

24/19



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**"ACATLAN"**

**ESCUELA DE DERECHO**

**ANALISIS JURIDICO DE LA FUNCION  
PUBLICA**



**T E S I S**  
**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**LUIS JAVIER BARROSO ACOSTA**

**ACATLAN, EDO. DE MEXICO**

**1986**



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.

C A P I T U L A D O .

TEMA: *ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.*

TEMA I: *ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*

- A) *Francia*
- B) *Inglaterra*
- C) *México*

TEMA II: *CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA*

- A) *Concepto*
- B) *Obligaciones y Facultades del Funcionario Público*
  - 1.- *Presidente de la República*
  - 2.- *Funcionario del Sector Central*
  - 3.- *Funcionario del Sector Paraestatal*
- C) *Disposiciones Constitucionales*
- D) *Disposiciones Politico-Administrativo*

TEMA III: *DEBERES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.*

- A) *Deber de protestar al cargo*
- B) *Deber de prestar la protesta legal*
- C) *Deber de obediencia*
- D) *Deber de lealtad*
- E) *Deber de seguridad*
- F) *Deber de discreción*
- G) *Deber de residencia*
- H) *Cargo de diligencia*
- I) *Reforma Administrativa*
- J) *Nuevas disposiciones jurídicas sobre función pública y servidor público.*

CONCLUSIONES:

## INTRODUCCION

*El estudio de la ciencia jurídica es uno de los más amplios e interesantes por su gran importancia, económica y política.*

*Es por ello, que me he inclinado por el estudio de una de sus ramas que dentro del Sistema Político y Jurídico Mexicano, está viviendo una transformación permanente y decidida, me refiero al Derecho Administrativo.*

*Precisamente, el servidor público, en sus escalas más altas son las directrices para llevar a cabo con su ejemplo y firmeza, lo que se le ha denominado la Reforma Administrativa.*

*Es la razón del estudio del servidor público y su fin básico, que es - la función pública, analizando sus deberes y obligaciones, así como su campo de acción y ejercicio.*

*Nuestro país, se ha propuesto evitar todo rezago administrativo, para ello, diferentes órganos públicos se han encargado, en base a sus estudios, ir depurando la estructura de la Administración Pública.*

*A la vez, se han creado nuevas disposiciones legales para ir evitando el uso indebido o el abuso, de los cargos administrativos públicos.*

*México debe ir desterrando toda posibilidad de acción de la corrupción, por lo que es necesario ir seleccionando cada día mejor a sus más altos dirigentes, para que con el ejemplo puedan guiarnos por el camino de la prosperidad y de la honradez.*

*Insisto, veo y analizo la gran importancia del servidor público dentro de la Organización Pública, por eso he buscado, estudiarlos y ver en - sí, bajo que reglamentación legal es en la que se hayan confinados.*

**TEMA 3: ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA FUNCION PUBLICA**

**A) FRANCIA**

**B) INGLATERRA**

**C) MEXICO**

A1.- FRANCIA.- Antes de poder definir que es la función pública, es conveniente, primeramente hacer un poco de historia sobre dicho tema, para ello es necesario hablar de uno de los países más avanzados en la ciencia jurídica. Desde hace muchos siglos; Francia, cura de la democracia y de la libertad, para ello tomaremos a uno de sus más celebres exponentes, Juan Jacobo Rousseau, pocos hombres podrían ser considerados como símbolos de una época, con tanto motivo, como es el caso de Juan Jacobo.

Es idea esencial, con la que reexpone el contractualismo, dándole un matiz original, paseará, expresándose en Napoleón y su gran ejército por toda Europa, como grito de rebeldía contra el absolutismo; muchas de las ideas expuestas en el Discurso sobre los orígenes de la desigualdad, influyeron en los socialistas franceses, y aún en el mismo Marx; y la revolución norteamericana y por consiguiente en todos los movimientos de América Latina, es indiscutible que Rousseau se adueña del Siglo XVIII.

El carácter esencial del hombre es para Juan Jacobo; la libertad.

"El hombre ha nacido libre....Renunciar a la libertad, es renunciar a la condición de hombre, a los derechos de la humanidad, y aún a sus deberes....Despojarse de la libertad, es despojarse de la moralidad" (1) Para él, la libertad no sólo es un derecho, sino un deber. Al decir al final de su frase, que cuando no hay libertad, no hay moralidad; nos explica que si no hay moralidad, no hay humanidad.

(1) LOPEZ PORTILLO JOSE.- Génesis y teoría general del Estado Moderno.- Librería y Ediciones Botas, S.A. de C.V. México 1976, 3a. Edición - Pág. 218.

Ya adentrándose más a su pensamiento, para Rousseau, la sociedad civil o comunidad o Estado; nace de un pacto o contrato entre los hombres, és te pensamiento no explica históricamente que haya existido un pacto o - un contrato, sino expresa el supuesto teórico del que Juan Jacobo deriva su doctrina.

El hombre, según el nos explica, vivía en un principio en un estado de naturaleza, sin que en él su actividad estuviera limitada a derechos y obligaciones, pues vivía sin ninguna restricción. En su estado natural, Rousseau afirma que en tal estado, las relaciones entre los hombres, - eran exentas de toda compulsión, se entablar espontáneamente, sin contiendas ni luchas, ya que todos estaban en un grupo y su grado era de igualdad, que obviamente generaba la armonía del grupo.

Pero como todos los hombres no pudieron mantenerse en esa situación de igualdad natural, suscitándose diferencias de diversa índole entre - ellos; en virtud de las cuales unos dominaban a los otros, quebrantándose así la armonía del grupo, así surgió la necesidad de que concertarán un pacto de convivencia o contrato social, para crear la sociedad-civil o comunidad política, dentro de la cual a cada uno se le garantizaron sus derechos y obligaciones. Esta suma de fuerzas, creó lo que - él llamo voluntad general, que no es otra cosa que el poder que radica en la misma sociedad civil, es decir, en el pueblo o nación.

Ese poder es soberano, en tanto que no tendrá limitación alguna y se - impone coactivamente a las voluntades de los particulares de los miembros del organismo social. Ahora bien, el hombre como componente de su Nación no sólo pierde sus derechos naturales, sino que, por un pacto - de devolución, la comunidad, se los restituye y garantiza pero con las limitaciones inherentes al interés general que concurre siempre el interés particular.

Rousseau dice: "Lo que el hombre pierde con el contrato social, es su libertad y su derecho limitado sobre todo lo que tienta y está a su alcance.

Lo que gana, es su libertad civil y la propiedad de todo lo que posee".  
(2)

Juan Jacobo al hablarnos de la soberanía, le adscribe como atributos esenciales: Es inalienable, nos define; la comunidad, al escoger un Jefe, se le delegan ciertos derechos, es decir, la dirección o vigilancia en ciertos aspectos de administración, por ende; afirma que la soberanía, no siendo otra cosa que el ejercicio de la voluntad general, no puede enajenarse, ya que el soberano, que no es sino un ser colectivo - sólo puede ser representado por sí mismo, el poder puede transmitirse, pero no la voluntad.

Como segundo atributo nos dice, que la soberanía es indivisible, esta característica se deriva de la anterior, pues la división supone necesariamente una enajenación parcial del poder.

Para él, el término Ley es aquello que da movimiento y libertad al pacto social. Admitiendo, que el orden natural independiente de la convención, encuentra que sin coacción, tal orden es vacío, pues el hombre no sabe recibir la justicia de Dios; si así fuere, no tendríamos necesidad de gobiernos ni leyes.

Rousseau dice: "Considerando humanamente las cosas, a falta de sanción intuitiva, las leyes de la justicia son vanas entre los hombres, ellas ha

(2) BURGOA, IGNACIO.- EL ESTADO.-Editorial Porrúa Hnos, México 1979.1a. Edición, Pag. 57.



cen bien al malvado, y el mal del justo, cuando el justo los observa con todo el mundo sin que nadie cumpla con él". (3)

Analizando el pensamiento sobre la ley que nos da Rousseau, él piensa - que no es posible la eficacia de un derecho natural dentro de su estado, ya que para que haya verdadera aplicación de la Ley, es necesaria la coacción.

Aunque en un principio del Estado comunal del hombre, se nos habla de la posibilidad del derecho natural. Aparte de su aspecto esencial dentro de una ley, es su observancia y nunca de apreciación particular. Es aquí donde nos vuelve a hablar de la voluntad general, que debe hacer las leyes y nadie debe escapar al cumplimiento de ellas.

Ya entrando a la parte principal de nuestro tema, veremos lo que para Juan Jacobo es el gobierno, y nos explica que en todo cuerpo político - hay causas que concurren a su acción libre; una voluntad, una moral, y la otra, la fuerza física; que constituye el poder ejecutivo. "Nada se hace, o nada debe hacerse, sin su concurso". El Poder Legislativo pertenece al pueblo en forma intransferible, por cuanto que determina sólo la generalidad de la Ley. En cambio el poder ejecutivo, nunca podrá pertenecer a la generalidad de la Ley, pues consiste en actos particulares, que ni son, ni pueden ser resortes de la Ley, por ende, del soberano, que sólo lo es el pueblo.

El gobierno para Rousseau es: "Un cuerpo intermediario, establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes, y del mantenimiento de la libertad; tanto ci

(3).- LOPEZ PORTILLO JOSE.- Ob.cit. pág. 219.

vil, como política". (4)

De lo dicho anteriormente podemos afirmar que para Juan Jacobo, el gobierno es el ejercicio legítimo del poder ejecutivo. Cabe mencionar que el gobierno no se instituye por un contrato, sino por la Ley General dictada por la voluntad general. El gobierno no es de ninguna manera el Estado, es tan sólo un cuerpo de enlace que ejecuta las Leyes y que realiza los actos particulares que la voluntad general no puede realizar.

Es muy importante lo que Rousseau nos dice: "Los depositarios del poder ejecutivo no son los dueños, sino sus funcionarios". Frase trascendental en cuanto a su importancia, ya que con ella nos da a entender que ser funcionario es para servir y no para explotar su puesto; y debería de leerseles más continuamente a los funcionarios de hoy en día.

Rousseau clasifica a las formas de Gobierno en tres tipos:

DEMOCRATICO.- Es el gobierno de una minoría por la mayoría. La forma democrática es casi imposible de implantar en las sociedades humanas, por su propia incompatibilidad. Para que funcione se requiere de un estado pequeño donde los ciudadanos puedan reunirse fácil y rápidamente. "Si hubiese un pueblo de dioses afirma Juan Jacobo, se gobernaría democráticamente. Un gobierno tan perfecto que no conviene a los hombres". (5).

ARISTOCRACIA.- No simpatiza con la aristocracia hereditaria, sino con la electiva, en virtud de la cual el soberano delega a un cierto número

(4).- LOPEZ PORTILLO JOSE.- Ob. cit., pág. 221

(5).- BURGOA, IGNACIO.- Ob. cit. pág. 58.

de magistrados el poder ejecutivo, esta forma convendrá a estados medianos.

MONARQUÍA.— Se concentra en un sólo hombre y opina que es conveniente para los estados grandes.

Este ha sido brevemente el pensamiento de tan grande hombre, que más que político, fué considerado un Romántico que nos legó puntos y razones muy importantes como: la LIBERTAD, base de toda su teoría y pensamiento y — que definitivamente oírían eco a través de muchas naciones del mundo.

Dentro de Francia, es necesario hablar de otro hombre que al igual que Rousseau; es de gran importancia para nuestro estudio, el ilustre publicista francés: Montesquieu, que sus temas jurídicos, políticos y filosóficos en torno a los cuales especula Montesquieu, consisten en la definición de Ley y de la Justicia, en las formas de Gobierno y en el equilibrio de los poderes.

Para él, la Ley, de la que emana todo Derecho, es "una relación de convivencia que se encuentra realmente entre dos objetos". (6)

Si analizamos un poco su definición podemos darnos cuenta que se asemeja a la definición de Contrato. Pero él, nos dice que de esta relación descubre la justicia, cuya consecución debe ser la aspiración suprema del género humano. A mi modo de ver es muy incompleta su definición, ya que no habla de un tercero que resuelva la convivencia, ni tampoco de su sanción, que pudiera ser positiva o negativa.

Montesquieu, nos define que la justicia es: "Todo aquello me hace pensar que la justicia es eterna y no depende de las convenciones humanas,

(6) DE VEDIA Y METRE MARJANO. — Historia General de las Ideas Políticas. Carta XLV de sus "Lettres Persanes" Cita incierta en las págs. 64 y 65.

continúa, para que se logre la Justicia, las Leyes positivas, que deben derivar de una Ley General y que no es sino la razón humana en tanto que gobierna a todos los pueblos de la tierra. (17)

En cuanto a sus formas de Gobierno las clasifica en tres:

REPUBLICANO.- En el que están mezclados la Aristocracia y la Democracia.

MONARQUÍA.- Gobierno de un sólo hombre, con apego a la Ley establecida.

DESPOTIISMO.- Gobierno arbitrario y caprichoso de un hombre sin apego a la Ley.

A mi manera de ver, ninguna de estas formas es valiosa, ya que lo más importante de su teoría es la División de Poderes y nos lo expresa de la siguiente manera: "La Libertad, sólo se logra mediante la institución del Estado, que frena los abusos y caprichos de los individuos. Constituido el Estado surge el problema de garantizar políticamente la Libertad, porque con el Estado se ha creado el poder y las experiencias nos enseñan, que quién lo detenga, tiende a abusar de él. Y nos dice: que sólo poder controla a poder, la solución que nos da a la División de Poderes es la siguiente: El carácter del Poder darle a cada uno sus funciones, balancéandolos en un sistema de pesos, frenos y contrapesos que garantizan con ellos, que no se abusará del poder y que se asegurarán la Libertad del individuo y el cumplimiento de la Ley". (18)

Con ésta aparente sencilla fórmula quedó establecido la institución de la División de Poderes, que fué el principal aporte de su pensamiento, que quedó plasmado en países occidentales, con las variantes particulares de cada país.

(17).- BURGOA, IGNACIO.-Ob. Cit. pág. 48

(18) LOPEZ PORTILLO JOSE, Ob. cit. pág. 206.

B. -INGLATERRA.- En los sucesos que van de 1603 a 1688 Inglaterra vivió el ascenso de la burguesía al Poder y la fijación de los Derechos de las élites inglesas y contempló la terminación del ciclo típico de la Monarquía absoluta con que se expresó, por primera vez, el Estado - Nación ciclo que en Inglaterra se consumió cien años antes que el que inmediatamente lo siguió entre los países occidentales.

Las disputas entre el Rey y el Parlamento, que terminan con una guerra civil, obligan al Partido Parlamentario a desarrollar una filosofía política opuesta a las doctrinas del Derecho Divino, y por si fuera poco, los propulsores de esta corriente ideológica dan forma definitiva y sistemática a los principios jurídicos y constitucionales que integran el cuerpo del pensamiento político de Inglaterra. Por otra parte, se adscribe a las doctrinas antimonárquicas del continente y también de Escocia, que había germinado en términos políticos y religiosos, en el Renacimiento y la Reforma. Los abogados presentan las primeras líneas de oposición política y religiosa al Rey.

Los indicadores de la lucha fueron ilustres abogados, como fué el caso del principal enemigo del Monarca, es Sir Eduardo Coke, su lucha se esgrimó meramente en argumentos legales, ya que Coke nos habla de la supremacía del derecho común, de la Independencia del Poder Judicial, y principalmente la soberanía del Derecho a esto el Monarca Jacobo I le contestó: "Las prerrogativas absolutas de la Corona no están sometidas a la lengua de un abogado, y es ilegal, por tanto, que se discuta"; (9)

A lo que Sir Eduardo Coke contestó: "El Monarca es una figura concebida por los hombres en nuestro propio provecho, como garantía de nuestro sujeción del mismo modo que en la familia se respeta a un Jefe que propor-

19). -GETELL G. RAYMOND.-Historia de las Ideas Políticas.-Editorial Nacional, México 1972, 2a. Edición, Pag. 332.

*ciona el alimento".*

*Otro ilustre abogado, fué el caso de Juan Seldán, quien es racionalista convencido y utilitarista, y se burla de la sanción sobrenatural del poder monárquico, aparte fué implacable con el Clero y contribuyó en gran parte, a socavar el prestigio y veneración hacia la Iglesia y el Monarca, adiestrando a los hombres a juzgar las ideas y las instituciones a la luz de la razón y el sentido común.*

*Y así se llega, por el desarrollo de los principios legales ingleses, a la concepción de la libertad civil y de la monarquía limitada. La aparición de las teorías del pacto social y los derechos naturales se debe, principalmente, a la influencia de los Presbiterianos Escoceses y de los independientes de Inglaterra.*

*Los esfuerzos de Jacobo I para violentar la voluntad del episcopado en Escocia, promueven una Revolución Eclesiástica, y el pueblo adopta un pacto solemne, ésto fué en el año de 1638, comprometiéndose a sostener su culto y apoyar al Rey en tanto respete las prerrogativas del Parlamento y los preceptos de la Iglesia. Al momento de estallar la lucha, en Inglaterra, entre el Parlamento y el Rey, se requiere la ayuda de Escocia, formula el Parlamento un pacto o liga solemne en el año de 1643, en virtud de los cuáles se establece una firme alianza frente a la monarquía, entre las personas más importantes de ambas naciones, es cuando en Inglaterra, aparecen las ideas de pacto social y de soberanía del pueblo.*

*Y en seguida pretende el Parlamento que la Iglesia Oficial adopte la forma presbiteriana y que sean excluidos los Obispos Anglicanos de las dignidades religiosas. El Parlamento Inglés proclama y adopta al presbiterianismo, de un lado por el aumento creciente de sectas numerosas que pudieran degenerar en Anarquía; y por otra parte, para contener el*

proceso revolucionario y no ir demasiado lejos en el camino democrático.

Los independientes ensanchan su influencia en la guerra civil e intronizan sus ideas en el Gobierno de Cromwell. Finalmente, Cromwell concluye la guerra que postula la idea de la tésis de la total independencia entre Iglesia y el Estado, ya con la hegemonía de Cromwell, es decapitado Carlos I, ya que en su Gobierno, se buscó el establecimiento de derechos individuales dentro de la organización republicana, pero finalmente tomó posturas de Dictador, hasta su muerte e Inglaterra prefirió regresar a la Monarquía en brazos de Carlos II, a quien le sucedió Jacobo II, quien introdujo la pretensión de proteger y propagar el catolicismo a un pueblo eminentemente protestante, que produjo la Revolución de 1688, con la que cierra el proceso histórico y la Institucionalización del Gobierno Parlamentario, primera expresión típica de la democracia moderna.

Durante todo este proceso histórico, destacan tres corrientes ideológicas que trataremos más adelante, que son la de: Hobbes, Harrington y Locke, son corrientes muy importantes en la gestación de los Estados Modernos.

Creo conveniente, antes de explicar las teorías inglesas, es necesario hacer mención del comentario dado por el ilustre maestro H. J. Laski, - para ilustrarnos las consecuencias de la Revolución Inglesa y explica: "La revolución de 1688 fué tan sólo el término de los objetivos buscados en la rebelión de la clase media encabezados por Cromwell, contra el intento del despotismo de los Estuardos. El mercader inglés puede dormir tranquilamente con las siguientes conquistas: en "Habeas Corpus" los Parlamentos trienales, para ser denominados por los partidos políticos, uno de los cuales será el aliado constante de los intereses comerciales; la Libertad de Religión dentro del ámbito de amplios límites; la abolición del control de gobierno sobre la prensa; una judicatura -

independiente del Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones legales; las finanzas y el ejército bajo el dominio de una Legislatura electa.

Su propiedad está a salvo, lo mismo del asalto del Estado, que de la Iglesia por la sencilla razón de que, igual que el señor feudal, al fin tiene ahora en sus manos las palancas del Poder Político". (10)

Ya entrando al campo de la teoría ideológica, que algunos han informado que no fueron de mucha trascendencia dentro de los sucesos históricos, pero sí de gran importancia en la creación de las nuevas teorías sobre el Estado Moderno, en primera instancia hablaremos de Thomas Hobbes, quien en su obra "Leviathan", nos delega su típica doctrina sobre el Estado.

Para él, la causa immanente de toda sociedad, incuestionablemente no es otra cosa que el Hombre, pero a su vez el mismo hombre debe buscar sus orígenes de la sociedad, el derecho y el Estado, El hombre tiene que empezar a buscar las diferencias entre el bien y el mal, ya que esto no radica o es esencial a las cosas, sino el individuo como ser; es cuando él sabrá que es lo bueno, es aquello que le sirve para vivir mejor y lo malo aquello que lo extermina.

La conservación propia del individuo buscar el ser asegurada, de ahí su tendencia innata del hombre hacia el poder y al conseguir todos los bienes de la vida, es aquí donde nos encontramos en un estado de naturaleza, donde él nos explica, que no hay otra Ley que no sea, la del más fuerte, es donde nace la aspiración del Hombre a eliminarlo y sustituirlo por un: "Estado de orden coactivo". Hobbes, personifica al -



Estado ya sea un hombre o una asamblea de individuos y nos lo explica de la siguiente manera: "El único camino para exigir semejante poder común-capaz de defenderlo contra la invasión de extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles por tal suerte que por su propia actividad y por los frutos de la tierra pueden nutrirse así mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una Asamblea General todas sus voluntades a una voluntad. Esto equivale a decir: elegir un hombre o una Asamblea que represente su personalidad; y que cada uno considere como propio y se reconozca a sí mismo como autor de cualquier cosa que haga o promueva quién representa su persona, en aquellas cosas que conciernen a la paz y la seguridad comunes; que además, someten sus voluntades cada uno a la voluntad de aquél, y sus juicios a su juicio. Esto es algo más que consentimiento o concordia; es una unidad real de todo aquello en una y la misma persona, instituida por un pacto de cada hombre con los demás, en forma tal como si cada uno dijera a todos; autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres, mi derecho de gobernarme a mi mismo, con la condición que vosotros transferireis a él vuestro derecho y autorizareis todos sus actos, de la misma manera. Hecho esto, la multitud así unida en una persona, se denomina Estado, en latín, CIVITAS.

Esta es la gran generación de aquél gran Leviathan, o más bien, de aquél Dios mortal, al cuál debemos bajo el Dios inmortal, nuestra paz y nuestra defensa. Porque en virtud de esta autoridad que se le confiere por cada hombre particular en el Estado, posee y utiliza tanto poder y fortaleza, que por el terror que inspira, es capaz de conformar las voluntades contra sus enemigos, en el extranjero. Y en ello consiste la esencia del Estado, que podemos definir así; una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común.

El titular de esta persona se denomina Soberano, y se dice que tiene poder soberano; cada uno de los que le rodean es súbdito suyo". (11)

Su teoría fué considerada como peligrosa, ya que bien pudiera ser aplicable a la monarquía de los Estuardos o por lo mismo a Cromwell, si bien su doctrina no tuvo gran influencia en su país, su aportación a el Estado Moderno, introduciendo ideas de representación política y de los derechos individuales entre otros, que lo hicieron ser un hombre típico del Siglo XVII.

Harrington, permanece con una postura neutral dentro de la guerra civil y su libro, que atrae la atención de todos suscita sospechas de ambos bandos, Jaime Harrington, fué un fiel admirador de la figura de Aristóteles y Maquiavelo y por el contrario fué, un severo crítico de las obras de Hobbes, Leviathan. Su obra "OCEANA", fué calificada de utópica. Brevemente explicaremos en que consiste su pensamiento: Harrington nos dice que las formas de Gobierno están estrechamente vinculadas con la distribución de la tierra, y nos explica, si el Monarca es el propietario original, y cede la tierra a gran número de campesinos, estamos en presencia de la Monarquía, que puede llegar a ser absoluta.

Si son los nobles, en número reducido, los que detentan la tierra, estamos en la presencia de la Aristocracia, que impone al Rey sus decisiones, y finalmente, si las grandes propiedades se dividen y es el gran número los que detentan la propiedad de la tierra, estamos en presencia de un Gobierno Popular de la Democracia.

El autor propone una organización constitucional en consonancia con lo que él estima naturaleza racional del hombre. La estructura política -

se compone de los organismos siguientes: Un senado, integrado por los nobles, cuya función sea el proponer Leyes y dirigir la política; Un Consejo, formado por los representantes del pueblo, que tiene por objeto, decidir acerca de los proyectos del Senado; y una Magistratura, que tiene a su cargo las funciones administrativas del Gobierno.

La obra de Harrington fué considerada utópica, con una tendencia ecléctica, sino de mucha importancia en su momento histórico en que fué elaborada, si trascendió como aportación en las teorías en el Estado Moderno.

Hablar de un hombre que indiscutiblemente fué el justificador típico de la Revolución de 1688, es hablar de John Locke, es también conocido como padre de la Democracia Liberal Moderna, tuvo dos grandes obras fundamentales que fueron el Primer y Segundo Ensayo sobre el Gobierno Civil. Esta última será objeto de nuestro análisis.

Este autor refuta la tesis del origen divino del Poder del Monarca y contradiciendo uno de los puntos básicos de la opinión de Hobbes, afirma que: "El estado de naturaleza" en que los hombres se encuentran antes de la formación de la sociedad civil, se caracterizaba por el "orden y la razón", que regían en él las relaciones humanas en sus condiciones primitivas, o sea por el "Derecho natural" antecedentes del derecho positivo. La Vida, la Libertad y la propiedad decía, son derechos humanos "naturales", que siempre están en riesgo de ser quebrantados, en dicho estado natural, pues aún no existe ningún poder que los haga respetar coactivamente. Por ello, los hombres decidieron formar la comunidad política mediante una especie de "pacto social", creando con ello una autoridad que se obligará a respetar la observancia de tales derechos.

Sin embargo, según Locke, éste acto creativo no importaba el desplaza-

miento del Poder Comunitario hacia el órgano de Gobierno, cuya actuación afirma, se encuentra limitada por el derecho natural. El pacto o contrato por medio del cual se forma la sociedad política debe provenir del consenso mayoritario, sometiendo a él a los grupos minoritarios.

Conforme a su teoría, Locke distingue entre comunidad política o Estado y entre Gobierno, ya que aquella es una entidad convenida por los hombres que a todos abarca, en tanto que éste es el conjunto de órganos que la misma crea para su administración y dirección. Locke, distinguiendo poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, en el que incluye al Judicial. Para él, el órgano supremo del Estado, es la Asamblea Legislativa, a la cual están subordinadas las autoridades Ejecutivas y Judiciales.

Puesto que sus facultades son de cumplir y aplicar las Leyes. Otro punto muy importante dentro de su teoría, es que el Estado debe ser anti-religioso sin que en él deba tener ninguna ingerencia las autoridades eclesiásticas, pues entre la Iglesia y el Estado existe una separación derivada de la distinta naturaleza de ambas instituciones, toda vez que aquella es una sociedad voluntaria, sin poder coactivo, en tanto que éste se implica en una comunidad política constituida por un pacto social en que los hombres deciden otorgarle el poder compulsorio indispensable para la defensa y protección en su favor de la "Ley Natural" a través de sus órganos de Gobierno.

Este ha sido el pensamiento de Locke, que su principal mérito radica, sobre todo, en la precisión y exactitud con que nos define los derechos naturales el control popular y la separación del Estado con la Iglesia.

Aunque también se dice que la teoría de Locke es práctica y moderna, - la falta de claridad y lógica de Hobbes, volviendo hacer mención, que éste presenta en términos más exactos los problemas de su tiempo.

C1. MEXICO. - Para poder hablar de los antecedentes históricos, de nuestro Estado Mexicano, se puede empezar a hablar desde los Aztecas, pueblo con extraordinaria organización política, desde esta época la función pública es ejercida por su más alta cabeza política, el Emperador, que de una manera centralizada controlaba todo su vasto Imperio, delegando ciertas funciones a sus colaboradores en todo su gran Imperio.

Nos estamos adelantando sobre nuestra Historia, pero creo conveniente definir, que es el Estado Mexicano y el Gobierno Mexicano: "La primera está consagrada en la Legislación vigente y la segunda es la aplicación de los Gobiernos interpretando y extendiendo los textos constitucionales". (12)

Con estas definiciones nos podremos dar cuenta de la actuación de nuestro Gobierno, en cuanto a su aplicación, que pudiera ser estricta o flexible, pero el texto constitucional siempre será el mismo.

El paso siguiente fué la llegada de los Españoles a nuestro país, que transformó completamente nuestra organización económica, política y social, el Gobierno de la Nueva España, estaba a cargo del Virrey como figura máxima, y su función principal era velar y gobernar las nuevas tierras a nombre del Rey de España.

Vino nuestra Independencia, pero las bases de nuestra organización del Gobierno fué la misma. Desde las postrimerias del Siglo XVIII vinieron filtrándose a México las ideas liberales a través de los libros de Rousseau, Voltaire y los enciclopedistas y de las opiniones de los oficiales de la Corte Borbónica llegadas a lo que entonces era la Nueva -

(12). - SERRA ROJAS, ANDRES. - Derecho Administrativo, México 1972. Impresora Galve Sa. Edición, Pag. 118.

España. Por entonces muy contadas personas de estudio conocieron tales doctrinas, pero, poco a poco fueron introduciéndose al pueblo sobre todo en forma de Leyes.

Las primeras leyes que adoptaron las influencias ya antes mencionadas, fué el caso de las Leyes Liberales que comenzaron a expedirse en 1833-bajo la Vicepresidencia de Gómez Farias, leyes que indiscutiblemente - empezaron a cambiar las costumbres de nuestro país, para llevarlo a - configurar el Nuevo Estado Mexicano, pero no fué fácil, desde entonces la Revolución iniciada por Santa Anna se hizo reincidente y los mexicanos se dividieron en Centralistas y Federalistas. Conservadores y Liberales, hasta que por fin éstos últimos lograron sus ideas y alcanzaron el triunfo, lo cuál quedó plasmado en la Constitución de 1857 y las Leyes de Reforma.

La llegada al poder de Porfirio Díaz, trajo como consecuencias un federalismo disfrazado en Centralismo, más aún, podríamos afirmar que en Dictadura, y al amparo de los conservadores y de capitalistas extranjeros, que acapararon los más importantes campos de producción, lo que ocasionó una aguda pobreza de las grandes masas de población, hasta culminar con nuestra Revolución de 1910, que la podríamos definir como "violenta reacción contra la Dictadura". (13)

Y así llegamos a nuestra Constitución de 1917, en la cual muchos estudiosos de Derecho han sostenido que no es nueva, mejor dicho, en su aspecto fundamental es igual a la de 1857, pero es importante establecer, que introdujo novedosos principios, que le dieron su propia personalidad a nuestra Constitución vigente, conformada de 136 artículos, y desde esta Constitución nuestro país ha seguido el régimen federalista, - lo cuál ha creado para nuestro país una estabilidad envidiable, por de

*cir un ejemplo, para el resto de América Latina.*

*La vocación histórica de México e incitar a la acción de la historia - para constituir una patria libre, a la escala de nuestros ideales, de las necesidades de los mexicanos y de sus afanes porque imperen la Libertad afirmada en la Justicia Social y la Justicia entre los hombres-libres.*

*Las libertades individuales, han comprendido que no es posible gozar - de éstas si no se contribuye, si no se cede algo de la propia personalidad, para lograr una vida social justa y equilibrada. Porque verdade nos valores de la personalidad sólo se dan cuando se concurre y se entrega uno a la sociedad; los genuinos valores sociales únicamente impenan cuando el individuo realiza y hace cabal su propia personalidad en la sociedad. La personalidad individual no es posible si se es ajeno a la integración social; no es posible la auténtica integración social - se ve a la sociedad formada por entes despersonalizados, si se ignora que en ella es un tejido de individuos y que, en el fondo, la vida social se apoya en la vida individual, y la vida individual sólo es posible cuando existe una extensa y vigorosa vida social.*

*Por eso, a la Revolución Mexicana concurren, normatividad jurídica, - aportando sus afanes de Libertad, su sentido de orden jurídico, su sentido de valor de lo crónico, para las personas del ayer, hallar el estímulo para crear un nuevo mundo imperativo en busca de una justicia-social.*

*Para revolucionar es preciso reformar, sólo es posible reformar con - efectividad cuando se quiere revolucionar. Una Reforma o es revolucionaria y cala hondo en la sociedad que quiere modelar o remodelar, o - no pasa de pseudo reforma. La verdadera reforma, las que rehacen, las que vuelven a formar, son revolucionarias. Es una Revolución en evolu*

*ción revolucionaria.*

*Creemos sinceramente que ésta es la única posibilidad de seguir revolucionando a México. Podemos revolucionar dentro de nuestros regímenes, - sobre la base de que vivimos una etapa post-revolucionaria.*

*Evolución es desarrollar lo bueno que tenemos, contener y desterrar lo malo que nos aqueja. Revolución es evolución, es cambiar conductas, cosas, propósitos, actitudes y objetivos, es transformar ideas y cosas, - es transformar en sucesión ininterumpida, yendo al movimiento continuo; es cambiar y facilitar que cambien algunas cosas, hechos o realidades que no funcionan; es ayudar a surgir nuevas realidades que creemos beneficiosas para el país.*

*Un estado que no siendo neutral en los conflictos económicos y sociales, que situándose por encima de los intereses y obedeciendo al interés de la comunidad, puede conciliar, coordinar, resolver y regir. El estado, que es una "realidad polifacética", elevándose tiene capacidad no sólo para orientar y regir sino para decidir. Y este hecho es indiscutible, esta sustancia real del Estado Mexicano, es el punto de apoyo de la expectativa de evolución revolucionaria.*

*La parte histórica que he sustentado, se refiere a la organización política del Estado, no me he adentrado a la función pública, lo cual veremos en los capítulos subsecuentes, dirigida a la Organización, dirección y control del Estado Mexicano. Veremos a la Reforma Administrativa tratando de determinar cuáles son sus expectativas y los alcances a que se pretende llegar.*



**TEMA 11:**

**CONCEPTO Y NATURALEZA DE LA FUNCION  
PUBLICA.**

**A) CONCEPTO**

**B) OBLIGACIONES Y FACULTADES DEL FUNCIO  
NARIO PUBLICO.**

1) *Presidente de la República*

2) *Funcionario del Sector Central*

3) *Funcionario del Sector Paraestatal*

**C) DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES**

**D) DISPOSICIONES POLITICO-ADMINISTRATIVO**

### J.-CONCEPTO DE LA FUNCION PUBLICA.

"La estructura de la Administración Pública se refiere al estudio de los órganos encargados de realizar la función administrativa. La gestión de ésta elevada misión está constituida por la organización, funcionamiento y distribución de la competencia entre los órganos del Estado a quienes se encomienda la realización de sus fines con los medios que dispone. Esta organización jurídica requiere de personas físicas que asuman la calidad de funcionarios o empleados públicos que aporten su actividad intelectual o física para atender los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones". (14)

Para un mejor estudio de nuestro tema, antes de dar en sí la concepción de la función pública; es preciso aclarar que es la Organización Política y la Organización Administrativa, de donde se desglosa en sí nuestro estudio.

Las formas de organización son sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. La organización política es la expresión de la voluntad general del grupo, el Estado es la unidad y se refiere a la totalidad del Estado.

La organización administrativa se refiere exclusivamente a uno de los poderes del Estado, para tratar de ser más explícitos, al Poder Ejecutivo, la figura central en el ejercicio de la función pública es administrativa.

En el pensamiento administrativo tradicional estos son los conceptos de la función pública "Funcionario es la persona que se consagra

(14).- ROGER GREGORJE.- La Fonction Publique, Littéraire de Armand Colin, Paris 1954, pág. 282

al desempeño de una función o servicio público. Funcionario Público es todo aquel que desempeña una función o servicio público y función pública es, según Mayer, un círculo de asuntos que deben ser regidos por una persona ligada con el Estado por la obligación de derecho público de servirle.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el siguiente concepto de Función Pública: "Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades de Gobierno, de Poder Público que implica soberanía e imperio y si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado público se identifica como el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública; que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del Poder Público, dedicados a la realización de servicios públicos, que no implican soberanía e imperio". (16)

El maestro Andrés Serra Rojas nos dice: "La función pública se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores". (17)

El maestro Jorge Olivera Toro afirma: "Veo con mayor claridad la posición doctrinaria cuando se dice que existen dos elementos en su composición: Titular o Institución. El primero es la persona física, con capa-

(16) Informe del Presidente de la Suprema Corte, 1a. sala, México 1959, Pág. 36.

(17) SERRA ROJAS. ANDRES. Ob. Cit. pág. 374.

*idad psíquica. La segunda contribuye el elemento abstracto y objetivo, - integrado por el conjunto de competencias, sin embargo, esta doctrina señala que no es posible separar el concepto subjetivo (TITULAR), del objetivo (INSTITUCION), siendo preciso unificarlos en completa identidad y decir que el órgano es una Institución que actúa a través de su titular; - cuando ésta actúa, desaparece su individualidad y se confunde con el ente mismo y a su vez, no se puede hablar de órgano como abstracta esfera de atribuciones, porque representa algo vivo que no puede comprenderse sin su Titular, que es el vínculo de unión con el ente. Este último no podría ser explicado sin el elemento subjetivo". (18)*

*Hemos analizado pensamientos y doctrinas de diversos autores, para crear-nos un criterio sobre dicha concepción.*

*Yo definiría a la función pública, como el conjunto de elementos, competencias y atribuciones que faculta al Estado a la realización de sus fines, que se llevarán a cabo por medio de sus funcionarios públicos.*

*Es curioso ver dentro de la terminología que se usa actualmente dentro - de los medios políticos, un error que adolecen muchos de ellos, ya que - he notado que continuamente acostumbran usar como sinónimos la Administra-ción Pública y la Función Pública.*

*Inquestionablemente son diferentes, ya que la Administración Pública es en lo general y la Función Pública es lo particular.*

*Para un entendimiento mejor, tomaremos la definición que nos da el Maes-tro Serra Rojas, sobre la Administración Pública: "Es la acción del Es-*

(18) OLIVERA TORO JORGE.-Manual de Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, México 1972, pág. 324 y 325.

tado encaminada a concretar sus fines, Administrar es servir, es proveer por medio de los servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad". (19)

Tomaremos en consideración la definición que nos da la Suprema Corte de la Nación, sobre Función Pública: "Ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, realizadas como actividades del Gobierno, del poder público que implica soberanía e imperio". (20)

Como vemos, la Administración Pública se refiere a la complejidad de todo el poder ejecutivo, siendo que la función pública es la realización de esos actos, pero ya dentro de la esfera de su competencia de cada Organismo o Dependencia, que realizan sus funcionarios públicos.

#### B. - OBLIGACIONES Y FACULTADES DEL FUNCIONARIO PÚBLICO.

Hemos ya hablado con anterioridad afirmando que la Administración Pública es uno de los aspectos fundamentales dentro de la configuración del Estado, y que es indispensable que sean las personas físicas las que exterioricen su voluntad.

El titular del Poder Ejecutivo, así como de sus órganos es una persona física, su voluntad es la que pone en movimiento el orden jurídico y realiza los fines que una comunidad se ha propuesto.

Antes de entrar al estudio en cuestión, conviene precisar el carácter que tienen los titulares de los órganos de la Administración Pública, -

(19) SERRA ROJAS ANDRES.- Ob. cit. pág. 498

(20) Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; de los años 1917, 1965, 6a. Parte, Pag. 115.

pues la terminología legal usa tres expresiones fundamentales; la de altos funcionarios, funcionarios y empleados. Nuestra misma Constitución Política en su artículo 108 nos hace una enumeración de los altos funcionarios: "Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios de Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometen durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo. - Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las Legislaturas Locales, son responsables por violaciones a la Constitución y Leyes Federales. El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado de traición a la patria y delitos graves del orden común". (21)

Tal denominación definitivamente es incompleta, porque no abarca a los Jefes de Departamento, al Procurador del Distrito y Territorios Federales, a los Embajadores y Ministros, altos Jefes del Ejército y de la Armada, Subsecretarios, Oficiales Mayores, Empleados Superiores de Hacienda, Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, etc.

Por lo que se refiere a los funcionarios y empleados, el Maestro Gabino Fraga, en su libro "Derecho Administrativo", nos distingue las diferencias para una mejor comprensión".

- 1.- Se ha considerado que el criterio que distingue a los funcionarios de los empleados es relativo a la duración del empleo y - que mientras que los funcionarios son designados por un tiempo

(21) Ley de responsabilidad de los funcionarios y empleados de la Federación del Distrito y Territorios Federales y de los altos funcionarios de los Estados, 21 de febrero de 1940.

determinado los empleados tienen el carácter permanente.

El mismo critica: "Este criterio en realidad no da ninguna base segura para hacer la distinción, pues bien pueden encontrarse entre de los que se llaman funcionarios, algunos que tienen la misma permanencia que los empleados".

- 2.- Se recurre al criterio de la retribución para fijar la distinción, considerando que los funcionarios pueden ser honoríficos, en tanto que los empleados son siempre remuneratorios.

Tampoco este criterio parece decisivo, puesto que en un régimen como el nuestro en realidad todos los servidores públicos gozan de una remuneración.

- 3.- También se señala como un criterio para distinguir a los funcionarios de los empleados, la naturaleza de la relación jurídica, que los vincula con el Estado. Si la relación jurídica es un Derecho Público, entonces se tiene al funcionario; si es de Derecho Privado al empleado.

Como se ve es inadmisibles situar la relación de la función pública de los empleados dentro de la rama del Derecho Privado, - que es clara del Derecho Público.

- 4.- Se ha dicho que los funcionarios públicos son los que tienen poder de decidir y ordenar en tanto que los empleados son meros ejecutores.

Esta distinción, como se ve, se confunde cuando se habla de Autoridades y Auxiliares.

*Sin embargo, creemos que la noción de funcionario no se confunde completamente con la de autoridad, pues podemos afirmar que mientras que todos los funcionarios son autoridades no todas las autoridades son funcionarios.*

- 5.- *Se ha recurrido al criterio de considerar como funcionario a - aquel que tiene señaladas sus facultades en la Constitución o - en la Ley, y empleados al que los tienen en su Reglamento.*

*A nuestro modo de ver, todos los órganos de la Administración - deben tener señaladas sus atribuciones en una Ley de carácter - material, sin que la distinción, desde el punto formal signifi- que facultades diversas que sean motivo bastante para hacer una distinción, como la que se trata de consignar.*

- 6.- *Por último, se ha señalado como una distinción entre el concep- to de funcionario y el de empleado, la de que el primero supone un cargo especial transitiendo en principio por la Ley, que - crea una relación externa que da al titular un carácter repre- sentativo, mientras que el segundo, sólo supone una vinculación interna que hace que su titular, sólo concorra a la formación - de la función pública". (22)*

*Por nuestra parte, consideramos que el último criterio de los señalados es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposicio- nes constitucionales, de tal manera que examinando cada uno de los casos enumerativamente fijados por los preceptos a que nos referimos en un - principio, se encuentra que todos ellos tienen un carácter representati-*

(22) FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1939, Págs. 202 y 203.



vo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares en tanto que, indudablemente exista al lado de ellos todo el conjunto de agentes de la Administración que sólo guardan la relación interna con el servicio, necesaria para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus facultades.

Por su parte, el Maestro Andrés Serra Rojas ve de una manera más sencilla tal diferencia: "La denominación de empleados y funcionarios públicos es empleada con frecuencia en la Constitución y en las Leyes Administrativas pero sin que se precise los efectos jurídicos de esta clasificación, que van perdiendo su sentido inicial hacia un rubro de carácter general, como: "Trabajadores al servicio del Estado" y otros semejantes". (23)

"El funcionario supone un encargo especial transmitiendo en un principio por la Ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el empleado sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública". (24)

En conclusión podemos afirmar que caracteriza a un funcionario público: Por expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad es total, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos.

En sí, el concepto alude cuatro características que lo distinguen:

#### 1.- UNA DESIGNACION LEGAL.

(23) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob.Cit.pág. 381

(24) BJELSA RAFAEL, Derecho Administrativo, Tomo II Edit.Porrúa Méx.1970  
1a.Édic.Pág.23

## 2.- EL CARACTER DE PERMANENCIA

## 3.- EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA QUE LE DA PODERES PROPIOS

## 4.- SU CARACTER REPRESENTATIVO.

1.- PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

De acuerdo con la teoría tradicional de la división de poderes, tanto el Poder Ejecutivo, como el Legislativo y el Judicial, se mantienen en un plano de igualdad y de equilibrio gubernamental. El desarrollo de las Instituciones Constitucionales y Administrativas ha entregado al Poder Ejecutivo las facultades de dirección y administración que colocan al Titular del mismo como Jefe Supremo del Estado.

El régimen de la centralización administrativa es la forma característica de la organización del Poder Ejecutivo Federal, que se integra con el Presidente de la República, funcionario representativo de emanación popular que ejerce el poder por un tiempo limitado y que es el titular de uno de los tres poderes de la Unión, por medio de los cuales el pueblo ejerce su soberanía.

Nuestro artículo 80 de nuestra Carta Magna establece en los siguientes términos: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Ahora bien, las facultades del Presidente de la República van paralelas a las obligaciones que son inherentes a tal investidura, las que en forma precisa lo señala el Art. 89 de nuestra Constitución.

Los estudiosos del Derecho Constitucional, como Administrativo no han concordado sobre la clasificación de dichas facultades y han optado por hacer sus personales y particulares clasificaciones.

Analizaremos en primera instancia las que nos da el Maestro Enrique Pérez de León Jr. quién las clasifica en cinco:

1.- *De promulgar Leyes.*- La fracción primera del artículo 89 Constitucional, precisa como facultad del Presidente de la República - las de promulgar y ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión. El acto de promulgar las Leyes, es una facultad concebida al Presidente de la República por nuestra Constitución, con el gran acierto, congruente con la teoría de la división de poderes adoptada por nuestro Estado.

La promulgación es el acto del Ejecutivo por el que se declara que el proceso legislativo quedó formalmente realizado.

Sólo será ejecutable la Ley que ha sido debidamente promulgada y debidamente publicada.

II.- *La ejecución de las Leyes.*- La segunda parte de la fracción I - del artículo 89 Constitucional, da facultades al Presidente de la República para ejecutar las Leyes que expida el Congreso de la Unión. La parte ejecutoria forma parte de la actividad administrativa, pero en ocasiones no se agota, ya que debe de hacer muchos otros casos, como son la promulgación, la reglamentación etc.

III.- *Las Reglamentarias.*- En su última parte la Fracción I del artículo citado, otorga al Presidente de la República la facultad -

de reglamentación, al expresar proveyendo en la esfera administrativa a la exacta observancia de las Leyes.

La reglamentación por parte del Ejecutivo, debe ser referida siempre a Leyes expedidas por el Congreso, a manera de que sea medio de ejecución de éstas y las desarrolle y las complemente. No podrá ni excederlas, ni contradecirlas.

Tienen, como toda disposición legislativa, la característica de su impersonalidad, abstracción y sanción de la fuerza pública.

IV.- Las de nombramiento y remoción.- De acuerdo con las fracciones III, IIII, IV, V, XVII y XVIII del artículo 89, el Presidente de la República tiene facultades para nombrar a funcionarios y empleados de la Federación.

La confianza que el Presidente de la República debe tener respecto a determinados funcionarios que colaboran en el desempeño de sus labores, le da constitucionalmente una completa libertad de nombramiento, hay algunos otros nombramientos que el Presidente está sujeto a la ratificación de la Cámara de Senadores.

V.- Las del indulto.- En los términos de la fracción XIV del artículo 89, puede el Presidente de la República conceder, de acuerdo con las Leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de la competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal y territorios". (25)

Una vez más volveremos a hacer mención al querido maestro Don Andrés Se

(25) PEREZ DE LEON ENRIQUE Jr. Derecho Constitucional y Administrativo, Editora de Periódicos S.C.L. La Prensa, Méx. 1971, Pág. 104 a 106.

ra Rojas, quién agrupa las facultades en nueve importantes rubros, que a continuación señalamos:

II.- FUNCIONES LEGISLATIVAS DEL PRESIDENTE. - Corresponde al Ejecutivo la expedición de algunas Leyes, ejerciendo una labor colegisladora y la función reglamentaria.

III.- FUNCIONES JURISDICCIONALES DEL PRESIDENTE. - Numerosas son las facultades jurisdiccionales del Presidente de la República desde el punto de vista material, como en las controversias que se refieren a la materia - fiscal, obrera y agraria.

IV.- FUNCIONES ADMINISTRATIVAS Y EJECUTIVAS. - Corresponde al Presidente de la República la ejecución de las Leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.

V.- FUNCIONES POLÍTICAS. - Que se refieren a todos los actos generales gobierno, dirección u orientación política.

Se considera en este grupo la designación de un alto funcionario, estipulación de Tratados Internacionales, o la elaboración y orientación de la política general del Gobierno.

VI.- FUNCIONES FINANCIERAS. - En el estado actual de los aspectos administrativo, constituye una actividad fundamental del Presidente de la República.

VII.- FUNCIONES MILITARES. - Las fracciones IV, V, VIII, IX, del artículo 89 constitucional, hacen del Presidente el Jefe nato de las Instituciones Militares, Ejército Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional, corre

lativamente al Ejército corresponde: Declarar la guerra a nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión.

VII.- FUNCIONES BUROCRATICAS.- Que comprenden el manejo de la Administración Pública, la designación de los cargos y la determinación de las categorías de funcionarios y empleados públicos que corresponden.

VIII.- FUNCIONES INTERNACIONALES.- La política exterior la lleva a cabo el Presidente de la República al asumir la representación exterior, las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados, designar al cuerpo diplomático y consultar y las demás relaciones con los Estados que forman parte de la comunidad Internacional, principalmente a través de la O.N.U. y demás Organismos, Artículo 89. fracciones II, III, X y XIII de la Constitución.

IX.- FACULTADES HONORIFICAS.- Para conceder honores, distinciones, privilegios, a quienes así lo merezcan legalmente" (26)

Al analizar las facultades que le otorga nuestra Constitución al Presidente de la República, no sólo en su artículo 89 constitucional, sino en algunos más, nos damos cuenta de su amplia esfera de desarrollo que abarca campos, tanto político, administrativo, económico, legislativo y judicial.

Esto me ha hecho reflexionar y preguntarme si en nuestro país, no existe un exceso de facultades hacia el Presidente de la República?, sin necesidad de mucho pensar, mi respuesta es afirmativa, considero que una de las causas fundamentales de que opere este sistema, es que México ha adoptado el Régimen Presidencial, que tiene como cuatro características pilares:

(26) SERRA ROJAS ANDRES. Ob.Cit. Pág. 522 y 523.

- 1.- La existencia de un Presidente de la República, que actúe en forma independiente en la dirección de la política nacional.
- 2.- Que es electo por el pueblo.
- 3.- Que designa con entera libertad a los Secretarios de Estado.
- 4.- El Presidente ejerce con fines contenidos en la Legislación.

Ahora bien, para nuestro Derecho Administrativo y Constitucional, ¿cuáles son las funciones del Presidente de la República?

- 1.- Es la más alta representación de la vida política nacional y el titular directo de las representaciones del Estado.
- 2.- Su rango, consideraciones y honores lo colocan como el personaje político más relevante del Estado.
- 3.- Es Jefe del Ejército y de la Armada, y de toda la Administración Pública.
- 4.- Dirige la política exterior, financiera y general del Estado, actuando con precisas facultades constitucionales del Art. 89: "LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE" son las siguientes:
  - 1.- Promulgar y ejecutar las Leyes que expide el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.
  - 2.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los Gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los

agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y 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.

III.- Nombrar los Ministros, Agentes Diplomáticos y Cónsules Generales, con aprobación del Senado.

IV.- Nombrar con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales y los empleados Superiores de Hacienda.

V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes.

VI.- Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada, o sea del Ejército Terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del Artículo 76.

VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos; - previa Ley del Congreso de la Unión.

IX.- Derogada.

X.- Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal.



- XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.
- XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.
- XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.
- XIV.- Conceder, conforme a las Leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal y Territorios.
- XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la Ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.
- XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV con aprobación de la Comisión Permanente.
- XVII.- Nombrar Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente, en su caso.
- XVIII.- Nombrar Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos a la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso.

*XX.- Pedir la destitución por mala conducta, de las autoridades judiciales a que se refiere la parte final del Artículo 111 y*

*XX.- Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.*

## 2.- FUNCIONARIO DEL SECTOR CENTRAL.-

*Dentro de nuestro sistema político mexicano la relación jerárquica juega un papel muy importante en la relación de Dependencia que implica de los órganos superiores sobre los inferiores, pero sin jamás olvidar o tratar de pasar por alto, que el Presidente de la República es el más alto Jefe Jerárquico dentro de la Administración Pública Mexicana; ahora bien, el más alto Jefe se auxilia para el mejor desempeño de sus funciones, de sus colaboradores más cercanos jerárquicamente, en este caso corresponde a las Secretarías de Estado y Jefes de Departamento, y así nuestra Constitución en su Artículo 90 establece que: "Para el despacho de los negocios de órden Administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley". (27)*

*Es conveniente establecer el doble carácter que juegan las Secretarías de Estado:*

*1).- Como un órgano político.*

*2).- Como un órgano administrativo.*

*Es el dictámen presentado por la segunda Comisión de Constitución al Congreso Constituyente de 1917 se precisa en los términos siguientes -*

*(27) Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.- Artículo 90.*

*ese doble carácter de los Secretarios de Estado.*

*"Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con las diversas ramas de la Administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cuál ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a Sesiones, promulga una Ley, etc., o meramente administrativas referentes a un servicio público que nada tiene que ver con las políticas, tales como las ramas de Correos, Telégrafos, Salubridad, etc.*

*De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo y son unos de aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o cuando menos a la vez, políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público, que en su funcionamiento nada tiene que ver con las políticas.... Al grupo de órganos políticos o político-administrativas pertenecen las Secretarías de Estado que conservan el Proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857 a saber; ser el nombramiento y remoción exclusivas del Presidente de la República, como simples Secretarías que ellos son; referendar todo Acuerdo, Decreto, etc., que expida el Presidente de la República y los cuales no serán obedecidos sin la firma del Secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presenten analogía, con las exigidas al Presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etc.....*

*Ya en dictamen anterior, al tratarse el Poder Legislativo se presentó a la consideración del Congreso el Artículo 93 que establece la obligación expresa de los Secretarios de Estado, de presentarse a la Cámara para informar cuando fueren llamados por este caso, que en la Constitución de 1857 había quedado sin una aclaración expresa y que contiene -*

*La satisfacción de una verdadera necesidad en el Sistema de Relaciones de las Cámaras con el Ejecutivo". (28)*

*Es nuestro país, como también en los Estados Unidos de Norteamérica, el Secretario de Estado, es un miembro del gabinete, como ya lo dijimos anteriormente, son los colaboradores más cercanos al Presidente de la República, pero de donde nace esta denominación: es en Inglaterra, para pasar posteriormente a la Constitución de Cádiz.*

*La expresión de "Secretary of the State" se encuentra bajo el reinado de Elizabeth. En el Siglo XVIII son dos los Secretarios de Estado, tres en el Siglo XVIII, y en el Siglo XIX los Secretarios de Estado se distinguen por el ramo que atendían.*

*En cuanto a los requisitos para ser Secretario de Estado, nuestro artículo 91 Constitucional pide:*

- 1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento.*
- 2.- Estar en ejercicio de sus derechos*
- 3.- Tener 30 años cumplidos.*

*Es preciso definir cuáles son las facultades de los Secretarios de Estado:*

*"a).- Ejercer el poder jerárquico y disciplinario sobre el personal a sus órdenes, de acuerdo con la Ley, dándoles órdenes, instrucciones, autorizaciones y modificándoles cuando lo es timen razonable.*

*b).- Tomar las decisiones ejecutorias que exija la marcha del ser*

*(28) DIARIO DE DEBATES. 45a. Sesión Ordinaria, celeb. el 16 de enero de 1917, Tomo 33, pág. 345*

vicio. No tienen el poder reglamentario, pero sí emiten decisiones particulares.

c).- Representan al Estado, persona moral, en todas las cosas que conciernen a la Secretaría, la Administración de los bienes de dominio público afectados al servicio de su dependencia, - celebración de contratos, representación ante los Tribunales de acuerdo con la Ley.

d).- El Secretario de Estado tiene el carácter de autoridad administrativa y en su caso el de autoridad responsable.

e).- Ejercer sobre las instituciones descentralizadas que se relacionan con su ramo, los poderes de tutela o de control previstos en las Leyes.

f).- El Secretario de Estado actúa subordinando a los lineamientos financieros y económicos del Estado, en la política general que señala el Presidente de la República, y las contiendas - en el Presupuesto de Egresos de la Federación y las demás limitaciones que legalmente se fijen". (29)

Jurídicamente una de sus figuras principales al estudiar los Secretarios de Estado, en nuestro artículo 92 Constitucional, que nos habla del Refrendo Ministerial, que es definido como el acto de autorización y autentificación que un Secretario hace de los actos del Presidente de la República como requisito indispensable para ser obedecido.

Ahora bien, que dispone nuestro Artículo 92: "Todos los reglamentos, De

(29) SERRA ROJAS, ANDRÉS. Ob.Cit. pág. 534.

cretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Es preciso aclarar, que la omisión del referendo no nulifica el acto presidencial, retarda su cumplimiento, hasta la perfección del mismo. Al respecto, nuestra Suprema Corte ha adoptado el siguiente criterio:

"El referendo del Decreto promulgatorio de una Ley por parte de los Secretarios de Estado, cuyas ramas sean afectadas por la misma, es indispensable para la validez de éste, de acuerdo con el Art. 92 de la Constitución Federal, pero esta tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el referendo de un Decreto por parte de un Secretario, cuando en el mismo se toque, sólo de manera incidental o accesorio, alguna materia". (30)

El querido maestro Serra Rojas, nos delimita las 4 características del referendo:

- A).- IGNORANCIA. - El referendo autentifica que un acto del Presidente ha sido hecho en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.
- B).- SEGURIDAD. - El referendo asegura el cumplimiento de la resolución presidencial y le proporciona los medios de la Organización Administrativa para hacerlo.
- C).- RESPONSABILIDAD. - Siendo el Presidente únicamente responsable por traición a la Patria y delitos graves del orden co-

mín, el Ministro comparte una responsabilidad en los términos del artículo 108 Constitucional.

DI. - DELIMITACION DE COMPETENCIA. - El referendo es un medio para de limitar las funciones del Presidente de la República, subordinando sus actos al Imperio de la Ley".

Ahora bien, podemos resumir, para que actúe un órgano es necesario una persona física que se encuentre al frente de él, este órgano es una entidad abstracta, permanente, que sus funciones son con el objeto de beneficiar a la colectividad y es considerable que por ser humano es mutable.

Los órganos de la Administración han sido clasificados por su esfera de competencia la que para su estudio se puede analizar por razón del territorio de la materia o del grado.

En relación al territorio, encontramos órganos de la Administración que tienen facultad de actuar en toda nuestra República Mexicana, son órganos de competencia local, como es el caso del Departamento del Distrito Federal.

La competencia por materia, se prescinde de la extensión territorial, y se atiende en exclusiva a la actividad de los órganos, que están facultados para actuar sólo en determinados asuntos, que de acuerdo con su naturaleza, les han sido asignados a cada una de las Secretarías de Estado.

Por grado, la competencia se otorga bajo el principio de la jerarquía en que se encuentran colocados los distintos órganos de la Administración, unos respecto a otros.

Ya definido y analizado el Secretario de Estado, veremos otro tipo de funcionario, no menos importante, como es el Jefe del Departamento del Distrito Federal, ya que es el único que existe a diferencia del de Turismo y Pesca, que han desaparecido y convertidos en Secretarías.

En el campo de la Organización Descentralizada Federal, queda comprendida, la Administración del Distrito Federal.

El devenir de la historia ha trazado al Distrito Federal diversas formas de Administración como por ejemplo: El 4 de Mayo de 1861 se expidió una reglamentación sobre la elección y organización del Distrito Federal, quedando el ayuntamiento de la capital dividido en 20 regidores y dos procuradores. Posteriormente en el Régimen del General Díaz expidió la "Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal" el 26 de Marzo de 1903 que la dividió en 13 Municipios.

El criterio y organización de estas Leyes planteaba un serio problema político, ya que existía un Gobernador que dependía del Presidente de la República y una organización Municipal de elección popular, es decir había una Autoridad Federal, el Gobierno Local y una Organización Municipal.

Fue hasta la Ley Orgánica del 31 de Diciembre de 1928, donde se creó el Departamento del Distrito Federal con su actual organización administrativa, en esa época eran 13 Delegaciones y como cabeza el Jefe del Departamento.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República y depende directamente de éste, a su vez los Delegados son nombrados y removidos por el Jefe del Departamento con previa aprobación del Presidente.



TEMA 333.

DEBERES DE LA FUNCION PUBLICA.

A) DEBER DE PROTESTAR AL CARGO

B) DEBER DE PRESTAR LA PROTESTA LEGAL

C) DEBER DE OBEDIENCIA

D) DEBER DE LEALTAD

E) DEBER DE SEGURIDAD

F) DEBER DE DISCRECION

G) DEBER DE RESIDENCIA

H) CARGO DE DILIGENCIA

I) REFORMA ADMINISTRATIVA

J) NUEVAS DISPOSICIONES JURIDICAS SOBRE LA  
FUNCION PUBLICA Y EL SERVIDOR PUBLICO.

Ahora bien, ya entrando al Tema específico, de cuáles son las funciones del Jefe del Departamento del Distrito Federal, se han convertido en una de las más complejas dentro del ámbito político, económico social de nuestra ciudad.

Las funciones del Jefe del Departamento varían directamente sobre la prestación de servicios, claro que ésta prestación de servicios podríamos clasificarla en 4 tipos.

- 1.- Servicios Públicos atendidos directamente por el Departamento del Distrito Federal.
- 2.- Servicios Públicos que el Departamento confía a un órgano descentralizado, como ejemplos tenemos: EL METRO, Transporte Eléctrico del Distrito Federal, etc.
- 3.- Servicios Públicos concesionados a los particulares.
- 4.- Servicios Públicos prestados conjuntamente por el Departamento en colaboración con los particulares, tal es el caso de los estacionamientos y los mercados.

Don Andrés Serra Rojas, nos clasifica en tres las facultades del Jefe del Departamento del Distrito Federal:

- I.- Para determinar que actividad realizada por los particulares, debe instituirse como servicio público, previa opinión del Consejo Consultivo.
- II.- Para crear y organizar los órganos que presten servicios públicos en los casos de nuevas necesidades colectivas de carácter definitivamente persistente.

III.- Para decidir si un servicio público deba ser prestado por el Departamento del Distrito Federal con la concurrencia de particulares, o bien descentralizarse". (31)

Ya analizamos a ambos funcionarios públicos y observamos un alto control político y administrativo que se ejerce sobre las Secretarías de Estado y Jefe del Departamento del Distrito Federal, el Presidente de la República y es aquí donde la Reforma Administrativa deberá encaminar sus esfuerzos, para darnos nuevas alternativas y evitar como lo he sustentado, que el Presidente de la República este excedido de funciones y facultades lo que dará subsecuentemente un mayor campo de acción y decisión a los servidores públicos antes mencionados.

### 3.- FUNCIONARIO DEL SECTOR PARAESTATAL.

El funcionario, ya sea de Empresa descentralizada como en las paraestatales, deberá quedar sujeto al Control y Vigilancia del Ejecutivo Federal, con pequeñas excepciones, como es el caso de Instituciones docentes y culturales.

Es necesario antes de hablar de las facultades y obligaciones de los funcionarios, el situar que es una Empresa Paraestatal: "Aquellas en que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 50% o más del Capital Social o de las acciones de la Empresa". (32)

Las Empresas paraestatales estarán y se someterán al control y vigilancia de la Secretaría de Energías, Minas e Industria Paraestatal. (33)

(31) SERRA ROJAS, ANDRES. Ob.Cit.idém. pág. 558.

(32) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; art. 46 Fracc. A.

(33) Ley Orgánica de la Administración Pública Fed. Art. 33 Frac. XIII.

Pero a la vez será independiente de las que correspondan de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público.

He querido aglutinar y sintetizar las que considero las obligaciones y facultades del Funcionario del Sector Paraestatal, después de analizar los Reglamentos Internos de algunas Empresas Paraestatales como son: Altos Hornos de México, S.A. de C.V., Ayotla Têxtil S.A., Diesel Nacional S.A. y serían:

- 1).- Representación a la Empresa con todas las facultades conforme a Derecho, inclusive delegar la representación en la persona o personas que estime necesario.
- 2).- Designar personal de confianza, ajustándose a las disposiciones relativas.
- 3).- Designar a los empleados administrativos que se requieran en términos de Ley, del Contrato Colectivo y la Ley Federal del Trabajo.
- 4).- Formular el Presupuesto Anual de Egresos y la estimación de Ingresos que presentará al Consejo de Administración.
- 5).- Formular el Plan de Adiciones y mejoras que someterá anualmente al Consejo de Administración.
- 6).- Presentar al Consejo de Administración el Balance Anual y los Informes Financieros Bimestrales.
- 7).- Administrar los bienes de la Empresa que se trate, con facultades para ejercer actas de dominio en su representación y en general, con todas las que fueren necesarias para la Organización, Administración,

*Funcionamiento, Manejo y Explotación del Sistema.*

- 8).- Disponer los pagos, gastos y adquisiciones que demande la Administración, obteniendo acuerdos del Consejo cuando lo estime conveniente por la cuantía o naturaleza de las operaciones.
- 9).- Plantear al Consejo de Administración las cuestiones de trabajo, organización interna y financiera, que corresponda conocer a dicho organismo.
- 10).- Ejecutar los Acuerdos del Consejo de Administración.
- 11).- Sujetarse a las que fije el Consejo de Administración, la Ley y sus reglamentos.
- 12).- Será responsabilidad del Gerente General o Director General autorizar cualquier gasto que signifique ampliación del presupuesto, sin aprobación del Consejo.

Como se observa los Directores y Gerentes tienen suficiente fuerza administrativa para el buen desempeño de sus funciones, pero también se les ejerce vigilancia por medio de los Consejos de Administración, (34) que es necesaria para la evaluación de resultados.

Desgraciadamente este tipo de Empresas morales han sido severamente criticadas por la opinión pública, por los malos manejos de funcionarios corruptos; pero nuestro fin no es enjuiciar a nadie, pero si ha-

(34) Art. 55 de la Ley Orgánica de la Administración Pública: "Los consejos de Administración, Juntas Directivas o equivalentes, serán responsables de la programación estratégica y de la supervisión de la marcha normal de las entidades del Sector Paraestatal."

cer patente que el buen o mal éxito de este tipo de Empresas, depende - en buena parte de una Administración planeada, ya que su organización y estructura me atrevo a afirmar es buena, pero como lo he sustentado, el recurso humano juega un papel fundamental.

### C1.- DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

El Derecho Constitucional siempre lo veremos muy vinculado con el Derecho Administrativo, ya que de nuestra Constitución siempre será el punto de partida para analizar cualquier punto del Ejecutivo Federal.

La Constitución es un instrumento jurídico mediante el cual se precisa la actividad del Estado y lógicamente se organizan los estratos generales, administrativos y políticos, con ello siempre se buscan los fines del interés público general.

El Estado al crear órganos, debe a su vez, otorgarles personalidad jurídica, vinculando entre si y dotarles de facultades y su competencia no será extensa, estará limitada a un sólo campo de actividad.

Existe buen número de preceptos constitucionales, que mantienen una estrecha relación con la Administración Pública y los deberes o funciones por lo que no debemos olvidar que siempre el punto de partida de todo estudio administrativo, es la Constitución, y en segundo lugar la Ley que regule la materia, es por ello que la Carta Magna es fuente por excelencia del derecho, en cuanto regula la estructura del Estado, la forma de Gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, los deberes y derechos de los ciudadanos y la libertad jurídica.

Dentro de las disposiciones constitucionales que ejerce el Presidente

cabe hacer relevancia a su facultad reglamentaria que está establecida en el numerario 89 fracción I y reconocida en el Artículo 107 Constitucional Fracción VIII.

La facultad reglamentaria en nuestro sistema político mexicano que ejerce el ejecutivo, no es por delegación del Poder Legislativo, sino en el ejercicio de sus propias facultades, que implican la realización de órdenes y mandatos administrativos.

Hay autores como el Maestro Tena Ramírez que no acepta la interpretación del Artículo 89 Fracción I, argumentando: "La importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ello en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarlo, hasta el punto de que nadie ya lo discute.

Hoy en día es el precedente y no el texto, el que justifica nuestro Derecho la facultad reglamentaria". (35)

Podemos llegar a la conclusión, dados los dualismos de doctrina y legislación en el Derecho Constitucional y Administrativo, es uniforme atribuir esa facultad al Ejecutivo de la Unión.

Es muy interesante el analizar las disposiciones constitucionales, al ver algunos otros preceptos constitucionales, donde de una manera aislada, pero de gran importancia encontramos facultades del Presidente de la República. Tal es el caso del numerario 29 constitucional en donde establece que en el supuesto de presentarse un Estado de Necesidad, establece dos medios para hacer frente a la situación: la sus -

(35) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa México 1963, 6a. Edición Pag. 404.

"pensión de garantías individuales y la concesión por el Congreso de - la Unión al Presidente de las autorizaciones que aquél estime necesarias para que este haga frente a la situación. Las autorizaciones que consagra el Artículo 29, son las facultades extraordinarias" a que se refiere el Artículo 49.

La medida de la suspensión de garantías debe tomarse por el concurso de tres voluntades;

- 1).- La del Presidente de la República.
- 2).- La del Consejo de Ministros.
- 3).- Y el Congreso de la Unión.

El Presidente es el que propone la medida; el Consejo de Secretarías de Estado, en funciones excepcionalmente de régimen parlamentario, el que solidariza con aquél a aceptar la medida; y el Congreso de la - Unión el que decreta la suspensión al aprobar la iniciativa presidencial.

La suspensión de garantías no es de ninguna manera absoluta, es simplemente relativa, ya que el mismo texto constitucional limite su validez.

Por lo que se refiere al Artículo 71 Constitucional, en cuanto al Derecho de iniciar Leyes o Decretos a quién compete, me parece atinada al dársela ya que primero reafirma lo estipulado en los Artículos 65 y 66 de la Constitución de 1857 y segundo, porque es quién está más enterado de la necesidad de expedir determinadas Leyes, ya que cuenta con los consejeros técnicos adecuados en cada caso, los proyectos presentados por aquél funcionario serán ordinariamente necesarios y el - texto nos dice:



- 1).- Al Presidente de la República.
- 2).- Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- 3).- A las legislaturas locales.

Al ver el texto de artículo citado, es ver la división de poderes, que consagra nuestra actual Constitución.

El artículo 76, donde se consagran las facultades del Senado, también encontramos facultades del Presidente, ya que en su fracción V, establece que cuando desaparezcan los poderes Constitucionales de un Estado, el Presidente de la República presentará la terna de candidatos a Gobernadores provisionales y el Senado deberá aprobar posteriormente otro caso puede ser el Art. 96 Constitucional donde se habla del nombramiento de Ministros de la Suprema Corte y de los Magistrados, ya que en el primer caso al ser nombrados por nuestro Ejecutivo de la Unión, el Senado tendrá sólo 10 días para aceptar, si no lo hiciera en este término, se consideran aprobados. En el caso de los Magistrados, si es imprescindible su aprobación, pero si se presenta el caso que el Senado no apruebe dos candidatos, el tercero queda ya nombrado, sólo con la salvedad de provisional.

Y en lo que se refiere a las renunciaciones de los Ministros de la Suprema Corte, donde lo establece el artículo 99, el Ejecutivo de la Unión será el que analizará y en caso de que él las acepte, serán remitidas a la Cámara de Senadores.

#### 01.- DISPOSICIONES POLITICO ADMINISTRATIVO.

En el estudio del tema en cuestión en las páginas anteriores, tocamos

ya el doble papel que juegan el Presidente de la República y los Secretarios de Estado, sobre la tesis sustentada por nuestra Suprema Corte de Justicia, pero ahora daré una explicación más precisa del ya repetido doble carácter.

Sus funciones como órgano político se deriva de la relación directa o inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado.

Por su misma esfera que le concede la Constitución y la Ley, se ha concebido que su voluntad constituye la voluntad del Estado.

El Maestro Gabino Fraga nos dice:

"En efecto, tal es el sentido de los textos constitucionales que encierran los principios de organización de los poderes públicos. El artículo 39 dispone que "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo", el 40 y 41 establecen que "es voluntad del pueblo constituirse en una República representativa" y que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos y por los de los Estados en lo que a sus regímenes interiores".

El 49 preceptúa que "el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", y por último, el artículo 80 previene que el Poder Ejecutivo "se deposita en un sólo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". (36)

Nuestra Constitución Política establece de una manera precisa que la

(36) Fraga, Gabino. *idém.* Pág. 272.

soberanía no podrá tener ningún poder encima de ella, y la misma por ende, su único titular es el pueblo.

El régimen representativo se ejerce por los poderes de la Unión y el titular radica en el Ejecutivo de la Unión, quién es el representante del pueblo, en el ejercicio de su soberanía.

El carácter político que juega el Presidente radica, como ya lo hemos dicho anteriormente, en ser la más alta investidura en nuestro sistema político.

Para poder precisar su carácter administrativo, lo debemos ver al realizar la función pública administrativa, que debe estar enmarcada bajo nuestro orden jurídico establecido por el Poder Legislativo.

La diferencia entre el carácter administrativo y político, radica en que cuando nuestro Ejecutivo obra como autoridad administrativa, está realizando y siguiendo la voluntad del Legislador y cuando obra por propia voluntad, está actuando como autoridad política.

Cuando el Presidente de la República actúa como autoridad administrativa debe siempre situarse como Jefe de la Administración Pública Federal en su más alto nivel.

De acuerdo al doble carácter que ejerce nuestro Presidente de la República, debemos aclarar que su situación legal radica en nuestro Derecho Constitucional, pero en sus actuaciones también interviene el Derecho Administrativo, de ahí la vinculación tan estrecha que existe entre ambas ramas de nuestro Derecho.

TEMA 333. - DEBERES DE LA FUNCION PUBLICA.

Hemos visto y analizado a los funcionarios públicos, sobre sus funciones y obligaciones, pero ahora estudiaremos los deberes de la función pública, que es la obligación que tienen los funcionarios en la prestación de sus servicios.

Los deberes de la función pública crea un vínculo jurídico entre los servidores públicos y el servicio público, como una compensación a sus actividades.

Nuestra constitución, como las diversas Leyes Administrativas, se han avocado a establecer los deberes del servidor público o funcionario. - La Ley de los trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 44 - nos dice:

- 1).- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus Jefes y a las Leyes y reglamentos respectivos.
- 2).- Observar buenas costumbres dentro de su servicio.
- 3).- Cumplir con las obligaciones que le impongan las condiciones generales del trabajo.
- 4).- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.
- 5).- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y las de sus compañeros.

- 6).- *Asistir puntualmente a sus labores.*
- 7).- *No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y*
- 8).- *Asistir a los Institutos de Capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.*

*La Nueva Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos toca tres puntos fundamentales que deben tener y cumplir los funcionarios y son:*

- I.- *Exclusividad, que se traduce, que cualquier funcionario en el desempeño de la función pública, no podrá trabajar en otras actividades oficiales o privadas, salvo las expresamente autorizadas o fuera de sus horas de servicio.*
- II.- *Continuidad, todo servidor público, empleado, etc., deberá cumplir y acatarse a los horarios y disposiciones de la dependencia donde labore.*
- III.- *Responsabilidad, se aclara con el fin de que todo y cualquier empleado deberá cumplir con honestidad, cuidado, esmero, puntualidad, etc.*

*Ahora estudiaremos cada uno de los Deberes de la Función Pública.*

- A).- *Debe de protestar el cargo:*

*En el libro "Manual de Derecho Administrativo" del Maestro Olivera Toro nos dice: "El empleado público o funcionario es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos ad*

ministrativos. Por ello, el principal deber del trabajador público es prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado". (37)

Es decir, la persona física escogida para un determinado cargo público, deberá apegarse a su capacidad intelectual o técnica, a la competencia y a su moralidad, ya que la persona que no reuna estos requisitos causa un perjuicio a la Administración Pública y en consecuencia, también a los particulares.

Es uno de los deberes fundamentales que tiene que aplicarse con certeza en la elección de hombres idóneos para cubrir determinado cargo, para su mejor y óptimo desempeño.

#### BI.- DEBER DE PRESTAR LA PROTESTA LEGAL.

Nuestra Constitución Política nos establece en su artículo 128: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las Leyes que de ella emanen".

El artículo 130 de nuestra misma Carta Magna dice: "La simple promesa de decir verdad y de cumplir las obligaciones que se contraen sujeta al que la hace, en caso de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece la Ley".

El deber de prestar la protesta legal es un formalismo que impone nuestra Constitución que forma parte de comprometer pública -

(37) Olivera Toro, Ob.Cit. pág. 350

mente y políticamente a los empleados públicos y funcionarios, en las obligaciones que implica el servicio público.

Es más, la Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación en su artículo 18, fracción II, considera un delito oficial, ejercer funciones públicas sin antes haber hecho la protesta legal.

El deber de prestar la protesta legal, el maestro Andrés Serra Rojas la considera: "la obligación de guardarle lealtad a la nación".

#### CI. - DEBER DE OBEDECENCIA.

Es considerado el deber de Obediencia Jerárquica, el de someterse a la dirección de sus superiores y obedecer las ordenes jerárquicas.

Es el engranaje medular del funcionamiento de la función pública. La obediencia forma parte del principio básico que "el inferior debe obedecer las ordenes del superior", sin que haya necesidad de restricciones y enjuiciamiento, que lo único que ocasionaría sería el obstaculizar la rápida y pronta solución o tramitación de la Administración Pública.

Ahora bien, quién o quienes tienen la obligación del Deber de Obediencia, la respuesta es: cualquier empleado o funcionario que se encuentre en una relación de jerarquía, es decir ante cualquier organismo por elemental que sea debe quedar muy claro que la obediencia no es acto arbitrario, ni de sumisión, sino que debe entenderse a que los superiores forman parte de un mismo ser-

vicio. Su fundamento legal queda establecido en el Artículo 47 - Fracción XIV de la Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos.

D1.- DEBER DE LEALTAD:

Como consecuencia de la Protesta Legal, debe quedar establecido el deber de lealtad que se guardará a la Constitución y por ende a la Nación.

El Deber de Lealtad también es llamado de fidelidad, entendido por el secreto profesional y ético que deben de guardar los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de la función pública.

Dicho principio radica principalmente en el secreto y discreción de determinados asuntos que pudieran poner en peligro el interés público o a la misma Nación, sobre todo en asuntos diplomáticos, militares, etc., y en base a ello por Decreto Presidencial del 6 de Febrero de 1971 se creó la Condecoración denominada la Medalla a la Lealtad.

El deber de lealtad también es llamado de fidelidad, entendido por el secreto profesional y ético que deben de guardar los funcionarios y empleados públicos en el desempeño de la función pública.

Dicho principio radica principalmente en el secreto y discreción de determinados asuntos que pudieran poner en peligro el interés público o a la misma Nación, sobre todo en asuntos diplomáticos, militares, etc. y en base a ello por Decreto Presidencial del 6 de Febrero de 1971 se creó la Condecoración denominada la Medalla a la Lealtad.



El deber de lealtad no sólo es para el funcionario, sino para cualquier mexicano por el sólo hecho de haber nacido en suelo mexicano, que es una exaltación de orgullo y nobleza hacia la Nación.

#### E1.- DEBER DE SEGURIDAD.

La esencia del deber de seguridad tiene como principal objetivo, evitar que en la ejecución de los actos se ponga en peligro la vida o pertenencia de cualquier empleado.

El Artículo 44, en su Fracción V establece como obligación burocrática: "Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros".

Dentro de la Administración Pública se encuentran también actividades que son consideradas "PELIGROSAS", como pudiera ser el manejo de armas, explosivos peligrosos, sustancias químicas, manejo de vehículos con alto grado de peligro, que por su misma naturaleza representan un peligro en su manejo.

Veo el sentir de la Ley como una manifestación protectora hacia los empleados, sobre las órdenes de un superior que pudieran ser arbitrarias, o fuera de toda propiedad y consecuentemente poner en peligro su integridad física.

Con ello se busca lograr un freno y se responsabiliza al ejecutor determinada acción.

#### F1.- DEBER DE DISCRECIÓN.

Como deber fundamental de todo empleado o funcionario público, -

radica su discreción de los asuntos que conocen, principalmente - en aquella que pudieran poner en peligro a la Nación, por cual - quiera que fuera el asunto en cuestión.

La misma Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 44, Fracción IV nos dice: "Guardar reserva a los asuntos - que lleguen a su conocimiento con motivo del trabajo", el deber - de discreción es considerado como el secreto profesional o ético que guarden los empleados al Servicio del Estado.

Los diferentes autores de Derecho Administrativo no han llegado a ser uniformes en cuanto a su denominación, ya que algunos lo - llaman labor de fidelidad, ya sea cual fuere su denominación, lo importante de este deber es su esencia; que con cualquier nombre se le denomine es la misma.

Ahora bien, es Deber de Fidelidad, su alcance y contenido no que da meramente en la Rama Administrativa, ya que al faltar a ella - trae consigo consecuencias de tipo Penal, que son reguladas en - el título noveno del Código Penal en el Capítulo de Revelación - de Secretos en sus Artículos 210 y 211 que dicen:

Artículo 210. - Se aplicará multa de cinco a cincuenta pesos o prisión de dos meses a un año, al que sin justa causa, con per - juicio de alguien y sin consentimiento del que pueda resultar - perjudicado, revele algún secreto o comunicación reservada que co - noce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.

Artículo 211. - La sanción será de uno a cinco años, multa de cin - cuenta a quinientos pesos y suspensión de profesión, en su caso, de dos meses a un año, cuando la revelación punible sea hecha por persona que preste servicios profesionales o técnicos, o por fun

cionario o empleado público; o cuando el secreto revelado o publicado sea de carácter industrial.

G).- DEBER DE RESIDENCIA.

Por obvio que parezca, es una obligación del funcionario o empleado público residir o vivir donde se presten sus servicios, en el tiempo que dure en su encargo.

La Ley de los trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 15, fracción VI establece:

"El nombramiento debe contener el lugar en que se prestará sus servicios".

Al respecto pueden distinguirse dos acepciones;

- 1.- Los puestos que necesitan movilización.
- 2.- Casos de emergencia o calamidades públicas.

La movilización del personal puede dividirse:

- 1.- En voluntaria: cuando sea requerido, o las oficinas fueren cambiadas y se acepte de manera voluntaria.
- 2.- Por Sanción: que fuere cambiado como castigo, al respecto la misma Ley ha establecido en su Artículo 16: "Cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra, la dependencia en que preste sus servicios, tendrá la obligación de

sufragar los gastos del viaje, excepto si el traslado se debe a sanción que el fuere impuesta o a solicitud suya".

En el primer caso, si el traslado es por un período mayor de seis meses, el trabajador tendrá también derecho a que se le cubran - previamente los gastos que originen el transporte del menaje de casa, indispensable para la instalación de su cónyuge y familiares que estén bajo su dependencia económica.

#### H. - CARGO O DEBER DE DILIGENCIA. -

He buscado dejar al último el Deber de Diligencia por su importancia que tiene y la delicadeza para su estudio.

Voy a dividir la esencia del Deber de Diligencia;

- 1.- Cumplir con los horarios.
  - 2.- La asistencia.
  - 3.- Exclusividad
  - 4.- Desinterés.
  - 5.- Acumulación de Cargos.
- 1.- Es una obligación para el personal en general, de la Administración Pública, cumplir y respetar sus horarios, con el fin de buscar una mejor realización de sus funciones.
  - 2.- Como debe respetarse un horario, es también una obligación su -

asistencia regular, la Ley nos habla de los casos de cese, que se dará cuando faltare por más de tres días sin causa justificada.

- 3.- La exclusividad, que ya la habíamos tratado con anterioridad, pero su esencia se traduce, a que cualquier empleado o funcionario público, no podrá trabajar en otras actividades públicas o privadas salvo las expresamente autorizadas o fuera de sus horas de servicio.
- 4.- El desinterés, como su nombre nos lo dice: el funcionario público no debe, ni deberá tener interés material o moral en los asuntos, actos, etc., que se traten, el desinterés también comprende las recomendaciones, compadrazgos, etc.
- 5.- La acumulación de cargos, dentro de la gran esfera de la administración pública es uno de los grandes cánceres que no ha sido posible eliminarlo, ya que es incompatible que una misma persona ejerza varios cargos, no sólo en el sector público, sino que también lo hacen en el sector privado y es más fácil detectar.

Nuestra misma Constitución Política en su artículo 125 consagra: "ningún individuo podrá desempeñar a la vez dos cargos de elección popular ni uno de la Federación y otro de un Estado, que sean también de elección; pero el nombrado puede elegir entre ambos el que quiera desempeñar.

- La Reforma Administrativa deberá ir depurando día con día todo este tipo de anomalías, que lo único que han creado son vicios y gente que no se encarga bien de sus específicas funciones dentro de la Administración Pública Mexicana.

## 2.- REFORMA ADMINISTRATIVA.

### *1.- Definición y objetivos:*

*No es la Reforma Administrativa un mejor ejercicio técnico, una mera remodelación de organizaciones, procedimientos, instituciones; es la voluntad de servir mejor, es la voluntad del Gobierno Federal de prestar mejor los servicios públicos a los que está obligado; de desempeñar mejor sus funciones de rectoría de desarrollo económico y social del país, de acuerdo con los propósitos de nuestro modelo nacional.*

*La Reforma Administrativa está lejos de ser un mejor ejercicio técnico, una actitud simplemente democrática que se bate en procedimientos de técnicas sofisticadas, sino que es un ejercicio profundamente humanista que, por decirlo en pocas palabras, tiene de darle una mejor capacidad de servicio frente a la comunidad.*

*La Reforma Administrativa comprende también, plasmado en la Ley, el concepto de coordinación sectorial. Es ya muy vasto el aparato administrativo mexicano, como vasto y completo es ahora nuestro país; por esto necesitamos modernizar y agilizar nuestra organización para poder servir mejor a la Nación.*

*Se trata de una reforma profunda, radical, como son profundas la Reforma Política y la Reforma Económica, en la vertiente de la alianza para la producción. Como todo proceso de reforma profunda y seria, la Reforma Administrativa ha tenido dificultades, pero el concepto es válido, aunque todavía no completamente vigente.*

*Creemos en esa validez y orientaremos nuestros esfuerzos para -*

*darle vigencia al proceso de la Reforma Administrativa.*

*Creemos en esa validez y orientaremos nuestros esfuerzos para - darle vigencia al proceso de la Reforma Administrativa.*

*La acción pública, especialmente importante en un país de econo-  
mía mixta como el nuestro, se expresa en los procesos administra-  
tivos. De aquí que el mejoramiento de ésto implique el perfeccio-  
namiento de las tareas que al Estado corresponden. La Reforma de  
la Administración no se está efectuando como ejercicio de especia-  
litas, sino como decisión política, fundada técnicamente para me-  
jorar el rendimiento de las atribuciones del Estado.*

*La modernización del aparato administrativo fué una preocupación  
expresa de los constituyentes de 1917, por lo que los esfuerzos  
que actualmente se realizan en esa dirección son un producto le-  
gítimo y actualizado de la Revolución de 1910. En este sentido,  
la Reforma Administrativa es una actividad que se inscribe en -  
las mejores tradiciones de transformación que han caracterizado  
a los Gobiernos emanados de la Revolución Mexicana.*

*La Reforma Administrativa no es un mero ejercicio técnico, es un  
ejercicio que por afectar la capacidad de intervención del Esta-  
do en la sociedad, es fundamentalmente un programa de trascen-  
dencia política. Es un planteamiento radical y ambicioso, porque se  
trata nada menos de corregir inercias y obsolescencias de anti-  
güedad considerable. Se trata de cambiar actitudes en los trabaja-  
dores y en los funcionarios al servicio del Estado, se trata de  
innovar técnicas no muchas veces fáciles de comprender, de enten-  
der y de aplicar, y ha sido un proceso difícil, que desde luego  
no puede dar sus frutos de inmediato y en el corto plazo.*

*Modificar una vasta organización sobre la marcha es tarea ardua y prolongada. Por lo difícil de la Empresa, existe la tentación de limitarse a los cambios superficiales, cuando su modificación debe ser radical pero la cabal aceptación de su responsabilidad - llevó al Ejecutivo a emprender una auténtica reforma de la administración pública que nos permite ahora contar con una estructura y sistemas en procesos de cambio, tal y como lo requieren los programas de la Revolución en las nuevas circunstancias y dimensiones.*

*La Reforma Administrativa, en marcha desde 1976, partió de una adecuación del marco jurídico para dar orden a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, y dejó plasmados en los cuerpos legales las orientaciones de la planeación en el país.*

*En la Ley Orgánica de la Administración Pública se promovió una organización sectorial compuesta por tres niveles: el global, el coordinador sectorial - en torno al cual se agruparon las Empresas y Organismos del Estado con funciones afines -, y las propias entidades. Todo ello, a fin de precisar responsabilidades, conducir de manera ordenada las acciones de las entidades públicas y ubicar metas y propósitos en una nueva estrategia de desarrollo. Se promovieron distintas comisiones y gabinetes especializados - para incrementar la coordinación interinstitucional y se crearon unidades programadas y estratégicas intersectoriales.*

*En esta ordenación del aparato gubernamental, cada parte del conjunto auxilia en la toma de decisiones al titular del Ejecutivo Federal, quien funge como vértice superior donde se reúnen las facultades jurídico-políticas fundamentales del sistema de Go -*



bierno, de acuerdo a nuestro régimen institucional y de derecho.

Darle transparencia a los procesos presupuestales y contables del sector público federal, fortaleciendo, al mismo tiempo, el principio de la coordinación sectorial de la dependencia del Ejecutivo, es tarea fundamental de la Reforma Administrativa.

La Reforma Administrativa es en México un requisito para que las numerosas e importantes tareas que nuestra Constitución señala - al Gobierno Federal puedan realizarse con la eficiencia que demandan, tanto el desarrollo mismo del país, como la voz de la comunidad.

La Secretaría de Programación y Presupuesto representa precisamente la intención de este Gobierno, de ordenar la actividad pública a través de planes de programas. El proceso de racionalidad que está implícito en las actividades de planeación - así - está ocurriendo en México -, es al mismo tiempo la posibilidad y la causa de que nuestra Reforma Administrativa arraigue firmemente en todos los niveles del Gobierno.

Con los avances logrados en planeación, programación, presupuesto y contabilidad pública, debemos lanzarnos a una época intensiva, con el fin de precisar la función de evaluación en términos modernos. Se trata también, de que abandonemos sistemas obsoletos de vigencia y control casuísticos y de detalle, para que pongamos énfasis en los programas estratégicos y en los proyectos destacados, y que en los programas múltiples, enormes, que existen en toda la Administración Pública, sigamos los modernos procedimientos de auditoría por muestreo. Es necesario también

que diseñemos un sistema de vigilancia y evaluación que evite centralizar todo en una sola dependencia del Ejecutivo, sino que a cada una de las demás, sobre todo a las dependencias coordinadoras del sector, también las hagamos corresponsables de la aplicación de este sistema.

Finalmente el 8 de Agosto de 1986 el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, publicó en el Diario Oficial las nuevas medidas que se tomarán en la Administración Pública, en lo que se denominará "SIMPLIFICACION ADMINISTRATIVA".

"Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.

Al mdger un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos-Presidencia de la República.

MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con fundamento en los Artículos 9, 11, 15 y 32 Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### CONSIDERANDO.

Que el Ejecutivo Federal ha decidido facilitar la relación de la ciudadanía con la Administración Pública, mediante la simplificación de trámites y procedimientos como una medida impostergable para reactivar, fomentar e impulsar la actividad económica y social del país, democratizar la vida nacional, alcanzar grados razonables de productividad y eficiencia en la gestión pública y atenuar uno de los factores que pro-

*propician conductas inconvenientes al interés público.*

*Que la simplificación administrativa, además de estar estrechamente vinculada con la Renovación Moral de la Sociedad, es también un estímulo importante para descentralizar la vida nacional, para radicar la solución de los problemas en el lugar donde se originan, a fin de propiciar agilidad y economía en la actividad administrativa.*

*Que la Administración Pública Federal tiene que evolucionar a una gestión más responsable y democrática, y que en ello hay la responsabilidad política de hacer que el Estado posea la capacidad efectiva de conducir y promover un desarrollo independiente, justo, sostenido y eficiente.*

*Que un gran número de las medidas de simplificación administrativa demandadas por la ciudadanía son factibles de ser ejecutadas de inmediato, mediante actos administrativos que caen en la esfera de competencia de los titulares de las dependencias y entidades, y cuando haya necesidad de promover reformas legales, éstos deberán elaborar las iniciativas correspondientes.*

*Que el Ejecutivo Federal ha adoptado como política de Gobierno la participación de la ciudadanía en las más importantes decisiones nacionales, por lo que es indispensable su concurrencia en el esfuerzo de simplificación administrativa.*

*Que la tarea de simplificación demanda, de manera especial, la colaboración activa de los servidores públicos involucrados, toda vez que dicha tarea, además de respetar sus derechos, redundará en la elevación de su propia eficiencia y el mejoramiento de sus condiciones generales de trabajo.*

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del suscrito.

Que para impulsar la Renovación Moral en el Sector público federal entre otras importantes medidas, el Gobierno de la República, por Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación que, además habrá de contribuir a mejorar y elevar la eficiencia de sus dependencias y entidades.

He tenido a bien dictar el siguiente:

#### ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, dentro de sus respectivas áreas de competencia y con la misma importancia de sus actividades sustantivas prioritarias, deberán identificar, jerarquizar, preparar y realizar las acciones concretas y específicas tendientes a la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas.

Así mismo, se deberán incluir aquellas acciones necesarias para la simplificación de las relaciones entre las diversas dependencias y entidades a que dan lugar la asignación, ejercicio y control del presupuesto, así como las acciones que permitan simplificar sus estructuras y funcionamiento administrativos internos para eliminar instancias y niveles innecesarios.

ARTICULO SEGUNDO.- Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal establecerán los procedimientos y mecanismos adecuados,

*incluyendo la realización de foros de consulta, a fin de que sus unidades administrativas capten, articulen y resuelvan las demandas de las personas físicas y morales vinculadas con sus respectivas funciones, para traducirlas en acciones concretas de simplificación administrativa.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación podrá también, recibir y canalizar las sugerencias, orientaciones y recomendaciones de los ciudadanos.*

*ARTÍCULO TERCERO.- Las acciones que las dependencias y entidades instrumenten para la simplificación de la Administración Pública Federal deberán cumplirse dentro de los plazos que se establezcan y los que se concierten con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación a fin de dar pronta oportuna y debida satisfacción a las demandas de las organizaciones y la ciudadanía en general, a la simplificación de las relaciones de las dependencias entre sí y en sus respectivos ambientes internos.*

*ARTÍCULO CUARTO.- Las dependencias y entidades deberán simplificar prioritariamente aquellos trámites y procedimientos que no requieran reformas a leyes o reglamentos, en tanto basten para ello disposiciones administrativas o resoluciones de los titulares respectivos.*

*En el proceso de simplificación a que se refiere el párrafo anterior, deberán considerarse las siguientes acciones prácticas, que se señalan de manera enunciativa, sin perjuicio de incorporar otras que tomen en cuenta la naturaleza y particularidades de las respectivas dependencias o entidades.*

*a).- Ampliar los plazos para el cumplimiento de las obligaciones periódicas a cargo de los ciudadanos.*

b).- Revisar los plazos de vigencia de documentos o actos jurídicos sujetos a renovación periódica, cuya omisión produzca la caducidad, procurando conferirles vigencia más amplia y cuando ello sea posible otorgarles el carácter de permanentes.

c).- Facilitar al público los medios de acreditación o identificación permanente cuando en forma recurrente, tengan que tramitar asuntos ante una misma dependencia o entidad.

d).- Sustituir por el uso de tarjetas o documentos permanentes la tramitación, expedición y notificación de boletos, formularios y procedimientos de cobro, para el pago de obligaciones periódicas de cuota fija.

e).- Pugnar por el establecimiento de cuotas fijas para pagos periódicos, de manera que los ajustes para la liquidación exacta se hagan en forma anual, procurando la eliminación de molestias a los ciudadanos por constantes lecturas, visitas, distribución y pérdida de boletas sobre cobro de derechos por servicios públicos.

f).- Utilizar a las sociedades nacionales de crédito e instituciones nacionales de crédito para efectos de pagos y cobros, empleando sus servicios para la aplicación de tarifas con reglas claras que no admitan variación de criterios oficiales.

g).- Establecer sistemas de coordinación entre las dependencias y, en su caso, entidades de la Administración Pública Federal, para que cuando se trate del despacho de asuntos que por disposición de la ley deban tramitarse ante varias dependencias o entidades, se establezcan métodos que permitan uniformar, reducir y simplificar los trámites y los informes a que están obligados los interesados.

Cuando dichos trámites o informes deban satisfacerse en varias unidades administrativas de una misma dependencia, ésta adoptará las medidas para reducir y simplificar los trámites, los informes y las instancias, y en los casos en que ello sea posible, establecer un sólo canal para el desahogo de procedimientos.

h).- Revisar la práctica de exigir que se acredite previamente el desahogo de un trámite estar al corriente de las obligaciones y requisitos con otra u otras dependencias, cuando sean éstas las obligadas a vigilar y llevar el registro de cumplimiento o incumplimiento de obligaciones de los ciudadanos, para eliminar requisitos no exigidos por la Ley.

i).- Introducir criterios de tasas porcentuales o cualquier otro que dinamice los topes o rangos que se establezcan en la delegación de facultades y clasificación de operaciones, y que eviten la inoperatividad por la obsolescencia de los mismos.

j).- Eliminar, en la secuela de los procedimientos administrativos, la solicitud de documentación y acreditación que ya fueron requeridas en pasos o instancias previos.

k).- Fijar, en los asuntos que lo permitan plazos límites para su resolución, estableciéndose que se operará la resolución tácita en sentido favorable a los interesados, en los casos de que no se dé solución expresa al planteamiento de que se trate, dentro de dicho plazo.

l).- Ampliar y complementar la delegación de facultades en órganos regionales para la resolución eficiente de los asuntos en las propias localidades, fomentando la descentralización y desconcentración de la Administración Pública Federal.

m).- Introducir criterios flexibles de diferenciación en la atención -

de los asuntos, que consideren: tamaño, monto en dinero, complejidad, - continuidad y ocasionalidad y mayor o menor vinculación con las prioridades nacionales de los mismos; y

n).- Eliminar autorizaciones redundantes, solicitudes excesivas de información de detalle en materia presupuestal y exigencia de trámites - que entorpecen la actividad, mediante la expedición de reglas claras y sencillas que resulten exigibles, permitan la corresponsabilidad en el gasto público y eliminen el excesivo papeleo.

ARTICULO QUINTO.- Las dependencias cuando las soluciones así lo requieran deberán preparar de manera oportuna, y en los términos legales respectivos, las iniciativas de reformas y adiciones a la legislación vigente y proponerlas al Ejecutivo Federal. Cuando se trate de disposiciones jurídicas que no revistan formalmente el carácter de Leyes, el Titular del Ejecutivo en su caso, expedirá los reglamentos, acuerdos o decretos que le propongan las propias dependencias.

ARTICULO SEXTO.- El Ejecutivo Federal a fin de mantener una Administración Pública Federal simplificada, aprobará sólo aquellas modificaciones a las estructuras administrativas orgánicas básicas que no impliquen adiciones y complicaciones innecesarias de los procesos y niveles administrativos existentes.

ARTICULO SEPTIMO.- El Titular del Ejecutivo Federal se apoyará en la - Secretaría de la Contraloría General de la Federación para la coordinación, seguimiento y control del proceso y simplificación administrativa a que se refiere el presente acuerdo, debiéndole informar periódicamente de los resultados obtenidos.

Es la identificación, atención e instrumentación de las medidas de simplificación administrativa que comprendan a más de una dependencia y -



entidad, será responsabilidad de aquella que mayor preponderancia y vinculación que con los trámites y procesos respectivos establece los sistemas de coordinación que permitan simplificarlos. Cuando no sea evidente tal prevalencia, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación determinará cual será la responsable.

### 1.- NUEVAS DISPOSICIONES JURÍDICAS SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA Y SERVIDOR PÚBLICO.-

La Nueva Ley que entra en vigor el primer día del año de 1983, abrogando con ello a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del 4 de enero de 1980.

Por lo que haremos un estudio y análisis sobre las nuevas disposiciones legales.

Primeramente la Ley en su artículo 1o. nos explica a quién reglamenta y serán:

- 1.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.
- 2.- Las obligaciones en el servicio público.
- 3.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.
- 4.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.
- 5.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la improcedencia del procesamiento penal de los servidores públicos, que gozan de fuero, y

6).- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Ahora bien, serán autoridades competentes para la aplicación de la presente Ley.

1).- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.

2).- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

3).- Las Dependencias del Ejecutivo Federal.

4).- El Departamento del Distrito Federal.

5).- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.

6).- El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

7).- El Tribunal Fiscal de la Federación.

8).- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la Legislación respectiva.

9).- Los demás órganos jurisdiccionales que determinan la Ley.

El juicio político ha sido considerado uno de los frenos para los funcionarios públicos que han llegado a abusar de los fondos públicos.

Su estudio es por demás delicado y complejo. Antes de entrar a fondo - su estudio, es muy importante definir: ¿Qué es un juicio político?, y se dice: "Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servidores públicos, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de un buen despacho".

Ya dictada la resolución del Juicio Político, en caso de ser condenatoria, podrá ser de dos tipos:

- 1.- Destitución de su empleo, y
- 2.- Inhabilitación para el ejercicio de empleos al servicio público, de uno hasta 20 años.

Ahora, veremos en que consiste el Juicio Político. El antes mencionado sólo podrá efectuarse durante el transcurso en funciones del servidor público y hasta un año después de haber concluido su encargo. Será la Cámara de Diputados la encargada de instruir el Juicio Político quién fungirá como órgano de acusación y la de Senadores como Jurado de Sentencia.

La Comisión Instructora se formará por cuatro miembros de la Cámara de Diputados y la de Enjuiciamiento, en la de Senadores.

Cualquier ciudadano bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos fehacientes probatorios, podrá formular por escrito, denuncia ante la Cámara de Diputados por las conductas a que se refiere el Art. 70. de la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos; y por lo que toca a los Gobernadores de los Estados, Diputados de Legislaturas Locales y Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la que determina el párrafo segundo el art. 50. de la Ley antes mencionada. Presentada la denuncia y ratificada dentro de tres días naturales, se turnará de inmediato con la documentación que le acompañe a las Comisiones de Gobernación, puntos constitucionales y de Justicia, para que determinen si la conducta atribuida corresponde a los enumerados por aquellos preceptos y si el inculcado está comprendido entre los servidores públicos, así como la denuncia es procedente y por lo tanto amerita la incoación del procedimiento.

Una vez acreditados estos elementos, la denuncia se turnará a la Sección Instructora de la Cámara.

La Sección Instructora de la Cámara de Diputados, tendrá un periodo de treinta días naturales para el ofrecimiento de pruebas por ambas partes. Terminada la instrucción se pondrá a la vista el expediente en un plazo de tres días para que ambas partes puedan formular sus alegatos, que deberán ser presentados en seis días después, al término antes mencionado.

Pasado el plazo de presentación de los alegatos, la Sección Instructora formulará sus conclusiones en vista de las constancias del procedimiento.

Ahora bien, de las conclusiones dadas por la Sección Instructora se desprenden dos supuestos:

- 1).- La improcedencia de la denuncia presentada; o bien
- 2).- La presunción de la responsabilidad del funcionario, pudiendo proponer:
  - a).- Que está legalmente comprobada la conducta o el hecho, materia de la denuncia.
  - b).- Que existe probable responsabilidad del acusado.
  - c).- Que deba imponersele la sanción en base a lo dispuesto con el artículo 80. de la Ley y que anteriormente lo comentamos.
  - d).- Que en caso de ser aprobadas las conclusiones, se envíe la declaración correspondiente a la Cámara de Senadores, en concepto de acusación, para los efectos legales respectivos.

Ya resueltas las conclusiones se enviarán a las Secretarías de la Cámara para que den cuenta al Presidente de la República, quién convocará a la Cámara para resolver la imputación.

Ya reunida la Cámara de Diputados, se erigirá como órgano de acusación, previa declaración del presente. Se procederá a dar lectura a las conclusiones de la Sección Instructora, para posteriormente dar la palabra al denunciante y después al servidor público.

Oídos, se retirarán ambas partes para que se someta a votación, las conclusiones expuestas.

- 1.- La Cámara puede resolver que no proceda la acusación al servidor público y que continuará en el ejercicio de su cargo; y
- 2.- En caso de considerarlo culpable, se le podrá a disposición de la Cámara de Senadores.

La Cámara de Senadores tendrá la calidad de Sección de Enjuiciamiento - a su vez se nombrarán tres diputados para que sostengan sus conclusiones.

Se darán cinco días naturales para la presentación de sus alegatos. Para posteriormente dar sus conclusiones, se procederá a reunir a toda la Cámara que actuará como Jurado de Sentencia.

Ya elegida la Cámara se procederá:

- 1.- A dar lectura a las conclusiones de la Sección de Enjuiciamiento.
- 2.- Se concede la palabra a la Comisión de Diputados y al funcionario público.

3.- Para finalmente dar la declaratoria que corresponda.

Ahora bien, cuando se presente denuncia o querrela por particulares o requerimientos del Ministerio Público, cumplidos los requisitos procesales respectivos para el ejercicio de la acción penal a fin de que pueda procederse penalmente en contra de algunos de los servidores públicos a que se refiere el primer párrafo del Artículo III Constitucional, se actuará en lo pertinente, de acuerdo al procedimiento del Juicio Político.

En este caso, la Sección Instructora practicará todas las diligencias conducentes a establecer la existencia del delito y probable responsabilidad del imputado, así como la subsistencia del freno constitucional, cuya remoción se solicita. Concluida esta averiguación, la Sección dictaminará si hay lugar a proceder penalmente en contra del inculcado.

Si a juicio de la Sección la imputación fuese notoriamente improcedente, lo hará saber de inmediato a la Cámara para que ésta resuelva si se continúa o deshecha, sin perjuicio de reanudar el procedimiento, si posteriormente aparecen motivos que lo justifiquen.

Es importante volver a mencionar que las declaraciones y resoluciones definitivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, no son impugnables.

En caso de que la declaratoria de las Cámaras se refiera a Gobernadores, Diputados Locales y Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, se hará la notificación a la Legislatura Local respectiva.

Hemos visto y analizado el Juicio Político, ahora definamos la Responsabilidad Administrativa.

*Pero, realmente ¿Qué es una falta administrativa?*

*A manera sencilla y concreta la podemos definir: "Toda aquella persona que maneje o aplique recursos económicos federales y fueren mal encausados".*

*Para ello, el funcionario público al tomar su cargo, tendrá la obligación de "salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión".*

*La Ley de Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en su Art. 47 nos enmarca veintidos obligaciones del funcionario, que las he dividido en tres grandes rubros:*

- 1.- Sus abstinencias.*
- 2.- Sus observancias.*
- 3.- Sus deberes y obligaciones.*

*1.- Sus abstinencias, como su nombre lo indica, es lo que no debe hacer el funcionario público, y son:*

- Abstenerse de ejercer en su empleo, después de haber concluido su periodo.*
- Abstenerse de disponer o autorizar prestaciones a los empleados a su cargo, como permisos excesivos de tiempo o con goce de sueldo.*
- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley prohíba.*
- Abstenerse de contratar personal inhabilitado.*

- Abstenerse de intervenir en asuntos en que tenga intereses personales o familiares.
- Abstenerse de recibir dinero o favorecerse en compras durante su encargo.
- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

## 2.- Su observancia:

- Utilizar satisfactoriamente los recursos que le fueren asignados.
- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.
- Observar el respeto de sus subordinados.
- Presentar con oportunidad su declaración de sus bienes patrimoniales.
- Informar inmediatamente cualquier acto u omisiones del personal a su cargo a sus superiores.

## 3.- Sus deberes y obligaciones.

- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría.
- Desempeñar su cargo sin pretender obtener beneficios adicionales.
- Informar a sus superiores sobre los trámites o resolución de asuntos.



- Informar por escrito alguna duda sobre órdenes recibidas.
- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, conserve bajo su cuidado o a la cuál tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebida de aquellas.
- Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio, o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión; y
- Formular y ejecutar legalmente, en su caso, los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las Leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.

Las sanciones a que se harán acreedores los servidores públicos por las faltas anteriormente enunciadas podrán ser:

- 1.- El apercibimiento privado o público.
- 2.- La amonestación privada o pública
- 3.- Suspensión.
- 4.- Destitución del puesto.
- 5.- Sanción económica.
- 6.- Inhabilitación temporal para el desempeño de su cargo, empleo o comisión en el servicio público.

¶121 y 31 La sanción será de tres días a tres meses y será aplicada por

su superior jerárquico.

4).- En este caso también será aplicado por su superior jerárquico.

5).- La sanción económica podrá ser de dos tipos:

a).- Si no excede el monto al equivalente a cien veces el salario mínimo, será aplicada por su superior jerárquico.

b).- Si no excede, se aplicarán dos tantos del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

c).- Este sólo será por resolución jurisdiccional, que dictará el órgano que corresponda, según las leyes aplicables.

Ahora bien, que factores y elementos se toman en cuenta para la aplicación de una sanción administrativa, y son:

- La gravedad de la responsabilidad.
- Las circunstancias socioeconómicas del funcionario público.
- Su jerarquía
- Antigüedad
- La reincidencia; y
- El monto de los beneficios y daños en perjuicios.

La aplicación de la sanción administrativa nace, cuando el servidor público, deberá denunciar por escrito a la Contraloría Interna los hechos, que a su juicio, sean causa de responsabilidad administrativa, sujetos a su dirección.

La Contraloría Interna de cada Dependencia determinará si existe o no responsabilidad y aplicará, por acuerdo del superior jerárquico, la sanción correspondiente.

Cuando se trate de infracción grave, se turnará a la Secretaría de la Contraloría, quién hará las investigaciones, y será ella misma quién aplique las sanciones correspondientes.

Y finalmente, la Ley nos habla del Registro Patrimonial de los servidores públicos, con lo cuál se busca que el Estado conozca y observe los bienes patrimoniales del funcionario público desde que tome su cargo, hasta que termine; con la salvedad que ésta declaración deberá ser anual y cuando observare alguna irregularidad, en una notoria riqueza inexplicable, la Secretaría de la Contraloría hará las inspecciones y auditorías correspondientes; en caso de comprobarse, se hará acreedor a las sanciones penales correspondientes.

Como vemos, la nueva Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos es sin lugar a dudas, un ordenamiento estricto hacia los funcionarios públicos, con lo cuál busca el Estado evitar abusos o lucros en el ejercicio de sus funciones.

La organización pública en sus transformaciones últimas, nos ha diferenciado a los servidores públicos con los medianos, y a su vez demostrará gráficamente sus sueldos y cuerpos auxiliares con que pueden contar para la realización de sus fines.

Primeramente definiremos que se considera Servidores Públicos Superiores: "A aquellas personas físicas que ocupan cargos y/o puestos de alto nivel jerárquico, dentro de la estructura de organización de las dependencias, entidades y la Banca nacionalizada.

*Y son servidores públicos de mandos medios "las personas físicas que ocupen cargos y/o puestos del nivel jerárquico comprendido entre Jefe de Departamento y Director de Área o equivalente a éstos, dentro de la estructura de organización de las dependencias.*

*Ahora bien, gráficamente veremos sus diferencias:*

TRANSPORTE AUTORIZADO

PARA SERVIDORES PUBLICOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

DEPENDENCIA O ENTIDAD

SECRETARIA DE ESTADO

NIVEL DE TABULADOR	CODIGO		CARGO Y/O PUESTO	TRANSPORTE DE SERVICIO PERSONAL	
	CATEG.	PUESTO		No. UNIDAD	No. DE UNIDAD
7	A0101	CF51001	SECRETARIO DE ESTADO	2	2
6	A0105	CF51005	SUBSECRETARIO DE ESTADO	1	1
6	A0201	CF51015	TESORERO GENERAL DE LA FEDERACION	1	1
6	A0219	CF51019	PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACION	1	1
5	A0111	CF51001	OFICIAL MAJOR DE LA SECRETARIA DE ESTADO	1	1
4	A0540*	CF52029	COORDINADOR DE ASESORES DE SECRETARIO DE ESTADO	-	1
4	A0218	CF51008	COORDINADOR GENERAL DE SECRETARIA DE ESTADO	-	1
3	A0542	CF52041	COORDINADOR DE ASESORES DE OFICIAL MAJOR DE SRGA. DE ESTADO	-	1
3	A0541	CF52040	COORDINADOR DE ASESORES DE SUBSECRETARIO DE ESTADO	-	1
3	A0543	CF52053	COORDINADOR DE ASESORES DE COORD. GEN. DE SRGA. DE ESTADO	-	1
3	A0501	CF52001	SECRETARIO PARTICULAR DE SECRETARIO DE ESTADO	-	1
3	A0225	CF01001	DIRECTOR GENERAL	-	1
2	A0530*	CF52031	ASESOR DE SECRETARIO DE ESTADO	-	1
1	A0505	CF52013	SECRETARIO PART. DE OFICIAL MAJOR DE SECRETARIA DE ESTADO	-	1
1	A0503	CF52006	SECRETARIO PART. DE SUBSECRETARIO DE ESTADO	-	1
1	A0507*	CF52047	SECRETARIO PART. DE TESORERO GENERAL DE LA FEDERACION	-	1
1	A0557	CF52039	SECRETARIO PART. DEL PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACION	-	1
1	A0536*	CF52033	ASESOR DE OFICIAL MAJOR DE SECRETARIA DE ESTADO	-	1
1	A0532*	CF52032	ASESOR DE SUBSECRETARIO DE ESTADO	-	1
1	A0534*	CF52048	ASESOR DE TESORERO GENERAL DE LA FEDERACION	-	1
1	A0513*	CF52038	ASESOR DE PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACION	-	1

GASTOS DE OFICINA

DEPENDENCIA O ENTIDAD:

SECRETARIA DE ESTADO

FECHA DE EMISION

FECHA DE VIGENCIA

NIVEL DEL TALENTO HUMANO	CODIGO		CARGO Y/O PUESTO	
	CATEG.	PUESTO		
7	A01001	CF51001	SECRETARIA DE ESTADO	100 %
6	A0105	CF51005	SUBSECRETARIO DE ESTADO	62,50%
6	A0201	CF51015	TESORERO GENERAL DE LA FEDERACION	62,50%
6	A0219	CF51019	PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACION	62,50%
5	A0111	CF51011	OFICIAL MAJOR DE SECRETARIA DE ESTADO	50,00%
4	A0540	CF52029	COORDINADOR DE ASESORES DE SECRETARIO DE ESTADO	37,50%
4	A0218*	CF51008	COORDINADOR GENERAL DE SECRETARIO DE ESTADO	37,50%
3	A0542	CF52041	COORDINADOR DE ASESORES DE OF. MAJOR DE SRCA. DE ESTADO	25,00%
3	A0541	CF52040	COORDINADOR DE ASESORES DE SUBSECRETARIO DE ESTADO	25,00%
3	A0543	CF52053	COORDINADOR DE ASESORES DE COORD. GRAL. DE SECRETARIA DE ESTADO	25,00%
3	A0501	CF52001	SECRETARIO PARTICULAR DE SECRETARIO DE ESTADO	25,00%
3	A0225*	CF01001	DIRECTOR GENERAL	25,00%
2	A0530	CF52031	ASESOR DE SECRETARIO DE ESTADO	17,50%
1	A0505	CF52013	SECRETARIO PART. DE OFICIAL MAJOR DE SECRETARIA DE ESTADO	12,50%
1	A503	CF52006	SECRETARIO PART. DE SUBSECRETARIO DE ESTADO	12,50%
1	A507*	CF52047	SECRETARIO PART. DE PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACION	12,50%
1	A0554	CF52089	SECRETARIO PART. DEL TESORERO GENERAL DE LA FEDERACION	12,50%
1	A0533*	CF52033	ASESOR DE OFICIAL MAJOR DE SECRETARIA DE ESTADO	12,50%
1	A0532	CF52032	ASESOR DE SUBSECRETARIO DE ESTADO	12,50%
1	A0534*	CF52048	ASESOR DE TESORERO GENERAL DE LA FEDERACION	12,50%
1	A0513	CF52000	ASESOR DE PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACION	12,50%
1	A0535	CF52054	ASESOR DE COORDINADOR GENERAL DE SECRETARIA DE ESTADO	12,50%

DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION DE PERSONAL DEL GOBIERNO FEDERAL.

COMPOSICION DE REMUNERACIONES PARA SERVIDORES PUBLICOS SUPERIORES.

NOVEL	SUELDO BASE	3% SCPE SUELDO.	COMPENSACION GRUABLE 1308	SUELDO BRUTO.	SUELDO NETO MENSUAL.	SUELDO NETO MENSUAL	PUESTO
1	0.035%	0.12%	12.13%	16.97%	12.28%	15.53%	ASESOR DE FUNCIONARIO SUPERIOR SPOO, PARTICULAR DE SUBSECRETARIO OFICIAL MAJOR.
2	0.035%	0.12%	17.97%	22.73%	16.90%	19.88%	ASESOR DE SPOO. DE ESTADO.
3	0.035%	0.12%	29.22%	34. %	22.53%	28. %	DIRECTOR GENERAL.
4	0.056%	0.19%	40.77%	48.33%	30.20%	38.00%	COORD. GRAL. DE SECRETARIO DE ESTADO
5	0.056%	0.19%	58.27%	65.83%	38.74%	49.00%	OFICIAL MAJOR.
6	0.056%	0.19%	67.38%	75.00%	43.03%	65.00%	SUBSECRETARIO DE ESTADO.
7	0.056%	0.19%	75.57%	83.33%	46.86%	100.00%	SECRETARIO DE ESTADO.

ESTRUCTURA DE SUELDOS DEL PERSONAL DE MANDOS MEDIOS.

CONCEPTO	SUELDO BRUTO TOTAL MENSUAL AUTORIZADO								
	JEFE DE DEPARTAMENTO			SUBDIRECTOR DE AREA			DIRECTOR DE AREA		
	MINIMO	MEDIO	MAXIMO	MINIMO	MEDIO	MAXIMO	MINIMO	MEDIO	MAXIMO
SUELDO BASE	21.78%	21.78%	21.78%	14.80%	14.80%	14.80%	12.64%	12.64%	12.64%
SOBRESUELDO 35%	0.07%	0.07%	0.07%	0.05%	0.05%	0.05%	0.04%	0.04%	0.04%
COMPENSACION GRAVABLE 1308	51.05%	56.80%	70.94%		66.73%	80.00%	63.28%	72.81%	82.93%
TOTAL:	80.45%	86.20%	100.00%	75.00%	86.71%	100.00%	80.35%	89.88%	100.00%

SUELDOS NETOS, BRUTOS TOTALES Y BONO DE ACTUACION SEMESTRAL.

PUESTO	SUELDO T. MENSUAL NETO			SUELDO BRUTO T. MENSUAL A			BONO DE A.S.P. 1506 *		
	MINIMO	MEDIO	MAXIMO	MINIMO	MEDIO	MAXIMO	MINIMO	MEDIO	MAXIMO
JEFE DE DEPARTAMENTO	47.18%	50.00%	56.52%	41.66%	44.64%	51.78%	47.18%	50.00%	56.52%
SUBDIRECTOR DE AREA	60.89%	69.58%	78.20%	57.14%	66.07%	76.19%	68.56%	69.58%	78.20%
DIRECTOR DE AREA	82.60%	91.30%	100.00%	80.35%	89.80%	100.00%	82.60%	91.30%	100.00%

\*MES Y MEDIO SEMESTRAL SOBRE EL SUELDO TOTAL MENSUAL NETO.



**COMPOSICION SEMESTRAL DE LA COMPENSACION NO GRUABLE Y DEL BONO DE  
ACTUACION POR PUESTO.**

NIVEL	COMPENSACION NO GRUABLE SEMESTRAL	BONO DE ACTUACION SEMESTRAL	TOTAL (PARTIDA 3806)	PUESTOS
1	0.04%	0.09%	0.09%	ASESOR DE FUNCIONARIO SUPERIOR, SECRETARIO PARTICULAR DE SUBSECRETARIO Y OFICIAL MAJOR
2	0.04%	0.09%	11.29%	ASESOR DE SECRETARIO DE ESTADO
3	0.07%	0.09%	16.13%	DIRECTOR GENERAL Y SECRETARIO PARTICULAR DE SECRETARIO DE ESTADO.
4	10.74%	12.33%	22.99%	COORDINADOR GENERAL DE SECRETARIO DE ESTADO.
5	13.12%	15.67%	28.79%	OFICIAL MAJOR
6	28.11%	20.79%	48.91%	SUBSECRETARIO DE ESTADO.
7	68.00%	31.99%	100.00%	SECRETARIO DE ESTADO.

PERSONAL DE SEGURIDAD.



DEPENDENCIA O ENTIDAD: SECRETARÍA DE ESTADO.

NIVEL DE TALENTO	CODIGO		CARGO Y/O PUESTO	PERSONAL DE SEGURIDAD AUTORIZADO
	CATEG	PUESTO		
7	A0101	CF1001	SECRETARJO DE ESTADO.	4

## C O N C L U S I O N E S :

- 1.- Las ideas y pensamientos de los grandes ideólogos franceses e ingleses sobre el Estado, han permanecido en las estructuras de los Estados Modernos.
- 2.- La esencia fundamental de la teoría sobre la división de poderes, ha quedado plasmada en el Estado Jurídico Mexicano, separando al Poder Legislativo del Judicial y del Ejército.
- 3.- Dentro del sistema político mexicano, encontramos una tendencia exagerada a las funciones con las que cuenta el Poder Ejecutivo.

Por lo que considero que es necesario, si no es posible eliminarle funciones y atribuciones, cuando menos no aumentarlas.

- 4.- Después del estudio efectuado defino a la Función Pública: "Como el conjunto de elementos, competencias y atribuciones que faculta al Estado a la realización de sus fines, que se llevarán a cabo por medio de sus funcionarios públicos o servidores públicos".

Y al servidor público como: "Aquella persona física, que ocupa un cargo o puesto dentro de la organización política, que deberá consagrarse al desempeño de sus atribuciones y funciones".

- 5.- El servidor público al asumir su cargo deberá llevar a cabo sus funciones con responsabilidad, eficacia, diligencia y honorabilidad.

Porque ya no es operante la dualidad de intereses públicos con los privados.

- 6.- La Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos será un freno -

para el abuso o el enriquecimiento ilícito de los servidores públicos.

7.- Es muy importante que la nueva Ley se use conforme a Derecho y no con un sentido meramente político.

8.- El Estado de Derecho Mexicano, debe seguir organizando la Reforma Administrativa, para ir día con día depurando los sistemas, estructuras e organizaciones.

Para evitar con ello el rezago administrativo. En el devenir de los años la Administración Pública se ha vuelto un cuello y un obstáculo para el mismo progreso de la Nación, ello fué acrecentándose ante lo complicado de los trámites, un aumento considerable de la corrupción, no es que no existiera, simplemente se fué facilitando, fué entonces cuando desde hace dos décadas se empezó a hablar de Reforma Administrativa y actualmente bajo la denominación de "Simplificación Administrativa", se está buscando como objetivo: "Minimizar los trámites y la documentación requerida, así como el tiempo de estancia de los ciudadanos en las oficinas gubernamentales o en algunas casos hasta evitarlo".

Como planteamiento lo considero válido el esfuerzo, pero aún estos estudios son pobres y limitados, para las exigencias del país tanto por su número de habitantes, como por su compleja vida económica, política y social.

Por lo que me he hecho el planteamiento analítico, en tratar de ver - las principales causas que han hecho de la Administración Pública, - una maraña muy compleja y serían:

11.- Exceso de documentación requerida.

- 2).- Falta de centralización en un trámite.
- 3).- Tiempo y molestias al ciudadano.
- 4).- Falta de fluidez Inter-Secretarial.
- 5).- La corrupción.
- 6).- Evasión de Trámite, buscando procedimientos alternos más simples y menos costosos.
- 7).- Trámite obsoleto.

Todos ellos marcados en forma enunciativa y de ninguna manera limitativa, pero si las tomamos como base, denotamos que la complejidad del problema va más allá de ser solamente interno.

Es de observar que el papel que juega el Servidor Público es prioritario, ya que podemos tener los mejores y más avanzados sistemas y procedimientos administrativos, pero si el factor humano no introduce su parte de cooperación todo ello quedará en buenos proyectos por mejorar la Administración Pública.

Por lo que planteó siete estrategias a seguir para mejorar dichos servicios:

- 1).- Si un trámite se inicia en una Oficina, en ella deben de estar todos y cada uno de los pasos necesarios para concluir dicho trámite, es decir, no tener que trasladarse a diferentes edificios para realizar un sólo trámite.

Si existen dos o más Secretarías u Organismos que deban autorizar el trámite deberán centralizarse en un sólo lugar.

- 2).- Minimizar los trámites y documentación requerida, buscando con ello la fluidez y rapidez administrativa para evitar la evasión y corrupción de los mismos.

- 3).- Modernización de formatos acordes y sencillos, ya que si hablamos de simplificar, es simplificar el llenado de formatos y no son solicitudes engorrosas y complicadas.
- 4).- Selección de Personal; es vital el contratar al personal adecuado, que tenga un alto sentido de trato al público.
- 5).- Ética en el manejo de los medios masivos de comunicación.
- 6).- Para lograr que nuestros Servidores Públicos cumplan con eficiencia y eficacia sus labores, es también deber del Estado capacitar, asesorar e instruir a su personal para que puedan resolver su toma de decisiones más profesionalmente.
- 7).- Hacer más flexibles los horarios de operación de las oficinas gubernamentales.

## BIBLIOGRAFIA.

### OBRAS DE CONSULTA:

- 1.- *BOJLSA, RAFAEL.*- *Derecho Administrativo. Tomo JJ, Edit. Porrúa, México 1970, 1a. Edición.*
- 2.- *BURGOS, IGNACIO.*- *El Estado.*-Edit. Porrúa Hnos., México 1970, 1a. Edición.
- 3.- *CABANELLOC, GUILLERMO.*- *Diccionario de Derecho Usual, Italia 1989 3a. edición.*
- 4.- *DE VEDJA Y METRE, MARJANO.*- *Historia General de las ideas políticas; Carta XLV de sus "Lettres Persones".*
- 5.- *FRAGA, GABINO.* *Derecho Administrativo, Edit. Porrúa Hnos., México 1939, 2a. Edición.*
- 6.- *GETELL, G. RAYMOND.*- *Historia de las ideas políticas.*-Edit. Nacional México 1972, 2a. edición.
- 7.- *LOPEZ PORTILLO JOSEZ.*- *Génesis y teoría general del Estado Moderno. Librería y ediciones Botas, S.A. México 1976, 3a. edición.*
- 8.- *OLIVERA TORO, JORGE.*- *Manual de Derecho Administrativo, Edit. Porrúa, Hnos. México 1972. 3a. edición.*
- 9.- *PEREZ DE LEON, JR. ENRIQUE.*- *Derecho Constitucional y Administrativo. Editora de Periódicos S.C.L. La Prensa, México 1971 1a. edic.*
- 10.- *ROGER GREGORJE.*- *La Fonction Publique.*- *Litterarie de Armand Colin, Paris 1954. 1a. edición.*

- 11.- *SERRA ROJAS, ANDRES.* - *Derecho Administrativo*, Impresora Galve, México 1972, 5a. edición.
- 12.- *TENA RAMÍREZ FELIPE.* - *Derecho Constitucional.* - Edit. Porrúa Hnos. - México 1953. 16a. edición.

### LEGISLACION

- 13.- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*
- 14.- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*
- 15.- *Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.*
- 16.- *Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos.*
- 17.- *Ley General de Bienes Nacionales.*

### OTRAS FUENTES:

- 18.- *Diario de Debates de la Cámara de Diputados.*
- 19.- *Informe de la Suprema Corte de Justicia*
- 20.- *Semanario Judicial de la Federación.*
- 21.- *Tabulador de sueldos emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto para la Administración Pública Federal.*