

CAPÍTULO VII: LOS DIVERSOS TIPOS DE ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO	211
1. Servicios públicos	211
La noción de función pública	212
La noción de servicio público	214
Servicios públicos impropios	216
Servicios sociales	216
Clasificación de los servicios públicos	217
Características de los servicios públicos	218
Servicios públicos prestados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal	219
2. Actividades de interés público	221
Actividades bancarias y financieras	221
Productor de bienes y servicios de interés público	223
Distribuidor de artículos de primera necesidad y regulador del mercado	226
3. Actividades económicas simples	228

CAPÍTULO VII

LOS DIVERSOS TIPOS DE ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO

SUMARIO: 1. Servicios públicos: la noción de función pública; la noción de servicio público; servicios públicos impropios; servicios sociales; clasificación de los servicios públicos; características de los servicios públicos; servicios públicos prestados por organismos descentralizados y empresas de participación estatal. 2. Actividades de interés público: actividades bancarias y financieras; producto de bienes y servicios de interés público; distribuidor de artículos de primera necesidad y regulador del mercado. 3. Actividades económicas simples.

En su tarea de empresario el Estado se ha convertido en prestador de servicios públicos, en realizador de actividades de interés público y en ejecutor de actividades económicas simples, en una labor propiciada por su actividad intervencionista que le caracteriza en el siglo XX. Analicemos con detalle cada uno de estos papeles empresariales desempeñados por el Estado.

1. Servicios públicos

Una de las nociones más debatidas en el derecho administrativo es la del servicio público, a la cual Hauriou considera el eje del derecho administrativo, cuando dice que éste “tiene por objeto la Administración pública, es decir, la organización de policía y servicios públicos mediante la cual satisface el Estado, de una manera regular y continua, las necesidades comunes y provee a los intereses generales de los habitantes del país”.¹⁹⁷ Entre la multitud de corrientes conceptuales destacan las que toman al servicio público

¹⁹⁷ HAURIOU, Maurice, **Principios de derecho público y constitucional**, traducción de Carlos Ruiz del Castillo, Madrid, Instituto Editorial Reus, 1927.

como una de las actividades de la administración pública,¹⁹⁸ las que le conceden una importancia inaudita y lo entienden como la actividad total de la administración pública,¹⁹⁹ y las que lo conciben como aquella actividad estatal cuya realización debe garantizar, regular y controlar el aparato gubernamental.²⁰⁰ Como vemos, la primera y la última de las corrientes citadas no se contraponen, y a mi juicio es inadmisibles la segunda corriente, porque no todas las actividades de la administración pública vienen a ser servicios públicos.

Dentro de la corriente de que el servicio público no es sino una de las actividades de la administración pública, muchos administrativistas connotados, distinguen al servicio público de la función pública. Sayagués Laso sostiene la existencia de funciones estatales: constituyente, legislativa, administrativa y jurisdiccional, y de cometidos estatales, que clasifica en esenciales, servicios públicos, servicios sociales, y la actividad privada individual a cargo de las entidades públicas.²⁰¹

LA NOCIÓN DE FUNCIÓN PÚBLICA

Para Manuel María Díez

*El término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial, con la adición de la función política de gobierno, mientras que el servicio público es el desarrollo de una actividad técnica, respecto de la que en una administración pública asume una competencia específica.*²⁰²

¹⁹⁸ "La noción contemporánea de servicio público comprende una parte de la actividad de la administración pública y se realiza en limitados aspectos de los otros poderes". SERRA ROJAS, Andrés, **Derecho administrativo**, México, Editorial Porrúa, S. A., 1981, décima edición, tomo primero, p. 106.

¹⁹⁹ "El derecho público administrativo es el conjunto de reglas relativas a los servicios públicos", JEZE, Gastón, **Principios generales del derecho administrativo**, traducción de la 3a. edición francesa, por Julio N. San Millán Almagro, Buenos Aires, Editorial Depalma, 1948.

²⁰⁰ "En concepto nuestro es servicio público propio, toda acción o prestación realizada por la Administración pública activa, directa o indirectamente, para la satisfacción concreta de necesidades colectivas, y asegurada esa acción o prestación por el poder de policía". BIELSA, Rafael, **Derecho administrativo**, Buenos Aires, La Ley Sociedad Anónima Editora e Impresora, 1964, sexta edición, pp. 462 y 463.

²⁰¹ Cfr., SAYAGUÉS LASO, Enrique, **Tratado de derecho administrativo**, Montevideo, 1963, tomo I, pp. 34, 35, 48, 51 y 55.

²⁰² DÍEZ, Manuel María, **Derecho administrativo**, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, tomo 3, p. 187.

Serra Rojas también distingue la función pública del servicio público y en relación con la primera afirma:

*Como hemos indicado el Estado tiene fines fundamentales que realizar. Las funciones del Estado son los medios a través de los cuales se realizan esos fines. Esas funciones son las siguientes: a) La función legislativa, que es la función creadora del orden jurídico federal, se manifiesta en el acto regla; b) la función administrativa que es la función por la cual el Estado realiza actos jurídicos, concretos o particulares, se manifiesta en el acto administrativo; c) la función jurisdiccional por la cual el Estado declara el derecho, se manifiesta en la sentencia.*²⁰³

Para el maestro uruguayo, Sayagués Laso: “Los cometidos esenciales son aquellos cometidos del Estado inherentes a su calida de tal, que no se conciben sino ejercidos directamente por el mismo: las relaciones exteriores, la defensa nacional, la seguridad en la interior, la actividad financiera, etcétera. En los estados modernos no cabe imaginar que tales cometidos puedan estar a cargo de particulares, ni aún en carácter de concesionarios”.²⁰⁴ De los servicios públicos, segrega, el tratadista uruguayo, los servicios sociales, a los cuales de una categoría independiente de los servicios públicos industriales o comerciales.²⁰⁵

Por su parte, García-Trevijano Fos, distingue entre funciones públicas y servicios públicos y entre estos últimos y los servicios y actividades de interés público.²⁰⁶

Podríamos apuntar, coincidiendo con los destacados maestros antes citados, que la función pública es una actividad esencial del Estado, y como tal, indelegable a otras personas públicas o sociedades de Estado, y mucho menos concedibles a particulares. No podemos pensar en confiar la actividad legislativa a un organismo descentralizado, encargar la actividad jurisdiccional a una em-

²⁰³ SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.* p. 106.

²⁰⁴ SAYAGUÉS LASO, Enrique, *op. cit.*, p. 56.

²⁰⁵ *Cfr.*, SAYAGUÉS LASO, Enrique, *op. cit.*, pp. 77 y ss.

²⁰⁶ GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Editorial Revista de Derecho Privado, 1971, 2a. edición, tomo II, Vol. I, p. 20.

presa de participación estatal, o encomendar la defensa del país, en concesión, a un particular, por más que éste pueda organizar un ejército mercenario, porque se trata de funciones esenciales, las cuales son intransferibles.

LA NOCIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

Determinada ya la función pública, pasemos a la noción de servicio público cuyo origen, extrañamente, surge de la necesidad de deslindar las competencias de las autoridades judiciales y administrativas, dispuesta en Francia desde 1790 por una ley que mandaba dicha separación, disposición ratificada por el decreto del 16 Fructidor año III, el cual ordenó a los tribunales judiciales abstenerse de conocer de materias administrativas; pero no es hasta 1861, cuando el Tribunal de Conflictos de Francia empieza a elaborar la noción de **SERVICIO PÚBLICO**, al determinar la competencia de la autoridad administrativa, en la resolución del caso Dekeistes, cuando dice:

Se ha dado jurisdicción a esta autoridad para construir fuera de la autoridad judicial, jueces para pronunciar sobre litigios que se presenten entre el Estado y los particulares con ocasión de actos de administración hechos en la ejecución de SERVICIOS PÚBLICOS QUE ELLA ESTÁ ENCARGADA DE PROVEER Y QUE DEBEN SER SOMETIDOS A LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA A MENOS QUE OTRA COSA ESTÉ ORDENADA POR LA LEY:

Años después, el joven Agnes Blanco fue atropellado por un vehículo en la Fábrica de Tabasco de Burdeos; el padre del joven demandó ante un tribunal civil la reparación del daño, pero el tribunal sometió el caso a su homólogo de Conflictos, el cual, en sentencia de 8 de febrero de 1873, resolvió la competencia administrativa, por estimar que los daños causados se habían originado en actos de **SERVICIO PÚBLICO** y sostuvo que la responsabilidad del Estado en los daños causados a los particulares, por los actos de las personas que utiliza en el **SERVICIO PÚBLICO**, no puede regirse por las disposiciones del Código Civil que regula las relaciones entre particulares. De esta manera aportó la idea revolucionaria de un sistema jurídico diverso del derecho privado para regular la actividad del servicio público.

Al conceptuar el servicio público, algunos autores entienden el

servicio como una organización de medios, y otros como una actividad. En el primer caso está el maestro de la Universidad de Guadalajara, Efraín Urzúa Macías, cuando afirma: "El servicio público implica, necesariamente, la presencia de un conjunto de elementos personales, financieros y técnicos, que tienden a satisfacer una necesidad colectiva, de manera regular y bajo un régimen jurídico especial, un régimen de derecho público".²⁰⁷ En el segundo caso se encuentra el director de la Facultad de Derecho de la UNAM, doctor Miguel Acosta Romero, al considerar al servicio público como "una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, mediante prestaciones individualizadas, sujeta a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad".²⁰⁸

García-Trevijano Fos detecta el carácter anfibológico del adjetivo público que califica al servicio;²⁰⁹ por ello, para unos autores la calificación de público corresponde al sujeto titular del servicio y por tanto proponen una definición de tipo orgánico, lo cual atenta al carácter público del sujeto que presta el servicio; así, Duguit considera a los servicios públicos como "las instituciones que tienden a asegurar el cumplimiento de la misión obligatoria de los gobernantes",²¹⁰ y como elementos del Estado, al que estima "una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes".²¹¹ Contrapuesta a la posición orgánica resulta la funcional, también llamada material o sustancial, la cual para calificar al servicio atiende a la calidad pública de la necesidad de satisfacer, derivada de su carácter general o colectivo, como es el caso de la definición ya citada, de Bielsa. Otros autores, como Serra Rojas, adoptan una posición intermedia: "El servicio público es un servicio técnico ofrecido al público de una manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad colectiva y por una organización pública".²¹²

²⁰⁷ URZÚA MACÍAS, Efraín, **Teoría general del derecho administrativo**, Guadalajara, Editorial Universitaria, 1971, p. 39.

²⁰⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, **Teoría general del derecho administrativo**, op. cit., p. 193.

²⁰⁹ GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, op. cit., p. 27.

²¹⁰ DUGUIT LEÓN, **Manual de derecho constitucional**, traducción de José G. Acuña, Francisco Beltrán, Madrid, Librería española y extranjera, 1926, segunda edición española, p. 32.

²¹¹ *Idem.*, p. 71.

²¹² SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., p. 108.

En mi concepto, el servicio público es la labor de carácter técnico que la administración pública realiza por medio de sus órganos centrales o descentralizados —o a través de personas privadas que operan bajo el régimen de concesión—, con miras a satisfacer permanente, regular, continua, uniforme y adecuadamente, una necesidad colectiva de interés general, con sujeción a un régimen específico de derecho público.

SERVICIOS PÚBLICOS IMPROPIOS

Un sector importante de la doctrina distingue los servicios públicos propios de los impropios; los primeros son los prestados, directa o indirectamente por el Estado. Servicios públicos impropios, también llamados virtuales o de interés público, son aquellos que, al igual que los propios, satisfacen las necesidades colectivas, de manera más o menos continua, sin que sea el Estado quien lo preste o conceda, pues sólo lo reglamenta; entre los servicios públicos virtuales, o de interés público o impropios encontramos la farmacia, la carnicería, la lechería, la panadería, la tortillería, cuya actividad está destinada a satisfacer de manera permanente, regular y continua, necesidades colectivas, bajo condiciones, reglas, precios y tarifas establecidas y supervisadas por la administración pública.²¹³

SERVICIOS SOCIALES:

Para una parte de la doctrina, los servicios sociales son distintos de los públicos, porque, conforme a esta tesis, los públicos consisten en una prestación de carácter material, como suministro de un bien o la utilización de un medio técnico, como en el caso de los servicios públicos de suministro de agua potable, energía eléctrica, o el servicio telefónico. En cambio, el servicio social está destinado a elevar el nivel de vida de la población —especialmente la más desvalida— por lo cual la prestación es diferente: entregar dinero (jubilación, pensión), cuidar personas (asilos), dar asistencia médica (seguridad social), impartir enseñanza o capacitación (instruc-

²¹³ Comprendiendo al propio y al impropio "por servicio público ha de entenderse toda actividad de la Administración Pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de actividades de los particulares o administrados, requiera el control de la autoridad estatal". MARIENHOFF, Miguel S., *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1966, tomo II, p. 55.

ción pública). Sin embargo, para muchos tratadistas, que a mi juicio tienen razón, los servicios sociales no son sino una categoría, de las más importantes, de los servicios públicos.

CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Los llamados servicios públicos propios suelen clasificarse de muy diversas maneras, por ejemplo: en cuanto a su importancia, en atención a la titularidad del servicio, en razón de la demanda que satisfacen, por lo que toca a la forma jurídica de su prestación, atendiendo a la forma económica de su prestación, en función de los destinatarios, con base en el cobro por su utilización, por la posibilidad de su uso, y en atención a la prestación en que consiste el servicio. Veamos cada una de estas clasificaciones.

A. En cuanto a su importancia, los servicios públicos se dividen en fundamentales, intermedios y secundarios. Los primeros, llamados también de infraestructura, dan soporte a los otros dos y se ejemplifican con los servicios de suministro de agua potable, de energía eléctrica, carreteras, aeropuertos. Los intermedios suponen la existencia de los fundamentales en los cuales se apoyan, entre ellos figuran el alumbrado público, el transporte carretero y el aéreo. Por último, los secundarios, son aquellos cuya suspensión o carencia no origina trastorno grave, como es el caso de los museos y las bibliotecas.

B. En atención a la titularidad del servicio, se clasifican en federales, estatales y municipales; o nacionales, provinciales y municipales, según se trate de regímenes federales o unitarios.

C. En razón de la demanda que satisfacen, los servicios públicos se agrupan en obligatorios o necesarios y voluntarios o facultativos. Los primeros son los que el Estado tiene obligación de prestar directa o indirectamente, ya sea por disposición constitucional o por razones morales. Los voluntarios o facultativos, son los que se otorgan discrecionalmente.

D. Por lo que toca a la forma jurídica de su prestación, se distribuyen en servicios públicos cubiertos a través de: un órgano centralizado, un órgano descentralizado, un órgano desconcentrado, o de concesión a una empresa de participación estatal o a un particular.

E. Atendiendo a la forma económica de su prestación, los servicios públicos se prestan en regímenes de monopolio, de oligopolio y de competencia, según sea un prestador único del servicio, o unos pocos, o muchos. El suministro de energía eléctrica, el trans-

porte aéreo y la radiodifusión comercial ilustran los tres regímenes económicos de referencia.

F. En función de los destinatarios los servicios públicos se pueden considerar de dos clases: los usuarios indeterminados **uti universi** y los de los usuarios determinados o **uti singuli**. El alumbrado público pertenece a la primer clase y el servicio telefónico a la segunda, lo cual pone de manifiesto que en los servicios **uti universi** la beneficiaria lo es la comunidad, y en el caso del servicio **uti singuli** el usuario lo es una persona concreta, que puede ser física o moral.

G. Con base en el cobro por su empleo o utilización, los servicios públicos pueden ser gratuitos u onerosos, la obviedad de la clasificación no amerita explicación. Locatel es un ejemplo de servicio público gratuito, y los caminos y puentes de cuota lo son de los onerosos.

H. Atendiendo a la posibilidad de su uso, los servicios públicos se agrupan en forzosos y en optativos, según los gobernados estén obligados o no a usarlos. La instrucción primaria y el transporte, respectivamente, son muestras de uno y otro grupos de servicios.

I. Por último, por lo que toca a la prestación que constituye el servicio, los podemos clasificar en servicios públicos que consisten en prestaciones:

De dar: jubilaciones y pensiones

De hacer: servicios médicos

Materiales: transporte

Financieras: emisión de moneda

Intelectuales o culturales: educación primaria.

CARACTERÍSTICAS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Doctrinalmente, los servicios públicos se caracterizan por su generalidad, igualdad o uniformidad, regularidad, continuidad y obligatoriedad. A las características anteriores, algunos autores añaden las de permanencia, la cual, en rigor, se incluye en la continuidad, y gratuidad, solamente aplicable a los servicios no concesionados a particulares.

A. **Generalidad:** Por esta característica toda la población es usuaria potencial de los servicios públicos, sin más limitaciones que las impuestas por su reglamentación y capacidad.

B. **Igualdad o uniformidad:** La prestación del servicio debe otorgarse en igualdad de condiciones, previo cumplimiento —por parte del usuario— de los requisitos legales, sin otra diferenciación

que la permitida por la clasificación de categorías autorizadas en la correspondiente reglamentación.

C. Regularidad: De acuerdo con esta característica la prestación del servicio público debe apegarse a las reglas y disposiciones legales que rigen su funcionamiento.

D. Continuidad: Conforme a esta característica el servicio debe prestarse ininterrumpidamente, o sea que se proporcionará con la adecuada continuidad reclamada en cada caso por el servicio público; en algunos casos, como en el del suministro de energía eléctrica, la continuidad deberá ser absoluta, en otros, como en el servicio de bomberos, será relativa.

E. Obligatoriedad: Una vez instituido el servicio debe prestarse obligatoriamente, sin posibilidad de negarlo sin responsabilidad, pues la negativa del servicio debe constituir falta grave para el responsable.

SERVICIOS PÚBLICOS PRESTADOS POR ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

La educación superior, la seguridad social y el transporte ferroviario, por ejemplo, son servicios públicos encomendados a organismos descentralizados, los servicios portuarios y la comunicación telefónica también lo son, pero están encargados a empresas de participación estatal, según se desprende de las atribuciones conferidas a dichas entidades de la administración paraestatal.

A. Universidad Nacional Autónoma de México. Conforme a su Ley Orgánica y a su Estatuto General, la Universidad Nacional Autónoma de México es una corporación pública —organismo descentralizado del Estado— con personalidad jurídica propia, cuyo objetivo consiste en “impartir educación superior para formar profesionistas, investigadores, profesores universitarios y técnicos útiles a la sociedad; organizar y realizar investigaciones principalmente acerca de las condiciones y problemas nacionales y extender con la mayor amplitud posible los beneficios de la cultura” (artículos 1º de la Ley Orgánica y del Estatuto General de la UNAM); el objeto de este organismo descentralizado universitario se resume en el artículo 3º de su Estatuto General, que señala como propósito esencial de la Universidad: “estar íntegramente al servicio del país y de la humanidad de acuerdo con un sentido ético y social superando cualquier interés individual”. La Universidad postula la libertad de investigación y de cátedra, a cuyo efecto da entrada, para efectos

de docencia e investigación a todas las corrientes del pensamiento, lo mismo que a todas las tendencias científicas y sociales, sin participar ni solidarizarse con los partidos o grupos políticos militantes.

B. Instituto Mexicano del Seguro Social. Es un organismo público descentralizado con personalidad y patrimonio propios que tiene a su cargo la organización y administración del seguro social.

Entre las atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social destacan las de administrar los diversos ramos del seguro social y proporcionar los servicios de beneficio colectivo que determina la ley de la materia; coleccionar las cuotas de ley; establecer clínicas, hospitales, estancias infantiles, farmacias, centros de convalecencia y vacacionales, y escuelas de capacitación, y difundir los conocimientos y prácticas de previsión y seguridad sociales.

C. Ferrocarriles Nacionales de México. La actual ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México, publicada en el **Diarlo Oficial** del 30 de diciembre de 1948, determina que los Ferrocarriles Nacionales de México constituyen un organismo público descentralizado, con patrimonio y personalidad jurídica propios, cuyo objeto primordial consiste en la administración del sistema ferroviario nacional.

D. Servicios Portuarios de Guaymas, S. A. de C. V. Esta empresa de participación estatal, al igual que las similares que funcionan en diversas partes de la república, tiene por objeto primordial el prestar servicios públicos de maniobras en zonas bajo jurisdicción federal, así como servicios marítimos y portuarios y, en general, las actividades relacionadas con el enlace de las vías de comunicación marítimas con las terrestres, efectuando movimiento de mercancías de embarcaciones o bodegas, almacenes, patios, muelles y transportes terrestres, y viceversa, en los términos de las concesiones y autorizaciones necesarias que otorguen las autoridades competentes para dichas actividades.

E. Teléfonos de México, S. A. Esta empresa de participación estatal, se constituyó como empresa particular en 1947 y adquirió los derechos y obligaciones de las antiguas empresas denominadas Teléfonos Ericson, S.A. y Compañía Telefónica y Telegráfica, S.A., con lo que se convirtió en la principal operadora del servicio público de comunicación telefónica en México; en 1958, inversionistas mexicanos compraron un número tal de acciones de la empresa a los accionistas extranjeros, que permitió la mexicanización de esta compañía. En 1972, el gobierno federal logró convertirse en

accionista mayoritario y por tanto convertir a Teléfonos de México en empresa de participación estatal mayoritaria, cuyo principal objeto consiste en explotar el servicio telefónico local y de larga distancia en el país.

2. Actividades de interés público

Además de prestador de servicios públicos, en su carácter de empresario, el Estado ha tomado a su cargo la realización de actividades de interés público,²¹⁴ las cuales podríamos agrupar en tres grandes rubros: las bancarias y financieras, las de productor de determinados bienes y las de distribuidor de artículos de primera necesidad y regulador del mercado, englobadas en el concepto general de servicios de interés público, conocidos también por la doctrina como servicios públicos virtuales o impropios.

A la realización de estas actividades de interés público el Estado empresario concurre con el empresario particular, bien sea en empresas separadas,²¹⁵ o asociado con particulares en empresas mixtas conocidas como de participación estatal.

ACTIVIDADES BANCARIAS Y FINANCIERAS

En este ramo se realiza la actividad empresarial del Estado a través de dos tipos de empresas: integrado el primero por las instituciones nacionales de crédito²¹⁶ y las organizaciones auxiliares de crédito,²¹⁷ el segundo grupo lo integran las instituciones de crédito que sin tener el carácter de nacionales, son empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria.

Una parte de la doctrina considera a la actividad bancaria y

²¹⁴ Cfr., GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *op. cit.*, p. 42.

²¹⁵ Tal es el caso del Servicio de Transbordadores, órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y, por ende, ciento por ciento propiedad del Estado, el cual coparticipa en el transporte marítimo de cabotaje, al lado de las empresas navieras particulares.

²¹⁶ "Se reputarán instituciones u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las constituidas con participación del gobierno federal, o en las cuales éste se reserve el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración o de la junta directiva o de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo adopten". Párrafo tercero del artículo 1º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

²¹⁷ La única organización auxiliar nacional de crédito es Almacenes Nacionales de Depósito, S. A.

financiera en el ámbito del servicio público,²¹⁸ pero la gran mayoría se inclina por encuadrarla en el campo de las actividades de interés público.²¹⁹ La parte más importante de la actividad bancaria y financiera del Estado mexicano como empresario, está a cargo del Banco de México, S. A. y de Nacional Financiera, S. A., ambas creadas en una mezcla de sistemas organizativos de derecho público y de derecho privado, pero en el molde de las sociedades mercantiles, concretamente el de la sociedad anónima. La importancia de la actividad encomendada al Banco de México, S. A., se desprende de las atribuciones que le confiere su Ley Orgánica, siendo las principales las de regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior; operar como banco de reserva con las instituciones a él asociadas y fungir respecto a éstas como cámaras de compensación; constituir y manejar las reservas que se requieran para los objetos antes expresados; revisar las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria, en cuanto afecten a los indicados fines; actuar como agente financiero del gobierno federal en las operaciones de crédito externo o interno, y en la emisión y atención a empréstitos públicos, y encargarse del servicio de tesorería del propio gobierno, y participar en representación del gobierno y con la garantía del mismo en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como operar con estos organismos. Por su parte, las principales atribuciones de Nacional Financiera, S. A., conforme a su Ley Orgánica, son las de vigilar y regular el mercado nacional de valores y de crédito a largo plazo; promover y regular la inversión del capital en la organización, transformación y fusión de toda clase de empresas en el país; operar como institución de apoyo con las sociedades financieras o de inversión, cuando hubieran concedido créditos con garantía de valores; actuar como sociedad financiera o de inversión; actuar como fiduciaria, especialmente del gobierno federal y de sus dependencias; actuar como agente y consejero del gobierno federal de los estados, municipios y dependencias oficiales, en la emisión, contratación, conversión, etcétera,

²¹⁸ "Se discute si las instituciones nacionales de crédito son servicios públicos o realizan fines o atribuciones del Estado. desde luego, puede afirmarse que son servicios públicos, en el sentido amplio que adopta nuestra legislación administrativa. Son facultades del Estado que realiza en ocasiones con la concurrencia de las actividades particulares". SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, tomo I, p. 686.

²¹⁹ GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *op. cit.*, p. 42.

de los valores públicos y encargarse de la colocación de bonos de todas las emisiones federales, así como del servicio y vigilancia que las mismas motiven; ser la depositaria legal de toda clase de valores; actuar como caja de ahorros; orientar y asesorar las labores de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en cuanto afecten a los objetos antes mencionados o puedan contribuir a su realización; ser el agente para la emisión y colocación de títulos de deuda de vencimiento mayor de un año del gobierno federal o que se lleven a cabo con sus garantías y negociar, contratar y manejar créditos a mediano y largo plazos de instituciones extranjeras privadas, gubernamentales e intergubernamentales, cuando como requisito se exija que los garantice el gobierno federal.

Otras instituciones nacionales de crédito importantes son el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., el Banco Nacional de Crédito Rural, S. A. y el Banco Nacional de Comercio Exterior.

Aparte de las instituciones nacionales de crédito, el Estado es coempresario en otras instituciones de crédito carentes de carácter de "nacionales" cuyo origen se localiza en la banca privada, pero que por diversas circunstancias han accedido a la administración pública paraestatal, en calidad de empresas de participación estatal, como es el caso del Banco Internacional, S. A. y la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A., las cuales aparentemente realizan la labor crediticia en circunstancias similares a la banca privada; pero en la práctica se diferencian porque jerarquizan el apoyo a las actividades económicas, conforme a las prioridades establecidas por la administración pública.

Otra actividad de interés público realizada por el Estado como empresario, es la desarrollada por las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, encuadradas en México dentro de la administración pública paraestatal, ellas son Aseguradora Mexicana, S. A., Aseguradora Hidalgo, S. A. y Afianzadora Mexicana, S. A., las cuales actúan en el ramo de seguros de bienes, de seguros de vida y de fianzas, respectivamente.

PRODUCTOR DE BIENES Y SERVICIOS DE INTERÉS PÚBLICO

Al Estado intervencionista le interesa sobremanera asegurar el abastecimiento de productos indispensables para su desarrollo económico, tal es el caso de los energéticos, de los minerales, y demás insumos fundamentales; por ello, además de las medidas

indirectas que para tal efecto incluye su legislación, también suele actuar con estas miras en forma directa como empresario. En el caso de México se ejemplifica esta intervención directa empresarial del Estado en el campo de energéticos a través de los organismos descentralizados Petróleos Mexicanos, Uranio Mexicano y Comisión Federal de Electricidad, en la producción de petróleo y sus derivados, energía nuclear y energía eléctrica, respectivamente; en el renglón agropecuario a través de las empresas de participación estatal Fertilizantes Mexicanos, S. A; Alimentos Balanceados de México, S. A. de C. V. y del organismo descentralizado Productora Nacional de Semillas; en el rubro minero y siderúrgico, a través de las empresas de participación estatal Consorcio Benito Juárez-Peña Colorada, S. A., Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas, S. A., y Altos Hornos de México, S. A. Veamos someramente los aspectos principales de estas actividades de algunas de las empresas mencionadas.

Antes de la creación de Petróleos Mexicanos existieron diversos organismos públicos creados para participar en la explotación y comercialización del petróleo y sus derivados, entre ellos puede señalarse la Comisión Técnica del Petróleo, la Junta Consultiva del Petróleo, Petróleos de México, S. A., la Administración General del Petróleo Nacional, el Consejo Administrativo del Petróleo, y en la misma fecha en que se expide el decreto para crear el organismo descentralizado Petróleos Mexicanos, 8 de junio de 1938, se crea también la Distribuidora de Petróleos Mexicanos; finalmente, el 8 de agosto de 1940, se consolida en Petróleos Mexicanos la industria petrolera nacional, al decretarse la liquidación de la Administración General del Petróleo Nacional y de la Distribuidora de Petróleos Mexicanos.

El petróleo, que representa el energético de mayor importancia técnica, económica y política del siglo XX, juega un papel primordial, durante esta centuria, en las actividades sociales, económicas y políticas,—internas y externas— de México, de ahí la importancia del organismo cuyo objeto se hace consistir en la exploración, explotación, refinación, transformación, almacenamiento, distribución y venta del petróleo, el gas y sus derivados.

Petróleos Mexicanos, conforme a su actual Ley Orgánica, es un organismo público descentralizado del gobierno federal, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonios propios, cuyo principal objeto he mencionado líneas atrás.

Obviamente, la existencia e importancia de PEMEX se finca en la expropiación realizada por el presidente Lázaro Cárdenas, el 18 de marzo de 1938, de los bienes de diecisiete compañías petroleras que con sus filiales acaparaban más del 93% de la industria petrolera mexicana. El rescate de este recurso no renovable mexicano y la asignación exclusiva de su explotación, al sector público, representa una de las bases fundamentales en que se apoya la independencia política y económica de México.

La Comisión Federal de Electricidad, cuya denominación se inspiró en el modelo norteamericano, fue creada por Ley publicada en el Diario Oficial del 24 de agosto de 1937, con un patrimonio muy reducido, proveniente fundamentalmente del impuesto del 10% sobre el consumo de energía eléctrica en la república.

El 14 de enero de 1949 se publica en el **Diario Oficial de la Federación** la Ley constitutiva de la Comisión Federal de Electricidad, con carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Paulatinamente, el Estado mexicano, tras de haber comprendido la importancia de controlar la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica en el país, adoptó una serie de medidas sucesivas tendentes a reservar al propio Estado la operación de este importante servicio público. De esta suerte se eliminó no sólo a los extranjeros sino a los particulares en general, de la participación en la operación de dicho servicio público.

Así fue como el ejecutivo federal resolvió la adquisición por parte de la Comisión Federal de Electricidad de las empresas extranjeras dedicadas a la generación, transformación y distribución de energía eléctrica en el país, entre las que figuraban la Mexican Light Power Co., la American Foreign Power Co., la Nueva Compañía Hidroeléctrica de Chapala, S. A., y muchas otras como la compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., y sus subsidiarias; Compañía Meridional de Fuerza, S. A.; Compañía de Luz y Fuerza de Toluca, S. A. y Compañía de Luz y Fuerza de Pachuca, S. A.

El proceso tendente a reservar al sector público la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica culminó con la reforma constitucional que adicionó al artículo 27 de nuestra carta

magna el siguiente texto: “Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines”.

A las plantas hidroeléctricas utilizadas originalmente para la producción de este importante energético, se sumaron las termoeléctricas, las geotérmicas y está por concluirse la primera termonuclear, con lo que se pretende versatilizar la generación de energía eléctrica.

Este organismo descentralizado tiene por objeto, además de generar transformar, conducir, distribuir y abastecer energía eléctrica, estudiar la planeación del sistema nacional de electrificación y las bases de su funcionamiento.

La doctrina sostiene en su mayoría que la distribución y suministro de la energía eléctrica constituyen un servicio público; pero la generación, transformación y transporte o conducción de la misma constituyen un servicio de interés público, por lo que la Comisión Federal de Electricidad presta, de esta suerte, los dos tipos de servicios.

DISTRIBUIDOR DE ARTÍCULOS DE PRIMERA NECESIDAD Y REGULADOR DEL MERCADO

Una de las preocupaciones fundamentales del Estado intervencionista consiste en garantizar el abastecimiento de los artículos de primera necesidad requerido por su población y regular su mercado, lo cual trata de conseguir mediante diversos mecanismos como el de la adquisición masiva de estos productos a precios de garantía y el acopio de grandes existencias de artículos de primera necesidad, que expende a la población, en particular a la económicamente más desvalida, a precios, no sólo de costo, sino con subsidio, cuando lo juzga necesario; así como la importación de faltantes y exportación de excedentes de dichos productos. Esta actividad de distribuidor y regulador del mercado de artículos de primera necesidad la realiza el Estado mexicano principalmente a través de sus organismos descentralizados denominados Compañía Nacional de Subsistencias Populares e Instituto Mexicano del Café.

La Compañía Nacional de Subsistencias Populares —CONASUPO— sustituyó a la empresa de participación estatal constituida bajo la forma de sociedad anónima que con el mismo nombre de

Compañía Nacional de Subsistencias Populares, S. A., sustituyó a su vez a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S. A., creada originalmente en 1938 y que tuvo como antecedente el Comité Regulador del Mercado de Trigo que se había creado en 1937. La CONASUPO es un organismo público descentralizado creado por decreto presidencial publicado en el **Diario Oficial** del 1° de abril de 1965, cuyas principales atribuciones consisten, en participar, conjuntamente con los organismos oficiales o semi-oficiales, en la reglamentación, planeación y control de producción, distribución, venta e industrialización del maíz, trigo, frijol, arroz y demás productos que maneje este organismo; elaborar los estudios tendentes a fijar, por parte del ejecutivo federal, los precios de garantía o mínimos de compra de los granos y productos agrícolas que maneje; planificar y organizar directamente o por conducto de otras instituciones oficiales, las intervenciones reguladora del Estado para el mantenimiento de los precios de garantía o mínimo de compra; comprar, pignorar y retener por sí o a través de terceros los productos agrícolas, necesarios para integrar las reservas nacionales que regulen los mercados de consumo interno, realizando su distribución y venta por los canales comerciales adecuados; importar, en caso de existencias deficitarias, y exportar excedentes cuando las reservas sean excesivas, de los referidos productos agrícolas y de otros que requieran el cumplimiento de sus funciones; promover la industrialización de productos agrícolas necesarios para la alimentación popular; promover, organizar y operar sistemas de comercialización adecuados para la compra, con base en distribución y venta de subsistencias populares; crear, organizar y dirigir instituciones filiales que requiera para el eficaz cumplimiento de sus funciones, y coordinar sus actividades con las organizaciones reconocidas de ejidatarios, comuneros, parvifundistas, trabajadores agrícolas, sindicatos, cooperativas de producción y de consumo, banca oficial y privada, cámara de comercio e industriales y además oficinas e instituciones que juzgue conveniente, según convenga al interés nacional.

El Instituto Mexicano del Café fue creado como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonios propios, por ley publicada en el **Diario Oficial** del 31 de diciembre de 1958.

Entre sus numerosas atribuciones destacan la de promover y difundir en la República los más adecuados sistemas de cultivo, beneficio e industrialización del café mediante la integración de

servicios técnicos de investigación, experimentación, demostración y extensión; combatir las plagas de los cafetales; procurar la conservación y mejoramiento de los suelos; formar técnicos en las distintas ramas en la economía del café; analizar los precios para defender a los productores y consumidores nacionales; regular la oferta y la demanda, para procurar precios equitativos a productores, comerciantes y consumidores; promover el consumo del café mexicano en el país y en el exterior; adquirir, controlar y vender las retenciones que se deriven de convenios internacionales y adoptar medidas tendentes al equilibrio entre la producción y el consumo, y estudiar los fenómenos que afecten al mercado internacional del café, con objeto de adoptar las medidas internas para defender la cafeticultura.

3. Actividades económicas simples

En términos generales es dable decir que el Estado actúa como empresario, cada vez en mayor escala, con motivo del incremento de sus funciones y atribuciones; en el caso de México es válido afirmar que el crecimiento de la actividad empresarial del Estado no sólo se debe al papel que éste tiene asignado como rector del proceso de desarrollo del país, con el propósito de aumentar su independencia económica y obtener un alto nivel de justicia social, sino además se debe al impostergable requerimiento de superar la reducida actividad económica de nuestro país, en la época inmediata posterior a la promulgación de la Constitución del 17.

Entre las principales causas de la actividad empresarial del Estado en México, podemos señalar las siguientes:

El aumento de atribuciones del Estado a raíz de la promulgación de la Constitución de 1917.

La explotación directa por parte del Estado, de los recursos de su propiedad, o la prestación directa de ciertos servicios públicos.

La atención de actividades económicas que sin ser básicas para el país, constituyen rubros importantes que no son adecuadamente atendidos por el sector privado.

La adquisición de empresas abandonadas por la iniciativa privada por quiebra o incosteabilidad, con el fin de mantener vigente esas fuentes de trabajo y no acrecentar el desempleo.

El desarrollo de actividades científicas y tecnológicas que demanda una participación activa del Estado, a través de instituciones tales como el Instituto Mexicano del Petróleo.

Es evidente que en el sistema mexicano de economía mixta el Estado sólo ha asumido el rol de empresario en actividades económicas simples, en calidad de subsidiario, con el ánimo de no sustituir ni desalentar la iniciativa privada, casos que tipifican este tipo de actividad empresarial del Estado mexicano los encontramos por ejemplo en la Compañía Industrial de Atentique, S.A., Editorial Argos y la Fábrica de Hilos La Aurora, S. A.

La Compañía Industrial de Atentique, fundada en 1941 por el señor Enrique Erwin Anisz y otros particulares bajo la forma de sociedad anónima, fue en su tiempo un ambicioso proyecto para la fabricación de pulpa de papel kraft en el estado de Jalisco. La insuficiencia de capital, por parte de los fundadores, les orilló a proponer la transformación de la compañía privada en empresa de participación estatal; de sta suerte, pasivos a cargo de la compañía y a favor de Nacional Financiera, S. A. se convirtieron en acciones mediante un aumento del capital social. En la actualidad esta empresa de participación estatal mayoritaria, tiene por objeto principal el establecimiento y operación de plantas industriales, para la fabricación de pastas celulósicas, tanto químicas como mecánicas, papel, sosa cáustica, cloro y sus derivados; la explotación de salinas, yacimientos de cal, sulfato de sodio, salitre y toda clase de substancias minerales susceptibles de emplearse en la elaboración y refinación de pastas celulósicas y papel; el establecimiento y operación de laboratorios y plantas experimentales para el estudio y fomento de la industria de la celulosa y derivados y plantas productoras de materias primas básicas y secundarias para dicha industria; la organización técnica para la explotación de los macizos forestales y el transporte de la madera obtenida, que sea aprovechable como fuente de abastecimiento de materia prima, requerida por las plantas de celulosas y papel que se establezcan; y el establecimiento, construcción, adquisición y administración de fábricas, talleres, plantas de empaque, almacenes de depósito, bodegas y establecimientos similares que sean necesarios para la elaboración, almacenamiento y distribución de los productos que elabore.

La Editorial Argos, S. A. fue constituida en el año de 1952 y se convirtió en subsidiaria de la Compañía de Teléfonos y Bienes Raíces, S. A., por lo que cuando en 1972 el Estado mexicano se convirtió en accionista mayoritario de las empresas de servicio telefónico, automáticamente esta editorial pasó a ser una empresa de participación estatal, cuya principal actividad consiste en editar los directorios telefónicos de toda la república, aun cuando su

objeto social sea más amplio, pues consiste en editar, adquirir y vender toda clase de libros, revistas, publicaciones e impresos con fines culturales e informativos, y adquirir o enajenar derechos de autor.

Fábrica de Hilos La Aurora, S. A. La mayoría de las acciones de esta empresa, constituida en 1937, fueron adquiridas diez años después por la compañía inglesa J. and P. Coats; ero en 1975 se transformó en empresa de participación estatal, cuyo objeto principal consiste en la fabricación y comercialización de hilos de algodón para coser, bordar y tejer.

Como vemos en los tres ejemplos apuntados, el Estado no fundó esas empresas sino que adquirió la mayoría de las acciones de las mismas en afán de hacer perdurar la actividad económica y no cerrar las fuentes de trabajo en el primer y último casos, y como consecuencia de la nacionalización del servicio telefónico, en el caso de la editorial.

En resumen, podríamos clasificar las actividades del Estado en funciones públicas, servicios públicos, actividades de interés público y actividades económicas simples. Las funciones públicas, recordamos, las realiza exclusivamente el Estado; los servicios públicos los presta directamente por medio de sus órganos centrales o de sus entidades paraestatales, o indirectamente a través de particulares bajo el régimen de concesión; las actividades de interés público las desarrolla alternándose con la iniciativa privada, a la que autoriza para tal efecto; las actividades económicas simples, en los países no socialistas, las ejecuta subsidiariamente, en defecto de los particulares.