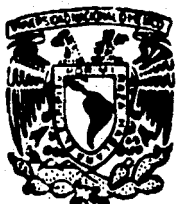


65
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**"EL SERVICIO PÚBLICO Y SU EVOLUCION
EN EL ESTADO MODERNO".**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JESUS DANIEL ARREDONDO GALLARDO



FALLA EN ORIGEN

MEXICO, D. F.

1990



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.

INTRODUCCION

La Institución del servicio público es tan antigua como el hombre mismo, pues en la cultura griega, sobre todo en la polis democrática que nació de la gens, se consideraba que las obras realizadas por los individuos, sin importar la clase de las mismas, representaban un servicio estimable para el grupo.

La ciudad, era la unión de familias y aldeas para una vida perfecta y autosuficiente. Esta comunidad política tenía como fin, la práctica de las buenas acciones que les permitiera satisfacer sus necesidades y no solo la convivencia.

En la misma forma que las polis griegas, Roma se constituyó por un gran número de ciudades y territorios autónomos, con un gobierno central, cuya administración imperial descansaba sobre los gobiernos municipales locales, quienes tenían la obligación de procurar el bienestar de sus ciudades. En Roma el pueblo era la piedra angular del derecho público.

A la caída de Roma, se abre la puerta al feudalismo, época en que predominó un sistema de posesión de la tierra del reino al servicio del reino. En donde el hombre de poco poder prestaba sus servicios al señor a cambio de que se le protegiera, y satisficiera sus necesidades.

Esta situación perduró durante siglos, sin embargo, a partir del siglo XIII, la sociedad Europea observó considera--

bles avances, lo que originó el nacimiento de la burguesía, cu ya característica primordial fue el mercantilismo, a cuya sombra surgieron los llamados comerciantes, quienes formaron grupos de ayuda diversa; denominados corporaciones.

Bajo el espíritu burgués surge el Estado Moderno. Es Florencia la ciudad italiana la que recibe el nombre del primer Estado Moderno.

El Estado se convierte en el principal eje del universo humano, se le otorga asimismo, la categoría de bien o valor supremo. El Estado Moderno fue el poseedor del poder público, e intervino en la satisfacción de las necesidades de la colectividad, no obstante ello, hubo como en toda sociedad sus particulares marginados, los que carecían de toda forma de ayuda. Pretendiendo, aliviar este problema surgen las cofradías y los hospitales, quienes procuraban el bien público. Bajo este marco de hechos es posible hablar del pensamiento que dominaba, - durante esa época, respecto al bien Común; Nicolas Maquiavelo, Secretario Florentino, consideró al Estado como un fin en sí mismo, en donde, el Príncipe, debía buscar conservarlo y manterlo estable. Otra máxima de Maquiavelo, fue el aconsejar a los príncipes buscar el bienestar del principado y a través, - de ello, buscar el bien público.

El siglo XVII, vió nacer a un gran gobernante a quien es debido, que se haya considerado al servicio administrativo como una verdadera carrera. Nos referimos claro está, a Federico de Prusia, apodado el Grande quien es a su vez, el primer gobernante que se autotitula el Primer Servidor del Estado.

El Estado Contemporáneo, vió desarrollarse a la Nueva España, como una Colonia Española donde, bajo el influjo del sistema Administrativo traído de la Madre Patria, se desarrollaron los Ayuntamientos quienes tenían a su cargo, no sólo el manejo de la Administración Pública, y la impartición de la justicia, sino también la realización de las obras públicas; durante los dos primeros siglos de dominación, llegaron a la Nueva España, diversas ordenes religiosas, que junto con los Ayuntamientos y las autoridades superiores de esa época, procuraron satisfacer las necesidades de la población entre las que destacan: educación, salud, beneficencia y creación de caminos entre otros en el último siglo, de dominación, los Ayuntamientos empiezan a perder fuerza, dado que en 1786, se establece, el sistema de Intendencias que no trajo consigo cambios en la forma de satisfacer las necesidades del pueblo, sino que, se limitó a vigilar a los funcionarios que los prestaban; en lo referente a los servicios prestados por las ordenes religiosas, pasan a formar parte del sistema de Intendencias.

El servicio Público como noción, adquiere gran importancia a partir del momento en que la teoría y la jurisprudencia francesas lo consideran como un criterio directriz, para la regla del derecho francés de la separación de competencias entre las autoridades administrativas y las judiciales.

Este problema de competencia entre las autoridades administrativas y judiciales, trató de ser explicado, en un principio a través de la teoría de los actos de autoridad y de los actos de gestión, teoría que con posterioridad fue sustituida por la noción de servicio público, concepto adoptado gracias a la resolución del caso Blanco que estableció definitivamente

el ámbito de competencia entre las autoridades judiciales y las administrativas.

A partir de esta resolución, se dieron varias nociones del servicio público; las cuales han sido sostenidas durante mucho tiempo.

Nuestra legislación a su vez, en diversos preceptos legales hace referencia a la noción de servicio público; lo considera como un servicio personal prestado por los ciudadanos al Estado o bien, como la actividad constante que el Estado desarrolla.

Los servicios públicos han sido, a lo largo del tiempo, materia de diversas clasificaciones, asimismo, se ha pretendido establecer sistemas de prestación de los servicios públicos.

Es imposible considerar, que los servicios públicos puedan funcionar sin la participación de personas que pueden ser consideradas como agentes del Estado. Por ello, es que se ha dado gran importancia a la necesidad de determinar la noción de Servidor o Funcionario Público, así como el establecer, los límites de su actividad.

En la actualidad la Ciudad de México enfrenta una complejidad de problemas, en la satisfacción de los servicios que presta a la población; lo que ha hecho necesario que se tomen medidas para asegurar el funcionamiento de la metrópoli y que sus servicios básicos se mantengan en un nivel adecuado. Para este fin, se han creado programas de trabajo orientados a modernizar los actuales sistemas de prestación de servicios.

Es necesario, a su vez, conocer las resoluciones tomadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la de los Tribunales Colegiados de Circuito, para que esté en concordancia la doctrina y la realidad, en lo referente a los servicios públicos.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1. GRECIA.

En ninguna parte podemos seguir mejor que en la antigua Atenas (por lo menos la primera fase de la evolución) de que modo se desarrolló el Estado cuando se modificaron en parte los órganos de la gens, y en parte fueron sustituidos por la administración del Estado, mientras que una "fuerza pública" armada al servicio de esa administración del Estado, y, por consiguiente, utilizable contra el pueblo, usurpaba el lugar del "pueblo en armas", protector de sí mismo en sus gentes, - fratrias y tribus.

En los tiempos heroicos, las cuatro tribus de los atenienses aún se hallaban establecidas en distintos territorios; su constitución estaba formada, por; asamblea del pueblo, consejo del pueblo y basileus. Hasta donde alcanza la historia - escrita, se observa que el suelo estaba ya repartido y era propiedad privada, conforme a la producción mercantil relativamente desarrollada ya hacia el final del estadio superior de la barbarie, y al comercio de mercaderías que a ella corresponde.

Muy pronto se mezclaron los miembros de las gens, fratrias y tribus, y el distrito de la patria y de la tribu recibió en su seno habitantes que, aún siendo conciudadanos, no formaban parte de estas corporaciones y que, por consiguiente, eran unos extraños en su propia residencia. Dado que, cada familia y cada tribu administraba ella misma sus asuntos en tiem-

po de paz, sin enviar a nadie a Atenas al consejo del pueblo - o al basileus. Sin embargo, todo el que residiese en el territorio de la patria o de la tribu sin formar parte de ellas, no podía participar en esa administración.

Hasta tal punto se desequilibró el funcionamiento de la constitución gentil que en los tiempos heroicos se hizo necesario remediarlo adoptándose la Constitución atribuida a Teseo. La cual pretendió establecer en Atenas una administración central; es decir, en que una parte de los asuntos hasta entonces administrados de manera independiente por las tribus fue declarada común y llevada ante el consejo general residente en Atenas.

Con ello los atenienses establecieron en vez de una simple confederación de tribus vecinas, procediéndose a su fusión en un sólo pueblo. Naciendo así, un derecho popular ateniense general, que estuvo por encima de las costumbres legales de las tribus y de las gentes; el ciudadano de Atenas recibió como tal derechos determinados, así como una protección jurídica sobre el terreno mismo donde era extraño a la tribu.

La segunda institución atribuida a Teseo fué la división de todo el pueblo en tres clases; los eupátridas o nobles, los geomoros o agricultores y los demiurgos u obreros, así como la atribución del derecho exclusivo de los empleos a la nobleza, división que quedó sin efecto por cuanto no establecía otras diferencias de derecho entre las clases. No obstante esto, su importancia radica en que nos indica los nuevos elementos sociales que habían ido desarrollándose. Demuestra que la ocupación de las funciones gentiles, habitual en ciertas fami-

lias, se transformó en un derecho de estas a los empleos públicos; dichas familias, poderosas además por sus riquezas, comenzaron a reunirse fuera de sus gentes en una clase privilegiada propia; y que el Estado apenas naciente consagró esta pretensión. La división de trabajo entre campesinos y obreros había llegado a ser lo bastante fuerte para disputar el primer puesto en importancia social a la antigua distribución de gentes y tribus. Por último, proclama el irreconciliable antagonismo - entre la gens y el Estado; el primer intento de formación del Estado consiste en desgarrar las gentes dividiendo los miembros de cada una de ellas en privilegiados y no privilegiados.

La historia política ulterior de Atenas, hasta Solón, es casi desconocida. Las funciones del basileus caen en desuso, poniéndose a la cabeza del Estado arcontas salidos del seno de la nobleza. La autoridad aristocrática aumentó cada vez más. Hasta llegar a hacerse insoportable, hacia el año 600 antes de nuestra era.

Ya que, la mayoría del pueblo, compuesta más de inquilinos que de siervos, carecía de derechos políticos.

Durante el siglo séptimo, la revolución económica ensanchó la brecha que separaba a los nobles de sus inquilinos, aquellos plantaban olivares, y especulaban con las tierras; éstos, forzados por la necesidad de cultivar sólo cereales, se retrasaban en el pago de los alquileres y, a fuerza de deudores morosos, perdían sus tierras y su libertad. Sobreviniendo el peligro de una rebelión de los labriegos.

"Solón (638-558 a.c.) llevó adelante una reforma cons

titucional, el año de 594, aproximadamente. Con Solón entró en la política griega el influjo de una clase docta; declaró nulas todas las hipotecas y las deudas en prenda de las cuales se hubiesen dado tierras o personas; otorgó libertad a todos los esclavos por causa de deudas; devolvió todas las tierras embargadas por alquileres retrasados, y fijó un límite a la cantidad de terreno que podía poseer cada individuo. A fin de asegurar el abastecimiento de medios de subsistencia y mantener bajo, el precio del pan, para bien de los pobres, prohibió la exportación de cereales, sin vedar la del aceite". (1)

Se le atribuye también a Solón, el haber elevado el Consejo hasta el número de cuatrocientos miembros, dividió los ciudadanos en cuatro clases, con arreglo a su propiedad territorial y a su renta.

Los rendimientos mínimos que se fijaron para las tres primeras clases fueron de quinientos, trecientos y ciento cincuenta medimnos de grano, respectivamente; formaban la cuarta clase los que tenían menos bienes raíces o carecían de ellos en lo absoluto. Sólo podían ocupar todos los oficios públicos los individuos de las tres primeras clases, y los más importantes los de la primera nada más, los de la cuarta sólo tenían el derecho de tomar la palabra y votar en la asamblea del pueblo, donde se elegía a todos los funcionarios; allí era donde éstos tenían que dar sus cuentas allí era donde se hacían todas las leyes y allí formaba la mayoría la cuarta clase.

Los privilegios aristocráticos surgen en parte nueva-

(1) TURNER, RALPH. LAS GRANDES CULTURAS DE LA HUMANIDAD. FONDO DE CULTURA ECONOMICA.- MEXICO, BUENOS AIRES, 1984.

mente, en lo que se refiere a la forma de la riqueza; pero es el pueblo quien conserva el poder supremo. Por otra parte es tas clases formaron la base de una organización militar. Las dos primeras suministraban la caballería, la tercera debía ser vir en la infantería de línea, y la cuarta como tropa ligera; o en la flota naval; esta clase estaba a sueldo, probablemente.

Así es como se introduce un elemento nuevo en la cons titución; la propiedad privada, los derechos y los deberes de los ciudadanos determinándose con arreglo a la importancia de sus bienes territoriales; esto provocó, el aumento de la in-- fluencia de las clases poseedoras, y quedaron suplantadas las antiguas corporaciones consanguíneas. La gens fue derrotada - nuevamente.

No obstante, la atribución de los derechos políticos, según los bienes de fortuna, ello fue elemento sustancial para la existencia del Estado. Durante los ochenta años que le siguieron, la sociedad ateniense tomó gradualmente la dirección en la cual se desarrolló en los siglos posteriores. Se puso - coto a los abusos del rico usurero anterior a Solón, y asimismo a la concentración excesiva de la propiedad territorial. Surgiendo con mayor intensidad el comercio, los oficios manuales y artísticos, llegando a ser las principales ramas de la - producción. Cundió la cultura en general y en lugar de explotar a sus propios conciudadanos, como en un principio, se explotó sobre todo a los esclavos y a los clientes no atenienses.

Por otra parte la nobleza antigua encontró así unos - competidores victoriosos en las nuevas clases de ricos industriales y comerciantes; con lo que se destruyó la última base de los restos de la constitución gentil. Las gens, las fratrias

y las tribus, cuyos miembros se habían dispersado por toda el Atica, viviendo entremezclados, hacían imposible el formar cuerpos políticos; así vemos que una multitud de ciudadanos atenienses no pertenecía ya a ninguna gens, eran inmigrantes que habían sido admitidos a participar de los derechos de ciudadanos, pero no formaban parte de los antiguos grupos consanguíneos; junto con ellos estaba también el número cada vez mayor de inmigrantes extranjeros (metecos).

Durante ese lapso, se siguieron las luchas de los partidos, la nobleza deseaba conquistar nuevamente sus privilegios y volvió a tener nuevamente y de manera temporal gran ascendiente; hasta que la revolución de Clístenes (año 509 antes de nuestra era) la derrotó definitivamente, pero también con ella el último vestigio de la gens.

"Clístenes coronó su victoria, introduciendo en la constitución una reforma de grandes consecuencias, que, aunque dejó en pie las instituciones antiguas, les quitó su vitalidad".

(2)

La nueva estructura política creada por Clístenes tenía su origen en un centenar de demos (aldea), organizadas sobre una base puramente territorial. Todo ciudadano ateniense se consideraba miembro hereditario de una demos; y en virtud de este título disfrutaba de los derechos políticos; al frente de cada demos había un demarca electivo. En lo referente a los negocios locales, los demos tenían a su cargo la construcción de barcos, el manejo de las tierras, la protección de los santuarios y la administración de justicia. En cuanto al gobierno central, su principal función consistía en abastecerlo de

(2) ENGELS, FEDERICO. EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. EDITORIAL NUESTRO TIEMPO.

hombres que lo desempeñasen.

La representación en el gobierno central se basó en las tribus. De entre los candidatos elegidos por los demos, cada tribu elegía por sorteo cincuenta representantes para la Boule o Consejo de los Quinientos. Dicho consejo era el principal órgano administrativo; los magistrados, incluso los arcontes no hacían sino velar por el cumplimiento de sus mandatos. Controlaba la hacienda pública, proveía el nombramiento de todos los funcionarios, los vigilaba en el cumplimiento de sus obligaciones, manejaba las relaciones exteriores y preparaba los asuntos que debía tratar la asamblea o Ecclesia.

Desempeñaban las funciones del consejo un grupo de cincuenta miembros suyos, que ejercían el cargo durante la décima parte del año, presididos cada día por una persona distinta. Todo ciudadano podía ser elegido para el consejo, excepción hecha cuando ya había prestado en él sus servicios durante dos años.

La asamblea, compuesta por todos los ciudadanos mayores de veinte años, se reunía con regularidad diez veces al año. Para tratar de los negocios "sagrados", profanos y "exte-riores". Al funcionario convicto de no cumplir con sus obligaciones, se le castigaba con multas, destierro o muerte; previo juicio.

Dos juntas, la de los Colacretas, que vigilaban los ingresos internos, y la de los Estrategas, o generales del ejército, se unían al consejo para manejar los negocios públicos. Los miembros de dichas juntas, así como los arcontes, se elegían de entre los ciudadanos ricos, porque prestaban sus servi-

cios sin remuneración.

Clistenes ensanchó la base del gobierno, volviendo a poner en la lista de ciudadanos a muchos expulsados por los aristócratas e hizo posible la adquisición de la ciudadanía a los extranjeros residentes (metecos).

Vigente esta constitución, empieza a llevarse a la práctica en el año 502 a.c., gobernaron a Atenas ciudadanos nombrados por elección, los cuales desempeñaban sus funciones sólo durante un año y siempre en cuanto miembros de una corporación. No hubo servidores públicos permanentes, ni funcionarios de asiento, ni se daban los cargos según los bienes de fortuna. Los ciudadanos, iban poco más o menos por turno ocupando los oficios del gobierno.

Con Pericles (495-429) se introdujo la costumbre de pagar a los funcionarios, a fin de que los ciudadanos pobres pudiesen cumplir con sus obligaciones para con el Estado; como consecuencia de ello una gran parte de los ciudadanos se halló incluida en la nómina de los cargos públicos. Al mismo tiempo se puso coto a la admisión de los metecos en la categoría de ciudadanos, mediante una ley que limitó la concesión de la ciudadanía solo a quienes descendían de progenitores atenienses y casados legalmente.

La estructura social del Estado ateniense constaba de tres grupos: 1) los ciudadanos, 2) los metecos o extranjeros residentes en el país y 3) los esclavos.

La formación del Estado ateniense es un modelo notable

mente típico de la formación del Estado en general, pues, por una parte, se realiza sin que intervengan violencias exteriores o interiores; por otra parte surge inmediatamente de la - gens un Estado de una forma muy perfeccionada. La República democrática, cuyo origen como ya se dijo, son las tentativas hechas por los ciudadanos pobres por conservar su independencia económica merced al reparto de las riquezas obtenidas por medios políticos. Debe subrayarse que la libertad griega se asentaba en el concepto de "ciudadanía", de la pertenencia a un grupo de hombres libres y no en una declaración de derechos ni en teorías de igualdad legal y social.

Este régimen social daba rienda suelta a la energía de los individuos, así como también daba suma importancia a - las obras realizadas por las personas; en la cultura griega. En la polis democrática, se consideraba que las obras realiza - das por los individuos, sin importar la clase que aquéllas - fuesen, representaban un servicio estimable para el grupo.

1.2. ROMA.

"El Imperio Romano fué una "gran federación de ciudades y territorios autónomos, con un gobierno central en Roma". De hecho la administración imperial era una superestructura - que descansaba sobre los gobiernos municipales locales". (3)

Según la leyenda de la fundación de Roma, el primer establecimiento en el territorio se efectuó por cierto número de gentes latinas reunidas, constituyendo una tribu; bien pronto uni6se a ella una tribu sabelia, que se dice constaba de cien gentes; y, por último, otra tercera tribu compuesta de elementos diversos, también de cien gentes. El relato entero nos indica que allí no se dió nada espontáneo fuera de la gens y que en muchos casos, ésta no fué sino un grupo de la gens madre que continuaba en el antiguo país en que nació. Aunque compuestas en su mayoría de elementos no extraños a ellas y con modelo de la antigua tribu, cuya formación había sido natural y no ficticia, el miembro intermedio, la fratria, constaba de diez gentes llamadas curias; luego había treinta curias.

Semejanza hay entre la gens Romana y la Griega, lo que permite señalar que por lo menos en los primeros tiempos de la Ciudad, la gens romana tenía la constitución siguiente:

"1°.- Derecho hereditario recíproco de los gentiles; la fortuna patrimonial quedaba siempre dentro de la gens.

(3) LEACKEY, RICHARD. "ORIGENES DEL HOMBRE". CONACYT. MEXICO, 1982, PAG. 63.

Como el derecho paterno imperaba ya en la gens romana lo mismo que en la griega eran excluidos de la herencia los descendientes de línea femenina.

2°.- Posesión de un lugar de sepultura común.

3°.- Solemnidades religiosas comunes, (las sacra gentilitia).

4°.- Obligación de no casarse dentro de la gens. Aun cuando no parece haberse transformado nunca en Roma en una Ley escrita, sin embargo, persistió la costumbre.

5°.- Propiedad territorial común. Esta existió ya en los tiempos primitivos, desde que se comenzó a repartir el territorio de la tribu. En las tribus latinas se observa que el suelo poseído parte por la tribu, parte por la gens, parte por "casas" que en aquella época no podían ser aún familias individuales.

6°.- Deber en los miembros de la gens de prestarse socorros y asistencia mutuamente. La historia escrita sólo nos presenta vestigios de esto: el Estado romano apareció en escena con tal fuerza que se atribuyó el derecho de protección contra las injurias. En tiempo de la segunda guerra púnica, asociáronse las gentes para rescatar a sus miembros hechos prisioneros; el Senado se los prohibió.

7°.- El derecho de elegir y deponer al jefe, no se menciona en ninguna parte. Pero como, en los primitivos tiem-

pos, todas las funciones, comenzando por las del rey, sólo se obtenían por elección o por aclamación, y como los mismos sacerdotes de las curias eran elegidos por éstas, podemos admitir que se necesitó lo propio para los príncipes de las gens, aun cuando después haya podido ser la regla elegirlos en una sola y misma familia de la gens". (4)

Tales eran los rasgos característicos de una gens romana.

Casi cerca de trescientos años después de la fundación de Roma, la gens era una asociación tan fuerte, que la gens patricia la de los Fabios, con la anuencia del Senado, pretendió invadir la ciudad de Veies, lógicamente sin resultado.

Hemos dicho, que diez gens constituían una patria, llamada curia la cual tuvo atribuciones públicas de mayor importancia que la fratria griega. Cada curia tenía sus prácticas religiosas, sus santuarios y sus sacerdotes particulares estos últimos formaban uno de los colegios de sacerdotes romanos. A su vez, diez curias constituían una tribu, que en su origen debió tener, un jefe general del ejército y gran sacerdote. El conjunto de las tres tribus formaba el *pópuslus romanus*.

De tal forma, que nadie podía pertenecer al pueblo romano sino formaba parte de una curia y de una tribu. La primera constitución de este pueblo fue la siguiente: en sus inicios tenía la gestión de los negocios públicos un Senado que se componía de los jefes de las trescientas gens, por su calidad de

(4) ENGELS, FEDERICO. EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. OP. CIT., PAG. 138 y 139.

gentiles más ancianos, llamáronse paters, y su conjunto, Senado (consejo de los ancianos, de senex, viejo sexagenario). La elección habitual del pater en la misma familia para cada gens creó la primera nobleza de tribu; esas familias recibieron el nombre de patricias, y pretendieron el derecho exclusivo de entrar en el Senado y de ocupar todos los demás oficios públicos.

El Senado, como la boule ateniense, decidía en muchos asuntos, y se le consultaba en los más importantes, sobre todo para las leyes nuevas. Estas eran votadas por la asamblea del pueblo, llamada Comitia Curiata. Como ya lo hemos señalado el pueblo se congregaba agrupado por curias, y éstas por gens, y cada una de las treinta curias tenía un voto para la decisión. Los Comicios de las Curias aprobaban o rechazaban todas las leyes, elegían todos los altos funcionarios, incluso el rex. -- (Rey), declaraban la guerra, pero era el Senado quien hacía los tratados de paz, y en calidad de tribunal supremo decidía que se llamase a los interesados, en todos los casos en que se trataba de pronunciar sentencia de muerte contra un ciudadano romano.

Por último, a la par que el Senado y la Asamblea del pueblo, se encontraba el Rey, que era exactamente lo mismo que el basileus griego y de ninguna forma un monarca casi absoluto, era jefe militar, gran sacerdote y presidente de ciertos tribunales. No tenía derechos o poderes civiles de ninguna especie sobre la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos.

El cargo del Rex no era hereditario; por el contrario, era elegido primero por los comicios de las curias, y tomaba solemne posesión en una segunda asamblea.

Los romanos del tiempo de los sedicentes reyes vivían, en una democracia militar cimentada en las gentes, las curias y las tribus, nacida de ellas. Admitiendo que la nobleza patricia espontánea hubiese ganado terreno, y que los reyes trataran de extender poco a poco sus atribuciones, esto no cambia en nada el carácter fundamental de la constitución.

Mientras tanto, la población de la ciudad de Roma y de su territorio, ensanchado por la conquista, fué acrecentándose, ya fuese por la inmigración, ya fuese por medio de los habitantes de las regiones sometidas. Todos estos subditos del Estado vivían fuera de las antiguas gens, curias y tribus, y, por consiguiente, no formaban parte del pópus romanus, eran personalmente libres, estaban sujetos al pago de impuestos, pero no podían ejercer ninguna función pública, ni tomar parte de los comicios de las curias ni en el reparto de tierras conquistadas por el Estado, constituían la plebe y crearon las circunstancias de la revolución que dió fin con la antigua gens.

La Constitución, atribuida a Servio Tulio, creó una nueva asamblea del pueblo, que excluía indistintamente a los individuos del pueblo y de la plebe, según prestaban o no servicios militares. Los ciudadanos en los comicios de las centurias, estaban formados militarmente, por compañías, en centurias de cien hombres, y cada centuria tenía un voto. Después venían los caballeros, con 18 centurias, constituyéndose así en mayoría de votos.

Todos los derechos políticos de la asamblea de las curias, pasaron a la asamblea de las centurias; las curias y las gentes que las componían vieron así desplazadas hasta la cate

goría de simples asociaciones privadas y religiosas, de tal manera que no tardó en desaparecer la asamblea de las curias. Para sacar igualmente del Estado a las tres antiguas tribus de familias, surgieron cuatro tribus locales, residentes en cada distrito de la ciudad, con una serie de derechos políticos.

Antes de desaparecer en Roma el cargo de Rex, desapareció el antiguo orden social, basado en los vínculos de sangre, y lo sustituyó una verdadera Constitución de Estado basada en la división territorial y en las diferencias de fortuna. La fuerza pública consistía, en el conjunto de ciudadanos sujetos al servicio militar, no sólo contrapuesto a los esclavos, sino también a la clase proletaria, excluida del servicio militar y de llevar armas.

En el seno de esta Constitución que tomó mayor impulso con la expulsión del último Rex, Tarquino el Soberbio, usurpador del poder fue reemplazado por dos Jefes militares (cónsules), con iguales poderes en sus funciones, "muévase la historia de la República romana, con las luchas entre patricios y plebeyos por el acceso a los empleos públicos y por el reparto de las tierras del Estado, con la desaparición de la nobleza en la nueva clase de los propietarios territoriales y rentistas". (5)

Con ello se abrió no sólo la puerta al imperio, sino también a sus sucesores, los bárbaros germanos.

(5) ENGELS, FEDERICO. EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. OP. CIT., PAG. 14.

1.3 LA EDAD MEDIA.

Feudalismo es una de las palabras que con más facilidad, en términos populares, se asocia a la Edad Media. Ya que se considera que la Edad Media es el momento de apogeo feudal pese a que los lazos se prolongan hasta el siglo XVIII en algunos casos.

La organización feudal residió en el hecho de que en un período de desorden, era imposible la constitución de grandes unidades políticas y económicas.

El hecho económico esencial era la agricultura que hacía de la comunidad aldeana, junto con las tierras de cultivo de ella dependientes, una unidad casi autárquica. El final de la época se inicia con el apogeo de las ciudades comerciales - en el siglo XII, aunque muchos de los efectos políticos más importantes del feudalismo aparecieron después de esa fecha. Como la tierra era la única forma importante de riqueza, todas las clases, desde el rey al peón, dependían directamente de los productos del suelo. "El control de la tierra estaba en manos de esa pequeña comunidad, que lo ejercía con arreglo a normas consuetudinarias; la aldea ejercía funciones de poca importancia. La organización de la sociedad y del gobierno eran fundamentalmente local. Sobre ese cimiento estaba constituida la organización feudal típica". (6)

En medio de un desorden continuo y en una situación en la que los medios de comunicación eran de los más primitivos, un gobierno central no podía cumplir ni siquiera obligaciones tan

(6) SABINE, H. GEORGE. HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA. OCTAVA REIMPRESION, PAG. 165.

elementales como la salvaguardia de la vida y la propiedad. De tal forma que el pequeño propietario o el hombre de poco poder no tenía sino un recurso; encomendarse a alguien suficientemente fuerte para que lo protegiera.

La relación así formada tenía dos aspectos era a la vez una relación personal y una relación de propiedad. El hombre de poco poder se obligaba a prestar servicios al señor a cambio de ser protegido, y le entregaba la propiedad de su tierra, convirtiéndose en vasallo con la condición de pagar una renta en forma de servicios o de productos. La propiedad y el poder del señor se incrementaban de este modo, en tanto que el vasallo tenía tras sí un patrono poderoso cuyo interés y cuya obligación consistían en protegerle. Un rey o un abad no podía utilizar su tierra más que entregándola a un vasallo que le pagase en servicio o en renta.

"Puede considerarse el sistema como un procedimiento mediante el cual se pone toda la tierra del reino al servicio del reino o como un sistema mediante el cual quienes prestan servicios a la comunidad reciben como pago o retribución de sus servicios los frutos o la producción de la tierra". (7)

Por lo que hace a los principios jurídicos, el feudalismo era un sistema de posesión de la tierra en el que la propiedad estaba desplazada por algo similar al censo; debemos concebir este sistema de intereses como un todo que abarcaba a toda la comunidad y que afectaba a todas las principales funciones de gobierno.

(7) SABINE, H. GEORGE. HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA. OP. CIT. PAG. 166.

En consecuencia, el feudalismo afectó del modo importante tres grandes instrumentos de poder político: el ejército, los ingresos y los tribunales de justicia. En los tres el rey no podía relacionarse con la gran masa de sus súbditos sino por intermedio de una o más personas. La relación feudal entre señor y vasallo era distinta de la que existe entre soberano y súbdito, porque tendía a ensombrecer la distinción entre derechos privados y deberes públicos. Aún cuando la propiedad feudal típica era de tierras, no lo era necesariamente. Cualquier objeto de valor el derecho a hacer funcionar un molino, cobrar un impuesto o a desempeñar un cargo público podía ser poseído de la misma forma. Todo el sistema de administración pública tendía a seguir la forma predominante de posesión de tierras y los cargos públicos tendían a convertirse, como la tierra, en una posesión hereditaria.

De este modo los cargos se convirtieron en investiduras a perpetuidad en un hombre y sus herederos.

El derecho del vasallo a su propiedad implicaba un servicio público de algún tipo específico, y por otro lado, la obligación de prestar un servicio público era consecuencia del derecho de posesión. Esto condujo al resultado de que quien ocupaba un cargo público no lo hacía como representante del Rey, sino porque tenía un derecho a ocuparlo respaldado por el derecho a suceder.

Su autoridad no era delegada sino poseída. Evidentemente el poder regio dependía en gran parte de la capacidad del monarca para limitar esa tendencia.

Los hombres que rodeaban al monarca estaban obligados a

prestarle servicio en la corte como parte de su deber feudal. Mientras su status fue lo suficientemente claro, no surgieron problemas respecto a quién representaban o a quién tenía derecho a que se le consultase. Los cortesanos no son tanto funcionarios públicos como hombres que cumplen una obligación contractual.

"El resultado de este proceso Feudalizador es la desaparición del Estado y su sustitución por vínculos personales. El rey pasa a ser el primero entre iguales, simple cima de una pirámide, un señor, pero no un soberano que reine gracias a la concepción pública del poder.

Los cargos públicos y religiosos se conceden como beneficios feudales.

El derecho, la Hacienda y la Administración se feudalizan también.

Esta atomización del poder es difícil de superar". (8)

(8) ARRANS, ANA. LA EDAD MEDIA. EDITORIAL ALHAMBRA, S.A., 1a. EDICION. PAG. 14.

2.3.1. LAS CORPORACIONES.

Puede contemplarse, a partir del siglo XIII, el avance y mejora de la sociedad Europea, por el establecimiento de las Ciudades y la aparición de la burguesía.

La característica fundamental de la burguesía consistía en existir en función primordial de la economía; la forman los comerciantes, los industriales, los profesionales y los artesanos; quien carece de mentalidad económica y desprecia toda actividad remunerativa, no es burgués, ni puede adaptarse al "JUS - CIVITAS". Paralelamente al éxodo de obispos, terratenientes y de todo aquél que no se ajuste al ambiente mercantil, surge el gobierno urbano, integrado, de momento por unas cuantas familias de comerciantes ricos, cuya "aristocracia" se apoya en la idea de la superioridad del comercio sobre la esfera profesional y el mundo de la artesanía.

Los comerciantes, formando "Corporaciones" o "Colegios", constituyen grupos denominados "Guildas", palabra de origen germánico que comprende asociaciones informales de carácter religioso, social, mercantil y aún artesanal.

La burguesía queda definitivamente integrada, cuando en el siglo XIV, los artesanos, antagónicos de los comerciantes, se congregaron en grupos denominados "Gremios", cada uno de los cuales tenía ocupaciones específicas; tejedores, tintoreros, carniceros, pescadores, panaderos etc: pero si bien las guildas fueron el género próximo de diversas organizaciones comerciales

y artesanales, los gremios surgieron en virtud de una conciencia defensiva de sus propios intereses, contrastando violentamente los valores feudales, y por la necesidad de adoptar una actitud ofensiva respecto de los comerciantes carentes de un sentido clasista.

Los gremios, a diferencia de las guildas, constituían organizaciones profesionales rígidas con una finalidad específica: la igualdad de posición y condiciones de sus miembros en sus respectivas jerarquías y un extraordinario grado de solidaridad, superior intrínsecamente al que predomina en las instituciones sindicales contemporáneas, lo que les permitió, posteriormente, actuar en definitiva contra los Consejos de los comerciantes.

Aunque la reglamentación de los gremios tuvo carácter autónomo en Alemania, carece de autoridad central y con un feudalismo ampliamente extendido, corresponde a este país el honor de haber perfeccionado el carácter definitivo de las Ciudades, mediante el predominio artesanal.

"El artesano fue, pues, en Alemania, durante la Edad Media, el prototipo del Ciudadano: aporta su trabajo, con rendimiento económico, para contribuir al beneficio de la colectividad, con un espíritu cristiano de sentido primitivo... el oro y la plata son creaturas de cuyo buen uso depende la salud del hombre... de esta mezcla de valores cristianos con el sentido común y el nuevo espíritu burgués, surgió por la evolución de la ciudad alemana, la moral de clase media de nuestro mundo moderno. (9)

(9) KAHLER, ERICH. HISTORIA UNIVERSAL DEL HOMBRE. EDITORIAL FONDO DE CULTURA ECONOMICA, S.N.E., MEXICO, 1946, PAG. 251.

CAPITULO II
EL SERVICIO PUBLICO
EN EL ESTADO MODERNO

2.1. EL PENSAMIENTO FLORENTINO.

"El estado moderno nació en Florencia como una obra de arte", nació con el despertar de la idea de la res pública, es decir, cuando el problema de Florencia dejó de ser la cosa del rey o del príncipe y devino en la cosa de todo el pueblo.

"Florencia, merece el nombre de primer estado moderno, porque ahí se iniciaron la más alta conciencia política y la mayor riqueza en formas de desarrollo". (10)

Es en Florencia donde el problema político se hace -- asunto de todo el pueblo, es decir, donde los hombres regresaron al pensamiento de la Grecia antigua; una comunidad humana - que se gobernaba directamente o por conducto de una serie de magistraturas, una solución que fue posible ya que Florencia era una comunidad pequeña, como lo fue Atenas.

Una de las peculiaridades gubernativas de Florencia consistió en que, a mediados del siglo XIII, los comerciantes e industriales intervenían directamente en las funciones públicas. Se trata, por tanto, de una república "mercantil", compuesta -- por una burguesía celosa de sus derechos y que implacablemente

(10) BÜROKHARDT, JACOB. LA CULTURA DEL RENACIMIENTO EN ITALIA. EDITORIAL ARTES GRAFICAS. PRIMERA EDICION, PAG. 492.

luchó contra la nobleza. Dentro de este régimen existía una aristocracia burguesa formada por "compañías de artes mayores" (legistas, banqueros, médicos, negociantes y fabricantes de sedas) con un jefe cada una y de cuyo seno debían proceder únicamente las magistraturas, y una "clase plebeya" constituida por pequeños artesanos.

2.2. REGRESO AL PENSAMIENTO POLITICO MEDIEVAL.

El período de transición del medievo a los tiempos modernos, se caracteriza, por el paso de una economía de tipo preponderantemente agrícola a una economía preponderantemente comercial e industrial, esta economía de tipo monetario, va penetrando y modificando la vida agrícola de Europa y produciendo con ello, grandes cambios en la Europa central y occidental, cambios que cubren el período aproximado de 1300 a 1500; todo ello, modifica radicalmente la organización socioeconómica europea introduciéndose en consecuencia una nueva era y una nueva concepción del mundo y de la vida.

El señor medieval, a partir del siglo XIV, ve cambiar su situación económica, de supervisor del cultivo de sus tierras a un mero rentista, satisfecho con la simple persecución de un ingreso fijo, a cambio del cual deja a sus locatarios libertad absoluta en el cuidado y cultivo de sus tierras. La antigua jurisdicción señorial se ve reducida por la autoridad expandente del nuevo estado nacional, que sustituye sus propios impuestos y obligaciones así como su propia justicia a los antiguos tributos del señor local y a la administración de justicia que éste efectuaba por medio de la corte señorial.

Este proceso de crecimiento del comercio medieval y el del mejoramiento en las comunicaciones, que corre paralelo a él, abren nuevas vías por medio de las cuales los hombres confirman las similitudes que los acercan o las divergencias que los separan de otras naciones. La creciente burguesía encuentra también un punto de apoyo en la expansión de la conciencia nacional y -

en el creciente influjo de la autoridad central, pues de ella se vale para ir combatiendo las restricciones y privilegios locales que son el freno natural a la expansión del comercio, aparte de que el Estado central proporciona mayor seguridad en los caminos y permite la creación de nuevas industrias fuera del alcance de la jurisdicción señorial.

Así pues, podemos observar en este período una centralización de Estado, que contribuyó al desarrollo de la economía. Ello condicionó la aparición de nuevas teorías políticas, llamadas a contribuir al aniquilamiento de la base feudal, y al afianzamiento y desarrollo de la burguesía.

Se promueve y se defiende la reivindicación de un Estado mundano, e independiente con respecto de la Iglesia; se busca un poder estatal único y centralizado.

2.3 EL ESTADO MODERNO.

"En los orígenes de la Edad Media, burguesía y monarquía se coaligaron sin ningún pacto expreso e incluso sin darse cuenta de ello.

Las circunstancias que habían trazado al mundo europeo su ruta unieron a ambas, dirigiéndolas durante algún tiempo hacia una misma meta: La unificación y centralización de la comunidad política". (11)

Pese a lo anterior, se hace necesario subrayar para poder continuar con nuestra exposición que:

El absolutismo fue un sistema de gobierno fundamental para la aparición de la burguesía ya que poco a poco fue mermando el poder absoluto y logrando la intervención en los órganos administrativos y directivos del Estado.

El Estado, de esta forma, se coloca en la cúspide del universo humano y se le otorga la categoría de bien o valor supremo. Si el pelagra, los demás bienes o valores, sin importar la clase, debían ser sacrificados; tomando en consideración estas ideas políticas, no es extraño que en esa sociedad, al igual que todas las sociedades tuvieran sus particulares marginados, ya que el hombre no era un fin, sino un medio.

(11) MIRANDA, JOSE. ESPAÑA Y NUEVA ESPAÑA EN LA EPOCA DE FELIPE II. EDITORIAL UNAM. PRIMERA EDICION, PAG. 127.

La Europa nacionalista y burguesa mantuvo, a lo largo de toda su trayectoria un rechazo más o menos velado, hacia los pobres, enfermos, extranjeros, judíos etc. El conjunto de la sociedad lejos de preocuparse por dar vías de solución al problema, lo enfocaba desde un ángulo más espiritual que económico o material.

Para tratar de aliviar este problema aparecen las cofradías que se constituyen como una asociación de fieles de un mismo gremio unidos con fines piadosos y caritativos, siendo la asistencia a los pobres una de sus funciones.

Los hospitales adquirieron progresiva importancia. Algunos estaban destinados a niños pequeños, a estudiantes, o a curar una determinada enfermedad, otros, exclusivamente a los mendigos.

La Fundación de hospitales se logra por el interés de diversas personas o entidades. Sus dimensiones solían ser pequeñas, pero, en general desempeñaban un papel trascendental al ser el único lugar de cobijo y socorro con el que contaban los desvalidos. Su plantilla de asistencia era amplia; capellán, mayordomo, médico, cirujano, boticario y visitadores.

El bien público a cargo del Estado postula y realiza la ayuda y, sólo eventualmente permite la participación de la iniciativa privada en los diversos campos en que se manifiestan las necesidades humanas, en atención a que la satisfacción de las necesidades, de orden y de armonía y ayuda, exige servicios, ya sea prestados por el Estado, ya sea prestados por los particulares.

El Estado Moderno, centralizador del poder público, intervino preminentemente en la regulación de la vida social, -- siendo el único, con jurisdicción; y en forma preminente se avocó a la satisfacción de sus necesidades. De acuerdo con esto y en el análisis con el Estado Moderno, es necesario, estudiar el pensamiento de dos grandes figuras; Nicolás Maquiavelo del Renacimiento y Federico de Prusia de la Ilustración.

2.4. NICOLAS MAQUIAVELO.

Es difícil considerar la pluralidad de asuntos que provoca la lectura de las obras de Maquiavelo, porque nuestro tema se concreta a la determinación de su idea del Estado, y en ella tratar de encontrar un punto de partida que nos permita conocer su idea acerca del bien público.

"Nicolas Maquiavelo (1469 a 1527)

Desempeñó gran papel en la compleja vida política de Italia; sus agudas observaciones sobre el gobierno de su patria y de otros países de Europa y de las misiones que llevó a cabo, se reflejan en el método y carácter de su filosofía política.

Para Maquiavelo, el único método aceptable, en materia política, es el histórico, o sea, la manera de enfocar los problemas del presente, y aun los del porvenir, a la luz de los hechos del pasado. Maquiavelo fue el primer pensador realista en cuestiones políticas; consideraba al Estado como un fin en sí mismo. La existencia y conservación del Estado están por encima de las acciones privadas de los individuos". (12)

La preocupación esencial de Maquiavelo es la unificación de Italia, lo que le lleva a prestar una atención considerable al problema de la expansión territorial del Estado.

(12) SERRA ROJAS, ANDRES. CIENCIA POLITICA. EDITORIAL PORRUA, S.A., 5a. EDICION. PAG. 761.

Maquiavelo partió de la comunidad humana como una realidad y se ocupó de las maneras o formas de gobernarla. Partiendo de este planteamiento es como se capta en toda su plenitud el valor de las obras del pensador florentino, particularmente del Príncipe, obra de gran interés en la que su autor enuncia las formas de gobierno que han existido: Los principados y las repúblicas, entre los principados están los adquiridos y mixtos. Por ninguna de las clases de gobierno toma partido, se concreta a decir fríamente como se han fundado y por qué han fracasado, cuáles son las causas de su fracaso y por cuáles se conservan.

Se funda en hechos prácticos, reales sacados de la historia antigua y algunos acaecidos en su tiempo. Y los toma como ejemplo para sentar principios para la conservación del Estado y su estabilidad.

En "El Príncipe", presenta la visión de un gobernante que sabe formar a los hombres, pero también acabar con ellos cuando es necesario, hay un sentido de justicia para los súbditos y un odio implacable para todos los que intenten atacar la soberanía del Estado. Ve en ese príncipe al gobernante que tal vez pudiera sacar a Italia del caos político en el que se encontraba.

Maquiavelo tiene una idea no muy precisa, pero tampoco tan vaga de una nación donde establecer un Estado, pero le da más importancia al Estado haciendo desaparecer, casi, la idea de nación. El príncipe, en su gobierno, sólo puede hacer bien, a pesar de sus crímenes, por que siempre hay deseo de bien público. El éxito personal busca siempre esa finalidad.

Queremos aclarar que Maquiavelo se entusiasma tanto, al aconsejar los medios para alcanzar el éxito del Príncipe, - que hace, que se pierda la atención respecto al Bien Público - que el Secretario Florentino plantea para prestarla a los medios.

Esto ha dado lugar a la idea de que a Maquiavelo sólo le interesa el éxito del Príncipe. Sus partidarios, han resal-
tado fundamentalmente este aspecto, olvidando el de Bien Públi-
co, al cual no es indiferente Maquiavelo. Porque hace referen-
cia a él en su obra, y al efecto dice "El Príncipe"... "es el
gobernante disimulador, cortesano, sincero si es posible serlo,
audaz, astuto, criminal por necesidad política, por razón de -
Estado, hombre de gran habilidad para desembarazarse de sus ene-
migos políticos por el Bien Público, hecho a la práctica de --
asuntos públicos, diplomático, fino, inteligente, que a pesar -
de sus crímenes aparezca ante sus súbditos, como magnánimo y --
bondadoso". (13)

El Príncipe con todo y las virtudes personales que le
asigna Maquiavelo necesita de las instituciones y así lo com-
prende, por ejemplo, el parlamento representado por una burgue-
sia y la nobleza, la pugna entre ellos, daría solidez al parla-
mento porque cada uno de ellos querría ser mejor que su contra-
rio, produciendo la mejor solución de los problemas del Estado
mediante esa trama política. "El príncipe asistiría a esa lu-
cha como un espectador imparcial, consultaría al parlamento los
asuntos difíciles y los de mayor responsabilidad los dejaría re-
solver a esa institución, porque si resultaban mal, la responsa-
bilidad era del parlamento y no del príncipe". (14)

(13) MACHIAVELLI, NICCOLO. EL PRINCIPE. EDICIONES EDAF, S.A., S.N.E.
(14) MACHIAVELLI, NICCOLO. OP. CIT. PÁGS. 63 Y SIGS.

El ejército es una de las instituciones y quizás la que más preocupa al Secretario de Florencia, y en su libro deja ver la necesidad que hay de un ejército nacional para la defensa del Estado.

"No carece de importancia para un príncipe la elección de ministros, que serán o no buenos, según la prudencia del príncipe... Hay un medio infalible para que el príncipe conozca a su ministro. Cuando ves a tu ministro pensar más en sí que en tí, y que, en todas sus acciones, inquiere su provecho personal; puedes estar persuadido de que este hombre no te servirá nunca bien.

No podrás estar jamás seguro de él, porque falta a la primera de las máximas morales de su condición. Esta máxima es que el que maneja los negocios de un Estado, no debe nunca pensar en sí mismo, sino en el príncipe, ni recordarle jamás cosa ninguna que no se refiera a los intereses de su principado". (15)

Es decir, Maquiavelo señala, la necesidad de los príncipes del consejo de los Ministros, pero el Príncipe debe buscar hombres inteligentes que tengan como mira más que su bien personal, el Bienestar Público.

La conseja de Maquiavelo en "El Príncipe", es que no se vive como debe ser y sobre ella funda una teoría realista, totalmente alejada de utopías y abstracciones, y escribe para los hombres que viven, y si bien es cierto que aconseja medios

inmorales para la conservación del Estado y muchas veces recurrir al crimen este es considerado por el autor sólo un medio para el éxito.

Maquiavelo separa totalmente la Etica de la Política, sin embargo, la finalidad del gobernante debe tener un fondo más o menos moral, porque pretende el Bien Público y desea el bien de los demás, esto ya es un principio moral, aunque sólo sea el deseo de que triunfe la institución Estatal, esta sola idea, es ya un sentimiento noble.

2.5. FEDERICO DE PRUSIA. (1740 - 1786).

"Federico II, apodado el Grande, hijo de Federico Guillermo I, fue uno de los monarcas más instruidos del siglo --- XVII, se rodeó de filósofos y sabios y tuvo por amigos a los -- pensadores de su tiempo; pero había heredado el trono paterno".
(16)

Se debe a Federico el Grande que el servicio administrativo se convirtiera en una carrera a la cual muchas familias, generación tras generación, ayudaron con su talento, y era deseo expreso de Federico el Grande que ingresasen en el Servicio Administrativo generaciones sucesivas de las mismas familias - para crear una mentalidad propia de funcionarios del Estado. Los nobles tenían una cierta preferencia, aunque menor bajo Federico Guillermo que bajo Federico el Grande, y siempre que hubiesen cumplido el mínimo de requisitos fundamentales.

El Estado tenía a su cargo gran cantidad de deberes. Cualquier investigación central de policía era atribución del Gabinete, que estaba compuesto de consejeros inmediatos al rey.

El legado político de Federico el Grande, así como su efectiva forma de gobernar, demostraban claramente que las - - riendas las llevaba el Gabinete. Al efecto, citamos la siguiente opinión de Finer quien interpreta las ideas de Federico el Grande en los siguientes términos.

(16) APPENDINI, IDA Y OTROS. HISTORIA UNIVERSAL. EDITORIAL PORRUA, S.A. SEGUNDA EDICION. PAG. 456.

"Un Gobierno bien dirigido ha de tener un sistema, - tan bien trazado como cualquier sistema de filosofía, todas las medidas han de considerarse bien antes de ser tomadas, y las finanzas y el programa político y el ejército han de actuar - unidos hacia un mismo fin, que no es sino la ayuda al Estado - y a su poder. Ahora bien un sistema no puede provenir más que de un sólo cerebro; por tanto, ha de ser el del rey... Afectado de modo más directo por lo que piensa que por el pensamiento de los demás, seguirá sus planes con la fuerza necesaria para que tengan éxito; y su orgullo le obliga a interesarse en - un trabajo que será beneficioso para el país... los soberanos de primera clase (son quienes gobiernan) son como el alma del Estado. Tienen, como Dios (que tiene una inteligencia superior a la de los hombres y que actúa sobre sus voluntades), inteligencias penetrantes e industriosas que llevan a cabo sus planes para cumplir aquello que pensaron para el futuro; sus ministros son instrumentos en manos de un dueño tan sabio e inteligente". (17)

Federico el Grande no sintió nunca desprecio alguno - por los gobiernos fuertes, su mayor desprecio fue siempre por la práctica francesa de un rey débil, independiente y hóstil - a los departamentos centrales.

Esto explica que durante más de un siglo hubiera un sistema de gobierno eficiente; el servicio prusiano estaba militarizado y una personalidad, el rey, era quien obscurecía - las demás.

(17) FINER, H. TEORIA Y PRACTICA DEL GOBIERNO MODERNO. EDITORIAL TECNOS, S.A., S.N.E. PAG. 880.

El servicio se militarizó mediante una disciplina draconiana y según clases rígidas. Los subalternos del Servicio se componían de aquellos que tenían puestos subalternos en el ejército.

El rey requería que sus funcionarios tuviesen, entusiasmo, regularidad y puntualidad, así como una obediencia incondicional a las direcciones de los reglamentos de los oficiales.

La frecuencia de las guerras obligaba a tener personal meritório en los intervalos de paz, y los puestos en los servicios locales de la autoridad central se componían casi todos de candidatos militares. Este servicio estaba, en general subordinado al proyecto principal del Estado, y la extensión de sus dominios. Influidos por el espíritu militar y dedicados a fines militares. De acuerdo con lo anterior era natural que bajo Federico el Grande este fin principal influyese en el instrumento administrativo en relación a otros fines, tal vez más deseados por la población, que se interesaba más por el bienestar que por la gloria internacional.

El Estado prusiano antes de 1740 es comparado con una gran escuela y al rey se le ve como al director.

Federico el Grande y su Gabinete dirigieron las actividades por medio de una agenda y los departamentos centrales aumentaron en número.

Cuando Federico el Grande murió, el directorio perdió su cohesión y el Gabinete su fuerza directora. Al respecto Finer señala: Este poder político operaba con suma energía y sin piedad; con un impulso de bienestar eudomónico y social que amenazaba con acabar con la esfera privada de libertad individual. Amenazaba, como dijo Tocqueville con cambiar la sociedad en una prisión o en barracas.

En la orden administrativa de Baden, en 1766, apareció lo siguiente: Nuestro Consejo Administrativo Real es el guardián natural de nuestros súbditos. Es su deber apartar a sus súbditos del error y mostrarles la senda segura; enseñarles, incluso contra su voluntad, a dirigir sus propios asuntos internos. Una vez aceptado este punto de vista se vería obligado a poner en último término un funcionario del Estado al lado de cada ciudadano para siempre". (18)

CAPITULO III

EL SERVICIO PUBLICO EN EL ESTADO CONTEMPORANEO.

3.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA NUEVA ESPAÑA.

"La organización de la Administración Pública en México, durante la época de la colonia, se llevó a cabo de manera paulatina a medida de las posibilidades y de las necesidades de la conquista, con el propósito de conseguir la consolidación del Poder Real de España en los nuevos dominios". (19)

Al emprender Cortés la conquista del territorio descubierto, no fue posible que se aceptaran sino dos términos de jurisdicción administrativa y política, funciones que desempeñaban las Alcaldías y los Corregimientos.

En las ciudades fundadas con la mira de que fuesen -- grandes centros de población o puntos centrales, se designaban a los Corregidores; en las Villas de menor importancia, se nombraban a los Alcaldes Mayores y en los pueblos pequeños, a los Alcaldes Ordinarios.

A cada Alcaldía Mayor se le señalaba determinado número de Alcaldías Ordinarias y a cada Corregimiento determinado

(19) MENDIETA Y MUREZ, LUCIO. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO. UNAM, 1942, PAG. 255.

número de Alcaldías Mayores y Ordinarias. De este modo, obedeciendo únicamente a las necesidades y a las circunstancias, se fueron formando de manera imprecisa, divisiones territoriales y políticas que iban desde el pequeño radio de acción de las Alcaldías Ordinarias, hasta el más grande los Corregimientos y Gobernaciones.

Durante los primeros años de la conquista, todo el territorio dominado constituía una Gobernación, de límites variables, pues se ensanchaban a medida que los conquistadores extendían los dominios de España. Sin embargo, como no era posible, por las distancias y por los medios de comunicación, establecer relaciones frecuentes entre la capital de la Nueva España y los territorios que iban dominando los capitanes de Cortés, éstos, en su calidad de Adelantados, gobernaban militarmente en grandes extensiones territoriales que más tarde formaron, dentro de la colonia, entidades políticas.

Los reyes decidieron gobernar a la Nueva España por medio de un Virrey. De esta forma, todas las tierras conquistadas integraron un virreinato que hasta fines de la época colonial, comprendió; la Audiencia de México y la Nueva Galicia, la Gobernación de Nueva Vizcaya, la de Filipinas y la de Florida.

La audiencia de México estaba formada por la provincia de Yucatán, parte de Tabasco, parte de Chiapas, provincia de Oaxaca, provincias de Veracruz, Puebla, Tlaxcala, Toluca, Querétaro, Jilotepec, Michoacán, Pánuco y gran parte del territorio de Colima y Jalisco.

La Audiencia de Nueva Galicia, comprendía lo que hoy forma el Estado de Jalisco, además de Zacatecas y gran parte del territorio del hoy Estado de Durango y Aguascalientes.

La Gobernación de Filipinas, comprendía el territorio de esas islas y la de la Florida, tenían límites imprecisos, - pues no estuvieron del todo sujetas a la colonización española, y no es sino hasta fines del siglo XVI que se someten al reino español.

Como consecuencia de las reformas introducidas por la casa de los Borbones en España, sobre todo en el área político-administrativa, en el año de 1786, por medio de la "Real Ordenanza para el establecimiento e Instrucción de Intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España", los monarcas españoles modificaron la organización política de la Nueva España, dividiendo su territorio en doce Intendencias, sin embargo, las Californias no fueron consideradas como Intendencias, ya que se les sometió directamente al Gobierno de México.

Podemos considerar, aquella erección de Intendencias, como acertadamente, opina don Vicente Rivapalacio, como el primer ensayo que preparó la división política de la Nueva España para la formación de los Estados que debían componer en lo futuro, la federación de los Estados Unidos Mexicanos.

3.1.1. LOS AYUNTAMIENTOS.

Origen del Régimen Municipal en la Nueva España.

Para que los particulares pudiesen emprender el descubrimiento y la conquista de las tierras desconocidas de Indias, era indispensable, según las disposiciones reales, que se concertaran con el gobierno Español, una especie de contratos - llamados capitulaciones en los cuales los reyes, por una parte, señalaban determinadas facultades a quienes obtenían las capitulaciones y por la otra parte, los interesados se comprometían a cumplir lo que en el mismo documento se estipulaba.

Entre las facultades que comúnmente se otorgaban, las más importantes eran las relativas al nombramiento de Ayuntamientos y de Gobernadores.

Según las antiguas leyes españolas, los ayuntamientos estaban capacitados para elegir al alcalde mayor en los casos en que era difícil obtener la real provisión y según esas mismas leyes, suplían a los Gobernadores en su falta cuando el Rey estaba lejos y no podía hacer el nombramiento.

Con base en estas disposiciones, Cortés fundó la Villa Rica de la Veracruz, instituyendo el Ayuntamiento de la ciudad; lo que constituyó el régimen municipal en la Nueva España.

Los Ayuntamientos, tenían a su cargo la administración local, referente a los servicios que llenaban las necesidades más urgentes de la comunidad, tales como conservación de las calles, paseos públicos distribución de agua potable, inspección de comercios y mercados y en general todo lo concerniente a la policía urbana.

Estaban a su cargo, también, los "Pósitos", almacenes en los que se guardaban los granos de primera necesidad (maíz y trigo) con objeto de contrarrestar el alza de precios en las épocas de crisis.

Tenían facultades para reglamentar las industrias y los oficios para tasar los artículos de consumo y para proteger a los esclavos. Les correspondía igualmente, aún cuando con muchas excepciones, la administración de justicia.

La Constitución de 1812, aún cuando no modificó sustancialmente lo relativo a las atribuciones municipales, sí extendió su radio de acción. De tal forma que el artículo 321 estableció cuáles servicios estaban a cargo de los Ayuntamientos.

Dicho artículo fué reglamentado minuciosamente por la "Instrucción para el gobierno económico político de las provincias", decretada por las Cortes Generales y Extraordinarias el 23 de junio de 1813. Mediante ella, se encomendó, entre otras

cosas, a los Ayuntamientos la estadística local, los caminos rurales y los de travesía de su territorio, el cuidado de los hospitales, casas de expósitos o de beneficencia; el de las esuelas de primeras letras y otros establecimientos educativos.

Para atender a los servicios que les estaban encomendados, contaban los Ayuntamientos de la Nueva España, con dos fuentes de ingresos: los propios y los arbitrios.

Se llamaban propios, a las tierras que en calidad de inalienables se señalaban a los Ayuntamientos para que aplicaran la renta a los productos de ellas a los gastos municipales. El Emperador Don Carlos V, por ley de 26 de junio de 1523, sancionó esta costumbre, ordenando que fuesen los Virreyes y los Gobernadores, los encargados de señalar las tierras para propios.

Los arbitrios eran impuestos que percibían los Ayuntamientos. Estos impuestos fueron señalados en un principio por los Adelantados o por los Gobernadores y más tarde creados por el Rey o por el Virrey.

La administración de los fondos municipales, se llevaba a cabo bajo la vigilancia de las autoridades superiores; Alcalde Mayor, Corregidor y Alcalde Ordinario, así como de otras autoridades de menor importancia.

Por una Ley de Don Felipe II, dictada el 4 de octubre de 1564, se prohibió que los Ayuntamientos pagaran gastos extraordinarios que excedieran de tres mil maravedís sin licencia del Rey, o del Gobernador, o de la Audiencia Real según el caso.

Podemos señalar, que Cortés, estableció en la Nueva - España un sistema municipal de acuerdo con las ideas dominantes en España.

Cabe aclarar, que si bien en España y pese a sus raíces históricas, el municipio perdió sus libertades y privilegios, el Municipio importado por Cortés, no pudo arraigar hondamente en el espíritu del pueblo, ya que solamente los pueblos de españoles podían tener Ayuntamientos, dado que no fué sino hasta 1531, que se concedió a los indios el derecho de elegir en sus ciudades y pueblos, Alcaldes y Regidores para que se en cargaran de la administración pública local, es Don Felipe II, quien, el 10 de octubre de 1618, ordenó que en todo pueblo y reducción de indios hubiesen Alcaldes y Regidores indígenas.

Los Ayuntamientos siempre estuvieron sujetos a otras autoridades. En un principio, Cortés centralizó todo el poder en las tierras conquistadas; los primeros Ayuntamientos fueron obra suya. Más tarde la ley misma los colocó bajo la jurisdicción de los Gobernadores, de los Virreyes y de las Audiencias Reales. Esta circunstancia y el hecho de que su personal fuese designado, como lo era, por el Rey (con el carácter de perpetuo y con nombramientos transmisibles por venta) o por otras autori-

dades, determinaron la naturaleza endeble del régimen municipal en la Nueva España. A tal punto llegó a debilitarse el espíritu municipal, que los cabildos se celebraban en las casas de los Gobernadores, de los Virreyes o de otras autoridades locales con asistencia de éstas.

La Constitución de 1812, en nada favoreció la independencia de los ayuntamientos, pues los dejó sometidos a la autoridad de los Jefes Políticos, de las Diputaciones Provinciales y de los Intendentes.

Una vez que hemos presentado, aun cuando sólo sea un pequeño bosquejo, de la organización de la Administración Pública en la Nueva España, Consideramos pertinente, dar una idea sobre la forma en que dicha Administración prestaba los servicios públicos que tenía a su cargo.

3.2. LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LA NUEVA ESPAÑA.

"La ciudad de México disfrutó constantemente de una - situación privilegiada durante los tres siglos que perduró la Nueva España, por el mayor número de sus habitantes y por ser el asiento de los poderes civiles, militares y eclesíásticos. En ella fueron concentrados los mejores esfuerzos y los más - cuantiosos recursos gubernamentales y particulares para erigir las obras públicas y proporcionar los servicios que los habitantes de la capital del virreinato requerían". (20)

Podemos clasificar en cuatro categorías los servicios que prestaba el virreinato a sus habitantes, los cuales son:

- Servicios de defensa,
- Servicios de garantía,
- Servicios de promoción de la prosperidad pública material y
- Servicios de la prosperidad pública intelectual y moral.

SERVICIOS DE DEFENSA.

La defensa militar de la Nueva España estaba confiada al ejército, en un principio los colonos eran al mismo tiempo

(20) LOPEZ ROSADO, DIEGO. LA BUROCRACIA EN MEXICO. SECRETARIA DE COMERCIO. S.N.E., SEGUNDA PARTE, PAGS. 112 y SIGUIENTE.

soldados, pero una vez pacificado todo el país, o al menos la mayor parte de él, los colonos quedaron en calidad de población civil y no hubo ya, según don Lucas Alamán, tropas permanentes a excepción de la escolta de alabarderos del Virrey. Posteriormente se formaron dos compañías de palacio y el Grupo de Comercio de México, así como otros grupos integrados por diversos gremios.

Sin embargo no fué, sino hasta el reinado de la casa de los Borbones que se enviaron a la Nueva España algunos regimientos de llamadas tropas de línea y se empezaron a formar los cuerpos veteranos y las milicias provinciales. El ejército permanente estaba constituido por las tropas veteranas que en 1804", según cuadro estadístico publicado por el Barón de Humboldt, ascendían 9,919 hombres, distribuidos en el reino de México, propiamente dicho y en las provincias internas".

(21)

Las milicias provinciales constituían una especie de reservas que solamente se ponían sobre las armas en caso necesario. Se componían de gente de campo o artesana que sin separarse de sus ocupaciones en tiempo de paz, estaba dispuesta a servir en la guerra, sin otro gasto que el pequeño pie o cuadro veterano que tenían, para su organización disciplina, reuniéndose en periodos determinados para recibir la instrucción necesaria. "Estos cuerpos estaban distribuidos por distritos y en cada uno de éstos, las compañías por pueblos y los caballos de los regimientos de caballería se repartían entre las hacien

(21) HUMBOLDT, ALEJANDRO. ENSAYO POLITICO SOBRE EL REINO DE LA NUEVA ESPAÑA, EDITORIAL PORRUA, S.A., PRIMERA EDICION, PAGS. 65, 554 y 565.

das de cada distrito que estaban obligadas a presentarlos en un buen estado cuando se lo pedían. La oficialía la formaban los propietarios de las provincias, y era honor muy pretendido y que se compró a caro precio, cuando éstos cuerpos se levantaron, el empleo de coronel o teniente coronel de ellos". (22)

Las milicias provinciales ascendían, según el Barón de Humboldt en 1804, a 22,277 hombres, de tal forma que en total, el ejército de la Nueva España, en tiempo de paz, contaba con 32,169 hombres, de los cuales, según el mismo autor, - el número de tropas disciplinadas apenas llegaban a ocho o diez mil.

El mando supremo del ejército estaba encomendado al Virrey quien tenía el carácter de Capitán General; pero en realidad sólo tenía bajo su mando inmediato y directo a las tropas de México; en Oaxaca, Querétaro y San Luis Potosí, el mando correspondía a los Comandantes de brigada y en las otras Provincias, a fines de la época colonial, a los intendentes.

El ejército gozaba de fuero especial y de jurisdicción militar que ejercía el Virrey como Capitán General del Ejército de Nueva España, asesorada por un Auditor de guerra que era oidor de la Audiencia.

(22) MORA, JOSE MA. LUIS. MEXICO Y SUS REVOLUCIONES. FONDO DE CULTURA ECONOMICA, PRIMERA EDICION, PAG. 422.

En cuanto a la defensa que pudiera llamarse interior, podemos decir que estaba encomendada a la policía y a los tribunales.

En los pueblos de poca importancia los servicios de vigilancia y policía eran desempeñados por los mismos vecinos bajo el control de los Ayuntamientos y en los de cierta categoría, por cuerpos especiales dependientes unas veces de los Ayuntamientos y otras de las autoridades políticas superiores.

3.2.2. SERVICIOS DE DEFENSA SOCIAL.

La defensa social contra las enfermedades, epidemias, calamidades públicas, etc.; en la época de la colonia, estuvo encomendada al clero, pues aun cuando los Virreyes fundaron algunos hospitales y otras instituciones de beneficencia, quedaron bajo el patronato religioso y en general estos servicios fueron establecidos y sostenidos por la Iglesia católica.

Los establecimientos de beneficencia funcionaban de una manera independiente; pero dentro de la organización religiosa a la cual correspondían, cada uno era dotado, precisamente en el momento de su fundación, con los recursos necesarios, que generalmente consistían en bienes raíces o en capitales impuestos sobre ellos, para que atendieran a sus gastos con los productos de tales bienes, sin perjuicio de que fuesen umentados con posteriores donaciones.

En lo que se refiere a los hospitales fundados en la ciudad de México, en la época virreinal, José R. Benítez propone la siguiente lista:

Siglo XVI. Hospital del Amor de Dios (1540), Hospital de la Epifanía o de los Desamparados (1582); Hospital de la Inmaculada Concepción (1524), Hospital Real de Indios (1553), - Hospital de San Hipólito (1567) y Hospital de Santa Fé (1532).

Siglo XVII. Hospital de San Juan de Dios (1604) y --
Hospital de la Santísima Trinidad (1631).

Siglo XVIII. Hospital del Divino Salvador (1700), -
Hospital Provisional de Nuestra Señora de los Milagros (1735),
Hospital de San Andrés (1779), Hospital de San Antonio Abad -
(1787), Hospital Provisional de San Rafael (1737), Hospital -
Provisional de la Taja (1737) y Hospital de Terceros Franciscau
nos (1756). En resumen se fundaron 6 hospitales en el siglo -
XVI, 4 en el siglo XVII y 8 en el siglo XVIII.

Las instituciones de beneficencia que existieron en
la capital del virreinato fueron: Casa de Recogimiento Voluntau
rio de San Miguel de Belem (1683); Casa del Señor San José para
niños expósitos, llamada la Cuna (1766); Las Arrecogidas (1698)
Hospicio de pobres (1765) y el Monte de Piedad (1765).

3.3. LAS OBRAS PUBLICAS EN LA EPOCA COLONIAL.

La prosperida pública material, estuvo encomendada durante la época de la Colonia a los Virreyes en sus más altas manifestaciones, y a los Ayuntamientos en la esfera de su jurisdicción territorial.

Las obras de interés general para el país, tales como caminos, puertos, fortalezas, desagües, etc., eran emprendidas por el Virrey, con la cooperación de las autoridades locales.

También las obras de embellecimiento y en general las mejoras de la Ciudad de México, fueron de la incumbencia de los Virreyes.

El gran número de caminos reales y vecinales construidos, la conservación de los mismos, los numerosos edificios públicos, las obras de desagüe, de abastecimientos de aguas a las poblaciones, los jardines, los trabajos para el alumbrado público, etc; que se hicieron durante la época colonial, demuestran que la Administración Pública estaba organizada para el desempeño de estas importantes funciones.

SERVICIOS DE GARANTIA.

Los servicios de garantía o también llamados de autenticidad que prestaba la Administración Pública durante la época de la Colonia, eran de diversas clases. Los principales consistían en los actos del estado civil de las personas que estaban exclusivamente bajo la atención del clero, las actas levantadas por éste a propósito de los nacimientos, matrimonios y defunciones, ga

rantizaban la autenticidad del acto y tenían un auténtico valor jurídico.

A cargo del clero también estaba la expedición de los certificados de educación y en cuanto a los títulos profesionales, correspondía extenderlos a la Real y Pontifica Universidad de México.

Hubo también un servicio de pesas y medidas para garantizar la legalidad de las usadas en el comercio. Este servicio arraigó tan profundamente en el pueblo, que todavía en la actualidad la gente del campo usa en sus transacciones comerciales las antiguas medidas españolas.

3.4. LA EDUCACION PUBLICA EN LA EPOCA COLONIAL.

La promoción de la prosperidad pública intelectual y moral - estuvo, durante la época de la colonia, en manos de la Iglesia - Católica, de tal manera que los establecimientos educativos fueron construidos por órdenes religiosas, exceptuando aquellos fundados en el siglo XVII.

El primer colegio del que existe noticia fue el de San Francisco, fundado en 1525 por Fray Pedro de Gante y destinado a la educación de los naturales.

En 1536 el obispo Fray Juan de Zumárraga y el Virrey Antonio de Mendoza fundaron el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco, para educar a los indios nobles.

Para los mestizos, en 1547 empezó a funcionar el Colegio de San Juan de Letrán y, en 1548, la Archicofradía del Espíritu Santo, estableció el de Santa María de la Caridad, para niñas mestizas.

Fue el emperador Carlos V quien firmó, el 21 de Septiembre de 1551, la cédula Real para fundar en la ciudad de México la -- Real y Pontificia Universidad, dos años más tarde, iniciaba sus actividades el nuevo centro docente (25 de enero de 1553), bajo el auspicio del virrey Luis de Velasco. El primer edificio que ocupó fue el hoy situado en las calles de Seminario y Moneda, -- posteriormente se cambió al de la esquina de Moneda y Correo Mayor y, por último, al edificio que estaba frente al mercado de el Volador, en la calle que lleva su nombre y ahora está la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El doctor Rodríguez Santos fundó el Colegio de Todos Santos em 1572; los misioneros jesuitas, en 1573; el Colegio de San Pe-

dro y San Pablo, para los criollos, y después los de San Bernardo, San Miguel, San Gregorio y el de San Ildelfonso.

Con aportaciones de Ambrosio Meave, José Aldaco y Francisco Echeveste fue construido el Colegio de las Vizcaínas en 1547.

La Cédula del 24 de diciembre de 1783 creó la Academia de las Nobles Artes de San Carlos, que abrió sus cursos en 1785, ocupando el edificio en el que estuvo el Colegio de Minas sirvió para albergar un laboratorio de ensayos, aulas de clases y un asiento para el Tribunal de Minería.

La Universidad de Guadalajara la fundó el obispo Fray Antonio Alcalde, según autorización real expedida en 1791, este establecimiento perduró hasta muy entrado el siglo XIX.

El impulso para el desarrollo cultural y moral de la población partía constantemente del Gobierno y de la Iglesia.

Ambos promovían con frecuencia concursos y espectáculos, especialmente representaciones teatrales y ceremonias de carácter puramente cultural o bien cultural con fines religiosos.

No conociéndose, en aquella época, otra moral que la religiosa, el clero velaba por ella y ya en el púlpito, mediante prédicas y sermones, ya en la actuación personal, individual, cerca de los fieles, se procuraba atender a la elebación moral de las gentes.

Asimismo, las escuelas de primeras letras, las de enseñanza superior, las de artes y oficios, se hallaban organizadas administradas y dirigidas por el clero y la Universidad misma, cultura y moral religiosa se inculcaban a la par.

CAPITULO IV
EL SERVICIO PUBLICO EN MEXICO

4.1. CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO

La noción o concepto de servicio público es una de las materias más debatidas del Derecho Administrativo y hasta la fecha no han podido los más destacados autores ponerse de acuerdo sobre esta noción, ni mucho menos establecer un criterio universalmente aceptado de la misma.

Aparición del Concepto.

Influencia de la Jurisprudencia Francesa.

El concepto jurídico del servicio público adquirió fundamental importancia, al ser considerado por la teoría y jurisprudencia francesa como un criterio, como un concepto directriz para la interpretación de la famosa regla del derecho francés de la separación de competencias entre las autoridades administrativas y las judiciales.

A mediados del siglo XIX, como consecuencia de los rígidos principios de la teoría de la División de Funciones, los tribunales judiciales no podían conocer en ningún caso de conflictos en los que la Administración fuera parte.

Para atenuar situaciones anormales en las cuales podía darse el caso de que la Administración fuera a la vez juez y parte, los publicistas sistematizaron la célebre teoría de los actos de autoridad y de los actos de gestión, que fue utilizada para atribuir competencia a los tribunales judiciales o administrativos según fuese el caso.

Esta teoría basada en el reconocimiento de una doble personalidad del Estado, como persona de derecho público y como persona de derecho privado, teoría ya superada en nuestros días, consideraba al Poder Público.

Como fundamento del Derecho Público y en consecuencia del Derecho Administrativo. De ahí, que los sostenedores de estas ideas afirmaran que toda la actividad de la Administración quedaba comprendida en dos clases de actos de naturaleza distinta; aquellos en que la Administración actuaba dotada de poder soberano de mando, como persona de derecho público, y cuyo resultado eran los actos de autoridad; y aquellos en que actuaba en un plano de igualdad con los particulares, desprovisto de imperio, que son los actos de gestión. Los primeros por su propia naturaleza, estaban sujetos a un régimen jurídico especial de derecho público, los segundos quedaban sujetos al derecho común.

De acuerdo con la teoría expuesta debe analizarse la naturaleza de los actos que realiza la Administración para saber cuándo, en caso de conflicto, serán competentes los tribunales judiciales o los tribunales administrativos.

La dificultad para distinguir de una manera precisa - los actos de autoridad y los actos de gestión del Estado, fue uno de los motivos por los cuales dicha teoría fue sustituida, como principio de interpretación para separar la competencia de los tribunales judiciales y administrativos, por la noción de servicio público, debido principalmente a la jurisprudencia de los tribunales franceses, principalmente del tribunal de -- Conflictos.

"En Francia, una joven, Agnes Blanco, fue herida por una vagoneta que circulaba entre dos edificios de la manufactura de tabacos de Burdeos. Por determinación del Tribunal Civil que conocía de la reclamación del padre de la víctima, se sometió el caso al Tribunal de Conflictos, a efecto de que se determinara la competencia judicial o la administrativa. El Tribunal, en sentencia de 8 de febrero de 1873, bajo las conclusiones del comisario de gobierno David, pronunció su fallo a favor de la competencia administrativa". (23)

Al considerar el Comisario del Estado, David, que la competencia de los tribunales administrativos debía ser sostenida en todos aquellos casos en que la Administración apareciera prestando un servicio público, dió la pauta para el nacimiento de dicha noción como criterio para dilucidar la competencia entre las autoridades judiciales o administrativas en caso de conflicto.

No obstante los principios sustentados en la resolu-

(23) OLIVERA TORO, JORGE. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL - PORRUA, S.A. CUARTA EDICION. PAGS. 61 Y 62.

ción del caso Blanco los autores de fines del siglo XIX, siguie
ron sustentando la teoría de los actos de autoridad y de los ac
tos de gestión de que hablamos en párrafos anteriores.

Es a principios del siglo XX cuando la jurisprudencia francesa unifica su criterio en torno de la noción del servicio público y lo considera como elemento primordial que debe tomarse en cuenta para la separación de la competencia entre los tribunales judiciales y administrativos en los casos de conflicto.

Nace así la importancia de la noción del servicio público, al grado de que fue considerado como el límite de competencia de los tribunales administrativos, y el elemento justificativo de la aplicación de un régimen jurídico especial, exorbitante del derecho común en todos aquellos casos en que el Estado estableciera o prestare un servicio público. Sustituye es
ta noción a la noción de poder público, como fundamento de la actuación del Estado.

Este concepto doctrinario ha sido considerado desde muy variados puntos de vista, sin embargo, no es nuestra intención estudiar dichos criterios, sino que nos avocaremos exclusi
vamente a la Noción que del servicio público se hace referencia en nuestra legislación.

4.1.1. LA NOCION DE SERVICIO PUBLICO EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Es conveniente aclarar que es el Estado quien selecciona las actividades que considera como Servicio Público, el régimen a que se encuentra sometido estas actividades será también de derecho público. De tal forma que la misma ley resuelve si el personal de dichos servicios quedan dentro de la categoría de los funcionarios o de los empleados públicos.

Sucede también que estas actividades pueden ser sometidas al derecho privado o a una dualidad, del derecho privado con el derecho público.

El artículo 265 de la Ley Federal del Trabajo alude al concepto de Servicio Público, José Castro Estrada hablando de los Servicios Públicos indica lo siguiente: "De los textos legales vigentes resultan dos acepciones de la expresión Servicio Público: la Primera, equivalente a servicios personales que los ciudadanos prestan al Estado, y la segunda, empleada para designar la actividad constante que el Estado desarrolla al satisfacer una necesidad pública". (24)

En efecto los artículos 5 y 13 constitucionales, utilizan la expresión Servicio Público, refiriéndose al trabajo

(24) SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO I, EDITORIAL PORRUA, S.A. DECIMOTERCERA EDICION, PAG. 108.

personal del servidor del Estado:

ART. 5.- "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

"En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta..."

ART. 13.- "Nadie puede ser juzgado por leyes privadas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y están fijados por la Ley..."

Por otro lado, los artículos 27 fracciones II y VI, - 97, 123 fracción XVIII y 132 así como la legislación secundaria, se sirven de ella para designar el proceso continuo mediante el cual se da satisfacción a necesidades sociales de carácter permanente:

ART. 27 FRACC. II.- "... Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un

culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones..."

ART. 27 FRACC. VI. "... Los Estados, el Distrito Federal y los Territorios, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos..."

ART. 97.- "... La Suprema Corte de Justicia podrá -- cambiar de lugar a los jueces de Distrito, pasándolos de un distrito a otro, fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer tratándose de los magistrados de Circuito..."

ART. 123 FRACC. XVIII.- "Las huelgas serán lícitas, cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.

De acuerdo con el artículo 920 de la Ley Federal del Trabajo, en los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la -- suspensión del trabajo".

ART. 132.- "Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común..."

"La primera acepción del Servicio Público, es evidentemente diferente de la segunda; y sin duda, la doctrina jurídica relativa a los cargos públicos, es distinta de la teoría contemporánea del Servicio Público... Notorio resulta afirmar, por lo tanto, que si al redactarse los artículos 5 y 13 de nuestra Ley fundamental, se llamó al cargo público con el nombre de servicio público, se incurrió en un error, pero lo imperdonable - del constituyente de 1917 fue repetir textualmente la redacción equivocada del artículo 13 de la Constitución de 1857, y la de reforma constitucional hecha al artículo 5, el 10 de junio de 1898, más cuando el artículo 125 de la Carta Política anterior, idéntico al artículo 132 de la Constitución actual, utilizó la expresión servicio público en la segunda acepción arriba apuntada". (25)

En conclusión, podemos considerar al Servicio Público; como un servicio técnico prestado al público, de manera regular y continua, para la satisfacción del orden público, por una organización pública y con el fin de satisfacer una necesidad colectiva.

Asimismo, es indispensable, para que un servicio sea considerado como público, que la administración pública lo con-

trole y lo atienda directamente, con el carácter de dueño, para satisfacer intereses generales y que por lo tanto, los funcionarios y empleados respectivos sean nombrados por el poder público y formen parte de la administración. Aunque hay Servicios Públicos que el Estado, por incapacidad para prestarlos directamente autoriza al particular a ser él quien lo preste.

4.1.1.2. CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Si partimos de la competencia de los diversos órganos del Estado Federal Mexicano; los servicios públicos pueden clasificarse de la siguiente manera:

- Servicios Públicos Federales.
- Servicios Públicos de las Entidades Federativas.
- Servicios Públicos Municipales.
- Servicios Públicos Internacionales.

Los Servicios Públicos Federales pueden ser: Exclusivos con el carácter de monopolios como en el caso de los artículos 27 y 28 constitucionales, que comprenden: la energía eléctrica, correos, telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite.

Los servicios públicos federales concurrentes con los particulares, es decir, siendo de la competencia federal, el Estado puede organizar los servicios, atendiendo directamente o concesionándolos a los particulares, (los servicios de radio-difusión).

Los Servicios Públicos Federales concurrentes con las demás entidades.

Hay determinadas materias que no son de la exclusiva competencia federal, y pueden ser atendidas por las autoridades federales, locales y municipales; educación pública, turismo, salubridad, caminos, transporte, etc., organizados en servicios coordinados.

En lo referente a los Servicios Públicos de las Entidades Federativas, el propio artículo 124 de la Constitución determina aquellas materias que por no ser federales, se reservan a las autoridades locales. Las cuales se encuentran reguladas en las propias Constituciones de los Estados.

Los Servicios Públicos Municipales, son aquellos que se llevan a cabo, por organizaciones que atienden problemas, - que afectan principalmente al manejo de una ciudad, o de una circunscripción territorial, como saneamiento, agua potable, - etc.

Los Servicios Públicos Internacionales. Son creados por la acción de la Organización de las Naciones Unidas en determinados ramos que interesan a todas las naciones que se regulan por convenios entre los estados, tales como los referentes a la comunicación vía satélite, radio, telégrafos, etc.

Otra clasificación puede ser aquella que alude al Servicio Público Directo, que es aquel donde los beneficiarios entran en relación directa con dicho servicio, ejemplo de estos pueden ser: El servicio de transporte urbano, el metro, etc.

El Servicio Público Indirecto; en donde no se determina beneficiario concretamente sino que abarca a toda la colectividad, por ejemplo el de la defensa nacional. Y servicios Públicos esenciales: como lo serían; la justicia, la seguridad pública, las obras públicas y las comunicaciones.

Los Servicios Públicos no esenciales, los transportes el correo, etc.

4.2. SISTEMAS DE PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO.

Los servicios públicos se han desarrollado en toda época, no al impulso de una teoría, o de un sistema, sino de acuerdo a las necesidades colectivas imperantes en el momento en que se presentan. Son dichas necesidades las que obligan al Estado a satisfacerlas de una manera eficiente y continua, ya sea en forma directa o en forma indirecta.

"Los modos más frecuentes de ejercer los servicios públicos son los siguientes:

- a) Administración directa, como el servicio de agua potable, saneamiento, etc., en la ciudad de México.
- b) Arrendamiento y administración o gestión interesada, como algunos puentes internacionales.
- c) Concesión de servicios públicos. Ley de Vías Generales de Comunicación: Radio, Televisión, Teléfonos, etc.
- d) Descentralización por servicio; Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad; ó
- e) Empresas de economía mixta o empresas privadas de interés público, como la Compañía Mexicana de Luz y Fuerza del Centro, S.A.
- f) Servicios subvencionados o servicios públicos personificados.

- g) Otras formas de manejo de servicios públicos en - instituciones públicas, o privadas o mixtas; Estacionamiento de vehículos, fideicomisos, fondos, etc." (26)

La organización de los Servicios Públicos puede ser - de distinta manera:

Según la ejerza directamente el Estado o se encomiende a los particulares; en el segundo caso también se le denomina concesión de Servicios Públicos.

a) En la administración pública directa, se crea, organiza y controla directamente a los servicios públicos, reuniéndose, por lo tanto, en los servicios públicos gestionados - de esta forma, los elementos que la doctrina ha catalogado como clásicos de los mismos. Así funciona en toda su plenitud el mecanismo del servicio, es organizado por el Estado, prestado y controlado por el mismo, lo cual trae como consecuencia que el órgano encargado del servicio no tenga autonomía ni patrimonial ni financiera. No habrá un presupuesto distinto al del Estado, ni unos ingresos especiales para subvenir al mantenimiento y gastos del servicio.

Este sistema, que los franceses llaman "regie directe", tiene la ventaja de que el Estado puede en todo momento lograr

que el servicio sea general e igual para todos los individuos y que se preste de una manera regular y continua: además de que en cualquier momento el Estado puede modificarlo según que los adelantos de la técnica lo exijan para una mejor y más eficaz consecución del fin que se persigue. Sin embargo, los Estados no tienen los suficientes medios materiales, técnicos o económicos para, por sí mismos, satisfacer todas las necesidades de la colectividad, por ello han aparecido los diversos sistemas de prestación de servicios que estamos analizando.

b) En cuanto al arriendo y la administración intercsada; la administración nombra un gestor del servicio al que se le asigna un porcentaje de ingresos, o cualquier otra participación de índole económica. En ambos casos subsiste la responsabilidad de la administración que esta obliga al manteni-miento y vigilancia del servicio.

c) En la concesión del servicio público, en atención a la figura de la concesión, los servicios públicos son prestados por los particulares, bajo el control y vigilancia del Estado a efecto de asegurar un funcionamiento regular y continuo del servicio a fin de que se satisfaga adecuadamente la necesidad colectiva.

d) La descentralización por Servicio.- Aquí el Estado a través de una ley, estructura un régimen jurídico apropiado para el servicio público, le asigna una personalidad jurídica, a quien lo presta, un patrimonio propio, y un régimen financiero adecuado a su fin. El servicio es autónomo, y el -

Estado sólo se reserva determinadas facultades respecto de los órganos superiores del servicio y el poder de vigilancia o fiscalización, a fin de mantener la regularidad del servicio.

e) En las empresas de economía mixta, tanto la persona jurídica pública como la privada intervienen en este sistema de prestación de servicios públicos que nos ofrecen una modalidad muy interesante.

Existe la combinación de dos actividades diversas organizadas dentro de los lineamientos de una figura jurídica de derecho común con objeto de atender un servicio público. La economía pública y la economía privada juntan sus esfuerzos y se fusionan en una persona moral.

Consiste este sistema en otorgar la explotación de un servicio público a una persona moral, generalmente sociedad anónima o de responsabilidad limitada, en la cual el Estado aparece como accionista al igual que los particulares. Mediante el concurso del Estado y de los particulares se organiza una sociedad con objeto de prestar un servicio público, en el cual el Estado interviene en forma directa en la realización del objeto social, al formar parte de los órganos sociales.

Se ha visto en este sistema un camino para evitar las desventajas que presenta la figura de la concesión, pues por medio de una sociedad de economía mixta, el Estado al ser parte integrante de la administración de la misma, tiene un control

efectivo sobre la marcha de la empresa y como accionista tiene derecho a oponerse a las resoluciones de la sociedad que pueden afectar a los intereses de la colectividad.

f) Existen servicios públicos, que no son manejados por el Estado, sino por los particulares que aportan su patrimonio, el cual en ocasiones, resulta insuficiente para mantener un adecuado manejo de los servicios que prestan.

En estos casos el Estado otorga determinados privilegios a la empresa como serían: subvenciones, subsidios, exenciones de impuestos, etc.

Hemos tratado de establecer, en páginas anteriores, la noción que del servicio público se tiene en nuestra legislación, así como, algunas de las clasificaciones que se hacen de los servicios públicos y de los medios adoptados para prestar los mismos.

No obstante consideramos inapropiado pasar por alto, que la realización de los fines del Estado no puede concebirse sin la actividad intelectual y física de personas que son, en sentido lato, sus agentes. Por ello, en las siguientes páginas procederemos a hablar del concepto y atribuciones de los servidores o funcionarios públicos, aún cuando sólo sea de una manera muy breve.

4.3. CONCEPTO Y EVOLUCION DEL SERVIDOR PUBLICO.

El primer problema con que nos encontramos al entrar en el estudio de los servidores públicos, es la terminología - utilizada tanto por la doctrina como por las diferentes legislaciones.

Estudiaremos algunas de las definiciones que han dado los autores, antes de pasar a ver el sentido que sobre el tema ha dado nuestra legislación.

"La doctrina francesa. Ha definido al funcionario público, como la persona que ocupando un puesto permanente comprendido en los cuadros gubernamentales, participa en el funcionamiento de un servicio público. (27)

En nuestro medio según esta doctrina los funcionarios públicos constituirían sólo una parte de los individuos que prestan sus servicios en la Administración y que forman una mayoría. Esta doctrina confunde los términos funcionario y empleado público, puesto que en ella, sólo tiene la categoría de empleado o funcionario público aquél que presta su trabajo en un servicio público, no siendo aceptable la presente teoría ya que no toda la actividad del Estado, se reduce a prestar Servicios Públicos.

(27) BIELSA, RAFAEL. DERECHO CONSTITUCIONAL. ROQUE DEPALMA EDITOR. 3a. EDICION, PAG. 160 Y SIGS.

Por su parte Rafael Bielsa señala: Funcionario público es la persona que por virtud de designación especial de un órgano del Estado, se obliga a realizar una actividad jurídica, dentro de una esfera de competencia, en la que declara o expresa la voluntad del Estado, y la cumple o hace cumplir". (28)

En la doctrina alemana no se tiene un concepto preciso de funcionario de empleado. "Suponen, para el personal de la administración, la existencia de un contrato en que el Estado declara su voluntad de tomar a una persona a su servicio y el consentimiento del particular para ello, agregando a las notas de abnegación y fidelidad". (29)

Dentro de la corriente italiana se considera que el funcionario es determinado por la relación que mantiene con el Estado, ya formando su voluntad o simplemente representándolo, y los empleados se definen por la naturaleza de su actividad, que implica la prestación de un modo permanente y para fines profesionales.

Una vez que hemos estudiado algunas de las definiciones que se han dado al respecto del tema que es objeto de nuestro análisis, pasaremos de inmediato al criterio adoptado por nuestra legislación respecto al concepto que se ha dado del servidor o funcionario público.

(28) BIELSA, RAFAEL. PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EDICIONES DE PALMA. TERCERA EDICION. PAG. 464.

(29) OLIVERA TORO, JORGE. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. OP. CIT., PAG. 341.

4.3.1. CONCEPTO DE FUNCIONARIO PUBLICO EN LA LEGISLACION MEXICANA.

La denominación de empleados y funcionarios públicos es empleada con frecuencia en la Constitución y en las leyes administrativas, pero sin que se precisen los efectos jurídicos de esta clasificación, que va perdiendo su sentido inicial hacia un rubro de carácter general, como "trabajadores al servicio del Estado".

Podemos citar algunos ejemplos en la Constitución del empleo de los términos funcionario y empleado:

ART. 89, FRACCION II de la Constitución, al hablar de las facultades y obligaciones del Presidente de la República, dice:

"... nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes". Con lo que se entiende que son funcionarios los que en forma expresa enumera y empleados los demás trabajadores de la Unión.

En otras ocasiones la Constitución sólo alude a funcionarios públicos, aunque comprenda a los empleados, como en el caso del artículo 128 que señala: "Todo funcionario público,

sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, pretará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen".

En ocasiones emplea una expresión genérica como la de empleos públicos, comprendiendo ambas categorías, artículo 73, fracción XI de la Carta Magna. "El Congreso tiene facultad para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones".

Asimismo, podemos citar casos del uso del término funcionario y empleado en las leyes administrativas: aunque tanto en la reforma Constitucional, como en la nueva Ley de responsabilidades se ha generalizado el término de "Servidor Público".

Resulta indudable que la Ley ha querido resaltar el concepto de funcionario, ya que se le provee de imperium, a la función que desempeña, como la facultad de ordenar y decidir.

Por otra parte, el empleado público es considerado como un mero ejecutor, sin facultades determinadas, o que ejerce por delegación o reglamentariamente.

El funcionario Público se caracteriza: por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones.

4.3.1.2 EMPLEADOS PUBLICOS.

La Constitución, las leyes administrativas y las leyes del trabajo han empleado diversas denominaciones para aludir a los servidores públicos.

La Constitución en su artículo 123 apartado B, emplea la palabra trabajador para referirse a los funcionarios y empleados públicos.

Este precepto se inicia expresando: "B. Entre los poderes de la Unión los gobiernos del Distrito Federal y sus Trabajadores..."

Es conveniente aclarar que, la tendencia social que dominaba en la época en que se aprobó el estatuto de los ahora denominados servidores públicos, hizo que se empleara el término de trabajadores al servicio del Estado, con el fin de equiparar la legislación del trabajo a la función pública, de tal forma que se ha limitado este concepto a la propia función pública.

El empleado público se caracteriza por no tener atribución especial designada en la Ley y sólo colabora en la realización de la función por las siguientes circunstancias: por

su incorporación voluntaria a la organización pública, por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, su actividad fundamental y su carrera.

Por ser siempre retribuido y por tener carácter contractual su relación con el Estado.

4.4 ACTIVIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO.

La actividad del servidor público, llamada por algunos autores funciones públicas, son servicios de los cuales no puede prescindir una sociedad, como la justicia, la defensa nacional, la policía, los transportes, la actividad educativa y económica del Estado, crédito público y otras.

Por ello, el principal deber del trabajador es prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado.

Una persona es designada para el cargo público en atención a su competencia, capacidad, moralidad y actividad. Lo contrario sería ocasionar un perjuicio tanto a la administración como a los particulares.

4.5. EL SERVIDOR PUBLICO EN LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes, reglamentarias, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente de la República.

Los servidores públicos de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, son trabajadores al servicio del Estado sometidos al régimen de derecho público general, al cual alude el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución y su ley reglamentaria. Este personal depende directamente de la Administración pública centralizada, y en algunos casos de instituciones descentralizadas.

Asimismo, los derechos de los trabajadores de la Secretaría son respetados conforme a la legislación vigente.

Para llevar a cabo, los asuntos que le competen, la Secretaría cuenta con una serie de servidores públicos, áreas y unidades administrativas, que son un claro ejemplo, de la modernización de la Administración Pública.

En seguida presentaremos, el Organigrama de los servi

dores públicos que integran a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; por orden de jerarquía encontramos:

- Secretario de Comercio y Fomento Industrial; quien tiene a su cargo: la representación, tramitación y resolución de los asuntos de la competencia de la Secretaría, asimismo podrá delegar facultades en funcionarios subalternos; sin perjuicio de su ejercicio directo, para buscar una mejor distribución y desarrollo del trabajo.

- Al frente de cada Subsecretaría habrá un Subsecretario, quien tiene las siguientes atribuciones: Planear, programar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento de las unidades administrativas que se le adscriban, de acuerdo con los lineamientos que fije el Secretario; Coordinar las labores encomendadas a su cargo y coordinarse con los demás subsecretarios de la Dependencia para obtener un mejor desarrollo de las funciones; acordar con el Secretario el despacho de los asuntos encomendados a las unidades administrativas adscritas a su responsabilidad e informarle oportunamente sobre los mismos, someter a la aprobación del Secretario los estudios y proyectos que elaboran las unidades administrativas a su cargo etc.

- Al frente de la Oficialía Mayor hay un Oficial Mayor que tiene las siguientes atribuciones:

Proponer al Secretario las medidas técnicas y administrativas que estime convenientes para la mejor organización y -

funcionamiento de la Secretaría y las entidades que integran el sector.

Someter a la consideración del Secretario el anteproyecto de programa y de presupuesto anual de la Secretaría y las entidades de su sector, vigilar su cumplimiento y realizar su evaluación, así como proponer las modificaciones que amerite.

- Al frente de cada una de las Direcciones Generales y Unidades se encuentra un Director General, quien se auxilia por Directores de Area, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, de Oficina, de Sección y de Mesa, así como del resto del personal especializado que las necesidades del servicio requieran; así de esta manera corresponde a los Directores Generales:

Planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño de las labores encomendadas a los órganos a su cargo.

Acordar con el superior que corresponda la resolución de los asuntos cuya tramitación se encuentre dentro de la competencia de la Dirección o Unidad a su cargo.

Firmar y notificar los acuerdos de trámite, así como las resoluciones o acuerdos de autoridades superiores que consienten por escrito y aquéllos que emitan con fundamento en las atribuciones que le corresponda, etc.

CAPITULO V

LA MODERNIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN MEXICO.

5.1. AVANCE EN LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS.

La complejidad de los problemas que enfrenta la Ciudad de México pone de manifiesto que en algunos aspectos ya se alcanzaron límites; la disponibilidad de agua, la cobertura de las necesidades de transporte que demanda la población, la satisfacción de los servicios sociales y la elevación del nivel de vida; son algunos de los problemas que se presentan a la actual administración.

La cual ha tomado resoluciones que pretenden ser fundamentales para asegurar que el funcionamiento de la metrópoli y sus servicios básicos se mantengan en un nivel adecuado, a fin de evitar que se vea afectada su operación cotidiana.

Con el fin de avanzar en el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la ciudad, se han creado programas de trabajo orientados a contrarrestar las tendencias de deterioro que más afectan la vida de la urbe; crecimiento desordenado; contaminación; escasez de agua; sistema de transporte poco funcional; insuficiencia de servicios sociales básicos; inseguridad ciudadana; y relaciones inadecuadas entre la autoridad y algunos grupos sociales.

Los programas de acción se han diseñado en atención a sugerencias y opiniones de los grupos involucrados, distinguiendo lo que se puede lograr a partir del trabajo colectivo. De esta manera, se ha dado prioridad a la construcción de obras realmente necesarias pretendiendo de esta manera elevar la calidad de vida de la población.

De esta manera la actual administración pretendiendo lograr mayor eficacia en el desarrollo de las acciones consideradas como prioritarias, ha determinado cuatro ámbitos básicos de acción.

- Seguridad Pública.
- Bienestar Social
- Ecología; y
- Transporte.

No obstante que se ha dado mayor atención a éstos - cuatro ámbitos básicos, la actual administración ha puesto énfasis en las acciones relacionadas con el abasto de agua potable y los asentamientos humanos, así como, la procuración del mejoramiento urbano, entre otros.

En lo que respecta a la seguridad pública mereció - atención urgente, debido a que los índices de criminalidad 11a

garon a niveles alarmantes.

Situación que ha sido corregida paulatinamente, para ello, fue necesario que el gobierno capitalino unificara el mando de las distintas policias con que cuenta nuestra metr6poli, así mismo elaboró un programa de fortalecimiento que abarcó la depuración y profesionalización de los elementos activos de cada una de las distintas policías, mejorándoles sueldos y prestaciones. Lo que permitió aumentar la cantidad de casos resueltos y el número de consignados por delitos comprobados.

Otro renglón de la Seguridad Pública, lo constituyen los reclusorios del Distrito Federal en donde se ha venido dando, una campaña vigorosa de moralización y prevención de la corrupción, en la que han participado las autoridades políticas y judiciales, así como representantes de la sociedad a través de los comités delegacionales, en los que se vigila la actuación - de los servidores públicos y se reciben las quejas y demandas - de la población.

Con el propósito de modernizar los servicios operati- vos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se establecieron ocho delegaciones regionales con autonomía técnica y operativa.

En lo concerniente a los servicios de vigilancia, protección y vialidad, el Gobierno los ha prestado permanentemente,

esto ha sido posible gracias al mantenimiento de la red de semáforos, la instalación de señalamiento vial y a la adquisición de equipo para estas labores; para poder continuar prestando dicho servicio la actual administración, ha establecido cuotas de recuperación.

En el marco del Bienestar Social.- Se puede observar la especial relevancia que ha tomado la prestación de servicios médicos a la población, a su vez se promueve la construcción de vivienda de tipo popular y se pretende ampliar los espacios educativos.

A través de los servicios médicos prestados por el gobierno capitalino se han atendido 1.8 millones de personas, específicamente provenientes de grupos no afiliados a instituciones de seguridad social, proporcionándoles servicios de toda índole; además, se han establecido campañas de vacunación y trasplantado órganos de la vista. Para extender los servicios de salud, se concluyó la obra negra del Hospital Villa Milpa Alta, y se remodeló y amplió el Hospital Magdalena Contreras e Inguarán.

La disponibilidad de vivienda popular y media, ha tenido un considerable rezago en razón a las nuevas necesidades, lo que ha provocado hacinamiento y altos costos de las rentas, para dar solución a la escasez de vivienda, se dió apoyo al INFONAVIT y al FOVISSSTE a fin de que incrementaran sus programas de construcción en el Distrito Federal.

Se pretende, asimismo, impulsar la construcción de vivienda para arrendamiento. Creándose para tal fin programas oficiales de financiamiento; y se mantienen estrechos vínculos con los sectores social y privado para el mejor desarrollo de dicho proyecto. Así mismo se intensificó a su vez la regulación de la tenencia de la tierra.

En materia educativa, conforme a las directrices marcadas por la Secretaría de Educación Pública, se pretende ampliar la cobertura y elevar su calidad, a fin de que se superen las deficiencias del sistema educativo en las zonas rurales y urbanas. Al efecto se ha propuesto dar impulso a programas a través de los cuales se otorguen becas y apoyos para ampliar la equidad en las oportunidades.

Servicio de Transporte.- En este renglón, se pretende propiciar la concertación entre los gobiernos locales, el sector privado y la comunidad usuaria en general, respecto de programas de conservación, reconstrucción y modernización de la vialidad urbana; se busca estructurar adecuadamente los sistemas y rutas de transporte colectivo, para ampliar el servicio a todas las zonas urbanas y sectores sociales; para lo que, se busca inducir a la celebración de convenios con los permisionarios del Transporte público a fin de ampliar y hacer eficiente el servicio; se busca vincular gradualmente los precios a los costos de transporte urbano. Para pagar este servicio, los habitantes de las ciudades tendrán que hacer un gran esfuerzo, pero el Gobierno pretende que sea de una manera equitativa.

El sistema Integral de Transporte, actualmente, con--

templa, revisar el Plan Maestro del Metro para reiniciar su expansión hacia las zonas de la ciudad con más problemas de transportación y dirigir el crecimiento de la metrópoli hacia áreas más convenientes; un ejemplo de este avance se manifiesta en la nueva línea de metro que marcha de (ZARAGOZA - EDO. DE MEXICO).

En materia de Ecología.

Se pretende abatir la contaminación de la atmósfera - provocada por las fuentes fijas y móviles, y mejorar la calidad del aire en el Valle de México. A partir de Octubre del año pa-sado, Ruta 100 puso en circulación autobuses con motores anti--contaminantes, así mismo, se incluyó como transporte el tren li-gero y se busca la forma de dar mayor uso al ferrocarril en el ámbito de transporte masivo de carga, a través del mejoramiento de la eficiencia operativa y del empleo de trenes unitarios de alta productividad. Se pretende también impulsar el tráfico de productos manufacturados mediante trenes directos de itinerario fijo.

Se amplían sustancialmente los servicios de transporte de pasajeros por ferrocarril en beneficio de los usuarios de menores ingresos, se busca incrementar, los servicios de alta - calidad en los principales corredores de tráfico; buscando que a través, de las tarifas se cubran los gastos de operación y pp-der recuperar así, las inversiones de equipo.

Por otro lado, se busca aprovechar la infraestructura

y el equipo existentes, en las grandes ciudades, al efecto se concertan acciones con las autoridades locales para establecer ferrocarriles suburbanos para el transporte masivo de personas. Buscándose a través de esta medida, que se de paso al descongestionamiento vial, a la reducción de la contaminación y un mejor ordenamiento del uso del suelo.

Así mismo se ha dado gran importancia a la modernización del sistema marítimo portuario, concentrando en una sola unidad administrativa las funciones de planeación, construcción, dragado, operación y administración de los puertos Mexicanos, al crearse el Órgano desconcentrado Puertos Mexicanos como la única entidad responsable de dirigir el desarrollo portuario y de coordinar la gestión de las empresas de servicios portuarios.

En el ámbito de la Ecología.

Se pretende restablecer el equilibrio entre medio ambiente y urbanización, para este fin se creó el proyecto general de ordenamiento ecológico del territorio, que contiene los elementos básicos de diagnóstico integral y de estrategias para cada región.

Asimismo, se reforzó el marco legal que da sustento a los programas de acción, para asegurar sus resultados a mediano y largo plazo.

Hasta aquí hemos hablado, aunque de una manera muy breve, de los ámbitos de acción con los que la actual Administración pretende satisfacer la necesidad de servicios llamados básicos; sin embargo, no se compende en ellos todos los servicios en los que se ha puesto especial atención.

Por lo cual y siguiendo el parámetro marcado en el Plan Nacional de Desarrollo (1989 - 1994), pasaremos al análisis de algunos de los servicios contemplados en el mismo.

En materia de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, se da especial énfasis a la disponibilidad suficiente de agua potable, sobre todo en los grandes asentamientos humanos y en los desfavorablemente ubicados con respecto a las fuentes naturales de este bien.

Datos estadísticos del actual gobierno nos permiten hablar de una cobertura a nivel nacional de 72.1 por ciento en agua potable.

Por otro lado, se ha dado gran relevancia a la ampliación de los sistemas de alcantarillado y saneamiento, habiéndose realizado hasta la fecha 25 estudios que buscan ampliar y mejorar dichos sistemas en igual número de ciudades; 13 de ellos, que incluyen los de Mexicali, Gómez Palacio Lerdo, Cautla, Mazatlán y otras más, los que servirán para tramitar créditos ante el Fondo de Inversiones Financieras para Agua Potable y Al-

cantarillado (FIFAPA); el resto se entregará a gobiernos locales, como ayuda a sus tareas de ampliación y rehabilitación.

Al mismo tiempo se han impulsado dos políticas al respecto. La primera de ellas ha pretendido condicionar el uso del agua potable junto a la aplicación de medidas estrictas para combatir la contaminación, en aquellas zonas en vías de desarrollo.

La segunda de ellas, se refiere a una política tarifaria tendiente al autofinanciamiento de los servicios prestados. Con lo que se pretende ampliar los recursos, y en el caso del agua, aumentar la eficiencia y racionalidad de su uso, junto con un cambio en la conciencia del valor de la misma. En el caso de las Industrias, se busca que empleen aguas tratadas en lugar de aguas claras, en el caso de industrias contaminantes, se trata de que apliquen programas para el tratamiento de sus aguas residuales y de que paguen costos por tratamiento de ellas o multas por su nivel contaminante.

En sí el propósito de estos programas es cumplir con la satisfacción de dicho servicio, así como, que se fomente el ahorro y uso racional del líquido.

Telecomunicaciones.

Actualmente los servicios de telecomunicaciones han -

ido teniendo gran importancia en el desarrollo nacional. Por ello es, que se busca diversificar, mejorar su calidad, ampliar su cobertura en las áreas urbanas y extenderse a más zonas rurales. Se pretende que las tarifas de los distintos servicios no difieran con las vigentes en los países en los que México compete en el mercado internacional.

El estado, a través de organismos descentralizados, continua prestando los servicios de correos y telégrafos, ofreciendo una red básica para conducción de señales apoyada en la red de microondas y el sistema satelital. La red de microondas sigue en un proceso de digitalización en los enlaces troncales entre las principales ciudades del país.

En lo referente al Sistema de Satélites Morelos, se ha logrado aumentar la utilización del primer satélite hasta un 70 por ciento y recientemente se colocó en órbita de operación el segundo satélite.

En el año de 1989 Teléfonos de México se desincorporó sobre la base de mantener la rectoría del Estado, dejando el control en manos mexicanas adquiriendo el compromiso de mejorar radicalmente la calidad de dicho servicio, ampliar su cobertura e impulsar la investigación y desarrollo en la materia. Teléfonos de México, durante ese mismo año, amplió su red en 406 mil líneas, lo que representa el 10 por ciento de aumento en comparación de los últimos 6 años.

En telefonía rural se logró incorporar a 3 mil localidades que tienen entre 500 y 2 mil 500 habitantes.

En el presente año entró en funcionamiento una red digitalizada que busca permitir establecer una infraestructura más eficiente, dando oportunidad a los consumidores de elegir entre distintas empresas que compiten en la venta y mantenimiento de equipo terminal.

Se pretende también que para 1994 el sistema de telecomunicaciones de México cuente con un nuevo satélite; en el diseño de dicho sistema participan científicos nacionales.

En telegrafía se autorizó en mayor grado la transmisión de telegramas y giros para aumentar la calidad y la confiabilidad y disminuir los tiempos de entrega. Además se ofrecen en competencia nuevos servicios como facsímil y mensajes electrónicos. Se desea ampliar la cobertura promoviendo el aprovechamiento óptimo de la infraestructura existente.

El servicio postal continúa en un proceso de modernización, para garantizar oportunidad, seguridad e inviolabilidad de las piezas postales. Se ha logrado consolidar la operación de los centros de clasificación y aumentar la capacidad de recolección y reparto en las zonas urbanas marginadas y el medio rural, mediante convenios firmados con CONASUPO para extender estampillas e instalar buzones en su red de tiendas.

En materia de radio y televisión, se amplió la cobertura, a través de concesiones y permisos, así como diversificar la programación de la radiodifusión regional. Se otorgaron 6 concesiones de radio para los estados de Baja California, Quintana Roo, Chihuahua, Oaxaca, y 5 de televisión para Baja California, Coahuila, Tamaulipas y Chihuahua. Se autorizó la operación de nuevos canales de televisión restringida en la banda de muy alta frecuencia.

En septiembre pasado, se llevó a cabo una reunión de Ministros de Comunicaciones y Transportes de los ocho países latinoamericanos que integran el Grupo de Río, para fortalecer el sistema de comunicaciones del subcontinente, intercambiar experiencias y acordar formas de acción en común ante los organismos internacionales de telecomunicaciones y los proveedores de recursos financieros.

ELECTRIFICACION.

La disponibilidad de electricidad es en sí un índice de progreso, además de ser un elemento para el acceso a otros servicios, como el agua potable.

La electrificación de viviendas y poblaciones marginales constituye en sí un factor elemental para el bienestar y el progreso de sus habitantes. Por ello, es que se ha dado, especial atención a la electrificación de poblaciones margina-

les del campo y las ciudades. De las cuales se han preferido - las poblaciones menos dispersas y mejor organizadas, para lograr una mayor integración de las zonas rurales dispersas. A este - respecto, la prestación del servicio de electrificación rural - obedecerá a un riguroso orden de prioridades en función del cos to por habitante servido.

En el medio rural, otro criterio para orientar la ex- tensión del servicio eléctrico será proveerlo preferentemente. En el medio urbano se busca asegurar la prestación del servicio a los nuevos conjuntos habitacionales y ampliarlo a los medios marginados, preferentemente bajo esquemas de concertación social en los que se aprovechen los recursos que pueden proporcionar - los grupos organizados.

No obstante los esfuerzos de los últimos años, el - país continúa enfrentando serios problemas en la prestación de servicios públicos, debido principalmente a la combinación de - tres problemas fundamentales acumulados a lo largo de los años que no pudieron ser corregidos en unos cuantos años, agotamien- to de recursos por una evolución externa desfavorable, y por - el elemento que podría ser tal vez el más importante, el creci- miento histórico más elevado de población cuya consecuencia lô gica es la necesidad de que se le preste los servicios indis- pensables para subsistir en las mejores condiciones de vida - que sean posibles.

5.2. LOS SERVICIOS PUBLICOS Y LA JURISPRUDENCIA. *

En este apartado pretendemos establecer un breve perfil de la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, respecto a los servicios públicos, para ello nos permitimos hacer una transcripción de algunas de las tesis jurisprudenciales emitidas por estos órganos de Justicia.

SERVICIOS PUBLICOS, FACULTADES PARA LEGISLAR EN MATERIA DE, Y MODALIDADES A LA PROPIEDAD. DIFERENCIA - (LEY SOBRE ESTACIONAMIENTOS DE VEHICULOS EN EL DISTRITO FEDERAL).

No deben confundirse las facultades que para legislar en materia de servicios públicos confiere el artículo 27, fracción VI, párrafo segundo, de la Constitución Política, tanto a la Federación como a los Estados, con la potestad que concede a la Nación el tercer párrafo del mencionado precepto para imponer a la propiedad privada la modalidad que dicte el interés público. El artículo 27, fracción VI, de la Ley Suprema, otorga potestad al poder legislativo sea local o federal, según el caso, para expedir los ordenamientos que fijan, dentro de sus respectivas jurisdicciones, las causas de utilidad pública y, por ende, la facultad de legislar en materia de servicios -

* Se utiliza el término "Jurisprudencia" respecto a la ejecutoria o ejecutorias dictadas por los órganos judiciales.

públicos, de donde se deriva que el Congreso de la Unión al legislar para el Distrito Federal, reformando y adicionando la Ley Sobre Estacionamientos de Vehículos, lo hizo con plena competencia, en términos de la citada disposición constitucional y de la fracción VI del artículo 73 del propio Código, que expresamente lo facultó para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. En cambio, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, como lo ha interpretado este alto tribunal, otorga facultad exclusiva a la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada tomando en cuenta el interés público, entendiéndose que corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión expedir las leyes que reglamentan el mencionado precepto, y por modalidad de la propiedad privada el estacionamiento de una norma jurídica de carácter general y permanente que notifi que esencialmente la forma jurídica de ese derecho....

Amparo en revisión 3221/76. Estacionamientos Gante, S. de R. L. 17 de marzo de 1981. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Ministro Fernando Castellanos Tena.
Séptima Epoca: Vols. 145-150, primera parte, pág. 153.

SERVICIOS PUBLICOS, CONSTITUCIONALIDAD EN SU REGLAMENTACION.

La libertad de trabajo establecida en el artículo 4° Constitucional y la prohibición de establecer monopolios, que contiene el artículo 28 constitucional, deben estimarse referidas a la libre actividad de los particulares, dentro de su esfera de acción, de manera que cada quien puede dedicarse

a la profesión, oficio, comercio u ocupación que más le acomode, siendo lícitos, con la sola prohibición de realizar, en el ejercicio de esa libertad, actos que tiendan a constituir monopolios en perjuicio del interés público. Pero tratándose de servicios públicos, es claro que los mismos deben estar reglamentados por el Estado, a fin de que sean prestados en condiciones de eficiencia, seguridad y costo razonable, ya que el interés público así lo demanda. Y en estas condiciones, no se ve que las disposiciones legales (que no es lo mismo que la voluntad caprichosa de las autoridades) y equitativa que dispongan las leyes, no está concediendo un derecho a los contribuyentes para exigir el otorgamiento de un determinado servicio público toda vez que de manera genérica se está determinando en dicho dispositivo constitucional que la cooperación de los mexicanos es ayudar a los gastos públicos que se originen con motivo del cumplimiento, por parte del Estado, de otorgar servicios públicos a los habitantes de la República Mexicana. Por tanto, al no existir el derecho objetivo tutelado por la ley, para que a los quejosos se les otorgue un servicio público en especial, no se encuentran facultados para solicitar la protección federal por falta de interés jurídico, ya que por tal se entiende, para los efectos del amparo, el que le asiste al quejoso por haber sufrido un perjuicio con motivo de un acto de autoridad o por la ley, siendo la noción de perjuicio la transgresión de un derecho legítimamente tutelado por la actuación de una autoridad o por la ley.

TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 896/74.- Plutarco Montiel y Herrera y coags. 7 de marzo de 1975.- Unanimidad de votos.- Ponente: Ricardo Gómez Azcárate.

INVASION DE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LA AUTORIDAD FEDERAL. INCURRE EN ELLA EL FINCAMIENTO DE UN CREDITO FISCAL, POR PARTE DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL, A CARGO DE UNA EMPRESA CONCESIONARIA DEL SERVICIO PUBLICO FEDERAL DE AUTOTRANSPORTE, POR CONCEPTO DE ESTACIONAMIENTO DE SUS VEHICULOS FRENTE A SU TERMINAL.

Tomando en cuenta que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2º, fracción II, 149 y 165 de la Ley de Vías Generales de Comunicación, las calles y calzadas por donde, por determinación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y previa la opinión de la autoridad local correspondiente, los caminos que deben atravesar las poblaciones, así como las terminales de autobuses, forman parte de las vías generales de comunicación; y que, en los términos de lo dispuesto por los artículos 3o, y 7o, del ordenamiento legal antes citado, las vías generales de comunicación (caminos, servicios auxiliares, obras, construcciones y demás dependencias y accesorios de las mismas, así como las calles y calzadas por donde deban atravesarse las poblaciones y las terminales mismas), están sujetas única y exclusivamente a los Poderes Federales, o sea, fuera de la esfera de atribuciones de las autoridades locales y municipales, y que, consecuentemente, sobre las mismas no puedan los Estados, el Distrito Federal y los Municipios establecer contribución alguna, resulta evidente que al estar comprobado en autos que el cobro del crédito fiscal que por concepto de estacionamiento hace el Tesorero Municipal de Zacapu, Michoacán, a la empresa quejosa, obedece propiamente a la ocupación temporal que sus unidades hacen frente a la terminal establecida en aquella población; y considerando, además que dicha ocupación momentánea es una

consecuencia propia del servicio público federal de autotransporte que tiene concesionada, ya que no sería posible la adecuada prestación del servicio de autotransporte de pasajeros sin que los autobuses se detengan en sus terminales para que los usuarios asciendan y desciendan, procede concluir que el fincamiento de dicho crédito, y el requerimiento de pago consecuente, conculcan lo dispuesto por los artículos 3o. y 7o. de la citada Ley de Vías Generales de Comunicación, e implica invasión de la esfera de atribuciones de la autoridad federal por parte del referido Tesorero Municipal de Zacapu, Michoacán y del Actuario - ejecutor de dicha Tesorería.

Amparo en revisión 5197/74. Autobuses Centrales de México, - "Flecha Amarilla", S.A. de C.V. 19 de agosto de 1975. Ponente: Ernesto Aguilar Alvarez. Séptima Epoca: Vol. 80, Primera Parte, pág. 29.

SERVICIOS PUBLICOS.

El respeto a las garantías constitucionales es un valor más alto que la ejecución de obras convenientes de servicio público.

Y ni los mejores servicios públicos del mundo justificarían el que se privara a los gobernados de sus derechos constitucionales y se otorgaran poderes omnímodos a las autoridades administrativas para buscar lo que ellas entiendan como el beneficio colectivo de obras materiales y servicios públicos.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 310/79.- María Luisa Meza de Hernández.- 5 de julio de 1979.- Unanimidad de votos.- Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

Vols. 127-132, 6a. parte, p. 159.

SERVICIOS PUBLICOS, DERECHO DE LAS PARTES.

La justificación de las órdenes para cobrar, en ciertos límites y circunstancias, derechos por la prestación de un servicio público, no puede encontrarse en el argumento de que el particular que considere inconstitucional la orden de cobro, puede sencillamente abstenerse de solicitar el servicio; lo correcto es considerar que los gobernados tienen derecho de exigir la prestación del servicio público y la consiguiente obligación de pagar los derechos respectivos, siempre que éstos hayan sido decretados de conformidad con la Constitución y con las leyes secundarias aplicables.

Amparo en revisión 2741/57.- Salvamentos y Remolques, S.A.,- 9 de febrero de 1960.- Unanimidad de 15 votos.- Vol. XXXII, 1a. Parte, pág. 92.

INDICE II 1957 - 1987 PLENO.

Consideramos que ha sido suficiente con el material aquí expuesto, para tener una noción de los parametros seguidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito respecto a los Servicios Públicos y a su

interpretación en el ámbito jurisdiccional.

CONCLUSIONES

- 1.- El Servicio Público es tan antiguo, como la evolución de las sociedades.
- 2.- En Grecia y Roma, las obras realizadas por los individuos, eran consideradas como un servicio en favor de la colectividad.
- 3.- A la caída de Roma, surge el sistema feudal, donde, los débiles, debían someterse al poderoso, - con el fin de gozar de ciertos beneficios.
- 4.- Durante el siglo XIII, el feudalismo pierde fuerza y surge el mercantilismo lo que da origen al nacimiento del Estado Moderno.
- 5.- Los primeros intentos de satisfacer las necesidades de la colectividad, se dan en el Estado Absolutista, a través de las Cofradías y de los Hospitales, quienes beneficiaban a todos los margi nados sociales.
- 6.- El Estado absolutista, contempla el surgimiento - de la noción de Servidor del Estado, que tuvo gran influencia en el desarrollo de la política del Estado Contemporáneo.

- 7.- La Nueva España, se vió afectada durante tres siglos, por las ideas políticas predominantes en España, lo que hizo posible que a través de los Ayuntamientos y las demás autoridades de la época, se desarrollaran un gran número de servicios públicos.
- 8.- La noción del servicio público ha sido tema de discusión en toda época, sin que en la doctrina y en las legislaciones, se haya adoptado una noción universalmente aceptada.
- 9.- Se ha considerado y aceptado en todo el mundo, que el servicio público debe cubrir una necesidad colectiva, de manera continua, uniforme, regular y permanente.
- 10.- La realización de los fines del Estado, se encomienda a los Servidores o funcionarios públicos, quienes deben dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley.
- 11.- Los grandes asentamientos humanos, así como, el gran aumento de la población, han hecho necesario, que se organicen programas de trabajo que modernicen los actuales sistemas de prestación de servicios.
- 12.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como, el Tribunal Colegiado de Circuito, han emitido resoluciones, respecto a los servicios públicos; que permiten, tener un criterio, de lo que para estos Organos de Justicia representa el servicio público.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO"; 6a. Edición, Porrúa, México, 1984.
- 2.- APPENDINI, IDA Y OTROS. "HISTORIA UNIVERSAL"; - 2a. Edición; Alhambra, S.A., España, 1987.
- 3.- ANA ARRANZ, CRISTINA. "LA EDAD MEDIA", 1a. Edición Alhambra, S.A., España 1987.
- 4.- BIELSA, RAFAEL. "PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO"; 3a. Edición; De Palma Editor, -- Buenos Aires, 1976.
- 5.- BIELSA, RAFAEL. "DERECHO CONSTITUCIONAL"; 3a. Edición; De Palma Editor, Buenos Aires, 1976.
- 6.- ENGELS, FEDERICO. "EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO". 3a. Edición Editorial Nuestro Tiempo.
- 7.- FINER, H. "TEORIA Y PRACTICA DEL GOBIERNO MODERNO", S.N.E.; Editorial Técno, S.A.
- 8.- HUMBOLDT, ALEJANDRO. "ENSAYO POLITICO SOBRE EL REYNO DE LA NUEVA ESPAÑA". 1a. Edición, - Porrúa, México, 1966.

- 9.- KAHLER, ERICH. "HISTORIA UNIVERSAL DEL HOMBRE".
1a. Edición, Fondo de Cultura Económica;
México, 1946.
- 10.- LEACREY, RICHARD. "ORIGENES DEL HOMBRE". CONACYT.
México, 1982.
- 11.- LESLEY, SIMPSON. "MUCHOS MEXICOS"; 1a. Edición,
Fondo de Cultura Económica, México, 1977.
- 12.- LOPEZ ROSADO, DIEGO. "LA BUROCRACIA EN MEXICO".
S.N.E., Secretaría de Comercio, México, -
1980.
- 13.- MAQUIAVELO, NICOLAS. "EL PRINCIPE"; S.N.E.: -
Centro Editor de América Latina, S.A.
- 14.- MAQUIAVELO, NICOLAS. "DISCURSO SOBRE LA PRIMEA
DE CADA DE TITO LIVIO"; Editorial Alianza,
Madrid, 1987.
- 15.- MIRANDA, JOSE. "LAS IDEAS Y LAS INSTITUCIONES -
POLITICAS MEXICANAS"; 2a. Edición, UNAM,
México, 1978.

- 16.- MIRANDA, JOSE. "ESPAÑA Y NUEVA ESPAÑA EN LA EPOCA DE FELIPE II"; 1a. Edición; UNAM, México, 1986.
- 17.- MORA, JOSE MARIA LUIS. "MEXICO Y SUS REVOLUCIONES"; Tomo I, 1a. Edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- 18.- OLIVERA TORO, JORGE. "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO"; 4a. Edición Porrúa, S.A.
- 19.- PORTILLA, MIGUEL LEON. "HISTORIA DOCUMENTAL DE MEXICO". 1a. Edición, UNAM.
- 20.- POKROVAKI, V.S. Y OTROS. "HISTORIA DE LAS IDEAS POLITICAS"; S.N.E. Editorial Grijalbo, México, 1979.
- 21.- SABINE, H. GEORGE. "HISTORIA DE LA TEORIA POLITICA"; 8a. Reimpresión; Fondo de Cultura Económica; México, D.F.
- 22.- SERRA ROJAS, ANDRES. "DERECHO ADMINISTRATIVO"; Tomo I; 13a. Edición Porrúa, México, 1985.

- 23.- SERRA ROJAS, ANDRES. "CIENCIA POLITICA"; 5a. Edición; Porrúa, México, 1980.

I N D I C E

pág.

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.1. GRECIA.....	6
1.2. ROMA.....	15
1.3. LA EDAD MEDIA.....	21
2.3.1. LAS CORPORACIONES.....	25

CAPITULO II

EL SERVICIO PUBLICO EN EL ESTADO MODERNO

2.1. EL PENSAMIENTO FLORENTINO.....	27
2.2. REGRESO AL PENSAMIENTO POLITICO MEDIEVAL.....	29
2.3. ESTADO MODERNO.....	31
2.4. NICOLAS MAQUIAVELO.....	34
2.5. FEDERICO DE PRUSIA.....	39

CAPITULO III

EL SERVICIO PUBLICO EN EL ESTADO CONTEMPORANEO

3.1. LOS AYUNTAMIENTOS.....	46
3.2. LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LA NUEVA ESPAÑA.....	51
3.2.2. SERVICIOS DE DEFENSA SOCIAL.....	55
3.3. LAS OBRAS PUBLICAS EN LA EPOCA COLONIAL.....	57

3.4.	LA EDUCACION PUBLICA EN LA EPOCA COLONIAL.....	59
------	--	----

CAPITULO IV

EL SERVICIO PUBLICO EN MEXICO

4.1.	CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.....	61
4.1.1.	LA NOCION DE SERVICIO PUBLICO EN LA LEGISLACION MEXICANA.....	65
4.1.1.2.	CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.....	70
4.2.	SISTEMAS DE PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO.....	73
4.3.	CONCEPTO Y EVOLUCION DEL SERVIDOR PUBLICO.....	78
4.3.1.	CONCEPTO DE FUNCIONARIO PUBLICO EN LA LEGISLACION MEXICANA.....	80
4.3.1.2.	EMPLEADOS PUBLICOS.....	82
4.4.	ACTIVIDAD DE SERVIDOR PUBLICO.....	84
4.5.	EL SERVIDOR PUBLICO EN LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.....	85

CAPITULO V

LA MODERNIZACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS EN MEXICO

5.1.	AVANCE EN LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS.....	88
5.2.	LOS SERVICIOS PUBLICOS Y LA JURISPRUDENCIA.....	101
CONCLUSIONES		108
BIBLIOGRAFIA		110