunas veces de pro-

piedad particular, estan abiertas al público, esto se puede manifestar en la libertad de acceso o la afectación sufrida por uso colectivo, es decir, una afectación indeterminada e indistinta.

Para que el orden se perturbe ya sea en las vías o en los lugares abiertos, es indispensable que los desordenes ahí -- provocados le amenacen directamente e inmediatamente; para evitar cualquier conflicto, las autoridades intervienen en los lugares públicos en forma permanente y con poder para hacer frente a cualquier desorden que se presente en aquellas reuniones para cuidar que se cumpla la ley.

Ahora bien, en cuanto a lo que pasa en el interior de una casa no se puede aplicar el orden público, sino, cuando lo que ocurre dentro de ella, alcanza de alguna manera a afectar a los transeuntes de la calle, rompiéndose de esta manera la línea del orden privado y quedando abierta la puerta para aplicar el orden público.

#### MANIFESTACIONES PUBLICAS.

Se entiende por manifestación pública, según Paul Bernard " La expresión colectiva y pública de una opinión" (30).

El orden público se interesa por este hecho que puede ser la fuente de graves desordenes. El ser humano es un ser colectivo, cuyas reacciones son diferentes a los de los demás individuos que lo integran, por lo que debemos tener muy en cuenta el término de manifestación, la cual, tiene dos aspectos:

- 1.- La manifestación se desarrolla en un lugar públio

(30) Véase FIGUEROA TABANGO FERNANDO. Ob. Cit., pág. 53

co, por una invitación indeterminada al público sin ninguna discriminación se vuelve público, en virtud del lugar y la calidad de miembros.

2.- Es una expresión colectiva, no es confundible con cualquier agrupamiento, sino que supone un sentimiento que une a los participantes para contribuir en una acción.

#### DIVERSOS TIPOS DE MANIFESTACIONES.

##### LAS MANIFESTACIONES CONCERTADAS

Estas obedecer a una cita previa y se apoyan en el derecho a manifestar en pleno aire y con libre opinión, basta que se de un aviso con ocho días antes a las autoridades señalando lugar y hora que se celebra.

##### MANIFESTACIONES DE HECHO

Son las reuniones accidentales de una gran concurrencia de personas en un lugar público, cuando se llegan a juntar bastantes, entran en el dominio del orden público. Ese tipo de manifestaciones generalmente son a veces tumultuosas pero no premeditadas.

##### LLAMADOS AL PUBLICO

Se pueden considerar como aquellas manifestaciones que como la sollicitación al público pueden degenerar en atentados a dicho orden.

La publicidad interesa al orden público desde el primer momento en que se pone en circulación ya sea en mantas, cartulinas, ideas con cierto carácter colectivo que interesan al orden público.

## LA PUBLICIDAD EN LAS ASOCIACIONES PUBLICAS O AGRUPIAMIENTOS.

La sociedad, la asociación y el sindicato forman parte del sector privado y se encuentran en el exterior del orden público.

En las leyes de poderes Paul Bernard menciona que: - " el individuo aislado no puede hacer nada por la defensa de sus intereses profesionales o políticos para hacerlo valer necesita agruparse y hacerse escuchar a través de una asociación, - convirtiéndose ésta en un medio necesario para el ejercicio de sus libertades" (31).

Esta creación de sociedades pueden provocar peligro en el orden público, ya que algunas agrupaciones por su empuje - amenazan con destruir al individuo imponiendo su ley a la minoría oprimida. Estos grupos que invaden al Estado y pueden alcanzar el orden social, constantemente presionan o pretenden imponer al Estado sus condiciones, muchas veces perjudiciales para el ser humano.

### 2.4.- ELEMENTOS POSITIVO Y NEGATIVO DEL ORDEN PÚBLICO.

El Estado cuenta con dos elementos fundamentales para preservar el orden público:

Uno de carácter positivo, benéfico para la sociedad - que representa la satisfacción de sus necesidades, estos son los servicios públicos.

Otro de carácter negativo, el cual limita a la sociedad en su conducta siendo el régimen de policía.

(31) Ver, FIGUEROA TARANGO FERNANDO, Ob. Cit., pág. 60

Desde un punto de vista negativo el orden público --- constituye la ausencia de trastornos o alteraciones, sin embargo, desde un punto de vista positivo el orden público exige no solo la conservación de su existencia, sino un conjunto de acciones pendientes a mantenerlo con el propósito de lograr sus objetivos.

Ante el desorden, es necesario realizar todos los esfuerzos para localizar la fuente que pueda originar la anomalía, no solo las que estén más próximas, sino aquellas que pueden -- percibirse en una amplitud mayor, remediando al efecto, esos males que pueda ocasionar cualquier desorden y estos se puedan -- solucionar a través de los servicios públicos.

#### 2.4.1.- ELEMENTO POSITIVO

##### SERVICIO PUBLICO

Los hombres vivimos cada vez más dependientes unos de otros y en ciertas actividades, es indispensable la fuerza gubernamental para satisfacer necesidades que son fundamentales, cuando existe esta necesidad de orden colectivo estamos en presencia de un servicio público para resolverla.

"Para que exista un servicio público no basta el hecho de una necesidad colectiva, es necesario que su satisfacción haya sido señalada en las leyes como deber a cargo del Estado o como facultad que este disoluciona entre sus lazos". (32)

Debido al aumento de la población surgieron nuevas necesidades en los individuos por lo que el Estado tuvo que intervenir forzosamente para satisfacer tales necesidades, ya que anteriormente estas necesidades eran satisfechas por los particulares,

(32) SERRA ROJAS ANDRES, "DERECHO ADMINISTRATIVO" Editorial Porrúa, 6a. Edición, México 1974 Tomo I pag. 78.

mismas que no eran cubiertas en su totalidad, por lo que el Estado tuvo que intervenir para satisfacer tales necesidades, las cuales, no se acabarían por solucionar, ésto lo podemos constatar en la actualidad debido al crecimiento acelerado de nuestra población, cada vez van surgiendo nuevas necesidades -- por satisfacer, lo que hace que los servicios que el Estado proporciona no sean suficientes debido a que satisface algunas y -- surgen otras nuevos.

Desde fines del siglo XIX el Estado como Poder Público en uso de su soberanía, realizaba su actividad en forma coactiva mediante actos de autoridad, lo cual no era suficiente, por que su actividad era mayor que simplemente realizar actos de -- autoridad, y al irse marcando su intervención, no se concretó a dar órdenes, sino que asumió en forma directa, reglamentada, la -- responsabilidad de proporcionar bienes y servicios a los gobernados, llamándolo Servicio Público por su doble carácter, -- satisfacer una necesidad colectiva y estar atendida por el propio Estado.

El mundo de las invenciones complicó la vida social, y el poder público, se vió obligado ante el reclamo de nuevas -- ideas sociales a abandonar la posición de un poder que manda -- para convertirse en un poder de garantía, servicio y seguridad. A este propósito Jellinek: "El aumento de la civilización tiene como consecuencia para el individuo aumentar las posibilidades de su acción. Los Ferrocarriles y la máquina de vapor han aumentado de manera increíble la libertad de movimiento de un lugar a otro. Los poderosos medios educativos que el Estado y las -- asociaciones de todas las clases ofrecen para que los hombres -- se sirvan de ellos libremente, han servido para extender el saber y el poder de innumerable personal. De este modo se abren constantemente nuevos territorios a la libertad y a su vez a lo que unido siempre a ella, a la actividad del Estado, la cual se propone en no escasa medida la regulación y protección de tal -- libertad; el círculo de acción del Estado y del individuo crecen

y el resultado de la historia es no solo una unión progresiva -- entre los hombres, sino también una progresiva solución a sus -- lazos. (33)

## LA NOCION DE SERVICIO PUBLICO

### DEFINICION DE SERVICIO PUBLICO.

Siendo el objeto de la obligación de los gobernantes la prestación de determinados servicios públicos, es indispensable utilizar una definición explicativa de servicio público y de limitar en qué esferas se presenta esta obligación en forma ineludible.

Las definiciones de servicio público son tan variadas como autores de Derecho Administrativo se han ocupado del tema y en algunos casos, son excluyentes, pero considero que de todas ellas puede extraerse el núcleo descubriendo los elementos que lo caracterizan.

Podemos decir que servicio público, es una actividad destinada a satisfacer una necesidad fundamental de los integrantes de la colectividad, que el legislador ha cualificado, organizándola y fomentándola y aplicándole un régimen especial de Derecho Público, que establezca a cargo de la Administración Pública la obligación de realizarla en forma directa, o de estimular, vigilar y controlar la actividad de los particulares que tienda a ese propósito, de tal modo, que se asegure la satisfacción de la necesidad y por lo tanto del interés general.

Desde luego, al adoptar esta definición no se pretenden incluir todos los usos que a la noción de servicio público - se le dan en la doctrina, en la legislación y en la jurisprudencia.

---

(33) SERVA ROJAS ANDRES, Ob. Cit. pág. 78.



cia, sino simplemente agrupar los elementos indispensables para conocer la institución.

#### ELEMENTOS DE LA DEFINICION

Al agrupar estos elementos, se hace simplemente un desglose de la definición, sin perjuicio de mencionar los elementos del servicio público.

El elemento fundamental es la existencia de una necesidad del hombre en sociedad, que el legislador ha cualificado por considerarla fundamental para el desarrollo humano de los individuos.

Sólo puede hablarse de servicio público, cuando se pretende satisfacer una necesidad que se encuentra directamente relacionada con la vida de la comunidad, o con las necesidades vitales de los individuos que la componen; a esa necesidad colectiva se le ha definido como aquella que nace o se arrastra como consecuencia de la convivencia social, o aquella que es indispensable para la realización o desarrollo de la interdependencia social.

Desde luego, calificar como servicio público actividades que no se vinculan con una necesidad de este tipo, nos conduce a la incongruencia de sujetar a un régimen jurídico especial, actividades en las que no se justifica esta conducta, con el consecuente demérito de la eficiencia de la actividad de la Administración Pública y de los particulares; por otro lado, la determinación de cuáles son esas necesidades debe reservarse al legislador, que además, mediante una norma de carácter general señale el régimen al que a partir de esa fecha deberá sujetarse la actividad destinada a satisfacer la necesidad, y los derechos y obligaciones de los usuarios y de los prestadores del servicio, delimitando las funciones que corresponde desarrollar a la administración pública y a los particulares.

Desde luego, es evidente que esa determinación por -- parte del legislador no puede ser arbitraria, sino que debe corresponder al sentimiento colectivo de la comunidad al respecto, tanto para que no se peque de exceso, cuanto para que por defecto no se dejen de estimular labores indispensables para la interdependencia social.

El segundo elemento, consiste en una actividad destinada a satisfacer esa necesidad. El legislador debe organizar el servicio de tal modo, que se facilite y no se contrarie el objeto principal de la declaración de que una actividad es un servicio público, que es la satisfacción oportuna, permanente y regular de la necesidad de que se trate.

Al efecto, el legislador debe organizar y estimular -- la actividad correspondiente y establecer los mecanismos que aseguren esa satisfacción y puede encargar a la administración pública que realice directamente la actividad en forma monopólica, o puede establecer que la administración pública concorra -- con los particulares, o simplemente que los estimule y los vigile en beneficio de los usuarios. En todo caso, siempre debe vigilarse que el interés general predomine, sin que por ello se sacrifique innecesariamente el interés de los particulares.

Esa actividad es connatural al ser humano que, es el elemento dinámico del servicio público y debe adecuarse a los avances de la técnica, de la ciencia y al progreso en general, que va condicionando y modificando las necesidades colectivas. Al legislador corresponde simplemente encausar esa actividad mediante normas generales que establezcan mecanismos de promoción y control en beneficio de los usuarios.

Actualmente, la jurisprudencia, la legislación y la doctrina, son unánimes al considerar que el servicio público puede ser prestado por la administración pública centralizada, por organismos descentralizados o por los particulares mediante --

autorización o concesión, entendiéndose por esta "la delegación de poder que el Estado efectúa, a favor de un individuo o empresa particular en vista de la ejecución de un servicio público." (34)

Al efecto el artículo 28 Constitucional establece que existen servicios públicos que debe prestar el Estado en forma exclusiva y que existen otros que pueden concesionarse en casos de interés general.

El cuarto elemento consiste en la aplicación de normas de derecho público derogatorias de las normas de derecho -- privado, que crean un régimen jurídico especial que protege y regula la prestación del servicio público en beneficio de los usuarios.

Este régimen jurídico se caracteriza por una mayor ingerencia de la administración pública en la actividad de que se trate, que puede ir desde la exigencia a los particulares del cumplimiento de requisitos específicos para poder desarrollar esa actividad, hasta la total exclusión, porque el Estado asume la prestación de manera exclusiva.

En todo caso, siempre incluye las medidas de protección, fomento y estímulo, adecuados para la satisfacción de la necesidad colectiva correspondiente, entre las que se incluyen un régimen fiscal propicio, la expropiación de bienes, incluso ejidales o comunales, así como la atenuación de los derechos laborales de los empleados y funcionarios afectos al servicio, cuando se trata del ejercicio del derecho de huelga.

#### CONSECUENCIAS DE LA DECLARACION DE SERVICIO PUBLICO

Establecido por el legislador que una actividad cons

(34) SARRIA FELIX. Ob. cit. pág. 307.

tituye a un servicio público se producen una serie de consecuencias jurídicas por aplicación de las reglas generales que rigen la prestación de los Servicios Públicos.

En efecto, al compaginar el texto de los artículos 40.º y 28 Constitucional, se puede apreciar una restricción de la esfera de libertad de los particulares que dependiendo del texto de la ley podrán verse imposibilitados para dedicarse a esa actividad o requerirán en su caso, concesión o permiso de la administración pública.

Tal puede apreciarse de la lectura del artículo 40.º Constitucional que señala que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo -- que le acomode siendo lícitos, y que el ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marca la ley, cuando se ofenden los derechos de la sociedad.

Esta aparente libérrima posibilidad de dedicarse a la actividad que los particulares juzguen conveniente, se ve restringida por el texto actual del artículo 28 Constitucional -- que señala tanto la posibilidad de prestar en forma monopólica diversos servicios como son los de correo, telégrafos o la comunicación vía satélite, como la imposibilidad de concesionar algunos otros, como es el caso del petróleo; aunque también se reconoce en el mencionado numeral, la posibilidad de concesionar la prestación de otros servicios públicos sujetándose a las leyes en casos de interés general.

Luego entonces debe entenderse que los particulares pueden dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que les acomode siendo lícito, siempre y cuando no se encuentre reservado en forma exclusiva a los órganos de gobierno, o en su

caso tratándose de servicios públicos concesionables, siempre y cuando obtengan concesión o permiso del ejecutivo federal.

Por otro lado, se apreciará de inmediato la aplicación de un régimen de derecho público que a efecto de asegurar la adecuada satisfacción de las necesidades colectivas de los usuarios, someterá la actividad de que se trate al control y vigilancia, cuando no a la participación directa, de la administración pública federal, estatal o municipal.

Este régimen de derecho público debe hacer énfasis en la naturaleza de la noción de que se trata y debe estar básicamente destinada a fomentar y estimular toda actividad tendiente a la adecuada prestación de los servicios públicos, sin que sean la vigilancia o el control su principal interés, cuanto el estímulo para la adecuada satisfacción de la necesidad.

Se establece a cargo de la administración pública la obligación de organizar, fomentar y vigilar la adecuada prestación de los servicios públicos, y en su caso, de señalarlo así el legislador, lo de prestarlos directamente de manera regular, continua, adecuada, uniforme y sin propósito de lucro.

Surge a favor de los usuarios del servicio, la posibilidad de beneficiarse de la actividad correspondiente, y en aquellos casos en los que se les reconozca el derecho subjetivo relacionado con la obligación de la administración, la posibilidad de exigir por medio de los órganos competentes la adecuada prestación del servicio público de que se trata.

#### DEFINICION DE SERVICIO PUBLICO PREDOMINANTE.

En la doctrina mexicana, se manejan diversas definiciones de servicio público en sentido estricto, que en la mayoría de los casos, por no decir que en la totalidad, hacen especial -

énfasis en las facultades de la administración pública, en la restricción del derecho de los particulares y en las reglas generales de prestación del servicio. Sin embargo, como puede -- apreciarse, se ha olvidado totalmente el derecho de los particulares a beneficiarse de la actividad correspondiente.

El Maestro Jorge Olivera Toro enseña que servicio público "es la actividad de la que es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas de una manera regular, uniforme y continua". (35)

Por su parte, el Maestro Andrés Serra Rojas define el Servicio Público como la actividad "técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa, o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada, para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general sujeta a un régimen especial de derecho público. (36)

En su libro de derecho administrativo el Doctor Gabino Fraga, considera que el servicio público es "la actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material económico o cultural, mediante prestaciones concretas, individualizadas y sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regularidad y uniformidad, y señala que únicamente se ha logrado caracterizar al servicio público, como una actividad creada con el fin de dar satisfacción a una necesidad de interés general que de otro modo quedaría insatisfecha, mal satisfecha o in suficientemente satisfecha". (37)

---

(35) OLIVERA TORO JORGE. "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO" Editorial Porrúa, 4a. Edición México 1976 pag. 50.

(36) SERRA ROJAS ANDRÉS. Ob.cit. pag. 79.

(37) FRAGA GABINO, "DERECHO ADMINISTRATIVO" Editorial Porrúa, -- 23 Edición, México 1984, pag. 249.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal define al Servicio Público, como la actividad organizada -- que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de sus servicios es de interés público.

Como puede apreciarse, en ninguna de las definiciones antes citadas se establece que exista a cargo del Estado -- la obligación de organizar o proporcionar servicio público, -- simplemente se menciona que a este corresponde realizarlo aunque pueda autorizarlo a los particulares, y por lo tanto, tampoco se señala que exista a favor de los particulares el derecho a la prestación de los servicios públicos, sino que simplemente se afirma que es en beneficio de ellos que se presta el servicio.

#### ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO

En el conjunto de Servicios Públicos aparecen algunos rasgos comunes de singular importancia, tales como:

#### LA GENERALIDAD

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

#### CONTINUIDAD

Dada la naturaleza y trascendencia de las necesidades colectivas que satisfacen los servicios públicos, deben prestarse en todo momento en forma continua, ininterrumpida, la paralización de los servicios públicos pueden acarrear un desorden público en la colectividad y por esto, se debe sancionar to

do acto tendiente a su interrupción.

#### REGULARIDAD

Los servicios públicos deben prestarse con regularidad, en condiciones razonables de buen funcionamiento, por lo -- que en todo momento cuando sean necesario, debe modificarse o -- reorganizarse la forma de prestación del servicio público.

#### UNIFORMIDAD O IGUALDAD

El Servicio Público está dirigido directa e inmediatamente al público, pudiendo todas las personas utilizarlo en -- igualdad de condiciones, esto no significa impedimentos para -- establecer varias categorías de usuarios.

#### OBLIGATORIEDAD

La prestación de un servicio público es una obligación, debiendo efectuarse sin distinción de personas, por lo que no se les puede negar la prestación a quienes lo soliciten, si están en condiciones reglamentarias. Tampoco puede suspenderse o suprimirse el servicio a quienes lo estén utilizando.

#### PERSISTENCIA

Que comprenda nuevas necesidades colectivas definitivamente persistentes.

#### DIVERSAS FORMAS DE PRESTAR EL SERVICIO PUBLICO

La prestación del servicio público puede llevarse a cabo de distintos modos:

1.- La prestación puede estar a cargo de una Entidad federativa. Es la llamada prestación directa. La Administración de



sarrollando su actividad propia, utilizando sus funcionarios, - sus recursos patrimoniales y sus medios técnicos, realiza directamente el servicio.

2.- La ejecución puede estar a cargo de particulares, los cuales obrando por su exclusivo riesgo en el aspecto económico, actuarán por cuenta de la administración y bajo su control inmediato.

3.- Puede estar a cargo la ejecución por sociedades de economía mixta, o sea, aquellas en cuya organización y dirección actúan constantemente representantes estatales y particulares.

#### LOS SERVICIOS PUBLICOS SE CLASIFICAN EN:

A).- En función de su competencia en servicios públicos federales, municipales e internacionales.

B).- En función de sus fines, en sociales, económica de fomento de integración, de compensación, de seguridad, de -- maralidad, de salubridad etc.

C).- En función de su mayor o menor extensión o ámbito de aplicación, servicios públicos generales o especiales según respondan a criterio universales o singulares pudiendo ser prestados en forma directa por el Estado o en forma indirecta -- por los concesionarios.

D).- En función de su carácter obligatorio, cuando -- el servicio existe aún cuando no se utilice, como el alumbrado -- la limpieza etc.

Pueden revestir el carácter de monopolizados o no, -- por ejemplo, el servicio ferroviario de transportes nacionales, --

en su servicio monopolizado con garantía de exclusividad y extensiones impositivas en el orden nacional.

#### 2.4.2. ELEMENTO NEGATIVO

##### REGIMEN DE POLICIA

El concepto de la palabra polizei en su origen griego significa la constitución de la ciudad, constitución del Estado.

Giorgio del Vecchio señala "que el Estado debe obrar sobre el fundamento del derecho y en la forma del derecho, y no en el sentido de que debe proponer como fin único el derecho, ya que en definitiva el Estado debe tutelar los fines y las características propias de la nación misma, fuera de lo cual los mismos derechos individuales perderían toda razón y toda posibilidad de existencia" (38).

La policía se concibe "como el conjunto de prescripciones reglamentarias o medidas individuales que imponen límites a la libertad individual, con el fin de asegurar el orden público" (39).

El régimen de policía se refiere al cuidado del orden del campo en sus inicios, pero a través de los años evoluciona y se configura diversos regímenes que vienen a connotar la evolución de medios o sistemas de control de la conducta del ser humano, así encontramos el régimen de policía liberal-

---

(38) CANASI "DECRETO ADMINISTRATIVO V. III Edición de Palma - Buenos Aires 1976 Pág.

(39) OLIVERA TORO JORGE. Ob,Cit. Pág. 51

Estado gendarme en el que éste se concreta a vigilar que el interés general no sea substituido por el interés particular, la policía permanece estática y no impide estas acciones, excepto, cuando van en contra de las normas establecidas. La política de dejar hacer y dejar pensar, es característico de los Estados liberales del siglo XVIII, junto a ella, evoluciona la política de Estados fascistas que tienden a apoderarse cada vez más de la actividad de los particulares notoriamente, desapoderándose de éstas, el Estado se convierte en primer promotor de la actividad privada, así impide que los particulares se dediquen libremente a realizar las actividades que tienen legalmente delegadas. El Estado provoca primeramente una reacción de desacuerdo entre particulares y segundo, gobierna para hacer valer sus acuerdos. El Estado utiliza el régimen de policía para hacer valer sus actuaciones.

Este régimen fue abandonado por los países civilizados, dando lugar a otro régimen de policía democrático, este tipo de régimen trata de equilibrar el interés de los particulares con el interés general. Las garantías individuales de los particulares es respetado por el Estado, la policía permanece atenta a las manifestaciones para que esta actividad no salga de las normas establecidas.

Con el avance de la sociedad y desarrollo jurídico, no es sólo el interés general y particular equilibrado por la intervención del Estado, sino que surge otro interés, el interés del gobierno. Este emana del poder del Estado, organización establecida para ejercer las funciones que le señala el Estado, al excederse de sus funciones conforma sus intereses particulares.

Un régimen democrático de policía, permite la actividad cotidiana, continua y permanente del ejercicio de las garantías individuales, otorga al Estado sus funciones y a los particulares las suyas.

El régimen de policía, está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público para vigilar, y limitar la acción de los particulares, los cuales, dentro del concepto Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la Ley que se funda en una finalidad de utilidad pública.

#### POLICIA JUDICIAL Y POLICIA ADMINISTRATIVA

La policía judicial tiene como objeto descubrir los crímenes y delitos, buscar a sus autores y entregarlos a los tribunales. La policía administrativa por el contrario, no se refiere a la noción de infracción, sino a la de orden público, trata de mantener el orden público con independencia de la represión de las infracciones.

Se dice que la policía judicial tiene un carácter represivo, en tanto que la policía administrativa, tiene un carácter preventivo.

Desde un punto de vista jurídico la distinción entre las dos formas de policía, radica en que todo lo que es policía judicial, depende de la autoridad judicial, tanto en lo que se refiere a la dirección e instrucción de las operaciones, como desde el punto de vista de lo contencioso. La policía administrativa por el contrario, tanto en lo que se refiere al mandato que ejercita como en lo que concierne a lo contencioso, depende de la autoridad administrativa.

En nuestro país, podemos citar algunos artículos Constitucionales que se refieren a la policía judicial y policía administrativa. El artículo 16 establece condiciones dentro del régimen de policía, al señalar que solo la autoridad judicial podrá librar orden de aprehensión o detención en la que contenga denuncia, acusación o querrela y que se encuentren apoyadas por decla

ración, bajo protesta de persona digna de fe o por otros datos que hagan probable la responsabilidad del inculpado ante el Ministerio Público Local o Federal.

La autoridad administrativa no puede decretar detención de nadie, solamente en casos urgentes, cuando no haya en el lugar ninguna autoridad judicial y tratándose de delitos que se persiguen de oficio. Además solo la autoridad judicial podrá expedir orden de cateo que se señalará por escrito. La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía.

El artículo 18: sólo por delito que merezca pena corporal, habrá lugar a prisión preventiva, la autoridad administrativa tiene derecho a detener a las personas en los casos que establece la Ley; por violaciones a las normas de tránsito, por manejar en estado de ebriedad; la Ley Federal de Protección al Consumidor establece que las personas culpables por desacato pueden ser privadas de su libertad.

El artículo 21 Constitucional establece que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, la persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquel. Separa dos órdenes policíacos, se refiere a los delitos y a las infracciones, estas se conocen como faltas administrativas, violaciones administrativas.

La autoridad administrativa requiere para aplicar sanciones de un cuerpo policíaco que se encargue de perseguir, investigar, recavar pruebas.

Para la autoridad administrativa puede imponer multas, sanciones, la autoridad judicial impone penas.

El término de policía administrativa puede significar un cierto personal y es en este sentido en el que se emplea en el lenguaje mas corriente, pero en sentido jurídico se utiliza para designar una actividad.

#### POLICIA ADMINISTRATIVA GENERAL Y POLICIAS ADMINISTRATIVAS ESPECIALES.

Llamaremos policías administrativas generales "al conjunto de actividades administrativas que tienen por objeto decretar las reglas generales y las medidas individuales necesarias para mantener el orden público, es decir, la seguridad, tranquilidad y la salubridad.

Las mismas actividades pueden caer bajo el dominio de una policía general y de una policía especial, por ejemplo: los espectáculos cinematográficos interesan a la policía general, - concretamente desde el punto de vista de la tranquilidad y de - la moralidad, pero existe una clase de policía especial de los espectáculos cinematográficos que se manifiesta por la existencia del visto bueno de las películas.

#### LAS MEDIDAS DE POLICIA.

Las medidas de policía consisten en reglamentos o en actos individuales.

La reglamentación es "la medida de la policía por excelencia, dado que una reglamentación bien hecha debe permitir el mantenimiento del orden público mediante la promulgación de una regla general". (40)

---

(40) VEDEL GEORGES "DERECHO ADMINISTRATIVO" Biblioteca Jurídica Aguilar. Traducido de la 6a. Edición Francesa por Juan Rín con Jurado. Año 1980. pág. 680.

Actos individuales consisten: "en la medida de aplicar a una persona una reglamentación general" (41), por ejemplo: se ordena a un particular hacer desaparecer alguna instalación contraria al reglamento sanitario. En este caso la medida individual es mas bien un recordatorio de la regla general.

Por otra parte, podemos decir, que la policía debe verse como una aplicación de la teoría de la solidaridad nacional que implica un deseo de progreso económico y social, y en los intereses de los individuos en forma solidaria a los de la vida nacional.

Su labor se orienta a vigilar o preservar celosamente el orden, más en la forma como actúa, lesiona con frecuencia las garantías individuales, ya sea por su ignorancia o con premeditación para su economía personal y así el ciudadano es objeto de constantes arbitrariedades que se agrupan por su misma incultura.

## 2.º FINALIDAD DEL ORDEN PUBLICO

Los objetivos que debe perseguir el orden público están enmarcados dentro del objeto social colectivo, que es un concepto progresivo, cuyas dimensiones se van ensanchando cada vez mas; pero que suponen en primer término y de gran importancia, la armonía interior del grupo social en que vivimos y en segundo término los deseos colectivos que un Estado en pleno progreso y avance, va reclamando acorde con la existencia de un mayor número de necesidades y de preocupaciones para el bienestar social, a fin de que no se propicien repercusiones exteriores sobre el interior del orden público

---

(41) VEDEL GEORGES Ob.cit. pág. 682.

Las necesidades que conviene satisfacer son muchos y de diferentes grados, que van desde la satisfacción de artículos de primera necesidad para la población, hasta la protección y el ejercicio de las garantías individuales del individuo.

El orden público permite el desarrollo de la personalidad individual previniendo el desorden, reestableciendo y -- conservando el orden.

#### PREVENIR EL DESORDEN.

Prevenir el desorden, significa que el mantenimiento del buen orden implica no sólo el deber de vigilancia sino que se preocupa por descubrir cualquier posible alteración, así -- compete al Estado el cuidado de la limpieza y alumbrado de las vías públicas, debe tomar medidas necesarias para impedir los peligros de inundaciones, incendios. El Estado debe realizar limitaciones muy cuidadosas buscando una coexistencia pacífica entre el orden y la libertad, lo cual significa convertir de -- cierta forma al Estado en adivino para anticipar las consecuencias de los hechos regulares y prever cualquier acto conflictivo y sus consecuencias.

Ahora bien, la intervención del Estado debe ser no -- solo para garantizar el ejercicio de las libertades, sino para crear un clima propicio donde éstas se ejerzan, estimularlas y al mismo tiempo, proteger el interés de terceros, la paz o la moral pública. Para éste último efecto el Estado tiene la facultad de dictar normas con fuerza de obligar para someter a -- quienes ocasionan daños, a los sujetos protegidos por dichas -- normas. Consecuentemente se puede decir que la mejor manera de prevenir el desorden, es acatar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual resulta casi imposible ya que de alguna u otra forma tanto autoridades como particulares, cometemos violaciones a ella y no la respetamos.



#### REESTABLECER EL ORDEN PUBLICO.

El restablecimiento del orden se logra principalmente por medios represivos y a través de medidas positivas. Esto no significa retornar al Estado en que se encontraba anteriormente. Esta fase se presenta cuando la prevención no es suficiente para contener el desorden, mantener el orden para el Estado es un imperativo absoluto; pero no restablecerlo, es aceptar el desorden.

En nuestro sistema Constitucional, el artículo 136 establece que esta Constitución no perderá su fuerza y vigor aún cuando por alguna rebelión, se interrumpa su observancia, ni -- cuando por cualquier transtorno público se establezca un Gobierno contrario a los principios que ella sanciona, tan luego como el pueblo recobre su libertad se restablecerá su observancia.

El precepto invocado anteriormente, se refiere al --- restablecimiento del orden, esto no quiere decir que el Estado se concrete a contemplar indiferente un transtorno del orden -- confiado en que posteriormente se restablecerá, sino que através de medidas especiales, cuida su conservación y prevé la posibilidad de alteración y el restablecimiento pronto e inmediato -- del mismo.

La policía en defensa del orden público, defiende a -- este de los posibles atentados y lucha por reestablecerlo, destruyendo los obstáculos que impiden su reconquista.

#### CONSERVAR EL ORDEN PUBLICO

Conservar el orden público es mantenerlo si es posible de una manera permanente, dejar a cada quien que viva en paz con sus semejantes para lo cual el Estado tiene la facultad de dictar normas jurídicas que sean en verdad normas de vida social.

La conservación del orden público supone una fuerte - eficiencia de las instituciones, el fortalecimiento de estas y la posibilidad de sostener en la estabilidad y el clima propicio para que las innovaciones puedan introducirse con tranquilidad y pacifismo.

En nuestro régimen Constitucional hay un alta estima por todas aquellas medidas tendientes a perfeccionar las relaciones jurídicas.

Se ha dicho que la conservación del orden público se realiza cabalmente cuando se acata la norma, es decir cuando se cumple cabalmente con lo que señala la Constitución que nos rige y que permite el ejercicio de las garantías individuales, la relación de los poderes públicos y la relación de estos con los gobernantes.

Es evidente que las garantías coexisten con el orden; cuando este se altera. El Presidente de la República de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República - con aprobación del Congreso de la Unión, pueden suspender las garantías que sean obstáculo para hacer frente de una manera rápida a la perturbación grave de la paz pública.

Además la suspensión de garantías a que se refiere el artículo 29 Constitucional, el Presidente de la República, está facultado para llevar a cabo actos tendientes a asegurar la unidad e independencia nacional, la integridad del territorio, la ejecución de compromisos internacionales, la supervivencia de las instituciones y la prestación de servicios públicos.

Es la preocupación de mantener el orden en un caso de crisis, la que obliga a integrar una basta organización destinada a centralizar la autoridad y hacer triunfar el interés general.

### CAPITULO III

#### REGULACION JURIDICA DEL ORDEN PUBLICO Y MEDIOS PARA CONSERVARLO

##### REGULACION JURIDICA

El orden público se presenta a través de preceptos - - Constitucionales, también se presenta a través de disposiciones legislativas ordinarias y disposiciones reglamentarias.

	Constitucional.
Orden Público	Legislaciones Ordinarias.
	Reglamentación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Ley Suprema de nuestro país y sobre la cual van a versar las demás legislaciones ordinarias.

Las legislaciones ordinarias representan un acto de --- aplicación de preceptos Constitucionales.

La reglamentación del orden público se establece para - propiciar el equilibrio entre el interés individual y el interés colectivo.

Las disposiciones de naturaleza reglamentaria pueden ser de dos tipos:

- 1.- Los reglamentos de ejecución, los cuales se elaboran por el titular del ejecutivo para hacer mas fácil la aplicación de las Leyes.

2.- Los reglamentos gubernativos, estos no son de la facultad exclusiva del Presidente de la República, disposiciones que vinculadas con el orden público se elaboran a nivel municipal.

Reglamentos autónomos, aquellos que no desarrollan el carácter de una Ley, simplemente están fundamentados en la Constitución.

Autonomía, quiere decir que se da sus propias normas - no tiene una Ley que le antecede para desarrollarla, tienen las autoridades fundamento para poderlas expedir.

### 3.1 TRANQUILIDAD PÚBLICA

La tranquilidad pública se entiende como el reposo en que se encuentra el individuo colectivo.

La tranquilidad social o Estado de paz, supone el Estado en que no se hace uso de la fuerza, donde cada individuo respeta los intereses ajenos, es decir, la abstención de interferir violentamente en la esfera de interés de otros y confiado en la paz del derecho.

Por paz se entiende la antítesis de la guerra. Paz y guerra son dos modos diversos de resolver los conflictos sociales; la guerra mediante la fuerza de los mismos contendientes; la paz mediante el compromiso entre las partes y la atribución de la fuerza a una persona diferente de las partes.

La paz jurídica no es un modo de eliminar los conflictos sociales, cuanto más bien el modo de resolverlos cuando estos surgen.

Los atentados a la paz pública o al buen orden provienen de inconformidades con un Estado de hecho o de derecho, donde lo mismo se manifiesta por el descontento de una o varias personas que por la rebelión y la revolución en el orden interno, o bien por los atentados exteriores como los conflictos belicosos con otros países.

El artículo 29 de la Constitución Política Mexicana establece: En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República con aprobación del Congreso de la Unión y en los recesos de éste de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente y rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo.

La suspensión de garantías individuales es un fenómeno jurídico Constitucional, que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda validamente desarrollarse, sin que previamente se decrete la suspensión mencionada por los medios y autoridades correspondientes.

El artículo 29 de la Constitución mencionada anteriormente, señala como causas específicas que origina el estado o situación de emergencia que provoca a su vez, la suspensión de garantías individuales, las siguientes: invasión o sea la penetración en territorio nacional de fuerzas armadas extranjeras, perturbación grave de la paz pública, es decir, alteración de la vida normal del Estado o sociedad, mediante motines, revoluciones, rebeliones o cualquier otro caso que tenga a la --

sociedad en grande peligro de conflicto, como pueden ser : guerra o epidemias.

Creemos que el artículo 29 de nuestra Constitución al hablar de la paz pública, lo hace identificando esta noción con el de orden público, porque existen atentados a la paz pública en virtud de que pueden provenir de la salubridad como las epidemias, cuya alteración repercute en la paz pública.

Para poder conservar la paz pública, se requiere que exista una reglamentación, primeramente sobre los asentamientos humanos y los ecosistemas y en segundo lugar una reglamentación contra el ruido.

Anteriormente, durante el régimen del General Lázaro Cárdenas se creó la Ley General de Población del 24 de agosto - de 1936, en ese tiempo se pedía que había que procrear muchos - hijos para poblar México.

Posteriormente el 27 de diciembre de 1947 se publicó en el Diario Oficial una nueva Ley que derogó a la anterior, la cual versaba sobre lo que mencionaba la anterior Ley.

El día 7 de enero de 1974 se publicó la nueva Ley General de Población, la cual tenía como objeto el de regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su volumen, estructura, dinámica y distribución en el territorio nacional, es el fin de lograr la participación justa y equitativa de los beneficios del desarrollo social.

Debido al gran crecimiento poblacional, que ya existía en esa época, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, una iniciativa para adicionar los artículos 27, 73, y 115 de nuestra Constitución Política de la siguiente manera:

Al artículo 27 Constitucional se le agregó a su tercer párrafo :

Lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

En cuanto al artículo 73, se agregaba una nueva facultad del Congreso en la fracción XXIX C, que decía :

Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

Por lo que toca al Artículo 114 Constitucional, se adicionaba con dos fracciones, la IV y la V, que respectivamente decían:

IV.- Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos -- situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, - la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito - de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley - federal de la materia.

Actualmente se encuentran previstas dichas fracciones en la 5a. y 6a. de dicho artículo.

Una vez aprobadas las reformas Constitucionales aludidas anteriormente, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de asentamientos humanos publicada en el Diario Oficial del 26 - de mayo de 1976, misma que fue modificada el 7 de febrero de - - 1984, la cual tiene por objeto según el artículo 10. de la Ley - de Asentamientos Humanos:

Primero, establecer la concurrencia de los municipios de las entidades federativas de la federación, quienes en el ámbito de su jurisdicción deben dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras según su actitud, aguas y bosques - sean utilizados conforme a su función que se les haya asignado - en los planes o programas.

Además deberán realizar obras y servicios públicos --- que sea necesario para el desarrollo urbano.

Intervenir en la regularización de la tenencia de la - tierra urbana.

Segundo, fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, que son los fines señalados por el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.



Tercero definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destino de áreas y predios. Dichas atribuciones serán ejercidas por las autoridades de los municipios de las entidades federativas y de la federación en el ámbito de su jurisdicción.

Las provisiones, son las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.

Usos, son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas de un centro de población.

Reservas, son las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su futuro crecimiento.

Destinos, son los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población.

La Ley en comento define a los asentamientos humanos como la radicación de un determinado conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de las mismas los elementos naturales y las obras materiales que la integran.

En otras palabras los asentamientos humanos son conglomerados medianos o grandes que están integrando una asociación de seres humanos con propósito generalizado de convivencia y tranquilidad.

La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural mediante:

El aprovechamiento en beneficio social de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distri

bución equitativa de la riqueza pública.

2.- El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo, mediante una distribución equitativa de los beneficios y cargas del proceso del desarrollo.

3.- La más eficiente interacción entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población.

4.- El fomento de ciudades de dimensiones medias, a fin de evitar las que por su desproporción producen impactos -- económicos negativos y grave deterioro social y humano.

5.- La descongestión de las grandes urbes.

6.- El mejoramiento de la calidad en la vida en la comunidad.

7.- La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los asentamientos humanos.

8.- La regulación del mercado de los terrenos, así como de los inmuebles dedicados a la vivienda popular.

9.- La promoción de obras para que todos los habitantes del país tenga una vivienda digna.

#### REGULACION ECOLOGICA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en su artículo 23, define a la regulación ecológica de los asentamientos humanos, como el conjunto de normas, disposiciones y medidas de desarrollo urbano y vivienda para mantener, mejorar o restaurar el equilibrio de los asentamientos

tos humanos con los elementos naturales y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de la población, que lleven a cabo el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los Municipios; para lo cual estas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, han considerado los siguientes criterios generales:

I.- La política ecológica en los asentamientos humanos, requiere, para ser eficaz, de una estrecha vinculación con la planeación urbana y su aplicación;

II.- La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de la vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida, y

III.- En el proceso de creación, modificación y mejoramiento del ambiente construido por el hombre, es indispensable, fortalecer las previsiones de carácter ecológico y ambiental para proteger y mejorar la calidad de vida.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en el artículo 1<sup>er</sup> prohíbe las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual, en cuanto rebasen los límites máximos contenidos en las normas técnicas ecológicas considerando los valores de concentración máxima, permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente que determina la Secretaría de Salud.

En la construcción de obras o instalaciones que generen energía térmica, ruido o vibraciones, así como la operación

o funcionamiento de las existencias deberán llevarse a cabo - acciones preventivas y correctivas para evitar los efectos nocivos de tales contaminantes.

### 3.2 SEGURIDAD PUBLICA.

La palabra seguridad proviene de securitas, la cual - deriva del adjetivo securus (de segura), en un sentido más general significa estar libre de cuidado. (42)

En sentido amplio, la palabra seguridad jurídica indica la situación de estar alguien seguro frente a un peligro.

El concepto de seguridad, varia según sea el tipo de peligro con el cual se relaciona. En la vida el hombre necesita por una parte tener la certeza de que los demás respetarán - sus bienes y por otra, saber como ha de comportarse respecto de los bienes de los demás.

Ahora bien, debemos dar una definición de lo que es - la seguridad jurídica para que posteriormente nos adentremos a lo que es la seguridad pública, que es uno de los puntos de nuestro tema.

La seguridad jurídica la define Delos así: " es la - garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos - llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación ". (43)

---

(42) DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS P-2, 3a. Edición, Editorial Porrúa, México 1989, - pág. 288.

(43) IDEN.

Dicho de otra manera, la seguridad jurídica es la certeza que tiene el individuo de que su situación jurídica no será modificada mas que por procedimientos regulares establecidos.

No se debe confundir la seguridad jurídica con la certeza jurídica.

La seguridad jurídica desde el punto de vista objetivo equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz - que garantiza la situación personal de cada uno de los miembros de la comunidad.

La certeza jurídica desde un punto de vista subjetiva, es la certeza moral que tiene el individuo de que sus bienes le serán respetados, pero esta convicción no se produce si de hecho no existen en la vida social las condiciones requeridas para tal efecto: la organización judicial, el cuerpo de policía, leyes apropiadas.

Es evidente que para que exista seguridad, es necesaria la presencia de un orden que regule las conductas de los individuos en las sociedades, y que ese orden, se cumpla, que sea eficaz y para que sea eficaz, es preciso que esté fundado en la justicia.

Una vez realizado algunos conceptos de la seguridad jurídica, pasamos a analizar la seguridad pública como medio de conservar el orden público.

#### SEGURIDAD PUBLICA

La seguridad pública se refiere a la certeza o previsión cierta, el no temor de peligros o la posibilidad de encausarlos sin hacer uso de la violencia, basada en el conocimiento de la acción de la autoridad pública para eliminarlos o preveerlos.

Para el doctor Fernando Figueroa, la seguridad pública tiene por objeto "la protección de los individuos o de la colectividad contra los diversos accidentes y peligros que cotidianamente amenazan (44); se pueden añadir que esa protección emana fundamentalmente de la garantía constitucional de legalidad y de las Leyes que derivan de la misma.

El artículo 10 de la Constitución señala:

Los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la Ley Federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La Ley Federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

La posesión, equivale jurídicamente hablando a un poder de hecho que un individuo tiene sobre ciertos objetos denominados armas. Este poder de hecho es de carácter continuo, en el sentido de que opera independientemente de que su titular tenga o no en un momento dado, la tenencia, captación o aprehensión de la cosa.

La libertad de posesión de armas de cualquier clase para la seguridad y legítima defensa de un sujeto, a título de garantía individual, implica la obligación para el Estado y sus autoridades, consistente en respetar al poseedor de las mismas su posesión, no despojándolo de dichos objetos. Esta libertad específica tiene como limitación constitucional, consignada en vista de la índole material del objeto la de que el individuo no podrá poseer aquellas armas que estén destinadas exclusivamente para el uso del Ejército, de la Armada y de la Guardia Nacional.

---

(44) FIGUEROA FERNANDO. Ob. cit. pág. 27.

La Ley de Armas de Fuego y Explosivos manifiesta en el artículo 1º que se podrán poseer armas en el domicilio para la seguridad y defensa legítima de sus moradores. Con la obligación de manifestarlas a la Secretaría de la Defensa Nacional para su registro.

La misma Ley establece las características de las -- armas que puede poseer el individuo:

I.- Pistolas de funcionamiento semiautomático de calibre no superior al .380.

II.- Revólveres en calibres no superiores al .38 especial.

III.- Las que integren colecciones de armas.

El artículo 11 Constitucional establece:

Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho es tará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la -- autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones -- que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Este artículo es la base Constitucional para reglamentear la libertad de tránsito dentro de la República.

La seguridad pública se aplica principalmente a la -- circulación o tránsito y a la prevención de algunos accidentes que le son consecuentes.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

El objeto directo e inmediato de la policía vial o de circulación como pudieran llamarse a esta parte de la actividad del Estado, es asegurar el ejercicio de la libertad de la circulación.

El Reglamento de Tránsito del Distrito Federal establece las normas a que se sujetarán los peatones y vehículos en las vías públicas para conservar el orden, dando una serie de definiciones tales como:

**Vía Pública:** Todo espacio terrestre de uso común -- que se encuentre destinado al tránsito de peatones, ciclistas y vehículos.

**Tránsito:** Acción o efecto de trasladarse de un lugar a otro por vía pública.

**Vialidad :** Sistema de vías primarias y secundarias - que sirven para la transportación.

**Peatón:** Toda persona que transita a pie por la vía pública.

**Vehículos :** Todo medio de motor o cualquier otra forma de propulsión en el cual se transportan personas o bienes.

**Agente:** Los agentes de policía de tránsito.

**Conductor:** Toda persona que maneja un vehículo.

El artículo 3o. del Reglamento de Tránsito, establece limitaciones y restricciones para el tránsito de vehículos en las vías públicas con el objeto de mejorar la vialidad, preservar el ambiente, salvaguardar la seguridad de las personas y el orden público.



También señala medidas de auxilio y emergencia que -- sean necesarias en situaciones de fuerza mayor, caso fortuito, - accidentes o alteración del orden público.

Este Reglamento nos permite saber que se designan calles de doble circulación, de un solo sentido, de preferencia, - paradas, estaciones, terminales, precios de pasaje y medidas pa - ra la comodidad y seguridad de los pasajeros, etc. Además se - protege el derecho de circulación de los peatones evitando que surgan problemas, regularizando conductas de quienes interven-- gan en accidentes de tránsito, señalando lugares adecuados para el estacionamiento de vehículos, sin obstruir el derecho de --- acceso que deban conservarse para los dueños o usuarios de los inmuebles colocados frente a las vías públicas.

Los agentes deberán prevenir con todos los medios dig - ponibles los accidentes de tránsito y evitar que se cause o in - cremente un daño a personas o propiedades, pero en especial --- cuidaran de la seguridad de los peatones y que estos cumplan -- sus obligaciones.

Por otra parte el Reglamento de Ley sobre Justicia en Materia de Policía y buen gobierno en su artículo 3o. establece:

Alteran el orden público y afectan la seguridad públi - ca y son faltas de policía y buen gobierno:

Solicitar con falsas alarmas los servicios de policía, bomberos o de establecimientos médicos o asistenciales públicos.

Permitir que transiten animales peligrosos sin tomar las medidas de seguridad en prevención de posibles ataques a -- las personas.

Realizar alboroto o actos que alteren el orden o la tranquilidad pública en lugar público.

Producir ruidos por cualquier medio, que provoquen molestias o alteren la tranquilidad de las personas.

Usar prendas u objetos que por su naturaleza denoten peligrosidad y atenten contra la seguridad pública.

Penetrar en lugares o zonas de acceso prohibido sin la autorización correspondiente.

Azuzar o no contener a cualquier animal que pueda atacar a las personas.

Detonar cohetes, encender fuegos pirotécnicos, hacer fogatas o utilizar negligentemente combustibles o sustancias peligrosas.

Proferir voces, realizar actos o adoptar actitudes -- que constituyan falsas alarmas de siniestros, que puedan producir o produzcan terror o pánico colectivos.

Alterar el orden, arrojar cojines, líquidos o cualquier objeto, prender fuego o provocar altercados en los espectáculos o a la entrada de ellos.

Se sancionará con multa de uno a catorce días de salario mínimo del Distrito Federal o arresto de 12 a 24 horas, como mínimo y como máximo el equivalente de 1<sup>o</sup> a 30 días de salario mínimo del Distrito Federal o arresto de 24 a 36 horas.

### 3.3 SALUD PUBLICA

El término salud pública tuvo un significado político equivalente a orden público, salvación pública o defensa de un régimen.

La salud pública, es decir la salud del pueblo, es una condición imprescriptible y necesaria del Estado moderno y requiere de una constante intervención nacional y de medios idóneos. Se refiere al aspecto higiénico o sanitario de una colectividad y por lo mismo se encuentra íntimamente relacionada con la salubridad pública, que es un orden público material que se logra mediante prescripciones policiales relativa a la higiene de personas, animales y cosas.

En la declaración universal de derechos del hombre, encontramos el derecho a la salud disperso en varios de sus artículos, así el artículo 3o. se consagra: "todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". (45) En esta disposición el derecho a la salud se desprende del de la seguridad, entendiéndolo como el requisito necesario para que el ser humano de por sí libre, se desarrolle, -- ya que no tendría sentido un derecho a la vida insana la justificación del derecho a la salud, se fundamenta en el derecho a la vida, como la condición para que esta se disfrute.

La vida humana solo cobra sentido cuando esta se desarrolla en sociedad de tal forma que el derecho a la salud aparece inmerso en el derecho a la vida en sociedad.

La Constitución de la Organización Mundial de la Salud, define a la salud como "un estado completo de bienestar ff

---

(45) ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS. DECLARACION UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE.

sico mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. (46) Esta definición debemos aceptarla como un ideal y no como una posibilidad real, pues el conseguir la sola ausencia de afecciones resulta fuera de las posibilidades actuales del hombre, ya no digamos del completo bienestar físico mental y social, pues para ello, tendríamos que comenzar por ponernos de acuerdo en la naturaleza de esos bienes.

Si bien es cierto que las afecciones, la enfermedad y el dolor son una experiencia personal, estas repercuten en la sociedad y es la comunidad en conjunto quien asume la responsabilidad frente a esos problemas, el reconocimiento del derecho a la salud manifiesta este comportamiento con diferentes interpretaciones, para los solidaristas franceses, estos derechos sociales se encuentran arraigados en una estrecha interdependencia entre los miembros de la sociedad moderna, consecuencia necesaria de la creciente división orgánica del trabajo.

La ficción individualista de un contrato social debe ser sustituida por la ficción solidarista de una deuda social. En las condiciones modernas el hombre que logra el éxito debe su posición, en gran parte, no a su propia labor y talento, sino al trabajo y a la experiencia de sus conciudadanos y de la comunidad en su conjunto.

Por consiguiente, es deber suyo pagar estas deudas en proporción a sus ingresos y el fondo social así formado habrá de utilizarse de tal manera que asegure a cada uno el derecho a una existencia humana. De acuerdo a este modelo el Estado sería una cooperativa de seguros (47) de lo cual resulta una justificación para la obligatoriedad del pago de impuestos para la

---

(46) ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD Constitución

(47) HESSEN SERGIUS Ob. cit. pág. 167

creación de ese fondo social mediante el cual todos los miembros de la sociedad, tienen derecho a recibir el auxilio que les haga posible mantener, conseguir o recobrar la salud que les permita a su vez aportar los recursos que solventen esa cooperativa.

El Estado como la forma de organización social más evolucionada debe atender los problemas primarios, como son: los de salud destinando los recursos necesarios, pero es aquí donde toma mayor importancia la participación de la misma sociedad en el control del gobierno, ya que es la única manera de garantizar la eficiencia en los servicios y la honestidad en el manejo de su estructuración.

Los distintos enfoques que se dan con respecto a la participación del Estado en la salud, ya sea por medio de legislar o intervenir directamente en los servicios de salud, dependen directamente del tipo de sistema de gobierno que tengan así como del desarrollo civil de los gobernados, en el principio comunista de cada quien según sus necesidades podemos encontrar la cobertura universal del derecho a la salud, pero en los países socialistas han mantenido en este aspecto el derecho a la seguridad social para los trabajadores. El trasladar el principio citado a la salud se convierte mas bien en una técnica de realización del mismo como actividad del Estado.

También existen posturas que parten del hecho de que la salud depende de factores diversos como son la situación económica, los hábitos alimenticios, los fenómenos naturales, la genética y muy especialmente el estilo de vida individual - por lo que no debe concederse un derecho igual sin corresponder una obligación igual para todas las personas pues entonces los que cuidan su salud estarán subvencionados a quienes la descuidan.

Esta postura estima que el acceso a los servicios de salud enfrenta problemas similares a la obtención de otros bienes o servicios. Ser pobre es por definición tener menos bienes y servicios producidos por la sociedad. Al punto de vista que los servicios de salud deben ser un derecho y no deben depender del ingreso por tanto en salud si se quiere ayudar, el mejor medio de hacerlo es darles mayor poder adquisitivo y dejarlos decidir como quieren gastarlo, de acuerdo a este postulado, tiene poco sentido usar altos impuestos para elevar arbitrariamente el nivel de servicios de salud, mientras se tienen carencias en otros aspectos de la vida que solamente cada persona en particular conoce.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes nacionales y los tratados internacionales -- constituyen el marco jurídico de la salubridad pública.

El artículo 4 de la Constitución consagra el derecho a la protección de la salud como una garantía individual de -- los ciudadanos y señala que: la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades Federativas -- en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

En este mismo artículo 4o. establece la obligación -- que tienen los padres de familia de preservar el derecho de -- los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental.

El artículo 73 establece:

En su fracción XVI: El congreso tiene facultad para -- dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigra---

ción e inmigración y salubridad general de la República:

1a. El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después -- sancionadas por el Presidente de la República.

3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas -- del país.

4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor -- en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias -- que envenenan al individuo o degeneran la especie humana así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.

La Constitución en ningún momento hace referencia al concepto de salud pública, pero derivado de su artículo 4o. la Ley General de Salubridad que fuera aprobada por el Congreso de la Unión en el mes de diciembre de 1983, establece en el artículo 24 que los servicios de salud se clasifican en tres tipos:

- 1.- De Atención Médica.
- 2.- De Salud Pública.
- 3.- De Asistencia Social.

Esta Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984 y es la que reglamenta el derecho a la protección de la salud, define las bases para el acceso a los servicios de salud y establece la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

La salubridad pública, es la parte del derecho de -- protección a la salud que se otorga a través de prestaciones -- realizadas por el Estado en beneficio del individuo y de la so ciedad en general, tendientes a proteger y restaurar la salud de la persona y de la colectividad a fin de alcanzar un Estado físicamente sano de la población del país de la manera individual o concurrente.

Con el propósito de igualar a los desiguales se introdujo como garantía para todos los mexicanos, el derecho a -- la protección de la salud, expresión que tiene el mérito de -- connotar que la salud es una responsabilidad que comparte indi solublemente el Estado, la sociedad y los interesados. Esta -- garantía permite sentar las bases para el desarrollo y consoli dación del Sistema Nacional de Salud.

La Ley General de Salud en su artículo 1o. establece que esta Ley es de aplicación general en toda la República y -- sus disposiciones son de Orden Público.

Son autoridades sanitarias: el Presidente de la República, la Secretaría de Salubridad y Asistencia, el Consejo de Salubridad General, los Gobiernos de las entidades federati vas y el Departamento del Distrito Federal.

La Ley General de Salud tiene por objeto: por un la do, definir la naturaleza del derecho a la protección de la sa lud, y por otro, establecer las bases legales del Sistema Na--



cional de Salud, entendido como un mecanismo de coordinación de las dependencias y entidades que actúan en el campo de la salud y de los sectores social y privado.

También tiene por objeto establecer las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud, así como dar el impulso legal a la descentralización a través de una distribución de competencias en materia de salubridad general entre la Federación y las entidades federativas.

#### PROGRAMA NACIONAL DE SALUD.

Se compone de cuatro partes fundamentales:

- 1.- Diagnóstico general del sector.
- 2.- Objetivos, metas y estrategias generales.
- 3.- Programa de acción.
- 4.- Proyectos estratégicos y vertientes de instrumentación.

##### Diagnóstico General del Sector.

Se determinan los antecedentes del mismo, su evolución y las características esenciales y elementos orgánicos de los servicios de salud en las áreas de atención médica.

##### Objetivos, Metas y Estrategias Generales.

Se precisan los objetivos y las metas así como las estrategias generales e instrumentales que permitirán su consecución.

##### Programa de Acción.

En esta parte se enuncian los programas de acción --

agrupados en torno a seis objetivos generales y los programas de apoyo. En ellos se abordan las materias de salubridad general que establece la Ley General de Salud, partiendo fundamentalmente de los elementos que han aportado los grupos interinstitucionales.

La última parte del Programa Nacional de Salud comprende los proyectos estratégicos y las acciones que el sector se propone realizar en el marco de las vertientes de coordinación, concertación e inducción, presentándose en los dos últimos las acciones que corresponden a cada programa de acción.

Por otra parte, debemos diferenciar entre salubridad del ambiente en el que se desarrolla la sociedad y la salud -- del ser humano. La primera como obligación fundamental del Estado y la segunda como obligación fundamental del ser humano.

La salubridad pública, la higienización del ambiente donde se desenvuelve el ser humano no se puede llevar a cabo -- individualmente, aunque pueden coadyuvar a ella; el Estado tiene la obligación de procurar que el ambiente donde se desarrolla el ser humano sea bueno para el combatimiento de la contaminación.

El ser humano en cambio tiene obligación principal -- para preservar su salud, no realizando actos contrarios a la -- naturaleza que lo ponga en peligro, para eso cuenta con la -- existencia del Estado.

### 3.4 EXPLOSION DEMOGRAFICA Y CONCENTRACION DEMOGRAFICA.

Explosión demográfica, es la que está integrada por el nacimiento o reproducción del ser humano en forma inusitada, pero otorga al Estado plazos para satisfacer las necesidades de los nuevos seres humanos como son: la educación, transporte, -- vestido, calzado, alimentación y en general todas aquellas que representa la comunidad y bienestar del país.

La concentración demográfica, es el arribo de un gran número de personas, de seres humanos de diversas edades a un lugar determinado generalmente poblaciones.

La concentración demográfica, por el contrario de la explosión, no otorga plazos para satisfacer necesidades nuestro que ocasiona al Estado graves problemas de gran magnitud, para hacer en forma inmediata y expedita a las necesidades que persigue el ser humano.

Hay una lucha calladamente en los países de desarrollo, en los que se encuentra nuestro país; una lucha relativa - al rápido crecimiento de la población y su desigual distribu---ción, por una parte, y por la otra la pobreza y la distribución desigual de los recursos.

La colisión entre el número de seres humanos y los re cursos necesarios para sostenerlos, se hará más precaria en los años siguientes.

El panorama del crecimiento y la distribución de la - población con las consiguientes ramificaciones, en lo tocante a los recursos, están aún más oscurecido por la expansión urbana incontrolada. Poca duda cabe que México atraviesa una revolu---ción urbana, impulsada en parte por la migración masiva de las zonas rurales, a las zonas urbanas.

Si la ciudad de México sigue creciendo con el ritmo actual, probablemente quedarán abrumados los sistemas de transportes, comunicaciones, salud y saneamiento y correrán peligro los sistemas políticos.

A medida que la ciudad va aumentando de tamaño, también aumentan la cantidad y la extensión de los asentamientos precaristas en muchos lugares del país, los habitantes están viviendo en condiciones desesperantes de hacinamiento y asentamientos de precaristas ilegales carentes de casi todos los servicios.

Es evidente que la creciente cantidad de seres humanos y el aumento de sus necesidades ya están sobrecargando los recursos necesarios para un crecimiento económico continuo y sostenible.

De los 84 millones de habitantes que hay en México, aproximadamente la mitad vive en un 15% de todo el territorio, ello significa que uno de los problemas más acuciantes de desarrollo de México es la congestión urbana, la ciudad de México es la más populosa del mundo con 19 millones de habitantes. Es posible que hacia el año 2000 tenga 25 millones de residentes.

#### PLANEACION DEMOGRAFICA.

Otro de los medios para conservar el orden público.

Planear significa trazar, formar un plan. (48)

Demografía, es el estudio de la población de un país

---

(48) DICCIONARIO ENCICLOPEDICO ILUSTRADO. VOX TOMO III.- Editorial Spes Barcelona año 1961, pag. 190.

o región utilizando fundamentalmente métodos estadísticos. (49).

Planeación demográfica, tiene como objeto la formulación de planes técnicos para elevar las condiciones culturales, sociales y económicas de los habitantes del país, atendiendo a su número, crecimiento o disminución, evolución, estructura, -- actividades y su racional distribución geográfica en el campo -- o en las comunidades humanas, a fin de que las diferentes dependencias y entidades públicas incluyan en sus programas de desarrollo económico y sociales, los servicios y recursos que requieran para cumplir con aquellos planes.

En otras palabras, podemos decir que la planeación demográfica se entiende como un proceso de selección de las mejores medidas y directrices para ubicar al ser humano, en el lugar y ambiente adecuado, a través de incentivos o el convencimiento, desprendiéndose de esta definición lo siguiente:

- 1).- Concientización del ser humano.
- 2).- Planeación familiar.
- 3).- Creación de nuevos centros de trabajo.
- 4).- Creación de nuevos centros de población.
- 5).- Inventario de Recursos.
- 6).- Control de la mortalidad.

1.- Concientización del ser humano, es la fijación - subjetiva de la idea de no procrear más seres humanos que aquellos a los que responsablemente se les dé una vida útil y digna. Por lo tanto que no signifique una carga para la sociedad o el Estado; es en consecuencia una acción individual tomada de decisión unilateral.

---

(49) IDEM.

2.- Planeación familiar, representada por el acuerdo entre el hombre y la mujer para procrear un determinado número con base a sus propias posibilidades de alcanzar para ello, el bienestar a que tienen derecho como seres humanos y con base en la solidaridad que le deben a sus semejantes.

La planificación de la familia, tiene capacidad potencial para prevenir muchas muertes innecesarias, la mayoría de ellos en el mundo en desarrollo.

Nuestro país, proporciona servicios de planificación de la familia y atención primaria de la salud, pero no la suficiente ya que los servicios de planificación familiar están orientados a las mujeres casadas, mientras que la mayoría de los embarazos en la adolescencia corresponde a muchas solteras adolescentes.

Aderás, de que se deban ampliar los programas de planificación de la familia a fin de impedir que se transformen en madres adolescentes, los servicios de planificación de la familia deberían de estar mejor adaptadas a las costumbres y preferencias de las personas.

Es preciso fortalecer mucho las campañas de información, especialmente en las zonas donde los servicios son insuficientes.

3.- Creación de nuevos centros de trabajo, corresponde a la función pública que el Estado tiene que realizar a través de decisiones de la autoridad administrativa para ubicar a las industrias en lugares estratégicos, a fin de distribuir la población al trasladarse los seres humanos en busca de labores estables, que les permita obtener el ingreso necesario para sufragar necesidades propias.

4.- Cración de nuevos centros de población, es una labor realizada por el gobierno federal para reubicar a habitantes de ciudades congestionadas y colonizar así partes del territorio nacional, idóneas con el incentivo de ayuda económica agrícola y ganadera, los cuales puedan ser después industrializados.

5.- Inventario de recursos, es necesario saber cuanto tenemos, qué disponemos para sufragar necesidades y cuántos somos para poder distribuir la riqueza, esto es de vital importancia para el futuro.

6.- Control de la mortalidad, en los últimos 40 años México ha experimentado un notable mejoramiento en la esperanza de vida y la tasa de mortalidad; la esperanza media de vida era de 51 años mientras que hoy es de 66 años.

La salud y el saneamiento también han mejorado, y se ha reducido el número de defunciones debidas a diarreas y enfermedades del aparato respiratorio.

Hay una causa de muerte de madres jóvenes, que sobresale entre todas las demás: el aborto ilegal. Muchas de esas muertes podrían prevenirse si se ampliaran los servicios de planificación de la familia.

#### CONSEJO NACIONAL DE POBLACION.

El consejo nacional de población (CONAPO) fue creado en 1974 como organización interministerial a fin de determinar las políticas de población con miras a reducir el rápido crecimiento demográfico.

Poco tiempo después, el Ministerio de Salud creó el Programa Nacional de Planificación de la Familia, logrando este programa reducir las tasas de crecimiento del 3.2% en 1970 al 2.2% en la actualidad.

No obstante, en nuestro país no se ha podido contener el exodo masivo de campesinos que acuden a las ciudades. En muchas zonas las economías rurales se han desintegrado y a raíz de ellos, miles de campesinos sin tierras han acudido a los medios urbanos, donde sus limitados conocimientos los colocan en el nivel más bajo del mercado de trabajo.

La Ley General de Población establece que: Se crea el Consejo Nacional de Población que tendrá a su cargo la planeación demográfica del país, con objeto de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social que se formulen dentro del sector gubernamental y vincular los objetivos de éstos con las necesidades que plantean los fenómenos demográficos. (artículo 5); mismo que:

Estará integrado por un representante de la Secretaría de Gobernación que será el titular del ramo y que funcionará como presidente del mismo, y un representante de cada una de las Secretarías de Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, y uno del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización que serán los titulares de los mismos o los Subsecretarios y Secretario General que ellos designen. Por cada representante propietario se designará un suplente que deberá tener el mismo nivel administrativo que aquél, o el inmediato inferior. (artículo 6o.)

Por otra parte, el Reglamento de la Ley General de Población establece en su artículo 4º las funciones que tendrá el Consejo Nacional de Población, siendo las siguientes:

I.- Formular planes y programas demográficos y vincularlos con los objetivos de los de desarrollo económico y social del sector público conforme a las necesidades que plantean los fenómenos demográficos;



II.- Recopilar, clasificar y jerarquizar información;

III.- Promover, apoyar y coordinar estudios e investigaciones que se efectúen para los fines de la política demográfica;

IV.- Elaborar y difundir programas de información y -orientación públicos, así como las bases para la participación y colaboración en los mismos de otras personas u organismos;

V.- Asesorar y asistir en materia de población a toda clase de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, locales, federales o internacionales y celebrar con ellas los acuerdos que sean pertinentes;

VI.- Preparar, elaborar y distribuir material informativo y publicar información sobre la materia;

VII.- Organizar o participar en toda clase de eventos que sirvan a sus fines;

VIII.- Contar con el auxilio de consultorías técnicas y de especialistas en problemas de desarrollo y de población;

IX.- Formular e impartir cursos de capacitación en materia demográfica;

X.- Evaluar los programas que llevan a cabo las diferentes dependencias y organismos del sector público de acuerdo con los planes demográficos que se hayan formulado y proponer -las medidas pertinentes al cumplimiento de dichos planes; y

XI.- Las demás que sean necesarias para el cumplimiento y ejecución de sus fines y funciones.

### 3.5 EDUCACION

Educar significa "desarrollar o perfeccionar las facultades y aptitudes del niño o adolescente para su perfecta -- formación. (50)

Educación, acción y efecto de educar, también significa como: "la crianza, enseñanza y doctrina que se da a los niños. (51)

El Estado en la actualidad tiene cada vez funciones -- mas complejas, nacidas de las necesidades de la vida misma, no al arbitrio de los hombres. Si en un principio el Estado fue -- esencialmente político y militar, después jurídico y administrativo, hoy es fundamentalmente social y tiene que atender servicios tan importantes como lo es la educación.

Así ha surgido en los últimos siglos, una organización educativa de gran extensión y complejidad, de la que el Estado es su principal agente aunque no el único.

Toda comunidad humana, una vez que logra cierto grado de desarrollo, tiende en forma natural a practicar la educación, entendida ésta como el principio mediante el cual la sociedad adquiere, conserva, transmite y acrecienta su experiencia histórica, sus conocimientos y su ideología.

La educación participa en la vida y crecimiento de la sociedad, en su destino exterior, en su estructura interna y en su desarrollo espiritual y puesto que el desarrollo social -- depende de la conciencia de los valores que rigen la vida humana.

(50) DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO ILUSTRADO VOX TOMO I A-E Editorial Spes Barcelona año 1961, pág. 1140.

(51) IDEM.

El hombre como integrante de la sociedad, es el fin último de la educación. Esto sin olvidar que la persona tiene esferas irreductibles en las que no es posible ni deseable intervenir. El ámbito de la libertad personal, es inviolable y así lo reconoce el Estado, y corresponde al Estado, depositario de los intereses colectivos definir las metas y los rumbos de la educación nacional, este principio está establecido en el artículo 3o. Constitucional y señala los principios rectores de la educación, a la cual atribuye como característica esencial, la de ser nacionalista y democrática.

La educación, es un servicio público y como tal, ha de estar intervenida por el Estado, desde la enseñanza preescolar hasta la superior en todos sus grados.

#### Artículo 3o. Constitucional.

En el gobierno de Avila Camacho llegó el deseo de conciliar todos los intereses y situaciones de ideales democráticos y patrióticos por el socialismo en la educación.

Y en diciembre de 1945 el Congreso aprobó la reforma del artículo 3o. Constitucional y que es lo que hoy se encuentra vigente, además de la reforma aprobada por el Congreso que envió el Presidente de la República José López Portillo, para adicionar la fracción VIII que se publicó en el Diario Oficial de 9 de junio de 1980.

El artículo 3o. Constitucional señala que:

La educación que imparte 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 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 por completo ajeno a cualquier doctrina religiosa y, basado en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

a).- Será democrática, considerando a la democracia - 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, y

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 sectas, 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 a 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 o recurso 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 exclusiva o predominantemente, realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades 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 o a 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 mismas; 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 del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias

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 cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, - lo mismo que a todos aquellos que las infringan.

La Ley Federal de Educación; la ley se encuentra dividida en 7 capítulos.

- I.- Disposiciones orales.
- II.- Sistema Educativo Nacional.
- III.- Distribución de la función educativa.
- IV.- Planes y programas de estudio.
- V.- Derechos y obligaciones en materia educativa.
- VI.- Validez oficial de estudios.
- VII.- Sanciones.

La Ley Federal de Educación, contempla buenos conceptos al establecer en su artículo 2o. que la educación es el medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es un proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social.

Según el artículo 10 de la Ley Federal en comento, - nos dice que los beneficios de la educación deberan extenderse a quienes carecen de ellos y el artículo 16 de la misma ley men

ciona que la enseñanza primaria será obligatoria para todos -- los habitantes de la República y no sólo para los menores de -- 15 años.

En los preceptos señalados de la ley son inobjetable; pero hay que confrontarla con la realidad.

Ante la urgencia de elevar el nivel escolar de la población y frente a una demanda social de educación cada vez más amplia, México adoptó una política de expansión educativa sobre todo a nivel primaria. Encontramos que el crecimiento porcentual mas notable ocurrió en la enseñanza media y superior, mientras que el crecimiento numérico fue mas alto en el ciclo primario.

Esta política de expansión educativa se debe también al crecimiento demográfico. A pesar del Estado para ampliar -- las oportunidades de educación, la demanda crece y no es satisfecha. En el campo educativo la demanda insatisfecha por la incapacidad del Estado no solo representa a los niños y a los jóvenes que nunca se inscribieron, sino a los que la abandonaron.

La demanda insatisfecha no afecta de igual forma a todos los habitantes de la República, porque resulta claro que el nivel socio-económico de la familia del educando influye decisivamente en sus posibilidades, no solo para ingresar al sistema educativo, sino además para lograr un aprovechamiento escolar -- satisfactorio y de preservar hasta niveles educativos superiores.

Finalizando, diremos que para que exista armonía y paz en nuestro país, se necesita de un pueblo culto, esto quiere decir que sepa en qué consisten sus derechos y obligaciones y que se encuentre preparado para ejercer unos y cumplir las otras. -- Una nación con habitantes educados difícilmente serán presa de -- desórdenes tanto en lo interno como en lo externo; un pueblo íntegro fácilmente puede encontrar el camino y bienestar que le corresponde.

### 3.6 ALIMENTACION.

Vivimos en un país en el que la alimentación de una gran mayoría es deficiente.

La alimentación es uno de los problemas más graves a que se enfrenta el gobierno de México, que no se ha podido solucionar y que repercute en el orden público. En nuestro país el bajo nivel nutricional de la gran mayoría del pueblo mexicano, constituye la evidencia más cruel de su miseria y es el principal problema de salud pública.

Este problema tiende a agravarse entre otras causas - por la presión demográfica a la que ya hemos hecho referencia, - la limitación de las superficies laborales y los bajos rendimientos de muchos cultivos, estas causas aunadas a la inflación provocan escasez, así como la especulación con los alimentos y encarecimiento de los mismos.

"En el país son muchos los millones de habitantes que solo se alimentan con tortillas, frijoles y chile, además hay grupos de indígenas en el Mezquital que completan su alimentación con larvas de los hormigueros, otros en la Sierra Tarahumara la completan con ratones silvestres y con víboras y entre los mayas pobres en Yucatán, debido a la avitaminosis se encuentran las manifestaciones somáticas más graves". (52)

La mayor deficiencia de alimentos consiste en la falta de proteínas de origen animal que la gente no puede obtener en la leche, los huevos y la carne, porque algunos no se producen en abundancia o son muy caros.

---

(52) RANGEL COUTO HUGO "EL DERECHO ECONOMICO" Editorial Porrúa, Iera. Edición México 1980, pag. 197.



En México el problema de la alimentación consiste no solamente en la falta de alimentos, sino también por la ignorancia de la gente que pudiendo comer mejor y gastando menos no lo hace por no saber como; debieran organizarse campañas educativas del consumidor y que sean conocidas por toda la sociedad para que de esta manera se pueda comer mejor con el mismo gasto.

Ahora bien, todos de alguna u otra forma somos consumidores, pero no todos adquirimos los mismos productos. Existen algunas personas que con gran esfuerzo adquieren apenas -- aquello que necesitan para él y su familia.

Los gobiernos de México han hecho diversos esfuerzos para defender al consumidor sobre todo en los productos vitales para él, sin llegar a satisfacer plenamente sus necesidades de alimento.

En 1940 debido a la escasez y carestía que se sufría en todo el mundo como consecuencia de la segunda guerra mundial, para combatir el alza de precios en el país se creó el Comité Consultivo de Artículos de Consumo Necesario y se instalaron comités de vigilancia del comercio de artículos de primera necesidad.

En 1942 se creó la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal. Dicha Ley señala la intervención del Ejecutivo Federal en la producción y distribución de artículos alimenticios de -- consumo generalizado y en la de efectos de uso general. Posteriormente en el Reglamento de esta Ley, se constituye la Comisión Nacional de Precios, la cual debido a la continuidad y alza de precios su intervención ha resultado inoperante.

Posteriormente, se creó la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), misma que fue transformada por -- el Lic. Gustavo Díaz Ordaz el 23 de marzo de 1965.

Esta Compañía pudo contribuir a facilitar la obtención de algunos productos básicos a personas de escasos recursos.

El 18 de diciembre de 1974 se aprueba la Ley Federal de Protección al Consumidor, cuyos aspectos fundamentales son los siguientes:

El artículo 3o. define al consumidor como el que contrata para su adquisición, uso o disfrute de bienes o prestación de servicios.

En el artículo 47, se crea la Procuraduría Federal del Consumidor como organismo descentralizado de servicio social y con funciones de autoridad para promover y proteger los derechos del consumidor.

El artículo 67 crea el Instituto Nacional del Consumidor y en el artículo 68 señalan sus finalidades:

- a).- Informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y en el ejercicio de sus derechos.
- b).- Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra.
- c).- Orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales publicitarias y lesivas a sus intereses.
- d).- Auspiciar hábitos de consumo que protejan al patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos productivos.

Sin embargo, esta Procuraduría en muchos casos no tiene el imperio suficiente ya que se ha visto que ha impuesto multas a algunas personas que infringen esta Ley, y nunca se las hacen efectivas.

## INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN EL CONSUMO DE ALIMENTO.

En lo que respecta a los artículos perecederos la solución sería el establecimiento de un sistema de centros de abasto estratégicamente localizados en distintas ciudades del interior del país, en donde los propios productores concentrarían sus artículos para la venta al mayoreo y medio mayoreo, estos centros serían del Estado para evitar el fortalecimiento del fuerte oligopolio y para desplazar a los especuladores e intermediarios tradicionales, así como reestablecer el contacto entre productores y comerciantes finales.

El Estado debe garantizar el consumo de alimentos tanto por razones de salud, en cuanto por motivos de estabilidad social para que el proceso de desarrollo se traduzca en un bienestar compartido.

Para el consumo de alimentos en lo que se refiere a los industrializados, se debe dar un mayor impulso a la comercialización de productos nuevos, pues a medida que aumenta la concurrencia de esos artículos en el mercado, la industria privada se preocupará mayormente por competir a base de calidad y precio; mas que por una diferenciación visual y propagandística del producto, ya que hasta ahora la industria nacional alimentaria no ha sabido o no ha podido producir alimentos elaborados a precios que estén al alcance del campesinado y del sector urbano de bajos precios.

## RELACION AGRICULTURA - INDUSTRIA.

El desarrollo agrícola es la clave para escapar a la peor y más peligrosa de las dependencias: la alimentaria, además es condición importante para el crecimiento de los otros sectores de la economía, máxime cuando se valoran los recursos humanos y naturales con que cuenta el país. Se trata de aumen --

tar el bienestar de la población creando una estructura productiva interna capaz de mejorar significativamente los actuales - patrones alimentarios de las clases populares.

## CONCLUSIONES

- 1.- Para que se pueda llegar a un concepto de Estado, deben tomarse en cuenta aspectos jurídicos y sociales.
- 2.- Estado es: un orden jurídico de convivencia en un territorio determinado, una forma de asociación superior y perfecta a todas las formas de asociaciones, pues supone la exclusividad del poder coactivo.
- 3.- Los elementos del Estado son: Pueblo, Territorio y Poder, los cuales se encuentran sumamente vinculados entre sí, y la falta de alguno haría imposible la existencia del Estado.
- 4.- Llamaremos formas de Gobierno a la organización que puede adoptar un país, los órganos encargados de ejercer las funciones soberanas y el mutuo enlace con que deben estar relacionados entre sí.
- 5.- La función administrativa, es la actividad del Poder Ejecutivo dirigida a los servicios públicos, ya que comprende dos esferas: la jurídica y la económica, dentro de la primera se resume lo referente a la conservación del orden público: policía, seguridad pública, salud pública e higiene y la segunda comprende lo relativo a prestación y conservación de los servicios públicos.
- 6.- El orden público tanto en el Derecho Público como en el Derecho Privado, es un conjunto de instituciones y reglas -- destinadas a mantener en un país el buen funcionamiento de los servicios públicos, la seguridad y moralidad de las relaciones entre particulares, cuya aplicación en las convenciones no puede ser en principio excluidas por los contratantes.

- 7.- El Estado cuenta con dos elementos fundamentales para preservar el orden público: uno de carácter positivo y que representa la satisfacción de necesidades como son los servicios públicos y otro de carácter negativo que limita la -- conducta del individuo: el Régimen de Policía.
- 8.- Podemos decir, que servicio público es una actividad destinada a satisfacer una necesidad fundamental de los inte---grantes de la colectividad que el legislador ha cualifica--do, organizándola y fomentándola y aplicándole un régimen especial de Derecho Público, que establezca a cargo de la Administración Pública, la obligación de realizarla en forma directa o de estimular, vigilar y controlar la activi--dad de los particulares que tienda a ese propósito, de modo que asegure la satisfacción de la necesidad y por lo -- tanto, del interés general.
- 9.- El régimen de policía está constituido por un conjunto de facultades coactivas que tiene el poder público para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales, - dentro del concepto Estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la Ley que se -- funda en una finalidad de utilidad pública.
- 10.- El Estado, tiene como finalidad prevenir el desorden, res--tablecer y conservar el orden mediante la creación de nor--mas jurídicas que sometan a quienes ocasionan daños, a los sujetos protegidos por dichas leyes.
- 11.- A través de la creación de diversas leyes, el Estado ha -- conservado la tranquilidad pública, seguridad pública, sa--lubridad pública, la educación y alimentación.
- 12.- El artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al hablar de la paz pública, lo hace --- identificando esta noción con la de orden público.

- 13.- El Estado debe velar por la seguridad pública, la cual - consiste en la obligación de asegurar el bienestar jurídico de los particulares y de la comunidad, frente a los peligros que amenazan su existencia.
- 14.- Con el propósito de igualar a los desiguales se introdujo como garantía para todos los mexicanos el derecho a - la protección de la salud, expresión que tiene como mérito determinar que la salud es una responsabilidad que -- comparte el Estado, la sociedad y los interesados.
- 15.- Planeación demográfica, tiene como objeto la formulación de planos técnicos para elevar las condiciones cultura-- les, sociales y económicas de los habitantes del país, - atendiendo a su número crecimiento o disminución y su racional distribución geográfica, no obstante, en nuestro país no se ha podido contener el éxodo masivo de campesi nos que acuden a la ciudad.
- 16.- Para que exista armonía en nuestro país, se necesita de un pueblo culto.
- 17.- Una nación con habitantes educados difícilmente será presa de desórdenes, tanto en lo interno como en lo externo.
- 18.- El Estado debe garantizar el consumo de alimentos, tanto por razones de salud, cuanto por motivos de estabilidad social.

## BIBLIOGRAFIA

### I.- INSTITUCIONES:

- Seminario de Teoría General del Estado.
- Biblioteca Nacional de México.
- Biblioteca Central de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Biblioteca del Congreso de la Unión.
- Biblioteca de Finanzas Públicas.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Biblioteca de la Escuela Libre de Derecho.

### II.- LIBROS:

- 1.- Andrade Sánchez, Eduardo. "INTRODUCCION A LA CIENCIA POLITICA". México, Editorial Harla 1983.
- 2.- Arnaíz, Aurora. "CIENCIA POLITICA" México, Editorial -- Paz Méx. 1976.
- 3.- Burgoa, Ignacio. "DERECHO CONSTITUCIONAL". Editorial -- Porrúa, México 1973.
- 4.- Burgoa, Ignacio. "EL JUICIO DE AMPARO" Edición 21, Editorial Porrúa, México 1984.
- 5.- Canasí, José. "DERECHO ADMINISTRATIVO" Volumen 1, V-III Ediciones de Palma. Buenos Aires 1976.
- 6.- Cardini, Osvaldo Eugenio. "ORDEN PUBLICO" Editorial Abelle do Perrot, Argentina 1959.



- 7.- Carre de Malberg, R. "TEORIA GENERAL DEL ESTADO" Editorial F.C.B 1948.
- 8.- Dieguez, Gonzalo. "ORDEN PUBLICO Y CONFLICTOS COLECTIVOS" Eunsa, Ediciones, Universidad de Navarra Pamplona 1926.
- 9.- Figueras Tarango, Fernando. "LA NOCION DEL ORDEN PUBLICO EN DERECHO ADMINISTRATIVO" 2a. Edición 1966.
- 10.- Fleiner, Fritz. "INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO" 8a. Edición, Editorial Labor, S.A. Barcelona, Madrid 1933.
- 11.- Fraga, Gabino. "DERECHO ADMINISTRATIVO" 23a. Edición, Editorial Porrúa, México 1983.
- 12.- García Maynes, Eduardo. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO" 30a. Edición, Editorial Porrúa, México 1979.
- 13.- González Casanova, Pablo. "LA DEMOCRACIA EN MEXICO" 11a. Edición, Serie Popular 1979.
- 14.- González Uribe, Héctor. "TEORIA POLITICA" 4a. Edición, -- Editorial Porrúa, México 1982.
- 15.- Heller, Hermán. "TEORIA DEL ESTADO" 4a. Edición, CPE. Buenos Aires 1963.
- 16.- Jellinek, George. "TEORIA GENERAL DEL ESTADO" Tomo I, Madrid 1914.
- 17.- Kelsen, Hans. "TEORIA DEL ESTADO". Editorial Nacional, - México 1951.
- 18.- Kelsen, Hans. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO Y DEL ESTADO" - Editorial UNAM, 2a. Edición, México 1988.

- 19.- Lanz Duret, Miguel. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO" -  
4a. Edición, Norgis Editores, S.A.
- 20.- Olivera Toro, Jorge. "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO"  
4a. Edición, Editorial Porrúa, 1976
- 21.- Porrúa Pérez, Francisco. "TEORIA DEL ESTADO", Editorial  
Porrúa, México 1964.
- 22.- Sayagues Laso, Enrique. "DERECHO ADMINISTRATIVO" Montevi-  
deo 1963. Instituto de Derecho Comparado de la Universidad  
de Paris, Traducido por Simone Aicardi.
- 23.- Serra Rojas, Andres. "CIENCIA POLITICA", 6a. Edición, Edi-  
torial Porrúa, México 1981.
- 24.- Serra Rojas, Andres. "DERECHO ADMINISTRATIVO", 6a. Edi-  
ción, Editorial Porrúa Tomo I y II, México 1974.
- 25.- Smith, Carl . "TEORIA DE LA CONSTITUCION", Editora Nacio-  
nal IX, 1966.
- 26.- Tena Ramírez, Felipe. "DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO"  
Edición 19a., Editorial Porrúa, México 1983.
- 27.- Vedel, Georges. "DERECHO ADMINISTRATIVO" 6a. Edición, Bi-  
blioteca Jurídica, Francia 1980.
- 28.- Villegas Basavilbaso, Benjamín. "DERECHO ADMINISTRATIVO  
II", Editora Argentina Buenos Aires 1966.
- 29.- Weber, Max. "ECONOMIA Y SOCIEDAD", F.C.E., México 1981.
- III.- LEYES Y REGLAMENTOS:
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1980

- Ley Federal de Protección al Consumidor.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al --
- Ambiente.
- Ley General de Población.
- Ley Orgánica del Departamento del D.F.
- Ley General de Salud.
- Reglamento sobre Policía y Tránsito.

IV.- DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS:

- Diccionario Jurídico Mexicano I-0, Instituto de Investiga  
ciones Jurídicas, México 1989, Editorial Porrúa, UNAM.
- Enciclopedia Jurídica OMBBA, Tomo XXI OPCI - de - Buenos  
Aires Argentina 1978.
- Diccionario Jurídico de Pina Vara, Rafael. Edición 14a. -  
Editorial Porrúa 1986.

V.- OTRAS FUENTES:

- (Fondo de Población de las Naciones Unidas) Fuente julio -  
1990.