



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

‘ ‘ A R A G O N ’ ’

383.  
2ej.

**GENESIS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA  
DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

**T E S I S**

Que para obtener el Título de:

**LICENCIADO EN DERECHO**

Presenta:

**TORRES SANCHEZ GUILLERMINA**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

San Juan de Aragón, Méx. 1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INDICE GENERAL

DEDICATORIAS .....	Pág. II
INTRODUCCION .....	IX

## CAPITULO I

## A N T E C E D E N T E S

1. EN LA ANTIGUEDAD .....	2
1.1. EGIPTO .....	2
1.2. MESOPOTAMIA .....	5
1.3. FENICIA .....	7
1.4. GRECIA .....	9
1.5. ROMA .....	17
1.5.1. EN LA REPUBLICA .....	19
1.5.2. EN EL IMPERIO .....	25
2. EN LA EDAD MEDIA .....	31
2.1. APORTACIONES DE LOS ARABES .....	32
2.2. EL FEUDALISMO .....	35
2.3. LAS CRUZADAS .....	37
3. EN LA ILUSTRACION .....	40
3.1. FRANCIA .....	41
3.2. INGLATERRA .....	43
3.3. ESTADOS UNIDOS .....	45
4. EN MEXICO .....	47
4.1. EPOCA PRECORTESIANA .....	48
4.2. LA COLONIA .....	54
4.3. MEXICO INDEPENDIENTE .....	57
4.4. LA REFORMA .....	61
4.5. LA REVOLUCION .....	64
4.6. EPOCA ACTUAL .....	68
(SINOPSIS DEL CAPITULO PRIMERO) .....	71

## CAPITULO II

## LA FUNCION ADMINISTRATIVA COMO ACTIVIDAD DEL ESTADO

1. CONCEPTO DE FUNCION PUBLICA Y SERVIDOR PUBLICO .....	81
2. NOCION FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA .....	84
3. DISTINCION ENTRE FUNCIONARIO Y EMPLEADO PUBLICO .....	87
4. CARACTERISTICAS DE LA FUNCION PUBLICA .....	91
5. ELEMENTOS JURIDICOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA .....	95
6. NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA Y DEL EMPLEO PUBLICO .....	98
7. INGRESO A LAS FUNCIONES PUBLICAS .....	104
8. LA FUNCION ADMINISTRATIVA COMO FUNCION EJECUTIVA .....	112
9. LA FUNCION ADMINISTRATIVA EN LA LEGISLACION MEXICANA .....	117
(SINOPSIS DEL CAPITULO SEGUNDO) .....	122

## CAPITULO III

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA  
FUNCION PUBLICA

1. DEFINICION DE RESPONSABILIDAD .....	128
2. DIVERSAS CLASES DE RESPONSABILIDAD .....	130
3. PARAMETROS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA .....	133
4. LOS DEBERES Y OBLIGACIONES DE LA FUNCION PUBLICA A NIVEL DEL EJECUTIVO FEDERAL .....	136
5. EL FUNCIONARIO FRENTE A LA ADMINISTRACION .....	144
6. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS .....	148
7. LA ADMINISTRACION FRENTE AL PUEBLO EN GENERAL .....	155
8. ES POSIBLE ENGIEN ESA RESPONSABILIDAD A TODOS LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS .....	158
9. EXTINCION DE LA FUNCION PUBLICA Y DEL EMPLEO PUBLICO .....	160
(SINOPSIS DEL CAPITULO TERCERO) .....	164

CONCLUSIONES .....	167
BIBLIOGRAFIA .....	174

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

El motivo que me impulsó a realizar el presente estudio fue dar a conocer la importancia que tuvo y tiene la Función Administrativa del Poder Ejecutivo en las grandes civilizaciones, desde sus orígenes hasta la época actual, ya que las personas mayores no deben condenar el presente ni los jóvenes desdeñar el pasado, porque todas las etapas de evolución del mundo conocidas se encuentran entrelazadas culturalmente. Tampoco hay que olvidar que las antiguas culturas tuvieron sus propios caracteres, glorias y fracasos, en los que intervinieron decisivamente sus dirigentes, reyes o monarcas, por lo que hoy en día debemos tomar en cuenta esas experiencias para no incurrir en los mismos errores, en virtud de que la sociedad marcha reclamando cada vez mayores esfuerzos de los ciudadanos, y los gobernantes que saben cumplirle a su pueblo, son aquéllos que han podido aprovechar las experiencias del pasado y las nuevas ideas, contribuyendo al desarrollo universal.

Es sorprendente la importancia que tuvo el Rey o Monarca en la antigüedad, al grado de llegar a considerarse como un ser divino; poco o nada se le escapaba de sus manos; su palabra era ley y no existía ninguna institución superior a él. Por su gran poder y exagerada ambición, en la Edad Media, el Rey, quien todo lo quería controlar, llega al extremo de entregar las tierras a sus vasallos para que las administraran en su nombre, dando origen al feudalismo; mas cuando el

señor feudal quiere igualarse al Rey o Emperador, provoca con ello - un conflicto que en muchas ocasiones propician su caída.

En el Renacimiento se originan nuevos planteamientos del Estado de Derecho y con él, surgen ideas, en las que el hombre reclame su libertad e igualdad, ya no quiere ser tratado como un simple objeto, ahora clama justicia para todos y con ello cobra una relevante importancia el Estado. Con el surgimiento del Estado de Derecho, se trata de limitar el poder de los estados absolutistas, de ahí que con la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica y la Revolución Francesa, propician que casi toda Europa y América se vea tambaleante su estructura sociológica-política, naciendo así la democracia como una fuerza incontenible en muchos países de nuestro mundo. En esos momentos, el pueblo muestra gran interés en saber quién lo va a gobernar, cuáles son sus funciones y qué relación jurídica guarda el Estado con sus servidores públicos; asimismo, se preocupa en conocer sobre sus atribuciones y responsabilidades que tienen los mismos -- frente a la Nación.

Por los conceptos vertidos en este pequeño ensayo científico, - considero que la responsabilidad administrativa es un aspecto total de la Función Pública y dentro de la cual no todos los hombres que participan en forma activa y trascendental en el desarrollo de la actividad administrativa están aptos para desempeñar los cargos que -- ocupan. Mi inquietud al proponer el saneamiento técnico y moral de -

los recursos humanos con que dispone la Administración, es debido a que nuestro sistema de selección de personal es uno de los más complejos del orbe, hay que tomar en cuenta una diversidad de recursos técnicos, científicos y familiares para regular el ingreso a dicha actividad pública; asimismo deben determinarse los grados de responsabilidad para los servidores públicos en todas las jerarquías, y en este aspecto a manera de ejemplo quiero aludir fundamentalmente al Presidente de la República, porque él, al ser considerado por nuestra Ley suprema el titular de la Administración del país, tiene en sí la loable y patriótica labor de hacer realidad los esenciales ideales de la sociedad mexicana: libertad, el bien común, seguridad y justicia social, que propician la paz de nuestro país.

El esfuerzo que he realizado en este estudio, revela mi interés y el cariño por esta materia, e invita a todas aquellas personas que tengan deseos de profundizar en el complicado procedimiento de la Administración Pública a mejorarla, en obvio de que la cultura, al igual que el ser humano, tiene que evolucionar para el bien de las futuras generaciones.



## CAPITULO I

### A N T E C E D E N T E S

1. EN LA ANTIGUEDAD: 1.1. EGIPTO; 1.2. MESOPOTAMIA;
- 1.3. FENICIA; 1.4. GRECIA; 1.5. ROMA; 1.5.1. EN LA REPUBLICA; 1.5.2. EN EL IMPERIO; 2. EN LA EDAD MEDIA: 2.1. APORTACIONES DE LOS ARABES; 2.2. EL FEUDALISMO; 2.3. LAS CRUZADAS; 3. EN LA ILUSTRACION:-
- 3.1. FRANCIA; 3.2. INGLATERRA; 3.3. ESTADOS UNIDOS;
4. EN MEXICO; 4.1. EPOCA PRECORTESIANA; 4.2. LA COLONIA; 4.3. MEXICO INDEPENDIENTE; 4.4. LA REFORMA;
- 4.5. LA REVOLUCION; 4.6. EPOCA ACTUAL.

## CAPITULO PRIMERO

### ANTECEDENTES

#### 1. EN LA ANTIGUEDAD.

Es apreciable el interés general por conocer las diferentes civilizaciones que han existido en el mundo, ya que de los acontecimientos pasados podemos valorar las diversas actividades que ha realizado el ser humano y poder hacer una comparación de los hechos y actos morales, políticos y religiosos que tuvieron, así como sus diferencias en su pensar y actuar, de ahí la importancia del presente estudio.

##### 1.1. EGIPTO.

Es de consideración por los estudiosos de las diversas etapas de la historia, que Egipto fue una de las civilizaciones sedentarias más antiguas y cultas que se remonta hasta el cuarto milenio antes de Cristo y cuyo desarrollo fue posible gracias al río Nilo. Teniendo su pueblo una religión politeísta, por medio de la cual llegó a perfeccionar el sistema burocrático.

Su organización política-social la formaba el Faraón, los monarcas, los escribas y el pueblo. El Faraón "estaba a la cabeza del go--

bierno, teóricamente su poder era absoluto; pero de hecho, estaba limitado por el prestigio de los sacerdotes y por el tenor del juicio (después de la muerte)." (1) Es decir, al morir el Faraón se le juzgaba desfavorablemente, su cuerpo debía permanecer insepulto, de esta manera se le privaba de la inmortalidad. Al respecto, Sico Martínez, señala: "...la máxima autoridad era el Faraón, considerado como el hijo de Ra. Sus súbditos se postraban ante él como a un dios y a su muerte construyeron para ellos las célebres pirámides llamadas de la eternidad." (2)

Asimismo, Görlich, agrega: "...la pirámide encarna de la manera más representativa el poder del rey egipcio, el cual se conoce con el nombre de Faraón (Faraón es un título que significaba algo así como 'casa alta', parecida a la casa blanca del presidente de Estados Unidos)." (3)

Podemos decir que ambos autores coinciden en señalar que los reyes recibieron el título de Faraón, considerándoseles como dioses, y la obediencia del súbdito venía a tener como base un deber religioso.

Los monarcas eran miembros de la familia real, según en autor:

- (1) Guzmán Leal, Roberto. Historia de la Cultura, 11a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1970, pp. 44 y 45.
- (2) Sico Martínez, J. M. et. al. Mi Historia Universal, 4a. edición, Editorial Trillán, México, 1977, p. 44.
- (3) Görlich, Ernest. Historia del Mundo, 4a. edición, Editorial Martínez Roca, Barcelona, 1972, p. 9 y 10.

dad a los reyes. (4) Los escribas, instruidos en la escritura, eran de clase aristocrática o media y ayudaban al rey en la administración del Estado, y el pueblo, formado por artesanos y campesinos. De lo que se observa que tanto la nobleza como la clase media ayudan al rey en la administración del gobierno; se suprime totalmente al pueblo, - es decir, a los esclavos, artesanos y campesinos.

La historia egipcia ha sido dividida en XXX dinastías, repartidas en tres imperios: el antiguo, el medio y el nuevo imperio. Al respecto, en el primero, "la administración del país está rígidamente -- centralizada y los cargos responsables los desempeñan miembros de la familia real." (5) Es decir, se ponía en manos del Faraón el gobierno de toda la nación, de esta manera todos los territorios estaban unificados. Por lo que en el segundo imperio, el reino ya no es un estado unitario, sino que los aislados príncipes de los distritos poseen --- cierta independencia, que únicamente bajo los grandes faraones de la XII dinastía vuelve a reducirse ante el poder del aparato burocrático de los funcionarios. "La administración del distrito está subordinada a un funcionario que tiene a su lado como ayudante al 'orador' (para cuestiones de derecho y tributos) y a los 'escribas' (secretarios). En la capital hay un 'visir' (algo así como presidente del consejo de ministros), un tesorero, un ministro de hacienda, uno de vivienda y -

(4) Guzmán Leal, Roberto. Op. cit., p. 45.

(5) Görlich, Ernest. Op. cit. pp. 9 y 10.

otro de la corte." Se tomaba en serio la carrera de funcionario que seguía una serie de instrucciones que a la letra dice: "Mira, el cargo de visir no es nada dulce, sino amargo. Significa no doblegarse ante los príncipes y los consejeros, y no buscar partidarios entre las gentes."

Metuhotep I, al unificar Egipto, puso un especial cuidado en disponer de un cuerpo de funcionarios fieles y competentes, los cuales serían investidos directamente por el Faraón y dependían de la autoridad del visir, hombre de confianza del Faraón, al cual atendía numerosos asuntos de gobierno.

Ya en el tercer imperio, denominado nuevo imperio (que fue la época más brillante del antiguo Egipto), la sucesión pasaba frecuentemente por medio de la heredera real o de la hija a un hombre de extracción inferior: ella aparece como "esposa del dios", al que corresponde el verdadero honor. Y cuando los faraones tratan de restaurar el gobierno a la gran época del viejo imperio, se extingue por completo el reino.

## 1.2. MESOPOTAMIA.

Al hablar de esta civilización, nos lleva a la egregia figura de su rey Hammurabi (1704-1672, a. de J. C.), qui promulgó los primeros códigos del mundo Asiático los cuales nos presentan un estado de

derecho muy desarrollado, y según el rey, el objeto de su codificación era el siguiente: ...humillar a los malvados y perversos y evitar que los fuertes dañen a los débiles. Como ley principal se señala la rectitud de los jueces. Si alguno de ellos se dejaba sobornar se lo aplicaba un duro castigo y era separado para siempre de la magistratura. ---  
(6)

La organización político-social del Imperio era la de una Monarquía absoluta, gobernada por el rey, los gobernantes y los sacerdotes. El Imperio forjado por diferentes razas hizo imposible gobernarlo; pero aún así, los súbditos vivían exclusivamente para el Estado, cuyo símbolo era el rey. Este representaba a la vez al soberano y al sacerdote. "...Ejercía el poder con despotismo y gobernaba por medio del terror; era dueño absoluto de la vida y de los bienes de sus súbditos."  
(7)

Es decir, el rey mantenía la unidad política por medio de la fuerza, de esta manera el poder real estaba justificado a través del ejército y la religión.

Los gobernantes pertenecían a la clase privilegiada, teniendo gran importancia los "prefectos", que pertenecían a la guardia nacio-

(6) Ibídem, p. 22.

(7) Guzmán Leal, Roberto. Op. cit. p. 67 y 68.

nal, y los "cátrapas", que eran los que gobernaban las provincias sometidas al rey obligadas a pagar tributos, éstos últimos gozaban de una gran autonomía, vivían con gran lujo y provocaron con su poderío y ambiciones perturbaciones. (8). A diferencia de los cátrapas secundarios que sólo administraban justicia y levantaban ejércitos. Al respecto, - los sacerdotes poseían gran influjo con el pueblo y la corte real, tenían la función de intermediarios entre el hombre y la divinidad.

Como podemos apreciar, en la Mesopotamia el poder del rey sigue - una monarquía absoluta, sustentada en ideas democráticas y una gran organización militar; en donde el Estado estaba por encima de la vida individual ciudadana. Cabe señalar que cada rey tenía su propio imperio, provocando entre ellos luchas regionales o palaciegas; pero es de observarse y reconocerse que el rey Hammurabi fue el creador del primer código de leyes escritas del imperio.

### 1.3. FENICIA.

Los fenicios, enormes navegantes del mediterráneo, por lo que puede argumentarse que este pueblo no integró propiamente una nación, en virtud de estar constituido por tantos estados como ciudades, todas ellas independientes y confederadas al mismo tiempo. Una vez en su forma de gobierno fue de una Monarquía gobernada por reyes hereditarios; otras veces, de una República gobernada por magistrados.

(8) Ibidem, p. 68

Organización político-social. En el régimen monárquico, el rey se le consideraba "esencia divina", cuyo poder era hereditario. (9) El Senado estaba compuesto por la aristocracia y nobleza, entre éstos se encontraban los jefes y sacerdotes, todos pertenecientes a la familia real, y de esta manera se aseguraba el poder. En particular, al hablar de la República, el poder se encontraba en manos de los "sufetes", que ejercían una autoridad soberana, y eran magistrados elegidos por el pueblo. (10) Al respecto, Siso Martínez señala: "El gobierno era ejercido por comerciantes más ricos, los cuales constituyeron una plutocracia. Considerando a los seres más capaces a los que hubieran enriquecido." (11)

Córtego fue la ciudad más importante de los navegantes fenicios, su gobierno estaba integrado por dos magistrados o jueces llamados "sufetes", reelegibles de un senado compuesto de 500 miembros, dentro del cual existía un consejo especial, constituido por cien senadores. También la aristocracia ocupó un papel importante en la vida pública. El dinero lo podía todo: entre más dinero tuviera el comerciante más probabilidades existían de que ocupara un cargo público. De esta manera, el poder del país dependía de las prerrogativas de los comerciantes.

(9) Gorlich, Ernest. Op. cit., p. 36.

(10) Guzmán Leal, R. Op. cit., p. 77.

(11) Siso Martínez, J. M. et. al. Op. cit., p. 10.



## 1.4. GRECIA.

En la península helénica se desarrolló una de las culturas más civilizadas: la griega. Sus principales ciudades fueron Esparta y Atenas. Respecto de la primera, algunos autores afirman que fue el estado rector de Grecia; mientras que la segunda, Atenas, fue la madre de la cultura y del conocimiento de todo el mundo civilizado.

Antiguamente Grecia estaba fragmentada en muchas ciudades formadas por varias tribus (fratrías), que a su vez se componían de familias. Cada fratria llevaba a cabo sus asambleas y deliberaciones y podían dictar decretos a los ciudadanos. Así pues en cada una de ellas existía un dios, un culto, un sacerdocio, una justicia y un gobierno. La ciudad deseaba encontrar en el magistrado no al hombre valeroso sino al más amado por los dioses para darle el destino del Estado.

Sobre el particular, Fustel de Coulanges afirma: "Ciudad y urbe (cité y ville, en francés) no eran palabras sinónimas entre los antiguos. La ciudad era la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus; la urbe era el lugar de reunión, el domicilio y sobre todo, el santuario de esta asociación." (12).

(12) Fustel de Coulanges. La Ciudad Antigua, quinta edición, -- Editorial Porrúa, S. A., México, 1973, p. 96.

Por tanto, el Afortunado, elegido a través de la religión, era el supremo pontífice que realizaba el culto de los antepasados, llevaba a cabo las deliberaciones en los asambleas y hacía justicia para nombrar al individuo, quien tenía el deber de respetar los costumbres y las leyes.

Rey. Este nombre procede de la palabra latina rex, que significa jefe soberano que manda en una monarquía. El sacerdote del hogar público ostentaba el nombre de Rey, siendo éste el jefe religioso, el jefe militar y jefe político que reinaba a través de una monarquía.

Guzmán Leal afirma: "El poder era ejercido por dos reyes que eran a su vez reyes religiosos y militares. Que asesorados por un grupo de veintiocho ancianos de más de 60 años, formaban el Senado o Gerusía. Este cargo era vitalicio. La Gerusía no tardó en absorber las funciones de los reyes y ejercer el verdadero poder." (13)

Otro autor señala: "La monarquía era de origen divino; el rey recibía de Júpiter directamente la autoridad. Era a la vez pontífice, juez supremo y general de los ejércitos, pero no era despótico; su poder estaba templado por la ley, las costumbres y la obligación de deliberar con sus jefes. Los sacerdotes, los adivinos y el mismo pueblo tenían influencia sobre el rey." (14)

(13) Guzmán Leal, R. Op. cit., p. 189.

(14) Sico Martínez. Op. cit., p. 88.

Ambos autores coinciden en decir que el rey surge a través de la religión y que les son conferidas atribuciones religiosas, políticas y militares; pero cuando la aristocracia venció a los reyes, éstos tuvieron que cederles la justicia, las relaciones exteriores y la función militar. Dentro de su organización político-jurídica se encontraban las siguientes magistraturas:

**Los Nobles:** Gozaban de gran prestigio, su poder descansaba en la tierra, el ganado y la entirpe a la cual pertenecían.

**El Senado o Gerusía:** Estaba compuesto por un grupo de veintiocho ancianos de más de 60 años de edad, que eran consejeros del rey. Este cargo era vitalicio; vigilaban y ejecutaban las decisiones más importantes, convocaban a las asambleas y juzgaban los asuntos familiares.

**Eforos y Polemarcas:** Declaraban la guerra cuando avisó al senado, vigilaban el plan de campaña del ejército y revisaban las cláusulas de los tratados de paz. Los eforos eran inspectores, se elegían en número de cinco, "su misión consistía en garantizar el mantenimiento de la Constitución y podían llevar ante el tribunal a cualquier dignitario, incluso a los dos reyes, deponerlos y hasta condenarlos a muerte." (15) También dictaban justicia en materia civil. **Asamblea Consultiva:** Aquí los reyes tenían asiento y presidencia sin importar su edad.

(15) Gófflich. Op. cit., p. 82.

**Asamblea Popular:** Hacía las funciones del poder legislativo; a ella tenía acceso todo ciudadano que tuviera 30 años de edad, pudiendo ser senadores, arcontes, estrategas y jueces, mismos que no percibían ningún salario pero en el siglo de Pericles todos los de la asamblea eran remunerados.

**Los Periecos:** Eran hombres libres que asistían a las deliberaciones de los reyes y nobles, aunque sin derecho alguno. A esta clase pertenecen los sacerdotes, adivinos y artistas.

**Los Espartiatas:** Administraban la propiedad que tenían en el campo por herencia, estando obligados a contribuir mensual y anualmente con ciertas cantidades que depositaban en la caja común.

**Ilotas:** Eran prisioneros de guerra que podían tener bienes.

**Atenas:** La ciudad-Estado de Grecia, considerada la maestra del mundo. Al igual que en Esparta, la administración de esta ciudad estuvo en manos de la aristocracia, es decir de los eupátridas, con una forma de gobierno monárquico.

En el periodo monárquico, la ciudad de Atenas estuvo gobernada por un rey, más tarde fueron asesorados por un consejo de nobles, los cuales constituían una oligarquía; éstos administraban justicia al pueblo y eran sacerdotes y reyes al mismo tiempo, por lo que también

eran magistrados, jueces y jefes militares.

Sobre el particular, comenta Siso Martínez: "Los reyes fueron - sustituidos por unos magistrados llamados arcontes, quienes ejercían funciones de justicia, de administración, de guerra y de religión."

(16)

De esta manera que la monarquía fue varias veces restablecida; pero los nuevos monarcas ya no se consideraban reyes y se conformaron con ser llamados tiranos; asimismo, los reyes primitivos habían desempeñado las funciones sacerdotales recibiendo la autoridad del hogar, a diferencia de los tiranos que sólo eran jefes políticos debido a la fuerza de la elección, a la que debían su poder. De tal suerte que la Tiranía: "Es el gobierno ilegal de uno solo, fundado en la violencia, pero obrando con consentimiento del pueblo." (17)

Posteriormente, existieron rivalidades entre la aristocracia y el rey, pero a diferencia de lo sucedido en Esparta, de esas luchas surgió una unidad maravillosa que asoció a todos los griegos dentro de una gran variedad, y que la historia da en llamarla: "vínculos homéricos".

(16) Siso Martínez, Op. cit., p. 90.

(17) Guzmán Leal, R. Op. cit., p. 195.

Los gobiernos que se daban en Grecia en sus principales ciudades, según algunos historiadores, afectan las siguientes formas: Monarquía, oligarquía, timocracia, democracia y tiranía.

Dentro de su organización político-jurídica, se encontraban las siguientes magistraturas:

**Senado o Consejo:** Constituido por 500 miembros (sólo ciudadanos atenienses), tenían la misión de "...preparar las leyes y las someter a la aprobación de la asamblea." (18) Los candidatos tenían que pertenecer a una fraternidad y poseer algún culto religioso y si se descuidaba algún rito, el elegido tenía que abdicar.

**Asamblea Popular:** Era la institución más importante de Atenas, los ciudadanos se reunían en el ágora o plaza y ahí discutían los proyectos enviados por el senado para su aprobación. "La asamblea nunca tenía derecho de dar su voto a quienes no hubiesen sido designados por el presidente, ya que sólo a los designados habían sido favorables los auspicios, y así quedaba asegurado el asentamiento de los dioses." (19)

(18) Sisco Martínez. Op. cit., p. 94.

(19) Fustel de Coulanges. Op. cit., p. 137.

**Los Arcontas:** Entre los 9 arcontas, el que se llamaba rey era, sobre todo, el jefe de la religión; pero cada uno de sus colegas tenían que llenar alguna función sacerdotal, tenía que ofrecer algún sacrificio a los dioses." (20) Es decir, el magistrado no era el hombre sino la creencia religiosa que tenía en sí mismo, y su elección (anual) no pertenecía al pueblo sino a los dioses.

Las atribuciones de los arcontas eran: Velar por la perpetuidad de las familias; autorizar o prohibir la adopción; recibir los testamentos; juzgar en materia de propiedad de inmuebles; atender las cosas en que la religión estaba interesada, y ejercer funciones de justicia, administración, guerra y religión.

**Ecuestres:** Llamados jinetes, tenían que poseer 300 fanegas para llegar a ocupar cargos del Estado, excepto el de arconte.

**Zeugitas:** Eran los soldados de infantería, tenían el acceso a los cargos inferiores del gobierno.

**Thetas:** Estaban excluidos de todos los cargos del Estado, pero podían comparecer en la asamblea del pueblo y votar.

**Estratega:** En tiempos de Pericles este cargo era el más importante en la república, ya que era el cargo de generalísimo.

(20) Ibidem, p. 134.

En su gobierno, Solón, llevó a cabo reformas estatales y jurídicas, suprimiendo el derecho de primogenitura. El principio de la organización política fue el dinero, de tal manera que la plebe logra entrar al cuerpo político y los arcontes podían elegirse fuera de la casta sacerdotal, por lo que ya no hubo privilegios de nacimiento, de religión ni de política. Así, Solón, asumió en esta forma plenos poderes extraordinarios que en realidad significaban, aunque limitada y temporalmente, una dictadura.

Pisístrato perfeccionó la política de Solón y gobernó a través de una tiranía; posteriormente fue derribado su imperio y volvió a establecerse la república con Clístenes, mismo que dio el golpe de muerte al sistema de las grandes familias poli grandes.

De tal suerte, que nunca ha existido un Estado ideal unificado debido al abuso de poder de los hombres y de las instituciones que lo tienen, por sus costumbres, sus religiones y la rivalidad de las clases superiores con las inferiores.

Tanto Pericles como Aristides combaten el poder del arconte y areopago, poniendo la administración de la justicia en manos del pueblo, instaurándose de esta manera la democracia. A diferencia de Roma que a continuación comentaremos.



## 1.5. ROMA.

Al hablar del origen romano, se dice que surgió probablemente de la fusión de las razas latinas, sabina y etrusca. Su autoridad nació de una necesidad manifiesta a los ojos de todos, es decir de la religión, la cual forma al Estado, que gobernó al ser humano con una autoridad tan absoluta que nada quedaba fuera de su alcance y no permitía que el hombre se mostrara independiente a sus intereses. En esta forma, la religión "reunía en sí la doble autoridad que hoy vemos compartida entre el Estado y la iglesia." (21)

La historia romana comprende tres periodos: La Monarquía, la República y el Imperio.

### La Monarquía.

El término Monarquía se deriva de la palabra francesa de mono y de la palabra griega *arkhein*, mandar, que significa "Estado gobernado por una monarca." (22) "Literalmente quiere decir gobierno de uno solo." (23)

Monarquía absoluta, es aquella en donde el poder no está limitado por otra autoridad.

(21) *Ibidem*, p. 173.

(22) García Pelayo y Grossa. *et. al.* Pequeño Larousse Ilustrado, Edición Larousse, México, 1980. p. 694.

(23) Osorio, Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Editorial Heliasa S. R. L., Argentina, 1974, p. 469.

En este periodo, para la elección de los magistrados, no bastaba el sufragio de los hombres para establecer al jefe de la ciudad "...en virtud de la ley religiosa que prescribía que el hijo sucediera al padre en todo sacerdocio..." (24)

Asimismo, la mayoría de los sufragios corresponden a los patricios. Al respecto, comenta Fustel: "...la elección de los magistrados no pertenece al pueblo sino a los dioses." (25)

Organización política. La administración del Estado se deposita en tres órganos fundamentales: el Rey, el Senado y los comicios.

"El Rey no es más que el jefe de una especie de república aristocrática, donde la soberanía pertenece a los patricios, que componen - las curias." (26) El nombre de rey era un título venerado y hereditario; pues se lo consideraba un ser sagrado. "En él se veía, si no precisamente a un dios, al menos al 'hombre más poderoso para conjurar - la cólera de los dioses'." (27) El sacerdocio, justicia y mando se confundían en una sola persona.

El Senado, era un cuerpo colegiado integrado por los "patres con

(24) Fustel de Coulanges. Op. cit., pp. 35 y 36.

(25) *Ibidem*, p. 138.

(26) Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano, Editorial -- Epoca, México, 1977, p. 31.

(27) Fustel de Coulanges. Op. cit., p. 133.

tium", es decir, por los jefes más ancianos entre las familias patricias, (28) que asistían al rey en todas aquellas cuestiones de interés para la ciudad romana. En esta forma, el senado convoca a la asamblea curiata, en donde votaban y preguntaban a los dioces si el elegido es de su agrado, si así era, el rey convoca a las curias y se le hacía reconocer como "autoridad con plenos poderes", de esta manera tomaba posesión de su cargo.

Los comicios, constituían el poder legislativo más antiguo, estaba integrado por 30 curias (solo patricios y clientes), éstos ejercían las funciones públicas y dictaban justicia, siendo los que concibían las fórmulas de ley. La votación se hacía por curia para saber cuál era el sentir de éstas.

#### 1.5.1. La República.

República, es una palabra latina, "republica", que significa cosa pública, es decir, gobierno del Estado (independientemente de la forma de gobierno representativo en el que el poder reside en el pueblo, personificado éste por un presidente elegido por la nación o sus representantes).

Al principio de la república, el Rey no era el único que sustentaba el poder, también lo tenían los patres en su seno, ya que tenían

(28) Lemus García, Raúl, Derecho Romano (Compendio), 2a. edición, -- Editorial Limusa, México, 1979, p. 29.

las mismas atribuciones y la misma inviolabilidad, esto trajo luchas entre ellos, al grado de que "los monarcas fueron sustituidos por -- dos cónsules llamados pretores cónsules y que oren al mismo tiempo - colegas." (29)

Sobre el particular, agrega Siso Martínez: "...y su autoridad era tan grande como la de los antiguos reyes." (30) Asimismo, el --- rey, lejos de convertirse en una injuria, siguió siendo venerado y - conservando el título sagrado de Rey, como en tiempos de la realeza. Al mismo tiempo, la autoridad religiosa se separa de los poderes - civiles y confiada al gran pontífice.

De esta manera, el cónsul siguió siendo jefe político y acuerdo te al mismo tiempo, y de la ingerencia de los cónsules se dio el --- principio de que las autoridades estatales se nombraran a través de dos normas fundamentales, la colegiabilidad y la anualidad. La prime ra señala que deben existir por lo menos dos dignatarios de la misma categoría, cuya función es promulgar las leyes, y la segunda, que to do funcionario sólo podía estar un año en el cargo.

Organización política. La administración pública se deposita en tres órganos fundamentales: La Magistratura, el Senado, los comicios

(29) Bravo Valdéz, Beatriz et tal. Derecho Romano, 1er. curso, 13a. edición, Editorial Pax-Méx., S. A., 1983, p. 45.

(30) Siso Martínez, J. M. et tal. Op. cit., p. 115.

y las instituciones de la "plebe".

La Magistratura era el órgano fundamental de la administración romana. Se dice que "el romano joven que entraba en la burocracia -- iniciaba la carrera como inspector de hacienda (cuestor), director de los juegos y de los gastos públicos (edil), presidente del tribunal (pretor) y, por último, presidente de la república (cónsul). Después de haber asumido el cargo supremo, ingresaba al senado, que, -- por consiguiente, representaba la concentración de todos los máximos funcionarios estatales que aún estaban con vida." (31)

La magistratura estaba investida del "Imperium", que era el poder de mando inherente a la autoridad soberana, éste se manifestaba en el orden administrativo, militar y judicial; aunque existía magistraturas que carecían del mismo.

Así también, había magistraturas ordinarias y extraordinarias, las primeras se desempeñaban en la vía normal de la ciudad y las segundas, en circunstancias graves.

Como magistrados se encontraban los siguientes:

El Cónsul. Era el intermediario entre el hombre y la divinidad

(31) Görlich, Ernst J. Op. cit., p. 127.

(algo así como presidente de la república), llegando a reunir las -- atribuciones políticas y sacerdotales. "Tenía el derecho a ordenar -- que fueran delante de él doce litores (servidores de la justicia) -- con el exblema del poder de vida y muerte" y eran renovados todos -- los años. (32)

Los cónsules casi siempre estaban fuera de Roma, por lo que el senado cobró más fuerza por ser un cuerpo permanente, y por eso, paulatinamente, se fueron desgajando y cayeron en poder de los patri-- cios, frustrando las aspiraciones de la plebe.

El Censor. Su función consistía en llevar la lista de los ciuda-- danos.

El Dictador. Era nombrado por los cónsules, los cuales le otor-- gaban el conjunto de poderes públicos y como máximo podían durar -- seis meses en el cargo.

Los Tribunos. Eran de ascendencia plebeya y representaban al -- pueblo en sus justas reclamaciones, y como carecían de religión no -- se les consideraba como funcionarios de Estado, sólo tomaban decisio-- nes en las asambleas populares llamadas "plebiscitos". También te-- nían "...el derecho de detener y castigar a las personas que repre--

(32) Idem.

sentaban renitencia a sus ordenes. Finalmente poseía el 'derecho de veto' (veto: yo prohíbo) con el que podían presentar una objeción -- obligatoria a toda medida de las autoridades que, según él, fuere en contra de los intereses del pueblo." (33)

El Tribuno de la Plebe ("Tribuno Plebis"). "Estos magistrados -- eran inviolables ('sacrosantus') durante su encargo; quien atentaba contra ellos se hacía acreedor a los más duros castigos; tenían el -- 'Jus auxilii', que los facultaba para obtener la libertad de los presos, y el derecho de veto, que podían oponer en Roma a toda decisión de los magistrados y hasta del senado mismo".

"El veto de un Tribuno detenia de un golpe toda la vida pública de Roma." (34)

El Senado. Estaba integrado por patricios (500 y posteriormente 600), convertido en el cuerpo supremo, y "a instancias de éste, el -- pueblo resuelve sobre la paz y la guerra. Ejercía estricta vigilancia sobre todos los magistrados y era consultado en todas las cuestiones de interés para el Estado romano." (35)

(33) Idem. pp. 127 y 128.

(34) Leus García. Op. cit., p. 36.

(35) Ibidem, p. 37.

Se distinguieron dos clases de senadores: los patres y los congripti, los primeros eran jefes de las 170 gens que aún subsistían y los segundos eran ramas de esa gente secundaria.

En este periodo sobresale Julio César al tomar en su poder la asamblea popular, el ejército y la hacienda, quien concertó el primer triunvirato con el general Pompeyo y el hombre más rico de Roma; pero al rivalizar ambos, César, concede al pueblo el "poder legal de la asamblea, entrando en posesión de las cosas del Estado". De esta manera, el sufragio pertenecía al pueblo y se convierte en el gran medio del gobierno, es decir, la regla del Derecho.

Los Comicios. Se encontraban integrados por las curias y centurias, agregándose las tribus y las asambleas de la plebe, de ahí la importancia de ellos.

Los Comicios Curiados. Integrado sólo por patricios. El rey los convocaba y reunía en el foro para que votaran sobre proposiciones que el presidente les hacía (verbigracia: confirmar las leyes votadas por el senado, decidir sobre la paz y la guerra y elegir al rey). El sufragio adolecía de iniciativa y de Sanción.

Los Comicios Centurianos. Esta asamblea dividía a los ciudadanos en clases (7 y 193). Las siete clases estaban formadas por ciudadanos clasificados según su fortuna, las seis primeras daban el con-



tingento de hombres al ejército, dividido en compañías llamadas centurias, que emitían un voto cada una.

Los Comicios por Tribu. A esta asamblea podían asistir tanto pobres como ricos, no existía ninguna distinción, por lo que no tuvieron tanta importancia.

### 1.5.2. EL IMPERIO.

Imperio.- Se deriva de la palabra latina "imperium" que significa mandar con autoridad.

Primera fase del Imperio. Surge con Augusto, primer Emperador romano, él no derogó el sistema republicano, sino que dejó que continuase con todos sus cargos y dignidades. Ayudado por el senador cónsul, Agripa, "...recibe entre otras dignidades la potestad tribunicia y el imperio vitalicio," (36) siendo de esta manera nombrado príncipe del senado, dándole a su persona un carácter divino. Se le entregaron todas las magistraturas, dejando que los magistrados continuaran con sus cargos.

La época de Augusto es la más importante de la historia romana,

(36) Bravo Valdéz, Beatriz et al. Op. cit., p. 52.

ya que además de ser un gran gobernante fue un gran administrador. -- Durante su reinado se desarrollaron las letras y las artes, se afianzó la burocracia imperial, que sirvió de sostén para el engrandecimiento del Imperio. En este periodo ocurrió la crucifixión y muerte de Cristo, que trajo como consecuencia guerras civiles, no obstante que obtuvo el poder a través del ejército y no por voluntad del pueblo.

Al respecto, comenta Görlich: "El sistema de gobierno que Augusto instauró de modo artificioso es denominado por los historiadores el 'principado'. En lo esencial consiste en que el soberano comparte sus atribuciones con las autoridades de la república, pero lo hace de forma que todo poder efectivo le sea cedido a él sólo. ...De esta manera tiene el derecho de veto contra cualquier medida que adopte una corporación estatal, y en su propia persona es 'santo, invulnerable e irresponsable'. ...Como generalísimo de la flota y del ejército romano, Augusto, es además el señor supremo de la guerra en agua y tierra. Desempeña también el cargo honorífico de 'princeps' (el primero) en el Senado." (37)

Agrega, Beatriz Bravo: "Después paulatinamente el Emperador va absorbiendo el poder hasta concentrarlo todo en su persona y el Senado pasa a ser su fiel lacayo." (38)

(37) Görlich. Op. cit., p. 152.

(38) Bravo Valdéz, B. Op. cit., p. 53.

Por su parte, Siso Martínez comenta: "Augusto se hizo designar - principis, es decir, príncipe. Reunió en su persona todos los cargos: tribuno, cónsul, censor, edil, procónsul, imperator." (39)

Todos los autores coinciden en señalar que Augusto, al ser el señor del Imperio romano, va reuniendo todos los poderes políticos, incluso la jefatura religiosa que tenían los reyes antiguos, decapitando a los tribunos de toda significación, en lo que iba preparando el camino a la autocracia.

El Senado de Augusto "era la máxima institución del Estado, y al antes había sido fundamentalmente una asamblea de carácter consultivo para los magistrados; ahora se había transformado en la suprema institución legislativa y judicial del Estado romano." (40)

De ahí que, en un principio, el senado era el cuerpo colegiado - que tenía el máximo poder por ser un cuerpo permanente; pero posteriormente perdió toda autoridad política, convirtiéndose en consejo consultivo solamente. Formalmente, el senado fue la institución suprema; pero en la vida real había perdido muchas funciones que antes eran de su competencia, y así las decisiones del príncipe se equiparaban a los decretos del senado.

(39) Siso Martínez. Op. cit., p. 127.

(40) Iglesias, Román. Roma a 2740 Años de su Fundación, U.N.A.M., México, 1988, p. 79.

Por otra parte, las magistraturas fueron modificadas y se encontraban como tales: El Concilium Principis o consejeros del príncipe, el Cónsul, los cuestores, el Prefecto de la ciudad, los legados, el Procurador Imperial, el Comandante de la guardia pretoriana y el Prefecto de Egipto.

El Concilium Principis o consejeros del príncipe. De éste formaban parte los cónsules, tenían como función preparar los decretos de un proyecto senatorial, presentado por las discusiones de los cónsules y en la relación se decía que se llevaba a cabo por deseos del príncipe que junto con los senadores firmaba la decisión y la enviaban a las provincias tanto senatoriales como imperiales, de manera que el Emperador se igualaba con el senado, pero al pasar el tiempo la iniciativa de éste estaba limitada por el poder del Emperador.

El Cónsul. El consulado fue el rango más elevado, todos los senadores aspiraban a ese cargo, por lo que se elegían más de dos veces.

Los Cuestores. Su función era la administración del tesoro del Estado. La cuestura daba a la persona el estirpe patricia y el derecho a la pretura. Aquí los plebeyos tenían que ocupar el cargo de edil y de tribuno de la plebe.

Prefecto de la ciudad. Su nombramiento dependía del Emperador, este cargo existía desde la época de los reyes; en la república eran

nombrados cuando los cónsules estaban ausentes, a efecto de mantener el orden de la ciudad, haciéndose también responsable de la jurisdicción de las causas penales.

Legados. Elegidos entre los miembros de la categoría senatorial, mandaban los ejércitos y gobernaban las provincias imperiales; este nombramiento se derivó de la praxis republicana, por la cual el Emperador formó su círculo de funcionarios.

Procurador Imperial. Se ocupaba de la ejecución de algunos impuestos y funciones económicas.

Comandante de la guardia pretoriana. Defendía a la persona del Emperador. Algunos pretores fueron favoritos pero todos poderosos.

Prefecto de Egipto. Tenía un gobierno diferente al de las demás provincias. Aquí numerosos procuradores dirigían las finanzas imperiales y ejecutaban los encargos más variados, a partir de ellos se dio nacimiento al aparato burocrático, compuesto por libertos, clientes y esclavos, que al paso del tiempo hizo quedar en segundo plano la vieja administración republicana, incluyendo a las personas que ocupaban los cargos más importantes.

En este periodo tuvo mucha importancia el siglo de los Antoninos, ya que "en este siglo, las instituciones políticas se concretan: el -

Emperador y su Consejo de jurisconsultos acumena todos los poderes del Estado, apoyándose esta especie de despotismo en las legiones, cuyos caprichos regulan siempre la sucesión al trono." (41)

Segunda fase del Imperio. En esta época imperial sobresale Diocleciano, quien estableció la monarquía absoluta dividiendo el poder en cuatro personas: En el oriente reinó él, el occidente lo confió a Maximiano y los otros dos los concedió a dos amigos al otorgarles el título de César, cada uno con su respectivo soberano; dos emperadores augustos y dos vicesemperadores césares.

Algunos historiadores señalan que Diocleciano fue el que en realidad gobernó el Imperio. Podía separar a los ministros a su libre albedrío, tenía el control de la administración del Estado, la legislación le pertenecía, era el Jefe supremo de todo el Imperium, era además la cabeza de la iglesia, su política y capricho reinaban sobre el Estado.

En esta época la persona del Emperador se cuatrificó, con una corte al estilo oriental y un ceremonial semirreligioso se enviste de una -- autoridad divina que administraba como colaborador de Dios en el trono. En esta forma el Emperador concentró en sus manos un poder ilimitado.

(41) Guzmán Leal, R. Op. cit., p. 245.

tado de origen divino, creyéndose por tal motivo responsable de sus actos sólo ante la divinidad. (42)

Las reformas administrativas que llevó a cabo Dioclesiano fueron con el propósito de separar las funciones del jefe militar del gobernador civil. También disminuyó el territorio con el fin de crear provincias nuevas y reducir la influencia de los caudillos militares y civiles para que no fueran rivales del trono. Toda jurisdicción dimanaba del soberano y de sus colaboradores.

La fuerza militar y política fue la que mantuvo vivo al Estado, pero los vicios de la sociedad y las luchas constantes hicieron sucumbir al Imperio occidental, sobreviviendo el Imperio de oriente, hasta que los turcos se apoderaron de Constantinople y los esclavos se unieron a los barbaros estrangulando el Imperio. En donde la brecha de una sociedad en decadencia se extendió por muchos miles de años, como se desprende del ciclo continuo de la edad media.

## 2. EN LA EDAD MEDIA.

Es la época histórica de referencia la que ocupa un lugar intermedio entre la antigüedad y la época moderna, empieza donde la caída de Roma de occidente hasta la toma de Constantinople por los turcos,

(42) Bravo Valdéz, B. Op. cit., p. 55.

y comprende del siglo V al XII.

La misión en esta época fue colonizadora, ya que a través de ella se transmitió la cultura y el progreso a una serie de generaciones conservándose principalmente a través de los claustros religiosos, apareciendo el régimen feudal y la burguesía en las grandes ciudades europeas. La propiedad de la tierra pertenecía en forma absoluta al rey o monarca, mas después se la da al señor feudal para que éste la administrara a cambio de un pacto de fidelidad mutua. Posteriormente, la propiedad pública y privada cayó en una degradante corrupción, al grado que ya no pudo regenerarse por sí misma, y esa barbarie que nació dio origen al renacimiento. La edad media fue gobernada primeramente por los señores feudales, más adelante por la iglesia, cuyo poder fue tan grande que cayó por su ambición y avaricia por la riqueza. Cuyas exposiciones ampliamos en los siguientes incisos.

#### 2.1. APORTACIONES DE LOS ARABES.

Es la civilización más importante de la historia del medioevo, surge en el siglo VII dominando toda la cuenca del mediterráneo y Europa; de raza étnica y costumbres guerreras, son llamados necros y educadores del occidente. Los árabes estaban integrados por varias tribus, unas nómadas y otras sedentarias, unidas entre sí por un lazo religioso. Estas tribus, a la vez, estaban compuestas por varias familias, y eran gobernadas por un Emir, cuyas funciones sólo eran válidas



das en épocas de guerra. El padre de cada familia se llamaba (sheik-anciano).

Su organización provincial eran las marcas y los cores, las primeras eran zonas de peligro permanente de guerra, las segundas "... eran análogas a provincias o ciudades. Eran gobernadas por cualifes (autoridades civiles) y auxiliados por caidifes (autoridades militares). Estos ejercían justicia. La base de la legislación era el Corán, la Sunna y el Athar. Las penas eran: multas, apalamiento, emplumamiento y decapitación." (43)

El Islamismo es creado por Mahoma a través de la religión, lo cual le permite dedicarse a las meditaciones políticas y religiosas, dicha religión está contenida en el Corán (libro religioso y civil); su doctrina representa un progreso en el medioevo.

La palabra Islamismo proviene del árabe islam - salvación, sumisión o abandono a la voluntad de Dios; de ahí el fatalismo - en turco, Kismet, que también significa destino; esta religión se compone de doctrinas árabes, judías, cristianas y gnósticas. (44) De esta manera, "Mahoma anunció en sus meses el poder espiritual sobre todos -- sus creyentes. Sus sucesores tomaron el nombre de Califas (del árabe

(43) Guzmán Leal, R. Op. cit., p. 281.

(44) Ibidem, p. 269.

jalifa - sucesor). Omar recibió además el nombre de Emir al Mumanin (en Europa, miramolín) o príncipe de los creyentes." (45)

Los órganos de gobierno o de justicia eran: El Califa, Visir -- (ministro), Emir, Divanes (secretarios de oficinas), Surta, Kuttad -- y Mexuar (personajes de la nobleza y del clero). "Abu-Déker tomó el nombre de califa, que significa 'representante del enviado de Dios', es decir, de Mahoma." (46)

El cargo de Califa era en un principio el único jefe del gobierno, su persona era inaccesible, en virtud de que se alojaba de los asuntos de gobierno, por lo que nombraba a un Visir para que se encargara de esas cuestiones, siendo éste el que tenía la dirección del imperio tanto central como provincial.

En tiempos de los abasidas la dirección del imperio se internacionalizó, perdiendo los árabes sus puestos directivos, toda vez que muchos militares y altos funcionarios eran persas o turcos, logrando estos últimos la potestad del gobierno.

Los Kuttad: Eran funcionarios del departamento de la administración, los cuales perpetuaron esta función pasándosela a sus descendientes (éstos eran los escritores y secretarios).

(45) *Ibidem*, p. 672.

(46) Cultural Junior, Tomo 12, Editorial Solvat, S. A. de Ediciones, Pamplona, 1979, p. 214.

Culturalmente son civilizadores del occidente; pero culturalmente no aportaron nada siendo que era un pueblo más nómada que sedentario, asimismo, nunca aprendieron a gobernar un imperio tan grande, - llegando al extremo de solicitar el servicio de funcionarios bizantinos para esos monesteres.

El acendrado origen del dominio del hombre por el hombre, se manifiesta en la figura del señor feudal, que representa una de las épocas más patéticas de la humanidad.

## 2.2. EL FEUDALISMO.

Esta palabra procede del latín medio feudum, que significa en idioma alemán algo así como lehenordnung (ordenación feudal), que es una especie de contrato entre el señor y sus vasallos.

Feudo, por otra parte, es un contrato mediante el cual, el rey cedía a su vasallo una tierra, obligándose éste a rendirle fidelidad al rey y a sus descendientes. "El Régimen Feudal o feudalismo es la organización política y social en la cual el poder soberano, que antes había pertenecido al rey, se distribuye entre los señores, en detrimento de la autoridad real." (47)

El feudalismo tuvo su origen en Europa occidental en los siglos

(47) Guzmán Leal, R. Op. cit., p. 319.

IX al XIV y fue una concepción individualista de la política frente al centralismo y poder absoluto de los reyes. Nació a consecuencia del reparto de los territorios de la época de las invasiones. La tierra se dividió en feudos, entregados al señor feudal para que los administrara en nombre del rey o emperador, otorgándoles el goce y disfrute; en consecuencia, ejercían todos los poderes: administraban, juzgaban y dictaban leyes, y se comprometían a rendirle homenaje al rey en el ejército, como soldado y como juez en los pleitos, y a entregarle un tributo anual.

La jerarquía feudal estaba integrada por los patricios, que era la clase dominante, los burgueses, familias de abolengo, y el clero; todos ellos detentaban el poder económico, político y religioso. --- "Como los condes y los duques eran a la vez administradores, jueces, generales, cobradores de impuestos, etcetera, al poseer la inamovilidad en sus cargos, se convirtieron, ipso facto, en verdaderos soberanos." (48) Los feudos fueron produciendo deberes y obligaciones recíprocas entre el rey y los señores feudales, y la única autoridad que éstos respetaban era la autoridad de la iglesia.

De esta manera, el poder feudal aniquiló el poder político de las instituciones carolingias; ya que los burgueses que vivían en las ciudades empezaron a hacer tratos con los señores feudales, quienes

(48) Ibidem, p. 321.

al adquirir libertades formaron repúblicas, las cuales recibieron el nombre de comunas o municipios y tuvieron posteriormente sus ejércitos, formando hermandades para defenderse de los reyes, en virtud de que trataron de igualarse a ellos, lo que provocó que decayera la autoridad absoluta de los reyes.

En este periodo sobresale el nombre de Papa, el cual era el primero entre los obispos. La iglesia adquirió un poder exorbitante y se enfrentó a los reyes con el arma de la excomunión. Consecuentemente, el sistema feudal inició su decadencia al comenzar las cruzadas. El objeto estaba justificado por la fe, no así por la razón, ya que al presentar la hidalga caballería de las cruzadas, estas buscaban el dominio de las vías comerciales y el romper con la hegemonía de un misticismo religioso representado por los tufieles.

### 2.3. LAS CRUZADAS.

Se inicia en Europa en el siglo XI para rescatar el santo sepulcro que estaba en poder de los turcos. El celo religioso fue el que inició estas luchas. Las Cruzadas exalteron la fe cristiana y las clases dominantes adquirieron costumbres más refinadas, renaciendo la burguesía y debilitándose el poder de los señores feudales.

De esta manera, "los burgueses adquirieron el poder que perdían

los señores feudales." (49) A medida que pasaba el tiempo la burguesía (representada por el burgo maestro o alcalde, secundado por un consejo de regidores) tenía más poder en la administración del gobierno. Así pues, los reyes, contando con el ejército mercenario, se enfrentaron a los señores feudales para establecer un gobierno centralizado.

Asimismo, el clero adquirió poder a medida que crecía el cristianismo, convirtiéndose en una institución cada vez más poderosa, llegando a formar una vasta organización con un inmenso poder económico y político. Con el clero nacieron diversas jerarquías, la principal fue el Papa, jefe del cristianismo con sede en Roma, otras eran los obispos, arzobispos, etc.

La política de la iglesia consistió en apoyar a los poderosos para que éstos, a su vez, la defendieran y protegieran de los señores feudales. El Papa, asesorado por una asamblea de obispos, promulgaba sus propias leyes, estableciendo tribunales de justicia para los herejes; en esta forma no escapó; de sus manos, ya que se encontraba en contacto con todas las clases sociales.

De esta manera, el papado promovía cruzadas, perseguía herejes, legitimaba y desconocía monarquías y dominaba intelectualmente a la

(49) Sico Martínez. Op. cit., p. 177.

sociedad con un inmenso poder que la cristiandad espiritual acataba; pero la corrupción estaba latente en las costumbres de los reyes y príncipes y se dieron el derecho de disponer de las dignidades eclesíásticas, según sus intereses, para otorgarlas a individuos ignominiosos e indignos de las obligaciones religiosas.

Estos vicios que suscitaba la iglesia fueron motivo de atrevidos ataques contra el Papa. A estas luchas se les dio el nombre de investiduras. Después de estos enfrentamientos se llegó a un acuerdo llamado Concordato de Worms, por el cual las riquezas de la iglesia quedaban bajo el control y custodia del rey, a su vez éste renunció a conferir investiduras eclesíásticas.

Estos cambios sociales trajeron como consecuencia que los burgueses, los nobles y artesanos se unificaran bajo el poder de un Estado, ya que los reyes habían sido en un principio impotentes para ejercer poderes de centralización; ahora todo había cambiado, la realeza apoyada en los burgos, gremios y burguesía volvió a constituir el poder monárquico absoluto.

Concluyendo, las cruzadas fueron la etapa de transición del feudalismo a la monarquía absoluta e hicieron posible el advenimiento del capitalismo y por consiguiente, el renacimiento; toda vez que fue desintegrado el poder eclesíástico y las funciones que la iglesia había absorbido del Estado le fueron restituidas.

El régimen feudal careció de un Estado unificado y nunca pudo tener un organismo administrativo centralizado que regulara sus actividades políticas y sociales. En cambio, la iglesia pudo unificar y organizar esta institución estatal, por lo que resultó fácil retener la supremacía de la religión; lo cual la convirtió, con el tiempo, en la síntesis de una nueva administración representada en el periodo del renacimiento.

### 3. EN LA ILUSTRACION.

Se designa con el nombre de renacimiento a la gran revolución intelectual y artística que tuvo su nacimiento en Italia, extendiéndose posteriormente en toda Europa en el siglo XV y XVI. "El término renacimiento, que significa 'volver a nacer', pone de manifiesto la inspiración clásica de este movimiento." (50)

A grandes rasgos, Europa estuvo gobernada por el feudalismo en lo político, los gremios en lo económico y la iglesia en lo cultural, en esta forma sometían a toda la sociedad. Por eso al entrar en crisis el régimen feudal, la burguesía ya había adquirido fuerza, lo que provocó el surgimiento del clasicismo; de ahí que los hombres de esta época se inspiraron en los ideales de los grandes escritores de Grecia y Roma, y gracias a la imprenta los libros estuvieron al al-

---

(50) Salvat, Juan. Op. cit., Tomo 9, p. 173.



canco de todas las clases sociales, quitándole el poder laico el monopolio del saber a los clérigos.

Podemos resumir que el feudalismo, al abusar de su poder, pierde su hegemonía, lo mismo que la iglesia. Esto trae como consecuencia que después de un oscurecimiento surge una nueva ideología llamada la ilustración, que da oportunidad a todas las clases sociales.

### 3.1. FRANCIA.

Este país comenzó a reorganizarse y a tener importancia política después de la guerra de los 100 años. La familia Valois acrecentó el poder real y Francisco I y Enrique II consolidaron el absolutismo real; pero los sucesores de éstos no supieron dirigirlo, cayendo Francia en el anarquismo y la pobreza.

Posteriormente Enrique IV reestableció la autoridad, valiéndose de la burguesía y prescindiendo de los servicios de la alta nobleza.

La revolución francesa se basó en los ideales de la ilustración, que daba la soberanía al pueblo, generando posteriormente la independencia de las naciones americanas. Actualmente Francia es una república unitaria, laica, democrática y social, el pueblo ejerce la soberanía mediante el voto directo, universal y secreto, respetando todos los partidos la soberanía nacional.

Su organización política la integran el Presidente de la República, el parlamento y el Tribunal Supremo. El Presidente de la República, es depositario del poder ejecutivo, se elige cada siete años por sufragio directo y tiene como función elegir a los miembros del Gobierno; está precedido por un primer ministro, quien resuelve los negocios que se presentan en el gobierno.

El parlamento. En política significa: "Nombre dado a las asambleas legislativas de un Estado. Puede ser unicameral (una sola asamblea) o bicameral (dos asambleas)." (51)

En el parlamento recae el poder legislativo, que está formado por la asamblea nacional y el senado, teniendo ambos cierta inmunidad. También cuenta con un consejo constitucional que vela por la Constitución, la cual debe ser escrupulosamente observada.

El Tribunal Supremo. Este ejerce el poder judicial, puede en un momento dado procesar al presidente y observar que cualquier modificación que se haga a la Constitución debe ser respaldada mediante el referéndum ("votación del pueblo por la que éste aprueba, o rechaza, una reforma constitucional o un proyecto que le presente el gobierno"), (52) que se realiza en forma separada por el senado, la asamblea y el pueblo de Francia. La vinculación política y administrativa

---

(51) Cultural Junior, Op. cit., p. 113.

(52) Ibidem, p. 177.

va se desarrolla en los estados como Inglaterra, E.U. y México, que son fundamentales en este estudio, lo cual no quitaría el mérito a otras; pero por razones de experiencia me constríño a éstos.

### 3.2. INGLATERRA.

Se le conoce como el Reino Unido de la Gran Bretaña. Debido al dominio del Papa, era necesario que la monarquía desamortizara sus bienes eclesiásticos para agenter su poder.

En esta forma, los monarcas y la clase rica conquistaron el poder político y desarrollaron la monarquía absoluta, basada en el derecho divino de los reyes, que eran la personificación del Estado y su voluntad era la voluntad del pueblo.

Este régimen se desarrolló en un ambiente de constantes guerras que tenían principalmente fines políticos y territoriales. La mayoría de los monarcas eran déspotas y con grandes ambiciones, en un principio gobernaban con un consejo de 15 barones, teniendo la potestad de nombrar funcionarios reales. Estos monarcas organizaron cuerpos legislativos que generalmente eran con el fin de llevar una vida palaciega o para sus campañas militares; administraban el país a través de una burguesía y una nobleza cortezana; dueños de los poderes políticos, militares y económicos.

Inglaterra carecía de una Constitución; pero su gobierno se regía y se sigue regiendo hasta la fecha a través de la Carta Magna de 1215, constituyéndose en un poder parlamentario.

Políticamente hablando, Inglaterra, está integrada por el monarca y el parlamento. El Monarca es el Jefe de Estado y tiene la facultad de nombrar al Primer Ministro de entre los partidos que han ganado las elecciones y en caso de empate él da el voto decisivo; cuenta con el derecho de ser informado de las decisiones del gabinete y al respecto dar un consejo, y no puede fijar impuestos sin consentimiento de la nobleza. El Parlamento está formado por la Cámara de Lores y la Cámara de Comunes.

La Cámara de Lores la constituyen los títulos nobiliarios hereditarios, como son los obispos y magistrados, que tienen la facultad de retrasar la legislación y vetar las leyes.

Cámara de Comunes. De esta cámara se elige al Primer Ministro del partido, siempre que haya obtenido la mayoría de votos, otorgándosele el poder, y del mismo partido salen los demás miembros de su gabinete. Los miembros de esta cámara son variables, se eligen cada cinco años. Dan la autorización para que el ejército sea permanente. El Primer Ministro gobierna como primera y puede ser renovado por el parlamento si la mayoría no está de acuerdo con su político.

"En Inglaterra el Poder Ejecutivo reside normalmente en el Mo--

narca, pero prácticamente es sustentado por una Junta de Ministros - (el gabinete) cuya existencia depende del apoyo de las Cámaras." --- (53)

El Poder Ejecutivo, realiza funciones administrativas y políticas, y aunque en la doctrina clásica se encontraba subordinado al Parlamento, modernamente va teniendo cada vez una importancia, lo cual sirvió de fundamento a la administración norteamericana, según lo apreciaremos enseguida.

### 3.3. ESTADOS UNIDOS.

Los Estados Unidos de Norteamérica estuvieron interados por una gran variedad de grupos (como los puritanos y cuaqueros). Esta metrópoli daba a esas colonias cierta autonomía política, en virtud de que obtenía un gran rendimiento económico; pero cuando vino la guerra de los siete años, tuvo que aumentar los impuestos, provocando una insurrección nacional por el descontento de los colonos, la corona y los estados de norteamérica, y para controlarlos mandó al ejército, provocando la masacre de Boston.

Pero la insurrección seguía y por fin el 4 de julio de 1776 obtuvieron su independencia, la cual, después de 7 años estuvo plasmada

(53) Alvarez, Sabino, Cerdin y Blanco. Tratado General de Derecho Administrativo, T. II, Bosch, Casa Editorial Urgel, Barcelona, -- 1973, p. 51 bis.

da en la Paz de Versalles. Y en 1787, en una convención de Filadelfia, se redactó la Constitución, con ella se nombró al presidente -- Washington, creándose la República Democrática Federal y la división de poderes.

El Presidente representa al poder ejecutivo, la Cámara de Diputados, al poder legislativo, y se afirma la inmunidad del poder judicial. Esta división de poderes tuvo influencia en toda Europa.

Estados Unidos es una república federal y presidencialista. El Presidente es elegido a través del sufragio universal y por mayoría absoluta, si falta esta última el Congreso puede elegir al presidente, así como al vicepresidente (éstos dos pertenecen al mismo partido político) y duran cuatro años en el cargo, pero el primero puede ser reelegido.

Las funciones del Ejecutivo Federal son: de Jefe de Gobierno, jefe de las fuerzas armadas, jefe de la administración federal, jefe de la política exterior, puede atribuir cargos políticos y puede controlar su partido.

El Congreso o Parlamento (poder legislativo) está formado por dos cámaras: la Cámara de Representantes, formada por 435 miembros que son elegidos por dos años de acuerdo al número de habitantes, y el Senado, formado por 100 senadores, dos senadores por cada Estado,

que son elegidos por seis años, y un tercio de ellos es renovado cada dos años.

El Tribunal Supremo. Este tribunal ejerce el poder judicial.

Los Estados Unidos llevan cabo una política similar, cada uno cuenta con un gobernador y una asamblea legislativa.

"El Presidente es jefe absoluto de la Administración y por ello designa o separa a sus Ministros, que en Estados Unidos se denominan Secretarios. La razón de esta denominación es clara. No son verdaderos jefes de su Departamento, sino más bien delegados del Presidente en cada uno de ellos." (54)

Lo anterior es entendible, si se considera que este régimen se apaga a la teoría política de Montesquieu sobre separación de poderes. En contraste a los anteriores estados en su administración, encontramos la amplia documentación de la administración de México, -- que representa las épocas: precortés, de la Colonia, del México Independiente, de la Reforma, de la Revolución y la actual, hasta -- nuestros días.

#### 4. EL MEXICO.

(54) Alvarez, Sabino, Gendin y Blanco. Op. cit., p. 24.

La conjunción cultural que se da entre el mundo indígena y el europeo, representado por los conquistadores españoles, fue en un principio de violencia y trauma; pero después se convirtió en un proceso de fusión e influencia mutua a través de la Colonia y del México Independiente, hasta llegar a la época actual; de lo que resultó la fisonomía cultural y ética predominantemente mestiza de la nación mexicana.

#### 4.1. EPOCA PRECORTESIANA.

"Las culturas milenarias que florecieron en esta época, tanto en el Altiplano Central como en las costas del Golfo, en Oaxaca y en la zona maya, fueron poseedores de instituciones superiores, entre las que se cuenta la escritura de sus códices, el arte de medir el tiempo, así como diversas formas de conservar el recuerdo del pasado." (55)

Esos núcleos de cultura superior (datan por lo menos desde 3 milenios antes de nuestra era) se difundieron por las zonas central y meridional de lo que ahora es México. Las culturas de Teotihuacán y de Tula en el Altiplano Central, el esplendor clásico de los mayas, de los zapotecas y mixtecos en el sur, y poco años antes de la conquista, el desarrollo y poderío de los astecas, que asimilaron un

(55) León Fortilla, Miguel, et al. *Historia Documental de México*, - Tomo I, Instituto de Investigaciones Históricas, U.N.A.M., México, 1964, p. 3.



legado cultural milenario, constituyen los momentos culminantes del pasado prehispánico de esta parte del Nuevo Mundo.

La etapa preclásica abarca aproximadamente dose mil quinientos años a. de c. hasta los primeros tiempos de la era cristiana.

Asimismo, "...el primer florecimiento de una cultura con inscripciones y arquitectura se debió a la influencia de los misteriosos olmecas, habitantes de la 'región del hule', en las costas del Golfo." (56) Estos difundieron su saber por otras regiones del México antiguo.

A principios de la era cristiana se inicia un nuevo horizonte o período cultural designado como clásico. Su centro de irradiación -- fue la gran ciudad de los dioses: Teotihuacán, famosa por sus pirámides, sus palacios, sus esculturas, sus pinturas y murales, y dotada de una admirable organización social, religiosa y política. Al decaer ese primer foco de alta cultura, hacia el siglo VII u VIII d. de C., surgió un segundo brote cultural en Tula, también de importancia. Según algunos documentos prehispánicos, la grandeza de Tula se debió al héroe cultural Quetzalcóatl.

En el siglo XI d. de C., los moradores de Tula impedidos por or

(56) Ibidem, p. 8.

das de indígenas barbaros, chichimecas, venidos del norte, tuvieron que abandonar la ciudad; resurgiendo así nuevos centros de cultura, como las antiguas ciudades de Culhuacán y Azcapotzalco. Coatlinchan, Texcoco y otras ciudades, comenzaron a existir con carácter de pueblos mestizos, tolteca-chichimecas.

A mediados del siglo XIII, aparecen en el Valle otros grupos vñidos del norte, formando los señoríos tlaxcaltecos.

**MEXICAS O AZTECAS.** El último grupo nómada fue el de los aztecas o mexicas, emparentados por su lengua con los cornaleros del Valle. Los aztecas lograron establecerse en un islote del lago. "Como tributarios de Azcapotzalco, fundaron allí en 1425 la ciudad de México Tenochtitlan. En menos de un siglo, habiendo logrado su independencia hacia 1429, iniciaron un último período que puede llamarse místico-guerrero. Se enseñorearon del Valle y de sus contornos y extendieron sus conquistas hacia el Golfo de México, hasta el Océano Pacífico y hasta algunas regiones de Oaxaca y Chiapas." (57)

Entre las principales instituciones culturales ocupó un lugar primordial la religión; presente en todos los aspectos de la vida indígena. En México Tenochtitlan su primer Rey o tlatoani, de origen culhuacan, fue Acamapichtli. Durante su gobierno y el de su hijo Huitzilhuitl los aztecas se dedicaron a edificar su ciudad.

(57) Ibidem, p. 9.

Durante el reinado de Chimalpopocatl, tercer gobernante de los aztecas, se inicia la lucha definitiva en contra de los dominadores - tecpenecas. Asesinado Chimalpopocatl, le sucedió en el trono Itzcóatl. Gracias a él y otras tres figuras (Matzahualcōyotl, heredero del trono de Texcoco, quien lucha también por la independencia de la tierra de sus padres; Moctecuhzoma Ilhuicamina y Tlacáélotl, guerreros sobrinos del Rey Itzcóatl), México-Tenochtitlan iba a lograr su independencia. La victoria sobre Azcapotzalco fue sin duda el principio de la grandezzazteca. A la victoria siguieron la organización de la triple alianza con Texcoco y Tacuba. Muerto el rey Itzcóatl en 1429, le sucedió Moctezuma Ilhuicamina, quien consolidó los dominios y aumentó las riquezas del pueblo del sol. A este rey le sucedieron Axayácatl, Tizoc y Ahuítzotl, durante su gobierno el pueblo azteca siguió aumentando.

La organización socio-política náhuatl, por lo que hace al período del esplendor azteca, a partir de 1429, estaba dividida en dos clases sociales: Por una parte los pipiltin o nobles, representados con antiguas familias de linaje tolteca, y por la otra los macchueltin o gente del pueblo. Los primeros, que recibían de ordinario una educación más esmerada, poseían tierras en forma individual, ejercían los más altos cargos públicos y obviamente los religiosos y sólo de entre ellos era elegido el rey o tlatoani. Los macchueltin formaban linajes con sus parientes con una determinada ubicación y con tierras de posesión comunal.

El gran tlatoani o rey, era auxiliado en sus funciones por el -- Cihuacoatl, especie de primer ministro que, participando en las decisiones del tlatoani, constituía con él la representación del supremo dios dual en el gobierno del Estado. Había varios consejos con sus -- respectivos jefes en los campos judicial, militar, económico y educativo, que eran en realidad auxiliares en el gobierno, sin olvidar a -- los jerarcas religiosos, precedidos por dos importantes supremos sa-- cerdotes.

Lo anterior, que constituía la estructura socio-económica del -- mundo náhuatl, supone la existencia de un sinnúmero de funcionarios -- locales que desempeñaban sus puestos en los diversos barrios o calpu-- lli, así como en las ciudades aliadas o sometidas por los aztecas. El gran Tlatoani, rey o emperador (dado que convirtió su Estado en imperio) representaba al poder ejecutivo.

La estructura socio-política de los aztecas adquirió una confi-- guración propia, a partir del triunfo de los mexicanos sobre sus antiguos dominadores de Azcapotzalco. El Tlatoani Motecuhzoma Ilhuicamina pro-- mulgó una serie de leyes y ordenanzas que vinieron a ser de fundamen-- tal importancia en la vida de México-Tenochtitlan y de los territo-- rios dominados. Por ello a Motecuhzoma se le consideraba casi como a un dios.

LOS MAYAS. Era un pueblo de habla maya que en América desarrolló

dos civilizaciones: la propiamente llamada maya y la huasteca. La base de ambas civilizaciones fue la cultura sedentaria. El pueblo maya usó de una escritura jeroglífica que hizo posible la perfección de un sistema matemático de registro cronológico, a la vez que de hechos históricos.

Los naturales vivían juntos con mucha policía. Los señores regían el pueblo concertando los litigios y las cosas de sus repúblicas, lo que hacían por manos de los más principales, que eran muy obedecidos y estimados. Políticamente estaban organizados por ciudades-estados independientes entre sí, formando una confederación para mantener sus instituciones políticas. El Halach Uinic era el cacique territorial (militar eclesiástico), ayudando por el consejo de estado, el cual era compuesto por los jefes principales, es decir sacerdotes y consejeros especiales.

Adoraban a muchos ídolos y contaban con muchos templos suntuosos, por lo que eran muy dados a sus idolótricas oraciones. Como funcionarios religiosos, tenían un gran sacerdote llamado Ah Kim May y por otro nombre Ahau Can May, que quieren decir, respectivamente, el sacerdote May o el Gran Sacerdote May, y que eran muy reverenciados de los señores. Dichos sacerdotes enseñaban sus ciencias y escribían libros de ellas; asimismo, además de enseñar sus ciencias, declaraban las necesidades y sus remedios, predicaban, hacían sacrificios y administraban los sacramentos.

#### 4.2. LA COLONIA.

La crueldad de los pueblos aborígenas, y en particular de los aztecas, originó el odio y el temor de los pueblos vecinos, principalmente los tlaxcaltecas, que no dudaron en aliar a las tropas españolas para combatir esa teocracia sangrienta.

El 22 de abril de 1519, Hernán Cortés, después de vencer algunas tribus mayas y haber fundado la Villa Rica de la Veracruz, se alió a los tlaxcaltecas, conquistando Cholula para marchar a Tenochtitlan, a la que sitió por 75 días, y no obstante la heroica defensa de los aztecas al mando de Cuauhtémoc, la ciudad cayó en manos de los españoles el 13 de agosto de 1521. Conquistada la capital, el dominio español se impuso en todo el país, iniciándose así el período colonial.

"Conquistada la capital, seguidamente se fueron incorporando a ella los territorios que habían de constituir el reino de la Nueva España, o México, del Cortés fue nombrado gobernador y capitán general por Carlos V en el año de 1522." (58)

El Gobierno de las regiones conquistadas fue motivo de disputas entre los milites, la corona y los religiosos. "Al principio los guerreros se salen con la suya e imponen a la Nueva España un régimen colonial en el campo y municipal en las villas y ciudades. Poco después,

(58) Solvat, Juan Op. cit., Tomo 3, p. 190.

gana la delantera el absolutismo monárquico que crea un órgano superior de gobierno, compuesto por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; un órgano central para la Nueva España, constituido por el Virrey y la Audiencia, y numerosos órganos provinciales, regidos por corregidores, alcaldes mayores, etc." (59)

Posteriormente para atender las necesidades de la colonia, los reyes, desde España, dictaron leyes por conducto del Real Consejo de Indias, el cual reunía el poder ejecutivo, legislativo y judicial, -- así como el derecho del patronato, regulaba también la hacienda y la casa de contratación. Este Consejo de Indias, que era el órgano más alto de autoridad, después del rey, se preocupa por el buen trato para los indios, designa a los altos funcionarios civiles y eclesiásticos que parten para la América española.

La Casa de Contratación de Sevilla fue creada por los reyes católicos, con el fin de centralizar el tráfico de las Indias; su función era mercantil, judicial y científica. Fue algo así como una oficina de inmigración, tribunal mercantil y escuela náutica que otorgaba toda clase de permisos y concesiones para el nuevo mundo.

En 1555 llegó el primer Virrey, don Antonio de Mendoza, investido de las facultades de gobernador, capitán general, presidente de la

(59) León Portilla, Miguel, et tal. Op. cit., p. 95.

Audiencia, superintendente de la Real Hacienda y vicepatrono de la -- iglesia, quien prosiguió la política indigenista y antifeudal de los segundos oidores; evitó fraudes y mandó ~~levar~~ los tributos impuestos a los indios; fomentó la evangelización, y alentó, por otra parte, el afán de lucro de los españoles.

El Virrey representa la máxima autoridad civil de la Nueva España; pero no podía en su mandato adquirir propiedades en el territorio que estaba a su mando, al final de su encargo tenía que sufrir el juicio de residencia para comprobar que ha gobernado con providencia y honradez.

Audiencias (existieron tres; en México, Guadalupe y Guatemala). Fueron tribunales de justicia; pero desempeñaban también funciones administrativas y políticas. Sustituían al Virrey en caso de vacantes, eran como un contrapeso de la autoridad de éste.

Los Municipios o Cabildos intervenían en la administración local, estando al frente el Corregidor o Alcalde mayor.

Leyes de Indias. Los reyes al hacer el reparto del territorio -- (encomiendas) delegaron las funciones en los encomenderos o colonos, por ello se vieron en la necesidad de dictar disposiciones en defensa de los indios, las cuales suprimieron a los encomenderos.



Como se observa, "En la Colonia, los órganos centrales de gobierno y administración fueron el virrey y la audiencia..." (60) El virrey era de hecho la mayor autoridad política y administrativa, toda vez que presidía las distintas instituciones coloniales, y las únicas limitaciones institucionales con que contaba eran las facultades de revisión que sobre sus actos tenía la audiencia.

El brinco que la historia realiza, se establece también en las ideas y en la acción de la administración pública, según lo podemos constatar a continuación.

#### 4.3. MEXICO INDEPENDIENTE.

El pensamiento liberal francés había influido bastante sobre los mexicanos desde mediados del siglo XVIII. La independencia norteamericana, impresionó e interesó a todos los mexicanos por la libertad alcanzada; aunque con la revolución francesa comenzó la agitación política en la colonia; pero la gota que derramó el vaso fue la invasión napoleónica a España, ya que este debilitamiento español, incitó a los mexicanos a buscar su emancipación e independencia para la colonia mexicana.

En 1808 los criollos constituyeron Juntas de Autogobierno. En 1810

(60) De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S. A., 2a. edición, México, 1980, p. 133.

xico, la primera fue propuesta por el licenciado Primo de Verdad, la segunda y la tercera fueron constituidas en San Miguel y Queretaro, por Ignacio Allende y Miguel Hidalgo y Costilla, respectivamente. El 16 de septiembre de 1810, Hidalgo dio el llamado "Grito de Dolores", con el cual se inició la guerra de Independencia.

Después de una incipiente campaña y haber declarado abolida la esclavitud, Hidalgo fue fusilado el 30 de julio de 1811.

Una Junta constituida en Zitácuero nombró jefe de los insurgentes a José María Morelos y Pavón. "A fin de resolver las cuestiones de mando político y militar, Morelos convocó un congreso nacional -- del que salieron tres importantísimos documentos: los 'Sentimientos de la Nación', el 'Acta de la Independencia' y el 'decreto constitucional para la libertad de América Septentrional'..." (61)

Fusilado Morelos (22 de diciembre de 1814), Mina y Guerrero siguieron hostigando a los realistas. La resistencia fue mantenida de 1815 hasta 1821.

Iturbide acordó con Guerrero la proclamación del Plan de Iguala o Pacto Trigésimo, por el que eran reconocidas las tres garantías fundamentales de los mexicanos: catolicismo, fraternidad entre espa-

(61) Miranón, José et al. Historia de México, Editorial F.C.L.A. S. A., 10a. edición, México, D. F., 1979, p. 387.

Boles y mexicanos e independencia política. Así fue que el 27 de septiembre de 1821, Iturbide entró a la ciudad de México como máximo jefe de la patria independiente, para que en 1822 fuera nombrado emperador.

Santa Anna se sublevó y depuso al emperador. Los generales de Iturbide cambiaron de bando y firmaron con Santa Anna el plan de Casa Mata, con el que ponían fin a la guerra.

Un segundo congreso constituyente formó y aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, que dio origen a la Constitución de 1824 -- que constituyó al país en una República Federal, eligiendo a Guadalupe Victoria primer presidente de México (1824-1829). Al término del periodo subió nuevamente a la presidencia Vicente Guerrero; y después de un golpe de Estado dado por Bustamante, Santa Anna volvió a ocupar la presidencia, en 1833.

En el año de 1836, el territorio texano colonizado por ciudadanos norteamericanos, se independizaron de México. Asimismo, en 1838 el ejército francés entraba a México, exigiendo el pago por perjuicios causados a sus nacionales a consecuencia de nuestras guerras civiles, que llevó a ambas potencias a firmar un tratado de paz en 1839.

Como consecuencia de la guerra con Estados Unidos entre 1846 y

1848, culminó con el tratado de Guadalupe Hidalgo, por el cual nuestro país cedía a aquélla nación los territorios comprendidos por Texas, Nuevo México y la Alta California, mediante el pago de una indemnización de quince millones de pesos. Posteriormente Santa Anna volviendo al centralismo y a la dictadura absoluta cedió La Mesilla al gobierno norteamericano a cambio de diez millones de pesos. Por lo anterior, el escritor Luis González expone lo siguiente: "Entre 1821 y 1850 reinó la inquietud en todos los órdenes. En treinta años hubo cincuenta gobiernos, casi todos producto del cuartelazo; once de ellos presididos por el general Santa Anna. La vida del país estuvo a merced de divididas logias masónicas, militares ambiciosos, intrépidos bandoleros e indios relampago." (62)

El primero de marzo de 1854, el general Alvarez pronuncia el -- plan de Ayutla, mismo que pone fin a la dictadura de Santa Anna y -- elige como presidente a Alvarez, quien a su gabinete incorpora a Don Benito Juárez, quien por su parte, tratando de reorganizar la administración de la justicia, expidió un decreto por el que restringía los fueros del ejército y la iglesia en materia judicial. Posteriormente, siendo presidente Comofort aprobó la Ley Lerdo, con la que -- decamortizaba los bienes de la iglesia.

Como resultado de todos estos acontecimientos políticos, Poncia

(62) González, Luis y otros. Historia Mínima de México, ediciones de "El Colegio de México", México, 1974, p. 102.

no Arriaga presidió una comisión para elaborar el proyecto de constitución, que fue a la larga nuestra Ley fundamental, la que fue promulgada el día 12 de febrero de 1857. Esta Constitución adopta la forma federal del Estado y la forma democrática, representativa y republicana del gobierno; se decide por el sistema unicameral, eliminando la vicepresidencia de la República, ampliando el capítulo de libertades y de garantías; así también añade las libertades de profesión, enseñanza, industria y comercio, asociación y trabajo.

Con la nueva Constitución es nombrado presidente de la República y presidente de la suprema corte de justicia Comanfort y Juárez, respectivamente; pero con el plan de Tacubaya del 17 de diciembre de 1857, proclamado por Zuloaga, éste ocupó la presidencia en enero de 1858. Así vemos, que de los hechos realizados por el gobierno conservador, mismo que se frecuenta, se crea un nuevo periodo.

#### 4.4. LA REFORMA.

El 19 de enero de 1858, Benito Juárez asumió la presidencia y declaró restablecido el gobierno constitucional, quedando al frente de los liberales, con las banderas de la legalidad y la reforma. El grupo conservador, por su parte, buscaba el mantenimiento de los fueros y privilegios eclesiásticos y castrenses y que no hubiese cambio en el orden económico y social.

La pugna entre estos dos grupos políticos (liberales y conserva

dores) trajo como consecuencia la guerra de Reforma o de los tres -- años, que fue originada por el levantamiento de los conservadores. Y mientras el futuro político del país se decidía en el campo de batalla, Juárez pretendía que el clero fuera sumiso a la potestad civil, asimismo establecer la libertad religiosa.

Después de que Juárez reinstala el gobierno liberal en Veracruz, sufre un ataque del ejército de Miguel Miramón, que era desde febrero de 1858 presidente de la República por los conservadores. La indignación liberal era mucha, pero: "Don Benito Juárez la concreta en leyes, en media docena de disposiciones llamadas 'Leyes de Reforma' - que estatuyen (julio de 1859) la nacionalización de los bienes eclesiásticos, el cierre de conventos, el matrimonio y el registro civiles, la secularización de los cementerios y la supresión de muchas -- fiestas religiosas." (63) La nacionalización de los bienes de la iglesia, tenía como fin privar al clero de su poder económico y social, - que le había servido para detener el progreso político y social del - país, y con la ayuda de grandes patriotas, el presidente Benito Juárez logró vencer al ejército conservador y entrar a la capital el primero de enero de 1861 para restablecer la unidad nacional.

La economía mexicana quedó debastada por la guerra de los tres -- años, con una deuda externa de más de ochenta millones de pesos, y --

(63) González, Luis y otros.-Op. cit., p. 111.

cuando Juárez vio que el gobierno no podía pagar dicha suma, suspendió el pago de la deuda exterior y sus intereses, lo que trajo irremediablemente la protesta inglesa, francesa y española. Las fuerzas militares de estos países llegaron al territorio mexicano a partir de diciembre de 1861; y después de las negociaciones entre los representantes de las tropas extranjeras y nuestro país, Inglaterra y España retiraron sus tropas, no así Francia, quien con su ejército bien formado y con la ayuda de los conservadores y monárquicos mexicanos tomó la capital de México, no obstante la heroica defensa que realizaron las fuerzas de Juárez, en la batalla de cinco de mayo en el estado de Puebla.

El gobierno francés llamó a una junta de notables, que acordó -- constituir en México una monarquía, ofreciendo la corona a Maximiliano de Habsburgo, quien entró en la capital el 12 de junio de 1864, -- siendo que anteriormente en Europa ya había firmado el Tratado de Miramar con Napoleón III, por el cual comprometía exageradamente el futuro de la economía mexicana, en virtud de que la obligaba a pagar todos los gastos derivados de la intervención.

Debido a que Maximiliano siguió la política liberal, dado que -- mantuvo los decretos y las leyes de Reforma, chocó con los conservadores mexicanos, con los delegados del emperador francés y con Napoleón. Lo anterior, aunado a el final de la guerra de secesión en los Estados Unidos, que permitió a esta potencia prestar ayuda a Juárez, in--

fluyó decisivamente a que las fuerzas liberales derrotaran a las conservadoras. Después, Maximiliano y sus generales Miramón y Mejía fueron aprondidos y fusilados.

Concluida la guerra de intervención, Juárez se dedicó a rehacer el aparato político y administrativo y a reorganizar el Estado. Redujo la deuda pública y dio unidad al ejército; asimismo, dictó la Ley de Instrucción Pública, que declaraba obligatoria la enseñanza primaria.

Juárez fue reelegido en 1867, mas cuando quiso volverlo a hacer en 1871, Lerdo de Tejada se separó del partido, y a la muerte de Juárez subió a la presidencia, lo que aprovechó el general Porfirio Díaz para subir al poder, a través de un golpe de Estado, ocupando la presidencia bajo el principio de la no reelección, no obstante permaneció 30 años en él.

#### 4.5. LA REVOLUCION.

Al iniciarse el porfiriato el presupuesto del Estado era raquítico y los compromisos internos y extranjeros eran enormes; predominando el caciquismo regional y las facciones políticas, que trajo a la larga desorganización en la administración pública e inseguridad política.

Díaz, siguió las mismas directrices políticas y administrativas que Juárez y Lerdo e instauró una dictadura conatitucional. Durante --



su gobierno, México avanza en el aspecto económico, alcanzando un au  
se material sorprendente, pero a que precio: permitió sin ninguna li-  
 mitación las inversiones extranjeras y malbarató tierras baldías. A  
 través de las compañías deslindadoras se traspasaron bastas extensio-  
 nes del país a extranjeros y nacionales influyentes. El problema ---  
 agrario y obrero se volvió más atenuado con la propagación del lati-  
 fundismo y el aumento de los cultivos de explotación.

Con el objeto de ser reelegido, Díaz, realiza una maniobra en -  
 1910 que le valió que una mayoría del país manifestara su oposición.  
 De tal suerte que la Revolución Mexicana no inicie con los postula-  
 don del partido antirreeleccionista, el cual elige como candidato a  
 la presidencia a Francisco I. Madero y como vicepresidente a Emilio  
 Vázquez, tras reñida campaña rindió protesta de ley el 6 de noviem-  
 bre de 1911; pero al firmar los convenios de Ciudad Juárez, Madero -  
 cometió un grave error político, que f... el no cambiar el personal -  
 porfirista que integraba el buró administrativo, y que hizo inoperen-  
 te el plan de San Luis que exigía restitución de tierras a los campe-  
 sinos. Debido a ello, nace el movimiento agrario, al que dio el nom-  
 bre de plan de Ayala, en el que Emiliano Zapata desconoce a Madero -  
 como presidente de la República y reconoce a Pascual Orozco como Je-  
 fe.

Cuando Madero fue depuesto en 1913, Victoriano Huerta sube a la  
 presidencia, durante su gobierno, actuó como un cántropa cruel y atra

biliario. "Decidido a conservar el poder, simuló unas elecciones, en las que participó como candidato su antiguo aliado Felix Díaz, creyendo que el usurpador cumpliría su palabra. Luego declaró nulas las elecciones y se autorizó así mismo para continuar en el poder." (64) Después de él, Venustiano Carranza asume el poder como Jefe de la Revolución Constitucionalista. Una vez que termina con las insurrecciones agrarias de Pancho Villa y Emiliano Zapata, convoca el Congreso de Querétaro, que promulgó la Constitución de 1917, que fue considerada una de las más avanzadas de la época, con ella el país quedó orientado en el sentido revolucionario, concedió el derecho a los trabajadores de organizarse y aminoró la influencia del clero en la vida política de nuestro país.

Posteriormente, el general Alvaro Obregón se sublevó y derrocó a Carranza, siendo electo presidente de la nación en las elecciones de 1920. Este presidente continuó con la política agraria de su predecesor.

En el año de 1924, durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, se agravaron las tensiones entre la iglesia y el Estado; aunque hubo un casi absoluto respeto a la ley y la moralidad, economía, orden y trabajo; asimismo, se pagaron las deudas y fueron nacionalizados nuevamente los bienes del clero. "Por eso cuando la Iglesia, sin enton-

(64) González Blackaller, Ciro E y Guzmán Ramírez, Luis. Hoy en la Historia, Editorial Herrera, S. A.; México, 1977, p. 341.

der los cambios operados en el país, intentó cerrar el paso a la libertad de conciencia y a unas posibilidades más amplias para la educación, hubo de que darse con nota." (65) El ejército quedó reorganizado, pero su política anticlerical provocó levantamientos armados en el país.

Durante la presidencia interina de Emilio Portes Gil (1923-1930), se dió un sorprendente impulso al progreso del país en todas sus esferas; así también la rebelión cristiana llegó a su fin y se declaró la autonomía de la Universidad Nacional de México.

Cuando Pascual Ortiz Rubio asumió la presidencia, se abocó a la tarea de promulgar dos importantes leyes en beneficio del sector campesino: la de Crédito Agrícola que prestaba dinero a los hombres dedicados a la agricultura, y la Ley del Trabajo que reglamentaba el artículo 123 constitucional que servía para resolver los conflictos obrero-patronales, y más adelante presentó la dimisión.

Durante el gobierno interino de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) los capitalistas tuvieron mucha influencia dentro del gobierno - en perjuicio de la clase trabajadora, y lo más trascendente fue que se fijó el salario mínimo y se prohibieron las labores incalubres para las mujeres y niños.

(65) Eduardo Manquiel, Historia Mínima de México, op. cit., p. 149.

El sexenio del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) constituye el periodo más constructivo de la Revolución mexicana en casi todos los aspectos. Verbi gracia, dio impulso a la organización de los sindicatos obreros, defendiendo los derechos laborales y los de salubridad; elaboró un plan sexenal para repartir tierras a todos los campesinos y favoreció a la clase trabajadora, cumpliendo con los anhelos de la revolución respecto a justicia social; asimismo, protegió en casi todos los renglones la riqueza nacional, dando impulso a las industrias nacionales, y, en su obra cumbre, expropió y nacionalizó la industria petrolera por decreto del 18 de marzo de 1938, dejándole manifiesto su fidelidad a la democracia y apego a los principios constitucionales.

#### 4.6. EPOCA ACTUAL.

Podemos decir que después del democrático gobierno del general Lázaro Cárdenas (1941) inicia el México actual, con la consolidación y modernización de las instituciones. A esta etapa Daniel Cosío da en llamarla de "estabilidad política y de avance económico." (66)

En los gobiernos de Manuel Avila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964), las elecciones se llevan a cabo sin pertur-

(66) Cosío Villegas, Daniel y otros. Historia Mínima de México, El Colegio de México, tercera reimpresión, México, 1977, p. 157.

barro la paz; se sigue la política de buena vecindad con los Estados Unidos; se fomenta la industria; se da gran impulso a la agricultura; la política anticlerical se suaviza; hubo respeto a la Constitución y sus instituciones, y debido a ello fue posible impulsar el desarrollo industrial e incrementar la educación popular. Asimismo, se continúa con los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos; se gobernó sin distinción de clases sociales y creencias religiosas, gracias al avance de las comunicaciones se despertó en el mexicano una valerosa y progresiva participación cívica en la vida pública del país.

Los gobiernos de Gustavo Díaz Ordáz (1964-1970), Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) y nuestro actual presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), han seguido las bases constitucionales en todos los renglones, no obstante eso, las decisiones tomadas en la administración de cada uno de ellos unas han favorecido y otras han perjudicado sustancialmente el presente y el futuro de nuestra nación.

Actualmente México tiene como forma de gobierno una república representativa, democrática, federal, y las principales características de su sistema político son su poder ejecutivo predominante y el partido político oficial (P.R.I.).

"Es un hecho histórico notable, y hasta ahora insuficientemente explicado, que de la Constitución revolucionaria de 1917 salió un régimen de gobierno en que el poder ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a la de los otros poderes, sobre todo al legislativo..." (67)

Por último, el ejecutivo federal despacha los negocios administrativos auxiliado por las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos, a quienes delega funciones.

---

(67) *Ibidem*, p. 22.

## SINOPSIS DEL CAPITULO PRIMERO

A través de esta sintética exposición, se advierte que el origen de la función pública se remonta a la antigüedad y esta actividad se le encomendaba a una persona que era designada atendiendo a principios de carácter teocrático, toda vez que se le atribuían poderes celestiales, considerándosele como a un ente divino. De tal suerte que este jefe --llámesele sacerdote, rey, monarca, emperador, jerarca, -- etcétera-- era responsable ante la divinidad de ver por el bien y progreso de su pueblo, por ello fundaba su política en aspectos religiosos y militares, consecuentemente su poder terrenal era absoluto.

Por lo anterior, es comprensible que (en el periodo Antiguo) la religión forme al Estado, puesto que ve en él al órgano más viable para gobernar al ser humano, de ahí que en la religión estuviera fusionada la autoridad del Estado y de la Iglesia. El jefe del Estado contaba con facultades ilimitadas que llegaron a someter a la esclavitud a los súbditos.

Después, conforme va evolucionando y creciendo el Estado, el titular del mismo se ve en la necesidad de delegar sus facultades a -- otras personas para realizar la administración pública, dando origen al burocratismo; así los cargos públicos adquieren gran importancia, y da pauta para la intervención de la voluntad del pueblo en el sufragio.

En la Edad Media, al decaer la monarquía decaó también la actividad pública del Estado. El rey distribuye su poder soberano entre los señores feudales, a quienes entrega sus tierras para que las administren a su nombre, a cambio de un juramento de fidelidad y de tributo; pero cuando se convierten en estados autónomos e invulnerables, con sus propias leyes y contando con un ejército, trataron de compararse con el rey. Lo anterior produjo que las costumbres privadas y públicas cayeran en una degradante corrupción.

Con las Cruzadas se debilita el feudalismo y nacen la burguesía, el poder de la iglesia, así como los acudados hombres de negocios, banqueros y profesionales, quienes por el poder adquirido se encontraban al frente de la administración del gobierno.

El Clero se convirtió en una institución poderosa, tanto económica como política, tenía como jefe del cristianismo al Papa, quien promulgaba sus propias leyes y establecía tribunales de justicia para los herejes, legitimaba y desconocía monarquías o intelectualmente dominaba a la sociedad, hasta que al constituirse nuevamente la monarquía absoluta, las riquezas de la iglesia, así como las funciones que había absorbido del Estado, pasaron al poder del rey.

En igual forma, durante la Ilustración, referida a la revolución intelectual y artística que se conoce como renacimiento, los hombres se inspiraron en las ideas de los grandes escritores de Grecia y Ro-



sa, con lo cual se depuraron las instituciones de gobierno y los representantes de éste vieron más delimitadas sus funciones debido al surgimiento de ordenamientos legales reguladores de la actividad pública del Estado.

En la época de las cruzadas, se desarrolló la monarquía (Institucional); seguían dependiendo de la burguesía en el control de su administración, como llegó a suceder en los Estados Unidos de Norteamérica, quienes hicieron el primer ensayo de una República Democrática, en donde el poder debía de emanar del pueblo.

Posteriormente, por el siglo XVIII, la actividad del Poder Ejecutivo Federal, estaba completamente definida y regulada por la actividad de otros poderes, el Legislativo y el Judicial, y la ley suprema de cada país (Constitución) sustanciaba las funciones administrativas del Ejecutivo.

En México, durante la colonia, los órganos de gobierno y administración fueron el Virrey y la audioncia, que a su vez dependían del rey de España. El Virrey contaba con una facultad plena, teniendo como única limitación las facultades de revisión de las audiencias y la autoridad de los arzobispos en materia religiosa; pero después, durante la independencia y la revolución, el Estado se encontraba en un proceso de cambio, que se vio hasta que Don Benito Juárez llevó a cabo reformas políticas, culturales, sociales y económicas que iban a

decidir el futuro de México.

Cabe señalar en este proceso restaurador de las instituciones políticas, económicas y sociales, la administración del general Lázaro Cárdenas, como titular del Ejecutivo Federal, que supo guiar a nuestro país por el camino de la modernización, del progreso y de la justicia social.

## CAPITULO II

### LA FUNCION ADMINISTRATIVA COMO ACTIVIDAD DEL ESTADO

1. CONCEPTO DE FUNCION PUBLICA Y SERVIDOR PUBLICO;-
2. NOCION FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCION ADMINIS--  
TRATIVA;
3. DISTINCION ENTRE FUNCIONARIO Y EMPLEADO  
PUBLICO;
4. CARACTERISTICAS DE LA FUNCION PUBLICA;-
5. ELEMENTOS JURIDICOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA;
6. NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA Y DEL  
EMPLEO PUBLICO;
7. INGRESO A LAS FUNCIONES PUBLICAS;
8. LA FUNCION ADMINISTRATIVA COMO FUNCION EJECUTIVA;
9. LA FUNCION ADMINISTRATIVA EN LA LEGISLACION MEXI  
CANA.

## CAPITULO SEGUNDO

### LA FUNCION ADMINISTRATIVA COMO ACTIVIDAD DEL ESTADO.

Antes de entrar al estudio de la función administrativa, es necesario saber cuándo surge el Estado, cuáles son sus fines, qué papel guarda el Poder Ejecutivo dentro de la Administración pública, qué órganos dependen de él y en qué momento emana de hecho la función pública. Se dice que en la antigüedad Atenas y Roma concibieron a la Polis y a la Civitas como comunidades humanas, asegurando de esta manera una estructura política democrática, aristocrática, monárquica o mixta, en la cual los esclavos estaban desplazados. "Las dos ciudades vivieron sobre el trabajo de los esclavos, por lo que su estructura política fue obra de los hombres libres propietarios de aquellos hombres-cosas, creada con el propósito de asegurar el poder." (1)

Así el término Estado, como organización política de la sociedad, fue utilizado por Maquiavelo, quien en el primer capítulo de El Príncipe afirma que "Cuantos Estados, cuantas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana fueron y son repúblicas o principados". Importante también es señalar, como ya lo hicimos en el primer capítulo, que a finales de la Edad Media el monarca concentró y centralizó en su persona los privilegios de los señores feudales, ---

---

(1) De la Cueva, Mario. La idea del Estado, Segunda edición, ---  
U.N.A.M., México, 1980, p. 17.

de los grandes gremios y de las ciudades, adquiriendo un poder absoluto, de esta manera toda la autoridad se encontraba en sus manos.

Lo anterior trajo a la postre que "Suecia, Prusia, Austria y España, principalmente, organizaron el funcionamiento del poder de acuerdo con los siguientes principios: "La voluntad del Rey es la Ley", -- "El Rey no se equivoca", "El Rey no puede causar daño", por lo que, -- si los gobernados, los súbditos, deben su persona, sus bienes y sus privilegios al monarca, solamente podían llegar a esperar que la gracia de éste los favoreciera con benevolencia". ( 2 )

Este sometimiento de los súbditos ocasionó como consecuencia una fuerte reacción por parte de los individuos que no estaban de acuerdo en que se les siguiera coartando su libertad, y en ese momento --- cuando surge el Estado de Derecho a través de dos grandes movimientos: El primero, la Independencia de los Estados Unidos de América en 1776, la cual expresa que todos los hombres nacen iguales y con derechos a la vida, la libertad y a organizar su gobierno, y el segundo, la Revolución Francesa de 1789, la cual provocó la caída del poder absolutista, siendo Montesquieu el que sienta las bases de la democracia, la cual en forma especial equilibra las fuerzas de cada uno de los órganos que integran el poder, como son el legislativo, el ejecutivo y el

( 2 ) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Limusa, S. A., México, 1986, p. 21.

judicial, con una actuación libre y autónoma uno uel otro.

En la actualidad el doctor García Haynes entiende al Estado mexicano como "...la organización jurídica de una sociedad bajo un poder - de dominación que se ejerce en un determinado territorio". (3) Esta - definición señala que los tres elementos que integran al Estado son la población, el territorio y el poder, siendo que éste último está regulado por un conjunto de normas que se ejercitan en un lugar determinado, entendiéndose asimismo que el pueblo es el elemento más importante de ese poder político, sin el cual no tendría vida la organización estatal, así pues, la ley es un acto de soberanía y el poder de la autoridad nace de la ley, que la crea y autoriza su actuación de acuerdo a los mandatos y prohibiciones que ella contiene. Por ello la autoridad sólo puede actuar en base a lo que la ley le autoriza a hacer o dejar de hacer.

Esta forma de organización plantea la concentración de los poderes en una sola persona llamada presidente de la República, mismo que es el titular de la Administración pública, teniendo a su cargo las - funciones políticas administrativas y además la potestad de nombrar a sus colaboradores para realizar una serie de actividades que redunden favorablemente para el bien común, satisfaciendo las necesidades prioritarias de la población, ya sea a nivel federal, estatal o municipal.

(3) García Haynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 32a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1980, p. 98.

Al respecto, el maestro Suárez Gil agrega: "Es de comprenderse que el orden y el gobierno son necesarios para mantener la libertad; pero ésto no quiere decir que los funcionarios y gobernantes no necesiten de vigorosas restricciones para mantener y proteger los derechos humanos. De ahí que nace la necesidad de responsabilizar tanto a la institución como a los funcionarios, los cuales representan ese poder. También es de conciderar, que el gobierno tiene responsabilidad en administrar los servicios y garantizar su acceso, para hacer respetar obligatoriamente los derechos de los más débiles en contra de los más fuertes o poderosos; asimismo, debe ser capaz de mantener su autoridad al encararse a grupos que ejercen presión sobre los demás, para asegurar el interés de la sociedad, en donde todos tengan oportunidades y servicios iguales; porque es de comprenderse lo profundamente que se siente cuando una persona es privada del reconocimiento legal".

( 4 ) Continúa exponiendo el mismo autor: "El Estado es un centro de responsabilidad que implica un hacer, un dar y un tener, y esto lo realiza a través de la decisión y la ejecución que toma de sus actividades." ( 5 ) Y es así como de ese centro de responsabilidad surge el poder, entendido como la facultad para aplicar la ley, resumida ésta como los deberes que la población ha aceptado con el propósito de satisfacer las necesidades colectivas.

---

( 4 ) Suárez Gil, Enrique. *La Teoría Integral del Derecho*, Editorial Cajica, S. A., México, 1988, p. 77.

( 5 ) *Ibidem*, p. 135.

Como ha quedado apuntado, el titular del Ejecutivo es el encargado de realizar la función administrativa, apoyado para ello en los Secretarios de Estado que él mismo designa, a los que delega sus facultades y que dependen directamente de él. De tal suerte que el momento en que de hecho emana la función pública es aquél en se realizan las actividades para la consecución de los fines del Estado. Entendiéndose que la función administrativa que el Estado realiza es una actividad del mismo.

Para Gabino Fraga: "La actividad del Estado es el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga." (6)

Para concluir, Serra Rojas, define a la función administrativa - como "...la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control." (7)

Pero para comprender la esencia de la función administrativa que

---

(6) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 13.

(7) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 61.



el Estado realiza, que se concreta en la función pública, como ya lo hemos apuntado, hay que saber en qué consiste dicha función, cuáles son sus características y su naturaleza jurídica, el ingreso a las funciones públicas de sus funcionarios y empleados y sus distinciones; asimismo, estudiaremos cuál es en la función administrativa como función ejecutiva y lo que de ella se consagra en la legislación mexicana, lo que trataremos a continuación.

#### 1. CONCEPTO DE FUNCION PUBLICA Y SERVIDOR PUBLICO.

Han existido grandes controversias doctrinales para determinar el concepto de servidor público y función pública, ya que la relación que existe entre ambas no ha sido la misma, porque ha estado sujeta a variaciones de tiempo y lugar, de ideologías políticas y jurídicas. En Atenas, las funciones públicas eran altamente honoríficas, pues eran hereditarias y vitalicias -visto en el capítulo anterior en la historia de Grecia-. Por otro lado vimos que el funcionario romano tenía características parecidas a los funcionarios de hoy en día; por ejemplo, en la recaudación de impuestos.

El concepto de funcionario público empieza a hacer a partir del siglo XVIII, cuando deja de ser un privilegio y sus rasgos oligárquicos y antidemocráticos quedan borrados primordialmente en la Revolución Francesa, reconociéndose los derechos humanos.

Para conceptuar la noción que tenemos de servidor público, estimamos que ésta terminología es sinónimo de funcionario, empleado y agente público, precisamente por la actividad pública que realizan; aunque cierto es que su significado etimológico sea diferente. Antes de dar nuestro concepto de servidor público, veamos lo que sobre el particular apuntan dos autores.

Canasi, afirma: "Los agentes de la administración pública son las personas físicas o personas de existencia visible, en la terminología del artículo 51 del Código Civil (argentino), que de manera especial o general son reclutadas, por elección o nombramiento de autoridad competente, para realizar concretamente la actividad total del Estado (lato sensu), que por ser persona jurídica o moral, necesita apodícticamente de su intervención, para la realización de sus fines." (8)

Por su parte, Acosta Romero, refiriéndose al funcionario, expone: "Funcionario, es el que representa al Estado a través del órgano de competencia del que es titular. Lo representa tanto frente a otros órganos del Estado o entidades públicas, como frente a los particulares y en las relaciones internas con los servidores del Estado. El funcionario es a la vez autoridad, porque generalmente tiene funciones de decisión y es trabajador de confianza (artículo 50. Ley Federal de --

---

(8) Canasi, José. Derecho Administrativo, Volúmen I, ediciones Depalma, Buenos Aires, 1981, p. 531.

los Trabajadores al Servicio del Estado)." (9)

Analizando ambos conceptos, el servidor público es aquella persona física de existencia visible, que en virtud de designación especial, o por decreto del Ejecutivo, o elección popular ejerce la voluntad del Estado para lograr los propósitos y metas fijadas para obtener el bien colectivo, desempeñando sus actividades con estricto apego a lo que la ley dispone, no importando, en esencia, la denominación que se le haya dado al servidor público o servidor del Estado.

Respecto a la función pública, Dolgadillo Gutiérrez, señala: "Bajo el rubro de función pública, los tratadistas de nuestra materia estudian las relaciones de la Administración Pública con sus funcionarios y empleados, lo cual puede dar lugar a confusiones, ya que el concepto función denota acción, actividad y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se deriva que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares." (10)

Asimismo, Canals, sostiene que: "La función pública se manifiesta por la voluntad del órgano-institución (v. gr., presidencia de la Nación, ministerios, etc., que son órganos del Estado), mientras que

(9) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, U.N.A.M., México, 1973, p. 303.

(10) Dolgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. cit., p. 145.

el órgano-individuo, es decir, el funcionario (Presidente de la Nación, ministro, etc.), es quien ejerce positivamente esa voluntad exteriorizándola. De ahí la responsabilidad del Estado cuando el funcionario público actúa en ejercicio y como consecuencia de la función pública que desempeña, y que no ocurre cuando el mismo funcionario actúa con el carácter de persona privada." (11)

Nos adherimos al criterio sustentado por ambos autores al conceptualizar la función pública, dado que efectivamente la misma es una actividad propia del Estado, cuya realización está encomendada a sus órganos y que sus titulares, legalmente autorizados, se encargan de exteriorizar, es decir, llevar a la práctica. Pensamos, además, que, sustancialmente, la función pública tiene como propósito la consecución de los fines del Estado.

## 2. NOCION FORMAL Y MATERIAL DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

Como quedó asentado anteriormente, la función administrativa es una de las múltiples actividades del Estado, encomendada al Poder Ejecutivo. Dicha función puede ser estudiada desde un enfoque formal y un enfoque material, tomando en cuenta el poder que lleva a cabo el acto administrativo y, por otro lado, la naturaleza intrínseca del mismo.

---

(11) Canasi, José. Op. cit., p. 533.

Antes de entrar al estudio de este punto, es necesario dar algunas definiciones de función administrativa. Así vemos que el doctor - Gabino Fraga, dice que la función administrativa "...es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución - de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas - para casos individuales." (12)

Asimismo, el maestro Manuel del Río González, al buscar definir la función administrativa, acepta la definición anterior, pero señala que a ésta debe de agregárselo "sin que exista controversia por resolver," (13) para precisar mejor la diferencia entre la función administrativa y función jurisdiccional.

Consideramos acertado el complemento que hace este último autor a la definición de función administrativa para que exista una distinción determinada de ésta con las otras dos (legislativa y jurisdiccional). Por otra parte, del estudio de las facultades y obligaciones -- que nuestra Ley suprema atribuye al Ejecutivo Federal, observamos que normalmente coinciden formal y materialmente en el aspecto administrativo; pero excepcionalmente observamos la falta de coincidencia, al respecto, en el artículo 89, fracciones I y X, que son formalmente administrativas pero materialmente legislativas ("I. Formular y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" y "X. Dirigir la políti-

(12) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 63.

(13) Del Río González, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, - Editorial Cárdenas Editor y Distribuidores, México, 1931, p. 56.

ca exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la -- aprobación del Senado..."), y en el artículo 27, fracción XVIII, que -- es formalmente administrativa pero materialmente jurisdiccional ("XVII I. Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por -- consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales -- de la Nación por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.").

Atendiendo al enfoque formal, el maestro Del Rio González, anota: "...la Función Administrativa se identifica con el Poder Ejecutivo y -- corresponde en la estructura Federal al Presidente de la República; -- en la estructura Estatal, a los Gobernadores de los Estados, y en la -- Municipal, a los Ayuntamientos, que funcionan como cuerpos colegiados y cuyas resoluciones son cumplimentadas por el Presidente Municipal." (14)

Otro autor, Serra Rojas, al hablar sobre el particular, expone: -- "Desde el punto de vista formal, la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el Poder Ejecutivo." (15) Asimismo, que la función administrativa, desde el punto de vista material, está on-

(14) Ibidem, p. 51.

(15) Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., p. 63.

caminada a la interpretación y aplicación de las leyes.

Por otro lado, Fraga, tocando el enfoque material de la función administrativa, afirma que "...las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según tengan los caracteres -- que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos." (16)

Resumiendo, sabemos muy bien que la separación de poderes distribuye diferentes funciones entre cada uno de los poderes, a saber: al Poder Legislativo, la función legislativa; al Poder Judicial, la función judicial o jurisdiccional, y al Poder Ejecutivo, la función administrativa. Pero no siempre se mantiene esa coincidencia, como ya lo hemos explicado, del criterio subjetivo (formal) con el objetivo (material), toda vez que el Poder Legislativo llega a realizar funciones que objetivamente corresponden al Ejecutivo o al Judicial, o viceversa. De lo que desprendemos que las funciones del Estado no regulan -- por un criterio formal, es decir, por el carácter del órgano que las realiza, y uno material, o sea, por el contenido de la función misma.

### 3. DISTINCION ENTRE FUNCIONARIO Y EMPLEADO PUBLICO.

Sólo a las doctrinas administrativas les interesa hacer una dis-

(16) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 29.

tinción entre funcionario y empleado público, ya que técnicamente tienen un valor distinto en su terminología y en su carácter representativo. También es conveniente hacer una clasificación de estos agentes públicos con la finalidad de precisar su diferenciación.

En este sentido, el legista Canasi expresa: "Es indudable que no es solamente una distinción jurídica de corte académico, el distinguir entre 'funcionario público' y 'empleado público', por cuanto, -- dentro de la teoría del órgano que hemos examinada anteriormente, vemos que el 'funcionario' compromete con el ejercicio de su voluntad legal los intereses legales del Estado, pues tiene investidura para ello. En cambio el 'empleado público', cualquiera que sea su jerarquía, mientras la ley expresa no le otorgue competencia, atribuciones o poderes para la realización de determinadas funciones administrativas, su función siempre ha de ser de agente auxiliar, conforme a la escala jerárquica y leyes y reglamentos que los modulan." (17)

El maestro Delgadillo Gutiérrez apunta: "Por nuestra parte, consideramos que el funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando." (18)

(17) Canasi, José. Op. cit., pp. 538 y 539.

(18) Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Op. cit., p. 147.



Tanto Canasi como Delgado coinciden en señalar que el funcionario público representa al órgano-institución llamado Estado y su actuar debe de estar expresamente consagrado en la ley, de tal suerte que su voluntad comprometa la voluntad del Estado, el cual debe de responder por los actos de aquél; a diferencia del empleado público, el que se supone va a estar siempre subordinado al superior jerárquico, o sea, al funcionario, a quien va a auxiliar de manera técnica y material; es decir, a dicho empleado se le puede encomendar el dictamen de un asunto, pero él no lo va a resolver, en virtud de que éste es una atribución del funcionario público, quien, como ha quedado apuntado, tiene poder de decisión y de mando.

El maestro Pérez de León asimila la noción de autoridad a la de funcionario público y la noción de agentes de la administración a la de empleados públicos, al expresar que: "Los órganos de la administración los podemos dividir en principio en dos grandes grupos: autoridades, por una parte, y agentes de la administración, por la otra. La diferencia entre unos y otros, estriba en que las primeras, las autoridades, tienen competencia para decidir los asuntos sometidos a su conocimiento, pronunciando resoluciones o bien ejecutando las decisiones que hubieren sido dictadas con anterioridad. Los agentes de la administración se limitan a hacer una labor de preparación, de recopilación de elementos que posteriormente servirán de antecedentes a las autoridades para pronunciar y fundar sus resoluciones." (19)

(19) Pérez de León E., Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo, 11a. edición, Editorial Porrúa, S. A., Méx., 1970. - p. 173.

Cuando hablamos de la función pública, entendida como una actividad estatal, nos estamos refiriendo a los órganos del Estado que realizan la actividad administrativa, a través de una organización y distribución de competencias entre los mismos. Esta organización administrativa -expone Serra Rojas- requiere de personas físicas que van a adquirir la calidad de funcionarios o empleados públicos, que con su actividad intelectual y física atienden los propósitos estatales mediante determinadas prestaciones. (20) Así, el Poder Ejecutivo Federal realice su acción a través del Gobierno y la Administración Pública, en la cual se desarrolla la función pública.

El criterio aceptado por Gabino Fregá, al hablar de la distinción entre el concepto de funcionario y el de empleado, es "...de que el primero supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da al titular un carácter representativo, mientras que el segundo sólo supone una vinculación interna que hace que su titular sólo concorra a la formación de la función pública." (21)

En tanto que el maestro Pérez de León, afirma que: "El funcionario tiene la representación del Estado; cuando actúa en los límites de su competencia, lo hace precisamente a nombre del Estado. Sus actos, son actos del Estado, imputables al propio Estado. El empleado,

(20) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 373.

(21) Fregá, Gabino. Op. cit., p. 130.

por el contrario, no tiene la representación del Estado, sus actos no son imputables a aquél, los realiza mediante una labor de colaboración de mayor o menor importancia, pero nunca en representación del Estado." (22)

Tomando en cuenta las tesis adoptadas por todos los autores nombrados, especialmente a lo sustentado por el maestro Pérez de León, -- estamos de acuerdo en que la distinción esencial entre funcionarios y empleados públicos, estriba en que los primeros, los funcionarios, son considerados como autoridades, con poder de decisión y mando, cuyos actos son imputables al Estado dado que actúan en representación del mismo, y que los segundos, los empleados, son considerados como agentes de la administración y como auxiliares o colaboradores públicos, siendo que sus actos no van a ser imputables al Estado, toda vez que sus actividades siempre estarán subordinadas a la voluntad de un funcionario, es decir. de una autoridad.

Consecuentemente, el carácter representativo que se le da a los funcionarios y la consideración de personal auxiliar dada a los empleados públicos, es lo que hace la distinción entre éstos y aquéllos.

#### 4. CARACTERISTICAS DE LA FUNCION PUBLICA.

Es preciso señalar que la función pública refiere al régimen ju-

(22) Pérez de León E., Enrique. Op. cit., p. 174.

rídico aplicable al personal administrativo. Así, Serra Rojas, al conce-  
 ptuar sobre la función pública, considera que ésta se forma "...con  
 el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre  
 el Estado y sus servidores." (23) De ahí que dependerá del régimen ju-  
 rídico en que estén colocados los servidores públicos la transforma-  
 ción y modernización de la función administrativa. Y ese régimen jurí-  
 dico deberá exigir de los funcionarios y empleados públicos determina-  
 das cualidades para garantizar el mejor cumplimiento de las tareas pú-  
 blicas; como son principalmente, su capacitación técnica, una ética -  
 profesional y un encumbrado valor-moral.

En consideración el concepto sustentado por Delgadillo Gutiérrez  
 de función pública -analizado anteriormente en este capítulo-, cuando  
 dice que "...es la actividad que el Estado realiza a través de sus ór-  
 ganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares." (24) presu-  
 mimos que de este concepto y de lo anteriormente expresado por Serra  
 Rojas, la función pública en su realización crea situaciones jurídi-  
 cas, de tal suerte que la función pública haya dado origen a una rama  
 importante del Derecho, como lo es el Derecho Administrativo Laboral.

Por otro lado, la función pública, integra la función legislati-  
 va, ejecutiva y judicial. De ahí que de la lectura del artículo 89 de  
 nuestra Ley suprema en su fracción I, se desprenda que el supremo eji-

(23) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 373.

(24) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. cito., p. 145.

cutur es el Ejecutivo Federal: "...I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;..." Pero para que el Ejecutivo lleve a cabo la función pública que le corresponde, se vale de sus auxiliares administrativos, es decir de todos aquéllos que le ayudan en realizar dicha función en forma práctica, con estricto apego a un orden jurídico previamente establecido.

De los artículos 39, 40, 41 y 49 constitucionales, se desprende que la soberanía nacional reside en el pueblo, del cual dimana todo poder público, mismo que se instituye para beneficio de éste, y el mismo designa a los Poderes de la Unión para que por medio de ellos ejerza su soberanía; asimismo, dicho Supremo Poder (Poderes de la Unión) se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. De ello se colige que, en términos generales, "la función pública es la actividad realizada en forma soberana y constitucional por el Estado, a través de los Poderes de la Unión para beneficio del Estado mismo;" y en términos particulares, atendiendo a la función administrativa, "la función pública es la actividad que realiza el Ejecutivo Federal en representación del Estado y para alcanzar los propósitos del mismo, con apego a las atribuciones señaladas expresamente en la Constitución."

Visto de este modo, la función pública integra la función legislativa, ejecutiva y judicial. De ahí que, el Ejecutivo de la Nación tiene a su cargo la función administrativa, entendida como la función

de ejecutar las leyes, lo que presupone la existencia de un orden jurídico, creado por la legislación mexicana, que va a producir efectos jurídicos entre el Estado y sus servidores públicos.

Anímico, al examinar que los funcionarios y empleados públicos son auxiliares administrativos del titular de la Administración, entonces a los mismos les recae la obligación, el deber o el derecho de ejecutar las leyes, en base a facultades otorgadas por la Constitución o directamente por el presidente de la República -en virtud de las facultades y obligaciones que le concede el mismo cuerpo legal-.

Concluyendo, las características de la función pública, atendiendo a nuestro concepto, son las siguientes: A) Los fines y metas que el Estado busca alcanzar; B) Un orden jurídico preestablecido, del que derivan deberes, derechos y obligaciones, y C) Un servidor público sobre el cual recae la facultad o la obligación de realizar la función pública.

En tal apreciación, si consideramos que la función pública integra en sustancia la función ejecutiva, la función legislativa y la función judicial, entonces éstas también reunirán las mismas características de la primera. Pero en el siguiente punto estudiaremos particularmente la función administrativa, por lo que respecta a sus elementos jurídicos.

## 5. ELEMENTOS JURIDICOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.

Como lo apuntamos en el punto anterior, la función administrativa reúne en sí las mismas características de la función pública, de la que deriva; luego entonces, podemos decir que los elementos esenciales de la primera van a ser, además de los señalados para la segunda (los fines y metas perseguidos, un orden jurídico preestablecido y un servidor público sobre el cual recae la facultad u obligación de realizar dicha función), los siguientes: el acto administrativo, una limitación (individualización) de efectos producidos por éste y un régimen de policía y control que garantice el acatamiento al orden jurídico aplicable.

Pero para poder entender los elementos jurídicos de la actividad administrativa, es necesario saber lo que opinan algunos estudiosos de la materia al respecto. Así vemos que el criterio admitido por el maestro Fraga, es el de que la función administrativa, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, "...en la que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales." (25)

Según Serra Rojas: "...la función administrativa es la actividad

(25) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 63.

que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo un orden jurídico, y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y particulares y a los actos materiales que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control." (26)

Vistas las dos definiciones anteriores de función administrativa podemos explicar ahora al los dos elementos jurídicos que, a nuestro juicio, tiene la función en comento, sin seguir ningún orden especial.

Tenemos que, como lo hemos entusado previamente, el titular del Poder Ejecutivo es el supremo ejecutor, toda vez que a él el Estado le asigna la actividad administrativa, misma que debe de realizar bajo un orden jurídico preestablecido, como lo consagra el artículo 89 de nuestra Carta Magna, en donde se determina el ámbito de competencia de dicho ente público. Por lo que establecemos que el primer elemento de la función administrativa es el presidente de la Nación, a quien la Constitución y la doctrina le van a asignar dicha acción, -- que realiza a través de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos (artículo 90 constitucional).

(26) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 61.



Como segundo elemento está el orden jurídico preestablecido, ya que estamos de acuerdo en que la función administrativa se lleva a cabo bajo un orden jurídico, el cual va a determinar el régimen aplicable, de derecho público o privado, y que, como tercer elemento, tiene como finalidad el logro de los propósitos perseguidos por el Estado, los cuales se concretizan en la prestación de los servicios públicos o bien en realizar actividades reguladas por el interés público; ello quiere decir que el Estado guarda interés en la realización de la función administrativa, de ahí la oficialidad y la iniciativa con que actúa la autoridad para lograr sus fines.

Sobre estos elementos de la función pública, Serra Rojas, comenta: "Es una función del Estado subordinada por la ley, por la cual se crea una situación de derecho subjetivo, que fija sus condiciones, límites, y puede incluso revocarse. Toda ley administrativa realiza una determinada finalidad. El desvío de poder se refiere a dar a la ley una finalidad que no le corresponde." (27)

Respecto al cuarto elemento, tenemos que la función administrativa va a necesitar de un régimen de policía o de control de sus actividades y de sus funcionarios y empleados, que garantice la estabilidad y el orden jurídico administrativo aplicable, y que, como lo apunta Serra Rojas, la ley administrativa realice la finalidad que le corre

(27) Ibidem, p. 66.

ponde para que no se de el lesvio de poder.

Contemplando el quinto elemento, de capital importancia es el acto administrativo para la función administrativa, ya que es a través de él como se exterioriza tal función, producto de la actividad del Estado. Así lo afirma el profesor Olivera Toro en su concepto de acto administrativo: "...es aquél por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad -- del Estado, en las variadas formas que hemos señalado." (28)

El sexto elemento de la función administrativa es la limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos, lo que quiere decir que la función administrativa es una función práctica e individual, aplicable a los casos particulares para limitar sus efectos a casos concretos, enlazando a la ley con la voluntad del funcionario.

#### 6. NATURALEZA JURIDICA DE LA FUNCION PUBLICA Y DEL EMPLEO PUBLICO.

Al hablar de la naturaleza jurídica de la función pública, estamos atendiendo a la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre el Estado y sus servidores, es decir, sus funcionarios y empleados. Asimismo, vemos que al respecto se han establecido dos teorías: la de derecho público y de derecho privado.

(28) Olivera Toro, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, quinta -- edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1988, p. 143.

Sobre el particular, no es necesario entrar a una discusión profunda para entender a que rama del derecho corresponden las relaciones entre el Estado y sus empleados, basta estarce al criterio expuesto por Gabino Fraga, quien acertadamente apunta que pertenece al derecho público, ya que el régimen que primeramente conviene a las relaciones en que el Estado interviene es el de derecho público y porque los empleados y funcionarios son titulares de los ámbitos de competencia en los que se dividen las atribuciones del Estado, "...y, por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal empleado llegue a adquirir importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general." (29) De ahí que, como las normas que están inspiradas en dicha exigencia son de derecho público, entonces de derecho público serán también las relaciones que constituyen la función pública.

Diversas opiniones se han dado ya dentro del derecho público para definir cuál es la naturaleza jurídica del acto creador de las relaciones del Estado con sus empleados y funcionarios. Por una parte se encuentra Fraga, quien comenta que para él existen tres tesis: la que la considera como un acto unilateral del Estado; la que sostiene que es un acto contractual, y la que asegura que es un acto condición.

(29) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 131.

Por otro lado, Serra Rojas, dice que son cuatro las opiniones que se han dado al respecto: la que afirma que es un acto unilateral del Estado; la que la ve como un acto contractual; la que sostiene que es un acto condición, y la teoría del estatuto legal y reglamentario, -- que encierra un acto materialmente administrativo.

Ambos autores descartan las tesis que consideran a la relación del Estado con sus trabajadores como un acto unilateral del Estado y como un acto contractual, porque la primera tesis, afirma que la relación del servicio se regula unilateralmente por el Estado, sin tomar en cuenta la voluntad del servidor público, toda vez que es una obligación impuesta por el orden público, por lo que no puede ser aceptable ya que es violatoria del artículo 5o. constitucional en su párrafo cuarto, que consagra textualmente: "En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquéllas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale." Y porque la segunda tesis, sostiene que la relación es de carácter contractual, en virtud de que interviene la voluntad del Estado y la del trabajador, es decir, la considera como

un contrato administrativo en donde no importa la desigualdad entre las partes, siendo que ambos se subordinan a un mismo orden jurídico para definir su propia situación, en virtud de que con este criterio se quebranta la noción clásica del contrato y por otro lado, el interés particular de los funcionarios y empleados públicos nunca va a estar por encima del interés general y no crea, en consecuencia, situaciones jurídicas individuales.

Sobre esta teoría comenta Fraga: "Las argumentaciones para sostener la tesis contractual no son aceptables. Además de que en ella se infligen serios quebrantos a la noción clásica del contrato, no puede sostenerse su punto de vista porque, a pesar de que no hay texto legal expreso que determine qué clase de situaciones jurídicas debe producir el contrato, sí hay los que dan carácter y denominación diversa del contrato a otros actos formados por el concurso de varias voluntades, tales como la ley o como la sentencia que dicta un tribunal colegiado. Además, la necesidad de que se genere una situación jurídica individual deriva de la función y carácter del contrato." (30)

En consecuencia vemos como ambos autores están de acuerdo en que la tesis valadera es la que se refiere al acto condición, porque para ellos se condicione la aplicación a un caso particular de las disposiciones jurídicas preexistentes, que regulan dicha relación. Sobre esto, Serra Rojas, señala: "El acto condición deriva de la voluntad del

(30) *Ibidem*, pp. 132 y 133.

Estado y del particular nombrado y del efecto jurídico que origina, o sea condicionar la aplicación a ese caso particular de las disposiciones legales preexistentes, que regulan la relación establecida." (31)

Por lo que se señala que en el acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no se considera un acto unilateral, porque no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato, en obvio de que no origina situaciones jurídicas individuales. Sobre el particular, - Fraga, comenta: "Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: la de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar los derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de condicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del poder público." (32)

Continúa sosteniendo, Fraga: "...ese acto diverso que condiciona la aplicación del estatuto legal y que no puede crear ni variar la situación que establece dicho estatuto y que además permite la modificación de éste en cualquier momento, sin necesidad del consentimiento -

---

(31) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 395.

(32) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 133.

del empleado, es el acto que la doctrina denomina acto-unión." (33)

De acuerdo a la teoría del estatuto legal y reglamentario que -- alude Serra Rojas, al respecto señala el mismo autor: "...es un acto unilateral del Estado que fija las condiciones que juzga necesaria para el servicio, sin que intervenga la voluntad del agente, pues es facultad exclusiva de los Poderes de la Unión." (34) Esta teoría se compara a la que sostiene que es un acto unilateral del Estado, por lo que tampoco es aceptada.

Entre las teorías más aceptadas que tratan de explicar la naturaleza jurídica de la función administrativa está la denominada acto -- condición, que acabamos de estudiar, a la que también se adhiere el maestro Delgadillo Gutiérrez, cuando comenta que: "...la concurrencia de voluntades es indispensable para la aplicación de un estatuto específico, predeterminado por la ley, que no puede ser modificado por el interés de las partes, ya que su consentimiento sólo genera la individualización de la disposición general al caso concreto." (35) Cuando esta relación se da por nombramiento es para llevar a efecto la administración centralizada, y cuando se genera por cuando voluntades recibe el nombre de elección. Resultando que el nombramiento es la forma legal para el ingreso al servicio público, como veremos enseguida.

(33) Idem., p. 133 y 134.

(34) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 395.

(35) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. cit., p. 146.

## 7. INGRESO A LAS FUNCIONES PUBLICAS.

En épocas pasadas, la venta, el arriendo y la herencia jugaron un papel importante como medios de ingreso al servicio del Estado, mismos que fueron perdiendo actualidad hasta desaparecer por completo. Hoy en día se tienen que someter a exámenes o pruebas realizadas por la propia administración para valorar los conocimientos y las aptitudes de los aspirantes y de esa forma emplear a los más capaces.

Anteriormente, en nuestro sistema mexicano, cada vez que cambiaba el titular del Ejecutivo Federal, se llevaba a cabo una remoción general del personal administrativo, en muchos casos injustamente. Ello -- obedecía a las amplias facultades y obligaciones que la Constitución -- otorgaba al Presidente de la República, para nombrar y remover a los -- altos funcionarios, funcionarios y demás empleados de la Unión.

En virtud de que el personal administrativo no gozaba de ningún -- derecho para continuar en sus puestos, se perjudicaba gravemente, aparte de los servidores públicos, a la extensa maquinaria de la Administración Pública, ya que el personal que ingresaba, en la mayoría de -- los casos, no conocía o no tenía experiencia en el desempeño de sus -- funciones y consiguientemente, la marcha de los asuntos se iba rezagando, provocando con ello serios e irreparables perjuicios a la administración pública.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aludió



en varias ejecutorias que "los empleadores públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo y por lo tanto no gozaban de las prerrogativas del artículo 123 de la Constitución." (36) No obstante lo anterior, cuando el artículo en referencia fue adicionado -- con el apartado B, con diversas fracciones, éstas se convirtieron en las bases orgánicas de la nueva situación de la función pública. Posteriormente se promulgó y publicó la nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional (D. O. F. del 28 de diciembre de 1963).

Por eso y con razón, Serra Rojas, al hablar de la constitucionalidad de la Ley de los Servidores Públicos, expone: "Con la incorporación de las bases que rigen las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores en la sección B del artículo 123 constitucional, - resulta ociosa toda consideración sobre la constitucionalidad de la ley de los trabajadores públicos." (37)

Después de este somero estudio al antecedente de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, entendemos que la entrada al servicio de un servidor público, presume un nombramiento y la aceptación del nombrado -visto en la teoría del acto-condición-, que supone el cumplimiento del sistema de selección aplicable. Así, el artículo 3o. de la citada Ley, dispone que: "Trabajador es toda persona que

(36) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 392.

(37) Ibidem, p. 393.

preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales."

El autor argentino, Canasi, refiriéndose a la legislación de su país, dice que todos los habitantes son iguales ante la ley y admiscibles en los empleos sin más requisito que la idoneidad, y agrega: "El concepto de idoneidad para el acceso a la función pública, que surge con caracteres amplios del artículo 16 de la Constitución nacional -- presenta un conglomerado de facetas que lo convierten en un requisito de configuración genérica y que se adapta a todas y a cada una de las actividades específicas del Estado, es decir, tiene calidad de heterogéneo, y dentro de la unidad constitucional puede afirmarse que el -- concepto cristaliza de manera distinta, según el tipo de carácter, -- cualidad y calidad que el Estado... (lato sensu) encomienda a cada individuo que ejerce la función o empleo público." (38) Lo que quiere decir que es importante acreditar la idoneidad, para impedir el ingreso a la función pública a aquellos funcionarios que han sufrido condenas infamantes por hechos dolosos o por delitos propios, o bien se encuentren en proceso criminal o por padecer enfermedades infecto contagiosas. Por lo de idoneidad se refiere a los requisitos que se señalan en la propia Constitución en sentido amplio y que el Estado requiere de sus empleados y funcionarios para el mejor logro de sus fines, y -- estos requisitos con entre otros, los más importantes, la edad, la ca

(38) Canasi, José. Op. cit., p. 562.

pacidad física y mental y la moralidad, siendo ésta la faceta más sug-  
 lencial, en obvio de que la conducta privada del servidor público ---  
 trasciende al conocimiento público, debilitando la autoridad legal, -  
 lo que puede traer desorganización en la administración pública, en -  
 especial en la función pública por influencias políticas tanto inter-  
 nas como externas, acarreando la desorientación total de los poderes  
 del Estado y severas consecuencias en el bienestar social, tanto en -  
 el sistema parlamentario como en el presidencialista.

Por lo que hace a la entrada al servicio, el sistema administra-  
 tivo mexicano, marca un importante adelanto en la materia, como lo --  
 consagra el artículo 123 constitucional en su apartado D), fracción -  
 VII, que a la letra dice: "...VII. La designación del personal se ha-  
 rá mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitu-  
 des de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administre---  
 ción pública." Por lo que pensamos que estas escuelas deben conter --  
 con el personal docente de encumbrada experiencia en la administra---  
 ción pública, que logre alcanzar la tarea loable de dichas institucio-  
 nes de dar al país el personal que lo sepa administrar profesionalmen-  
 te, sin olvidar que la sociedad depende cada día más de la administra-  
 ción pública, por lo que la misma se debe de renovar constantemente -  
 para recolver las necesidades sociales de la población; es decir, ta-  
 les funciones deben de estar a cargo de los servidores públicos más -  
 dignos para esas labores. Como ejemplo de estas escuelas podemos men-  
 cionar la Facultad de Contaduría y Administración de la U.N.A.M. y la  
 Escuela Superior de Comercio y Administración (E.S.C.A.) del I.P.U.

En la legislación argentina, el nombramiento: "Es el acto administrativo formal, del cual nacen para el funcionario o empleado derechos y obligaciones que constituyen precisamente el contenido de la relación jurídica del agente con el Estado. Pero es necesario que este acto formal se complete con el requisito esencial del consentimiento, ya sea expresa o tácitamente." (39)

En México, el vínculo Estado-servidores públicos se inicia siempre por nombramiento, inclusión en lista de raya o elección, como se preceptúa en el artículo 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado: "Artículo 12. Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo."

Desprendemos que al procedimiento de elección del personal administrativo, le recae un nombramiento o acto de ingreso a la función, - que viene a ser el más importante de los actos administrativos, por el cual al aspirante a un puesto público, se le envía para ejercer una función determinada en el mismo documento (nombramiento). Anota, - Serra Rojas: "Por lo que se refiere a los elementos jurídicos del nombramiento, tanto la ley de los servicios del Estado como las demás leyes administrativas relacionadas con la función pública, señalan al nombramiento o acto de ingreso a la función, como el más importante -

(39) Ibidem, p. 573.

de los actos administrativos, y como el medio normal para seleccionar a los servidores del Estado." (40)

Tanto en México como en Argentina, el nombramiento vincula al Estado con el servidor público, creando derechos y obligaciones para ambas partes. También hemos observado que el servidor público, tanto argentino como mexicano, debe cumplir con una serie de formalidades para establecer el vínculo jurídico. Así que, en sentido amplio, el vocablo nombramiento es sinónimo de designación de funcionarios y empleos, como se advierte en el artículo 83, fracción II, de la Constitución que establece: "Art. 83.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: ...II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Titular del Órgano u Órganos por el que se ejerce el gobierno en el Distrito Federal, 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 está delimitado de otro modo en la Constitución o en las leyes." Pero estos nombramientos son de altos funcionarios, como ya apuntamos previamente.

Por otro lado, Fraga, comenta: "...el nombramiento deberá contener no todo el régimen a que estará sujeto el empleado, sino únicamente los datos siguientes: el nombre, nacionalidad, sexo, estado civil y domicilio; los servicios que deben prestarse; el carácter definiti-

(40) Sorra Rojas, Andrés, Op. cit., p. 402.

vo, interino, provisional, por tiempo fijo o por obra determinada, -- del nombramiento; la duración de la jornada de trabajo; el sueldo y -- demás prestaciones y el lugar en que han de prestarse los servicios." (41) Lo que se desprende de la lectura del artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (L.F.T.S.E.).

En México, constitucionalmente los nacionales tienen derecho a -- ser preferidos a los extranjeros a ocupar cargos públicos. Artículo -- 32 de la Constitución: "Los mexicanos serán preferidos a los extranje -- ros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno en que no -- sea indispensable la calidad de ciudadano. En tiempo de paz ningún ex -- tranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o -- seguridad pública." Asimismo, respecto a los trabajadores de base, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 90. dispone: "Los trabajadores de base deberán de ser de nacionalidad mexicana y sólo podrán ser sustituidos por extranjeros cuando no exis -- tan mexicanos que puedan desarrollar el servicio respectivo. La susti -- tución será decidida por el titular de la dependencia oyendo al sindi -- cato."

En el mismo sentido, la Constitución consagra que los titulares de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Dis -- trito Federal e Instituciones y demás organismos que dependan del Go --

(41) Fraña, Gabino. Op. cit., p. 138.

bierno y que tengan a su cargo función de servicios públicos, tienen la obligación de: "Artículo 43.-... I. Preferir, en igualdad de condiciones, de conocimientos, aptitudes, y de antigüedad, a los trabajadores sindicalizados respecto de quienes no lo estuvieron..."

Desde el punto de vista de las características que debe tener el personal de nuevo ingreso, el maestro Serra Rojas, pone especial interés en las obligaciones cívicas materiales, en virtud de que las considera como esenciales requisitos para el acceso a las funciones públicas, y las enumera de la siguiente forma: 1. Nacionalidad; 2. - Edad y sexo; 3. La moralidad del empleado; 4. Servicio militar obligatorio, y 5. Aptitud física. (42) A nuestro juicio, de estas cinco obligaciones que enlista el aludido maestro, hay que poner un especial interés, además de la nacionalidad, en la moralidad del empleado, siendo que de ello dependerá que en el desempeño de su servicio actúe con honestidad, que es fundamental para el ingreso al servicio público.

El sistema de selección establecido en la legislación mexicana para el personal de nuevo ingreso, es verdaderamente eficaz, sólo que no se aplica debidamente, porque si así fuera el trabajo de la Administración pública se vería reflejado en el desarrollo social, económico y político del país, y predecimos que este sistema ha sido reemplazado por el compadrazgo, el huesaso, el dedazo y la corrupción, como medios prácticos para el ingreso a la función pública.

(42) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., pp. 399 y 400.

## 8. LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA COMO FUNCIÓN EJECUTIVA.

Tradicionalmente la función administrativa la ha llevado a cabo el Poder Ejecutivo, siendo la más poderosa de los gobiernos, tanto monárquicos como republicanos. Antiguamente el Jefe de Estado, en el régimen monárquico, tenía un carácter hereditario y vitalicio, actualmente el rey existe como emblema representativo de la Constitución y existe una gran diferencia entre el Jefe de Estado, que es el monarca, y el jefe de gobierno, que es el jefe del gabinete, éste es el que realmente gobierna y puede incurrir en responsabilidad, a diferencia del monarca, quien al no gobernar no puede incurrir en responsabilidad.

Señala el licenciado De la Madrid Hurtado: "Desde tiempos precortesianos y del virreinato, los mexicanos han estado acostumbrados a ver en el jefe del gobierno al hombre más poderoso del país. En los primeros años de nuestra vida independiente, la Presidencia estuvo ocupada, habitualmente, por caudillos militares, mismos que ejercieron el poder arbitraria y dictatorialmente; ello no dignificó la Presidencia, pero continuó la tendencia precortesiana y virreynal en el Poder Ejecutivo." (43)

Así también, en el régimen parlamentario: "Precisa que el ejecutivo refleja en sus actos la voluntad del pueblo, manifestada a tra--

(43) De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S. A., México, 1981, p. 248.



vés del Parlamento; el jefe del gobierno designa su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; el gabinete debe de obrar siempre de conformidad con la mayoría parlamentaria, a la cual pertenece, y es el gabinete el único responsable de los actos del ejecutivo frente al Parlamento y frente a la opinión pública." — (44) Cuando existe oposición entre el parlamento y el gabinete, el pueblo será en última instancia el que resuelva, ya sea que apoye al ejecutivo o al parlamento; pero si el ejecutivo no tuviera la facultad de disolver el parlamento se llegaría al absolutismo, según la tesis de las políticas anglosajonas.

En el sistema presidencial no hay subordinación del ejecutivo al legislativo, ya que en las sesiones extraordinarias el primero tiene predominio sobre el segundo, y todos los actos que emanan del presidente deben ser firmados por el secretario de despacho según el asunto que corresponda, ya que sin la firma es nulo. Artículo 72 constitucional: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas." En el sistema parlamentario, el Poder Ejecutivo no puede disolver el gabinete si no es por la mayoría que exista en el parlamento, a diferencia del ejecutivo presidencial que es responsable de los actos políticos de sus secretarios.

(44) Pérez de León E., Enrique. Op. cit., p. 79.

El poder ejecutivo es la persona encargada de realizar la función administrativa, estructurándola y organizándola, auxiliado por una serie de unidades administrativas, y dicho ejecutivo ocupa el más elevado rango en la Administración Pública, concentrando en sus manos los poderes de decisión y de mando para lograr los fines de la colectividad. Y fue con la Constitución de 1917 que se logró fortalecer el poder ejecutivo, obteniéndose un gobierno poderoso, política y jurídicamente hablando, ésto se pudo realizar con la ayuda del partido dominante (P.R.I.), el cual intervino decisivamente en la vida política nacional, ajustando la estructura piramidal de la función pública.

Así pues, tenemos que nuestra Constitución establece, en su artículo 80: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Nación en un solo individuo, que se denominará 'Presidente de los Estados Unidos Mexicanos'." Y para Pérez de León, la función administrativa es "...todo acto que deriva del Poder Ejecutivo." (45)

Al iniciar este segundo capítulo, dimos el concepto de función administrativa, diciendo que ella era "...la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos y particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los par-

---

(45) *Ibidem*, p. 92.

ticulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía y control." (46) De ahí que desprendamos que el Estado tiene encomendadas las tareas de hacer las leyes y ejecutarlas. Así también vemos que la función administrativa finca su relación en forma directa y necesaria con la ley de la que emana su actuación el funcionario, y que la realización de tal función corresponde al Poder Ejecutivo.

Aludiendo a los elementos de la función administrativa y su relación con la función ejecutiva, Serra Rojas, comenta: "...En principio algunos autores determinan la identidad entre lo administrativo y lo ejecutivo. La función ejecutiva concreta el acto, pone los medios para su cumplimiento. Es la fase última de una reacción jurídica que --culmina con un acto subjetivo. El acto administrativo tiene un contenido mayor que el acto de ejecución. Hay actos administrativos que no es posible catalogarlos como actos de mera ejecución de la ley." (47)

Sobre el particular, el maestro Gabino Fraga, expone: "Estimamos que la ejecución de la ley puede confundirse con la noción de función administrativa si por aquélla se entiende no sólo la ejecución material o concreta, de las leyes, sino también la realización de otras tareas en que o bien se hace uso de autorizaciones que da la propia ley, o de facultades discrecionales que ella otorga o si como lo sostiene Vedel, el término de ejecución de las leyes abarca una tarea más general que 'es asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la con-

(46) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 61.

(47) Ibidem, p. 67.

tinuidad de la vida nacional, es decir, el mantenimiento del orden público y la marcha de los servicios públicos' (Dr. Adm., 1976, págs. -- 20)." (48)

Para Serra Rojas, el ámbito de las relaciones administrativas se desenvuelve con la ejecución de actos jurídicos, que producen efectos de derecho, es decir, modifican el orden jurídico imperante, y actos materiales, que no producen efectos de derecho, considerados como simples desplazamientos de la voluntad; no obstante ésto, sigue diciendo el maestro, para la escuela realista "todo acto de esta naturaleza -- ejecutado por funcionarios y empleados. Son actos específicos de la -- función administrativa." (49) A nuestro juicio, los actos materiales son actos específicos de la función administrativa cuando son ejecutados por funcionarios y empleados "en ejercicio y con motivo de sus -- funciones."

Por lo anterior, estamos de acuerdo con lo sustentado por Serra Rojas, en el sentido de que el acto administrativo encubre un contenido más extenso que el acto de ejecución y que la función ejecutiva -- únicamente concreta el acto, es decir, cumple con él (lo ejecuta), toda vez que ello se observa en nuestro derecho positivo, basta para -- ello citar el artículo 89 constitucional, que alude las facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal, disponiendo en principio la facul

(48) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 55.

(49) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 68.

tad de ejecutar las leyes, y que concebimos como el ejemplo más exacto de la función ejecutiva; pero también, el mismo precepto legal, le atribuye otras facultades que no constituyen propiamente ejecución de la ley, no obstante de ser funciones administrativas, verbigracia: -- nombramiento y remoción de funcionarios y empleados civiles y militares; disposición de la fuerza armada y de la guardia nacional; la de declarar la guerra, etc.

Pero esta actividad administrativa no se agota con sólo aplicar las leyes, sino que tiene otras funciones como la elaboración de proyectos de futuras leyes o decretos, la reglamentación, dirigir las relaciones administrativas, habilitar puertos, establecer aduanas, etcétera, y en sí todas aquéllas que expresamente le señala nuestra Ley suprema. En esta forma el Presidente de la República debe agotar todos los medios para la realización de los fines colectivos, sin excederse en contradecir las leyes expedidas por el Congreso de la Unión; así mismo, como caso muy especial, el Presidente representa a los tres poderes federales, como el único representante del Estado, jefe de la Administración Pública y representante de la Nación a nivel nacional e internacional.

#### 9. LA FUNCION ADMINISTRATIVA EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Para el profesor Olivera Toro, la administración puede ser definida como "...las actividades de grupos que cooperan para alcanzar --

determinados objetivos." (50) Pero de acuerdo a nuestra legislación mexicana, cuáles son esos grupos y qué personas o entidades los integran; cuáles son los objetivos que persiguen, y dónde se fundamenta la facultad u obligación que tienen para realizar esa actividad: ésto es lo que trataremos a continuación.

Sobre este particular, para el maestro Serra la administración pública es una entidad que se constituye por los órganos del Poder -- Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad la realización de las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para satisfacer las necesidades generales de una nación. (51)

De lo anterior se deduce, que la Administración Pública Federal -- depende directamente del Poder Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y desconcentrados, pudiendo ser paraestatales, que tienen como función atender legalmente las necesidades públicas. Según nuestro régimen de Estado Federal, la Administración Pública se proyecta en varias e importantes administraciones, como son la Administración Pública Federal, la de las Entidades Federativas y las Administraciones Municipales. Así, el artículo 70 de la Constitución dispone: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso

(50) Olivera Toro, Jorge. Op. cit., p. 2.

(51) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 81.

que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

Sobre el particular, Serra Rojas, comenta: "La administración pública federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y sus medios de control, de acuerdo con la ley orgánica de la Administración Pública Federal. D. O. F., del 29 de diciembre de 1976 y sus dos reformas." (52)

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone:

"Art. 10. La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

"La presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de se-

---

(53) Ibidem, p. 86.

gueros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

"Art. 20. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

"I. Secretarías de Estado, y

"II. Departamentos Administrativos.

"Art. 30. El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

"I. Organismos descentralizados;

"II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organismos auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

"III. Fideicomisos.

Por otra parte, nuestra Ley Suprema obliga al presidente de la Nación a presentar al Congreso de la Unión un informe sobre el estado general que guarda la administración pública del país: "Art. 69. A la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país..."

El maestro Serra Rojas, al hablar respecto al régimen jurídico -



del derecho administrativo, anota que: "Todo problema de derecho administrativo comienza, por regla general, siendo un problema de derecho constitucional. Determinada la situación jurídica constitucional, su desarrollo pormenorizado cae en el campo del derecho administrativo... El derecho constitucional establece la base indestructible, el derecho administrativo su ulterior evolución." (54)

Lo que quiere decir que el derecho administrativo nace después que la ciencia de la administración, y va a corresponder al primero la evolución y análisis de la Administración Pública, como órgano fundamental del Ejecutivo Federal. Entendiéndose, también, que el derecho administrativo nace como una rama del derecho público para regular la administración pública, que es la que ejerce la función administrativa.

Para realizar la función administrativa, el Poder Ejecutivo Federal cuenta con una pirámide administrativa, ya que por sí solo estaría imposibilitado materialmente para llevar a feliz término la variedad de actividades que le son encomendadas, por lo que se hace necesario la intervención de órganos y dependencias legalmente estructuradas para la obtención del bien común, los cuales deben de estar subordinados al titular del Ejecutivo para que éste vigile que allanen su actuación a lo legalmente consagrado y no haya desvío de poder que lesione el interés general.

---

(54) Ibidem, p. 79.

## SINOPSIS DEL CAPITULO SEGUNDO

Como quedó apuntado en la sinopsis del capítulo anterior, con el surgimiento del Estado de Derecho, nacen ordenamientos reguladores de la actividad pública del Estado; los representantes de éste tuvieron que adecuar sus actividades al orden jurídico establecido, ajustándoles a la legalidad y la razón; pero además determinó el régimen jurídico de sus empleados públicos, disponiendo las facultades y obligaciones de unos y otros (altos funcionarios, funcionarios y empleados federales) y su ámbito de competencia para regular la actividad administrativa pública, pretendiendo que hubiera congruencia e intensidad en su realización.

El interés general debe estar siempre por encima del interés particular, es decir, que la función administrativa debe estar por encima de los servidores públicos que la realizan, por lo que hace a sus intereses.

El pueblo de México quisiera saber por que camino marcha la administración del país, por lo que sería de mucha valía que los candidatos a Presidente de México de todos los partidos, como resultado de su campaña política, crearan un Programa de Desarrollo para la Administración Pública Federal, en donde se de a conocer a los habitantes y a los principales funcionarios públicos, cuáles iban a ser los fines de interés general que perseguiría el Estado en esa Administra---

ción y el término en que deberían de lograrse los mismos, y que fuera el Congreso de la Unión quien revisara y aprobara, entre todos los -- presentados, el Programa que más condujera a los intereses del país, y de este modo, con el informe de gobierno que después de cada año -- tiene que presentar el Ejecutivo Federal sobre el estado general que guarda la Administración en el país, se vieran y analizaran los lo-- gros y si se cumplió cabalmente con lo dispuesto en el aludido Progra-- ma, y cuando no fuera así, si no acredita fehacientemente el porqué -- no se cumplió con tal objetivo, se le hiciera responsable ante el Es-- tado. Lo que queremos decir es que en el mismo acto de protesta del -- primer mandatario de la Nación, al tomar posesión de su cargo, presen-- te el Programa de Desarrollo para la Administración Pública Federal -- -previamente aprobado por el Congreso de la Unión-, dándole lectura y -- protestando también darle cumplimiento en la forma y términos que en -- la misma se especifiquen. Y que esto mismo se hiciera en todas las En-- tidades Federales y en los municipios de las mismas, con su respecti-- vo titular del Ejecutivo.

Por otro lado, creemos que el régimen jurídico en que se encuen-- tren colocados los servidores públicos, debe de exigir de ellos deter-- minadas cualidades para garantizar el buen ejercicio de sus funciones, -- como son su capacitación técnica, espíritu y ética profesional y una -- comprobada solvencia moral, siendo esta última cualidad la que podría -- aniquilar paulatinamente el monstruo de la corrupción, que --sin ser -- presuntuoso decirlo-- en todas las esferas administrativas ha causado -- serios y graves problemas, perjudicando la economía, la administra-- ción y, más crudamente, a la sociedad mexicana.

Sin el acto administrativo no se exteriorizaría la función administrativa, pero para que aquél produzca consecuencias de derecho tiene que perfeccionarse, es decir, deberá contar con eficacia, validez y ejecutividad legal, por lo que si se puliera el régimen jurídico a que están sujetos dichos actos, tal régimen representaría la entidad jurídica más propia para controlar las actividades de los representantes de la Administración Pública Federal, ya que a través de ellos -- los agentes públicos ajustarían su actuación dentro de la legalidad y entonces ya no se perjudicaría en forma tan vil y repetida el interés general ni los derechos de los particulares.

Consideramos que la función administrativa, como actividad del Estado, se realizaría adecuadamente si hay una verdadera relación y armonía entre los tres elementos del Estado: población, territorio y gobierno. De ahí que sería de vital importancia la regulación jurídica de la función administrativa del Estado; pero de mayor importancia, la existencia de ordenamientos reguladores y sancionadores (un régimen de vigilancia y control) de la actividad de los agentes públicos de la administración, para mantener y proteger los derechos humanos -- y dar cumplimiento al mandato constitucional: "proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia."

En esencia, no importa cuál sea la denominación que se le haya dado al servidor público o servidor del Estado, sino que el mismo esté autorizado por la normatividad y que sus actividades las desempe-

Ben con motivo y en función de ésta. Lo que no quiere decir que le -- quitemos el carácter de autoridad a los funcionarios y se lo demos a los empleados públicos, que no lo tienen y que son considerados como agentes auxiliares.

La función administrativa debe tener señaladas en forma particular y precisa sus actividades en relación a las funciones legislativa y judicial para evitar las controversias entre unas y otras, es decir que coincidan formal y materialmente sus actividades. Asimismo, esta coincidencia debe de presentarse en las actividades de los Secreta--- rios de Estado, Departamentos Administrativos y entidades descentrali zadas y paraestatales, para que su actuación no trascienda ni afecte su respectiva esfera de competencia, creando conflictos jurídicos entre ellos que desestabilicen el orden jurídico preexistente.

Por otro lado, es de suma importancia crear instituciones popula res de vigilancia y control, acorde a las necesidades reales de la -- función pública, que participaran en vigilar la observancia del orden jurídico establecido para la realización de la función administrativa, y que presione a quienes la realizan a cumplir fielmente sus deberes y responsabilidades (Asamblea de Representantes del Distrito Federal, - Procuraduría Social, Direcciones de atención de quejas, Contralorías Internas, etcétera).

Se debe dar más auge, proyección y propaganda a las escuelas de

administración organizadas por el Estado (Art. 123, apartado B, fracción VII, constitucional), que cuente con el personal docente de encombrada experiencia en la Administración Pública, para instruir profesional y prácticamente al personal que habrá de administrar al país en el futuro, de los que habrá de elegirse después del proceso de selección a los de más capacidad, celo, sacrificio, profesionalismo y moralidad, dándose preferencia a los nacionales. Para lo cual deberá aplicarse el sistema de selección establecido en la legislación mexicana para el personal de nuevo ingreso, no olvidando que -como vimos- dicho sistema es en verdad eficaz, sólo que no se aplica cabalmente.

Ello podría ser realizable si por mandato presidencial los estudiantes profesionales de esas escuelas fueran quienes realmente prestaran su servicio social en los más altos y principales puestos públicos, lo que coadyuvaría a acabar con los medios prácticos injustos e inconstitucionales de que se valen ciertos agentes y entidades públicas para nombrar al personal de nuevo ingreso, como son el compadrazgo, el dedazo, el huesazo, etc., y por otros actos corruptos de malos mexicanos y dirigentes para permitir que ocupen altos puestos, generalmente a nivel de dirección, personas que no tienen la moralidad -en principio-, la capacidad ni el espíritu de servicio para conseguir los fines del Estado, y que por el contrario dañan más el bien común de todos los mexicanos.

### CAPITULO III

#### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA FUNCION PUBLICA

1. DEFINICION DE RESPONSABILIDAD; 2. DIVERSAS CLASES DE RESPONSABILIDAD; 3. PARAMETROS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA; 4. LOS DEBERES Y OBLIGACIONES DE LA FUNCION PUBLICA A NIVEL DEL EJECUTIVO FEDERAL; 5. EL FUNCIONARIO FRENTE A LA ADMINISTRACION; 6. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS; 7. LA ADMINISTRACION FRENTE AL PUEBLO EN GENERAL; 8. ES POSIBLE EXIGIR ESA RESPONSABILIDAD A TODOS LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS; 9. EXTINCION DE LA FUNCION PUBLICA Y DEL EMPLEO PUBLICO.

## CAPITULO III

### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA FUNCION PUBLICA.

Ya hemos expuesto en el capítulo anterior que dentro de la función pública se produce un vínculo jurídico entre el servidor público y el Estado, por eso en este capítulo nos proponemos estudiar los derechos y obligaciones generadas en dicho vínculo para el Ejecutivo Federal, los altos funcionarios, funcionarios y demás empleados, así como el régimen de responsabilidad al cual se encuentran sujetos los mismos, que comprende diversas clases de responsabilidad, y la extinción de la función pública y del empleo público; pero antes de iniciar el estudio es primordial saber qué se entiende por responsabilidad y dar una definición de ella.

#### 1. DEFINICION DE RESPONSABILIDAD.

Permítasenos, antes de entrar en materia, hacer un comentario de la palabra "responsabilidad", la cual tiene una diversidad de acepciones desde el aspecto jurídico, mismas que van desde el fundamento del derecho, como en la teoría kelseniana, en la que se determina una dualidad entre el derecho y el Estado, estableciendo que es un centro de imputación, o en la teoría objetiva del licenciado Suárez Gil (1), donde se establece que el derecho y el Estado son dos -

(1) Suárez Gil, Enrique. Op. cit., p. 236.



situaciones distintas; en el primero: El derecho es un centro permanente de responsabilidad, y en el segundo: El Estado es un centro de responsabilidad, en donde el derecho crea al Estado y la responsabilidad es el acto consciente del ser humano para crear y cumplir sus deberes.

Respecto a esta palabra (responsabilidad), algunos diccionarios señalan; "RESPONSABILIDAD,- la obligación de reparar y satisfacer -- por si o por otro cualquier pérdida o daño que hubiere causado a un tercero." (2) "RESPONSABILIDAD. f. Calidad de responsable: la responsabilidad implica libertad (Sinón. V. Deber). Responsabilidad civil, obligación de indemnizar el daño causado a otro." (3)

"Responsabilidad. f. Deuda, obligación de satisfacer o reparar algo. Cargo u obligación moral que resulta para uno del posible yerro en cosa, asunto o negocio determinado." (4) "Responsable. adj. - Obligación a responder de alguna cosa o por alguna persona." (5) En estas definiciones señalan que la responsabilidad implica responder a una obligación o a cumplir con un deber para satisfacer o reparar un daño causado a un tercero. De ahí que la definición de responsabilidad, a nuestro juicio y en términos generales, sería: "La obliga--

(2) Atwood, Roberto. Diccionario Jurídico, Biblioteca "El Nacional", México, 1946, p. 215.

(3) Pequeño Larousse Ilustrado. Op. cit., p. 897.

(4) Nueva Enciclopedia Cultural IEPISA, T. III, Editorial Ramón Sopena, S. A., Barcelona, pp. 1907.

(5) Ibidem, p. 1908.

ción de reparar o satisfacer por sí o por otro un daño o pérdida causado a un tercero, como resultado del error en una acción u omisión."

Como se ha venido manifestando, dentro de la función pública se produce un nexo jurídico entre ambas partes (Estado y servidor público), en el cual surgen derechos y obligaciones o responsabilidades. Señalando que la omisión de estos deberes traerán consecuencias de derecho que necesitan repararse de alguna manera, de lo contrario la persona incurriría en responsabilidad, ya sea penal, civil, administrativa (disciplinaria) y política. Por tal motivo, todo servidor público, sin excepción, está obligado a cumplir con sus obligaciones derivadas de la función pública, de no ser así se le sancionará conforme a la ley de la materia que al respecto se infrinja.

## 2. DIVERSAS CLASES DE RESPONSABILIDAD.

De la definición que dimos en el punto anterior de responsabilidad, desprendemos que la obligación de reparar la pérdida o daño causado a un tercero nace de la inobservancia o violación (incumplimiento) de las disposiciones jurídicas señaladas en la Constitución, leyes y reglamentos, que prevén determinadas formas de conducta y ciertos valores que los servidores públicos deben de salvaguardar al realizar la actividad administrativa que le es encomendada.

Asimismo, podemos apreciar que cuando no se observan las obliga

ciones que expresamente les son señaladas, es cuando surge la responsabilidad para el servidor público, la cual puede ser de carácter administrativo, penal, civil y político. Al respecto me permito hacer un breve comentario de lo que se entiende por cada una de ellas.

Sobre el particular tenemos a la responsabilidad administrativa: aquélla que se presenta por faltas cometidas con motivo y en función de la realización de la función pública, la cual atañe únicamente a todo servidor público dentro de la esfera administrativa en que se desenvuelve; pero que puede coexistir en forma mixta con la responsabilidad civil y penal; administrativa y civil o administrativa y penal.

La responsabilidad penal, como hemos visto, puede presentarse a la par con la administrativa cuando se da dentro de éste ámbito, es decir, cuando en aquélla incurre un servidor público en ejercicio de sus funciones, por lo que: "La responsabilidad penal de los servidores públicos tiene lugar en delitos en que la acción es imputable -- principalmente a los que tienen esa calidad, independientemente de que puedan cometer ilícitos de otra naturaleza como particulares." - (6) En el entendido de que las normas penales tutelan, dentro de una variedad de bienes jurídicos, a la administración; asimismo, el Código Penal para el Distrito Federal, aplicable en toda la República en

(6) Olivares Toro, Jorge. Op. cit., p. 374.

materia federal, consagra cuáles son los delitos cometidos por servidores públicos, por ejemplo: abuso de autoridad, ejercicio indebido - de atribuciones y facultades, etc., de lo cual hablaremos en el punto 6 de este capítulo.

Ahora bien, en responsabilidad civil incurren los servidores públicos que en ejercicio de su actividad administrativa ocasione un menoscabo en el patrimonio del Estado o bien un perjuicio a los particulares. Como se observa, aquí existe también responsabilidad mixta: administrativa y civil. La responsabilidad civil puede ser objetiva o -subjetiva: la primera se presenta cuando una persona produce máquinas peligrosas, es responsable por los daños que con las mismas se causen, y la segunda, cuando se causa un daño sin cometer ningún ilícito, por ejemplo: el caso en que en una empresa un trabajador se lesiona con una máquina, al estarla manejando.

Por último, tenemos la responsabilidad política que deriva cierta conducta de determinados servidores públicos, que en ejercicio de su encargo o con motivo del mismo, afecten los intereses públicos o -de su buen despacho; y a mayor abundamiento el maestro Delgadillo Gutiérrez, al comentar sobre la responsabilidad política, dice: "...se deriva de las conductas que afectan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho." (7) La responsabilidad política, únicamente

---

(7) Delgadillo Gutiérrez, Luis H. Op. cit., p. 152.

te se presenta en forma subjetiva, quien la comete no puede ser el Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, sino las personas físicas, es decir los funcionarios y empleados públicos, y por consiguiente, la misma puede darse paralelamente con la responsabilidad penal, administrativa y civil.

No tratado de exponer en forma por demás somera las clases de responsabilidad en que pueden incurrir los servidores públicos; y con el propósito de aclarar cualquier imprecisión, sobre ello abundaremos más adelante cuando hablemos de la responsabilidad de los servidores públicos. A continuación nos avocaremos a estudiar los parámetros de la responsabilidad administrativa, específicamente del Poder Ejecutivo Federal.

### 3. PARAMETROS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

En este punto apreciaremos los grados de responsabilidad del Presidente Constitucional de la República sobre la base de criterios aplicables al mismo, en la práctica de la función administrativa.

Al comentar sobre los "principios" de la responsabilidad administrativa, el jurista Waldo Dwight, los considera como "criterios", los cuales deben ser sopesados y aplicados juntamente en cualquier intento por calibrar la responsabilidad de cualquier dependencia administrativa, y que tales criterios están vaciados en términos normativos,

orientados a la organización federal, que incluye al gobierno constitucional en su forma presidencial y a la ideología democrática prevalente en la actualidad. (8)

De tal suerte que el gobierno constitucional presupone una burocracia (entendida ésta como el conjunto de servidores públicos del -- Estado) en funcionamiento, en virtud de que mientras no exista una maquinaria administrativa no puede sujetarse a la influencia y fiscalización popular. Entonces la burocracia debe ser considerada como la -- parte medular de la democracia constitucional, en el entendido de que ningún gobierno moderno podría sobrevivir sin una eficiente organización administrativa.

En ese sentido, la responsabilidad administrativa bajo un régimen democrático constitucional ha sido considerada como una suma de -- prácticas constitucionales, reglamentarias, administrativas, judiciales y profesionales por las cuales están los funcionarios públicos -- constreñidos y regidos en sus actos oficiales, por eso se hace indispensable relacionar el concepto general de responsabilidad con las -- funciones concretas del Poder Ejecutivo, es decir, la política y la -- administración. Entendido de este modo, cuando el Presidente debe ser responsable por la formulación y por la ejecución de la política pública; luego entonces cualquier dependencia administrativa es respon-

(8) Dwight, Waldo. Administración Pública, primera edición, Editorial Trillas, México, 1967, pp. 506 y 507.

sable por su conformidad con la política del Ejecutivo Federal y por la coordinación de sus actividades con otras dependencias de la misma rama ejecutiva.

Considerando subjetivamente el grado en que el Presidente de la República sea considerado responsable por la legislatura y/o por el público respecto a su administración, él tratará a su vez de establecer la responsabilidad objetiva de las dependencias administrativas para consigo mismo, debiendo establecer los deberes por los cuales son responsables las dependencias y los medios por los que pueda depurarse dicha responsabilidad. Así también, el Poder Ejecutivo es responsable subjetiva y objetivamente de que las distintas dependencias que le auxilian en la función administrativa coordinen su trabajo -- unas con otras, tanto en la formulación como en la ejecución de los programas establecidos, y los medios y técnicas para lograr una concertada conformidad con su programa. Dichas técnicas van a incluir -- una unidad de alto mando, lineamientos específicamente formulados -- por la autoridad y órganos efectivos de elevado nivel en la jerarquía administrativa, así como en la política general.

De ahí que, concluyendo, el Ejecutivo Federal tiene la responsabilidad de que exista la unidad en el alto mando y lineamientos de autoridad específicamente formulados en cada dependencia; la presencia de verdaderos y efectivos órganos de elevado nivel en la jerarquía administrativa que entiendan y estén de acuerdo con su política

general, al igual que con la coordinación de todas las entidades administrativas con el Presidente, y que como consecuencia redunde en una disciplina administrativa plena.

De lo anterior se vislumbran los deberes y obligaciones del Ejecutivo Federal, por lo cual se hace necesario hablar sobre el particular, para determinar el grado de responsabilidad de este ente político y administrativo dentro de la práctica de la función pública; pero de ello trataremos en el punto siguiente.

#### 4. LOS DEBERES Y OBLIGACIONES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A NIVEL DEL EJECUTIVO FEDERAL.

En distintas ocasiones hemos dicho que la función pública produce una relación jurídica, la cual exige a los funcionarios y empleados públicos el cumplimiento de un conjunto de obligaciones, contenidas en la esencia misma del ejercicio de la función pública, las cuales se encuentran tanto a nivel federal, estatal y municipal; pero es conveniente realizar una apreciación de los deberes y obligaciones de la función pública respecto del Presidente de la Nación.

Brevemente veremos qué se entiende por obligación y deber jurídico, para lo cual daremos algunos conceptos de dos estudiosos de la materia. Así, Bravo Valdes, expone que el origen de obligación es la palabra latina obligacionis, que a su vez viene de ob y ligo-as-are, -



que quiere decir atar, y que las instituciones de Justiniano definían a la obligación diciendo: obligatio est iuris vinculum quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei, secundum nostrae civitatis iura: La obligación es un vínculo de derecho que nos constriñe en la necesidad de pagar una cosa, según el derecho de nuestra ciudad. (9)

Para el maestro Gutiérrez y González: "La obligación en un sentido amplio, es la necesidad jurídica de cumplir una prestación de carácter patrimonial (pecuniaria o moral), en favor de un sujeto que ya existe." (10) Y que el deber jurídico, también en sentido amplio, es la necesidad de observar una conducta conforme a una norma de derecho.

Analizando ambos conceptos, entendemos que la obligación es sinónimo de deber, la cual impone el cumplimiento de una prestación u obligación que puede ser de carácter patrimonial o moral, en favor de una persona que puede existir o existe de una manera eventual.

Se ha abundado en el estudio de los deberes y obligaciones de la función pública; muchos son los autores que han expuesto su criterio al respecto, entre ellos el profesor Olivera Toro y el doctor Serra Rojas, para los cuales son ocho, en esencia, los deberes u obligaciones

(9) Bravo Valdez, Beatriz. Segundo Curso de Derecho Romano, 2a. edición. Editorial Pax-México, Méx., 1976, p. 19.

(10) Gutiérrez y González, Ernesto. Derecho de las Obligaciones, 5a. edición, Editorial Cajica, México, 1981, p. 28.

nes de la función pública: a) Deber de prestar la protesta legal y - el cargo; b) Deber de diligencia; c) Deber de obediencia; d) Deber - de discreción y de secreto profesional o deber de fidelidad; e) De- - ber de seguridad; f) Deber de disinterés; g) Deber de lealtad a la - Nación Mexicana, y h) Deber de residencia; pero como nos propusimos al inicio de este punto, analizaremos estos deberes en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

Antes de iniciar con el primer deber u obligación del Poder Eje- - cutivo Federal, es conveniente hacer alusión a lo que sobre el parti- - cular señala el doctor Serra Rojas: "La protesta es una promesa le- - gal y política que liga al servidor público con el Estado, con efec- - tos jurídicos que se relacionan con la función pública." (11)

En ese sentido, el artículo 128 de la Constitución Política Me- - xicana dispone: "Todo funcionario público, sin excepción alguna, an- - tes de tomar posesión de su cargo, prentará la protesta de guardar - la Constitución y las leyes que de ella emanan." Este precepto está en relación con el numeral 130 del mismo cuerpo legal en su párrafo IV que a la letra reza: "La simple promesa de decir verdad " de cum- - plir las obligaciones que se contraen, sujeta al que la hace, en ca- - so de que faltare a ella, a las penas que con tal motivo establece - la ley."

---

(11) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 408.

a) Deber de prestar la protesta legal y el cargo. En un aspecto general, el artículo 128 constitucional impone: "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." Así también el artículo 130 del mismo cuerpo legal dispone en su párrafo cuarto: "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." En similar sentido, el numeral 47 de la L.F.R.S.F. concoga que: "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, según la naturaleza de la infracción en que se incurra, y sin perjuicio de sus derechos laborales..."

Particularmente, el artículo 37 de la Constitución mexicana, señala al presidente (antes de tomar posesión de su cargo) la obligación de rendir la protesta de guardar y hacer guardar la Constitución nacional y las leyes que de ella emanen, comprometiéndolo a desempeñar con lealtad y patriotismo dicho cargo en bien y para la prosperidad de la Nación, y de no hacerlo así, la misma Nación se lo demandará.

La protesta legal es una obligación constitucional que debe cumplirse antes de tomar posesión del cargo y que compromete públicamen

te al funcionario público que la hace, para derivar de ella las responsabilidades en que incurra. De ahí que el servidor público tiene el deber de prestar su cargo en cumplimiento de las funciones del mismo para el que ha sido designado.

b) Deber de diligencia. Implica este deber prestar los servicios en forma personal, con asistencia regular y en las condiciones que el servicio lo requiera, debiendo prestar dichos servicios con integridad, cuidado y esmero apropiados, respetando el derecho de los particulares gobernados por el principio de igualdad de ellos frente al servicio y siendo independiente frente a los intereses particulares. Nuestra constitución señala estrictamente las incompatibilidades de los poderes de la Federación para que los funcionarios se dediquen a sus actividades con eficacia y responsabilidad. Por ejemplo el artículo 49 constitucional consagra que no podrá depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

c) Deber de obediencia. El deber esencial de la función pública es la obediencia a los superiores jerárquicos. Ese poder de dar órdenes comprende también el poder de anular o reformar los actos del inferior. En ese sentido, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene el deber de obedecer los mandatos constitucionales. Por --

ejemplo, en los términos del artículo 73 de nuestra ley suprema, en su fracción XXVII, debe esperar a que el Congreso de la Unión le acente su renuncia al cargo de Presidente de la República.

d) Deber de discreción y de secreto profesional o deber de fidelidad. Implica, como su palabra lo dice, guardar secreto profesional y discreción en los asuntos de los que tenga conocimiento con motivo de sus labores administrativas, por ejemplo en los campos de la diplomacia, militar, etcétera, para no arriesgar los intereses del Estado. Este deber reviste gran importancia cuando hablamos del titular del Ejecutivo Federal, en cuyas manos está la Administración del pueblo mexicano.

e) Deber de seguridad. Durante su administración, el Presidente de la Nación realiza una infinidad de actos por sí o por medio de sus colaboradores, debiendo ver que en la ejecución de los mismos no se ponga en peligro la vida o pertenencias de los servidores públicos y de los demás habitantes; es decir, este deber persigue proteger a las personas y bienes en los servicios públicos.

f) Deber de desinterés. El Ejecutivo no debe tener interés material alguno en los actos, adjudicaciones o administración pública en general. Al respecto, Olivera Toro, cuenta: "La función pública exige un completo desinterés de carácter patriótico que sirva de estímulo a una eficiente labor. La actividad del servidor público no debe

derivar de dádivas, influencias, recomendaciones y demás actos indebidos que las leyes sancionan." (12)

g) Deber de lealtad a la Nación Mexicana. Como hemos visto, el Presidente de la Nación, al momento que hace la protesta legal se compromete a desempeñar leal y patrióticamente su cargo, mirando por el bien y prosperidad de la Unión, de ahí que la mayor ofensa que no puede causar al pueblo es no ser digno en el resguardo de los intereses nacionales.

Al igual que en el artículo 87 de nuestra Constitución, los principios de lealtad y patriotismo, además del de fidelidad, se encuentran plasmados también en la legislación argentina, así en el artículo 80 de su Constitución se contempla que tanto el presidente como el vicepresidente de la Nación, jurarán desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de presidente o vicepresidente, y observar y hacer observar fielmente la Constitución, y cuando no se hiciera así Dios y la Nación se lo demanden. (13)

Ambas legislaciones se asemejan al señalar que es obligación del Presidente de la Nación desempeñar con lealtad y patriotismo su cargo conforme a derecho, y de no cumplir con dicha obligación la misma Nación se lo demandará, de acuerdo a los procedimientos que -

(12) Olivero Toro, Jorge. Op. cit., p. 363.

(13) Canacci. Op. cit., p. 577.

en sus respectivas legislaciones no coinciden.

h) Deber de residencia. El servidor público tiene la obligación de residir en el lugar donde preste sus servicios y permanecer en esas funciones el tiempo fijado. Constitucionalmente, el Ejecutivo Federal (artículo 80) no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso.

Nuestra ley fundamental dispone en sustancia cuáles son los deberes y obligaciones del Presidente. De tal suerte que las facultades de éste, las cuales se encuentran plasmadas en el artículo 83, van paralelas a las obligaciones que son inherentes a su cargo. De ahí que la situación jurídica del titular de atribuciones del Estado únicamente se adquiere por el individuo investido de un cargo público en los términos que las leyes específicas determinen, tratase del Ejecutivo Federal o de los demás funcionarios públicos, ya sea por elección o nombramiento, que garantice el asumir todas sus facultades y obligaciones del cargo del cual ha sido investido legalmente.

Cuando el funcionario reúne todas las exigencias legales, entonces estamos en presencia del funcionario de jure o lo derecho; pero cuando no, nos encontramos entonces frente a los funcionarios de facto o de hecho y los usurpadores, como lo estudiaremos enseguida.

## 5. EL FUNCIONARIO FRENTE A LA ADMINISTRACION.

Como hemos dejado expresado anteriormente, el acto de nombramiento o elección del funcionario o empleado público, representa para ellos la investidura legal en el ejercicio de su cargo dentro del ámbito de su competencia. Así tenemos que respecto al Poder Ejecutivo Federal, los artículos 80 y 82 constitucionales consagran quién es el titular, cómo se elige o se designa y los requisitos para llegar a serlo.

Por ello no serán considerados como funcionarios legítimos o de jure aquéllos que hayan ingresado a tales cargos sin sujetarse a las disposiciones legales conducentes, y consecuentemente no pueden actuar válidamente a nombre del poder público, mas, sin embargo, en ocasiones hay que reconocer la validez de sus actos, por así exigirlo el interés público y para no desvirtuar y dar seguridad a las relaciones jurídicas. Entendido de esa manera, la doctrina de los funcionarios de hecho o de facto, surge como una necesidad social para proteger a las personas que se han visto obligadas a tratar con este tipo de funcionarios.

Para nosotros, al funcionario lo podemos considerar desde dos aspectos: funcionarios de derecho y funcionarios de hecho, que si bien en cuanto a sus funciones que realizan no son diferentes en esencia, sí lo pueden ser en cuanto a los efectos jurídicos que produce su actuación frente a la administración.



Empesaremos por decir que se entiende por cada uno de ellos. -- Así tenemos, que el funcionario público de derecho, como lo define el maestro Serra "...es aquella persona que participa de manera legal y normal tanto en la gestión de los servicios públicos como en las demás actividades de la Administración Pública." (14) Y para el mismo autor, el funcionario de derecho reúne los siguientes requisitos: el puesto público que ocupa lo crea la ley, con su respectiva esfera de competencia; debe reunir el funcionario con las condiciones externas e internas que la Constitución o la legislación exige, y que la designación sea hecha por autoridad competente apoyada en la ley respectiva.

En sentido opuesto, tenemos a los funcionarios de hecho y a los usurpadores. El primero es aquél que ocupa una función dentro de su competencia, realiza actos con una investidura irregular y ejerce la función en virtud de una investidura plausible, es decir, que tiene apariencia de ser real y admisible a los ojos del público, y el segundo, aquél que propiamente no es funcionario, pero ejerce funciones de éste sin ninguna investidura.

Así, Canasí, expone que para que exista el funcionario de facto o de hecho, debe existir, en principio, la función reconocida por la ley, que se esté en posesión material del cargo o función, bajo la apariencia de legitimidad de título de autoridad y que la función --

---

(14) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 388.

se ejerza en forma pública, tranquila o ininterrumpida, es decir, debe haber una continuidad jurídica. (15) Por eso, al contrario del --v funcionario de jure que tiene investidura regular o legal, que actúa dentro de su competencia y cuyo título no puede ser discutido, el -- funcionario de facto, no tiene investidura o bien si cuenta con ella está viciada y aunque tiene posesión y ejercicio de una función pública su título sí puede ser discutido.

Bien se ha dicho que este tipo de funcionarios surgen por problemas de carácter político y social en los estados, como por ejemplo, en las revoluciones, insurrecciones, golpes de Estado, cuartelazos, etc.; aunque también pueden surgir en tiempos de normalidad institucional; pero generalmente es por poco tiempo, temporal o determinado, el ejercicio de su función pública, ya sea por que se le anule o inhabilite su cargo. De lo que se desprende que el funcionario de hecho (de facto) no está investido del acto administrativo de la designación -nominamiento de autoridad competente o elección popular-. Por ende dicho funcionario no se encuentra dentro del ordenamiento jurídico, por carecer precisamente de un nombramiento o de una elección o que éstos estén viciados.

También nosotros, como Proga, aceptamos la clasificación que -- Gastón Jéze -- de la doctrina francesa -- hace de los funcionarios: a) --

(15) Canoci. Op. cit., p. 751.

El funcionario de derecho, que es el que goza de una investidura regular, porque su designación o elección se cumplió con todos los requisitos establecidos en las leyes; b) El funcionario de hecho, que tiene una investidura irregular y aparentemente da la impresión de que el funcionario está legalmente autorizado, y c) El usurpador, -- que carece de investidura. (16)

Por otro lado, en el campo penal el estudio del funcionario de hecho debe de realizarse desde dos aspectos distintos. Por un lado -- tenemos que su actuación cae bajo el alcance del artículo 166 del Código Penal, que dispone una sanción para el que se asumiere o ejerciere indebidamente funciones públicas, o al que continuare ejerciéndolas después de ser notificado de su cese o suspensión, aunque en este caso es necesario que haya actuado en forma dolosa. Así también, cabe preguntarse si las disposiciones penales que establecen delitos específicos para los funcionarios públicos, como lo son los delitos contra la administración, deben aplicarse a los funcionarios de hecho. En este caso nos respondemos afirmativamente, toda vez que el artículo 175 del ordenamiento legal en comento, al definir al funcionario público, no exige el requisito de la incorporación a la función pública en forma legal.

También el cuerpo legal precitado, en el numeral 250 consagra:

(16) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 161.

"Se sancionará con prisión de un mes a cinco años y multa de diez a mil pesos: I) Al que, sin ser funcionario público, se atribuya ese carácter y ejerza alguna de las funciones de tal; IV) Al que usare uniforme, insignia, distintivo o condecoración a que no tenga derecho." Este delito se conoce como usurpación de funciones públicas, - que obviamente se refiere a los usurpadores, como ha quedado expuesto, y en algunos casos, a los funcionarios de hecho o de facto.

El estudio de este punto es de relevante importancia, no sólo - para fincar derechos y responsabilidades, sino esencialmente para determinar la validez de los actos de un funcionarios que se diga de - derecho o de hecho, o bien de los llamados por nuestro código penal usurpadores, que como hemos visto su actuación en particular produce distintas consecuencias jurídicas.

## 6. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En el segundo punto de este capítulo, hablamos de las diversas clases de responsabilidad, y dijimos que éstas eran: la administrativa, la penal, la civil y la política; asimismo, anotamos lo que se entendía por cada una de ellas y apuntamos que estas responsabilidades de distinta naturaleza se originaban por el incumplimiento de los deberes y obligaciones por parte de los servidores públicos, pero ahora trataremos en forma más amplia de punto.

El doctor Serra, comenta que el funcionario y el empleado público están subordinados a la ley y a su exacto cumplimiento, por lo -- cual, están obligados a responder de sus actos públicos, y que la -- responsabilidad en la función pública se traduce en la obligación en que se encuentra el servidor público que ha infringido la ley, por -- haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un -- daño." (17)

Por lo que respecta a la responsabilidad administrativa, ésta -- se traduce en el ejercicio disciplinario que tiene la administración para sancionar, dentro de esa materia, a los servidores públicos de acuerdo a la gravedad de la falta cometida en ejercicio y con motivo de su empleo, cargo o comisión, y tal responsabilidad puede coexistir con la responsabilidad penal y civil. Este tipo de responsabilidad la prevén los artículos 109, fracción I, y 113 constitucionales, así como el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), particularmente el artículo 47 de esta Ley, consagra una serie de obligaciones que contempla a todo -- servidor público, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, que se observarán en el desempeño -- de su empleo, cargo o comisión. También en ese mismo ordenamiento legal se enlistan las diferentes sanciones administrativas que habrán de imponerse a los violadores de esas obligaciones y el procedimiento para aplicarlas (arts. 53 y 64).

---

(17) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 463.

Art. 53 de la LFRSP: "Las sanciones por falta administrativa -- consistirán en:

- "I. Apercibimiento privado o público;
- "II. Amonestación privada o pública;
- "III. Suspensión;
- "IV. Destitución del puesto;
- "V. Sanción económica, e
- "VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos."

Sobre el particular, el profesor Gabino Fraga, comenta que la -- responsabilidad administrativa en unos casos trae como consecuencia la terminación de los efectos del nombramiento. En otros casos dicha responsabilidad no trasciende fuera de la administración; la falta -- que la origina se denomina falta disciplinaria; la sanción que ameri -- ta es también una pena disciplinaria, y la autoridad que la impone -- es la jerárquica superior al empleado que ha cometido la falta. (18)

En cuanto a la responsabilidad penal, dice, Serra: "Los funcio -- narios y empleados públicos son responsables de los delitos o faltas en que incurran, ya sean delitos comunes federales o delitos comunes en general, o delitos oficiales cometidos en el ejercicio de la funci -- ón pública." (19) Asimismo -- continúa exponiendo el doctor --, esos -- delitos son: delitos del orden común y delitos federales cometidos --

(18) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 141.

(19) Serra Rojas, Andrés. Op. cit., p. 468.

por los servidores del Estado, que pueden ser: altos funcionarios, funcionarios y empleados, y delitos y faltas oficiales, que constan en el desempeño de sus cargos, en los términos de la Ley de Responsabilidades y de las leyes especiales aplicables.

Contemplado de ese modo, la responsabilidad penal de los funcionarios y empleados, nace por delitos que requieren de esa calidad para que puedan cometerse. A razón de ejemplo, el título X del Código Penal del Distrito Federal, aplicable en materia federal, en el libro segundo denominado: "Delitos cometidos por servidores públicos", prevé once delitos: Ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

Pero la responsabilidad penal también puede considerarse agravada cuando su autor desempeña una función pública, es decir, cuando dichos actos se cometen por funcionarios o empleados públicos, como es el caso de revelación de secretos y de espionaje.

Ahora bien, por lo que respecta al Poder Ejecutivo, el artículo 103 constitucional, segundo párrafo, dispone: "El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común." No obs--

tante esto, el artículo 110 del mismo cuerpo legal, relativo a los su jetos del juicio político, no alude expresamente al Primer Mandatario de la Nación, y sólo del numeral 111 del mismo ordenamiento se deduce que para proceder penalmente contra el Presidente de la República Mexicana unicamente habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, la que resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Otro caso es cuando el funcionario tiene inmunidad o fuero, de acuerdo con lo establecido por los artículos 109, fracción II y III constitucionales, así como lo dispuesto en el capítulo III del título II de la LFRSP, será necesaria la declaración de procedencia que dicta la H. Cámara de Diputados. De lo que se desprende que sólo con el desafuero, el funcionario puede ser juzgado legalmente por los delitos del orden común que cometa y, consecuentemente, sancionado penalmente.

Sobre este particular, el doctor Serra, afirma que los altos -- funcionarios de la Federación pueden ser desaforados por cualesquiera de los delitos comunes, federales o especiales que se enumeran a propósito de los desahs funcionarios y empleados, y que no gozan de fuero constitucional por los delitos comunes, delitos, faltas y omisiones oficiales en que incurran durante el desempeño de sus funciones o con motivo de algún empleo, cargo público o comisión que hubie



ren aceptado en el periodo en que disfrutan de aquel fuero. (20)

Por otro lado, los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal que no gozan de fuero y que durante su encargo o con motivo de éste cometan delitos del orden común, serán juzgados por los tribunales penales competentes, mediante el procedimiento -- respectivo y con estricto apego a lo consagrado en el Código de Procedimientos Penales.

El artículo 9 de la LFRSP, dispone que el juicio político sólo podrá incoarse durante el tiempo en que el servidor público desempeña su empleo, cargo o comisión y dentro de un año después de la conclusión de sus funciones, y por otro lado, que las sanciones se aplicarán en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

Respecto a la responsabilidad civil, ésta se origina cuando con el incumplimiento se produce un menoscabo en el patrimonio del Estado o un daño a particulares. Como se advierte, en esta responsabilidad incurren aquellos servidores públicos que manejan fondos del Estado. Para hacer efectiva esta responsabilidad a aquellos funcionarios que gozan de fuero o inmunidad y que hayan causado algún daño al patrimonio del Estado o de los particulares, el artículo 110 constitucional dispone: "En demandas del orden civil que se entablen con

---

(20) Ibidem, p. 471.

tra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia." Lo que quiere decir que en este tipo de demandas no hay fuero ni inmunidad, para ningún funcionario público.

De tal suerte que el Estado tendrá el derecho de exigir a los servidores públicos que reparen el daño o perjuicio causado a los bienes del Estado o de los particulares, lo que realiza a través de procedimientos legales, como lo señala el maestro Serra Rojas, para el cual, todo menoscabo en el patrimonio del Estado debe repararse civilmente. (21) En este caso, corresponde a la legislación administrativa fijar la naturaleza de esta acción y los procedimientos para hacerlos efectivos. En el mismo sentido, el profesor Delgadillo Gutiérrez, explica que cuando los funcionarios causen daños a los particulares, la responsabilidad civil les será exigida en base a lo consagrado en los artículos 1916 y 1923 del Código Civil Federal, y cuando se afecten los bienes estatales, esa responsabilidad civil estará dispuesta en la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación y su Reglamento, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, o bien en la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. (22)

Pero generalmente vemos que la responsabilidad civil, por lo que respecta a los daños o perjuicios al Estado, conlleva una indemn-

(21) Serra Rojas, Andrés, Op. cit., p. . . .

(22) Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op. cit., p. 152.

nización por los mismos, mas con frecuencia en responsabilidad que-  
da diseminada dentro de la jerarquía administrativa o bien se reduce  
a simples sanciones disciplinarias.

La responsabilidad política se concreta en afectar los intere-  
ses públicos fundamentales y su buen despacho; en ella incurren los  
altos funcionarios, principalmente, o sea aquéllos que tienen poder  
público, con jerarquía y trascendencia en sus funciones. En nuestra  
legislación, la responsabilidad política la contemplan los artículos  
109, fracción I y 110 de la Constitución, así como los artículos 50.  
al 45 de la LFRSP, por lo que hace al procedimiento del juicio polí-  
tico.

Así, en México, la Administración -realizada por los altos fun-  
cionarios, funcionarios y empleados públicos-, es responsable admi-  
nistrativa, penal, civil y políticamente frente al pueblo en general,  
con motivo de la realización de la función pública.

## 7. LA ADMINISTRACION FRENTE AL PUEBLO EN GENERAL.

En este punto hablaremos acerca de la responsabilidad de la Ad-  
ministración frente al pueblo en general, teniendo como premisa que  
la Administración Pública debe valer siempre por la consecución del  
bien común del Estado. Por un lado tenemos que una dependencia admi-  
nistrativa no puede y no deberá considerarse directamente responsa-

ble frente al pueblo, ello en virtud de que las tareas encomendadas a cada una de ellas, las realizan a través de personas físicas (al--tos funcionarios, funcionarios y empleados públicos), en ellos está que se cumpla normalmente o no con los programas o tareas estatales; es decir, el deber y obligación de realizar la función pública lo --tienen, directamente, los representantes de aquellas dependencias de gobierno, así como todos los demás empleados de las mismas. En algu--nos casos, es necesario también la intervención de los ciudadanos, --tal es el caso de algunos programas gubernamentales que ha venido a depender para su administración de la cooperación leal y desinteresada del público en general, y como un ejemplo citamos el caso del racionamiento de productos a los consumidores.

No obstante lo anterior, algunos autores hablan de la responsabilidad subsidiaria del Estado respecto de la de sus funcionarios y empleados, lo cual, como lo hemos apuntado, no debe sostenerse si se considera que el Estado únicamente manifiesta su actividad por medio de las personas físicas que realizan las funciones públicas. Por ello la actuación del Estado que cause un daño a los particulares no debe dejar de imputarse al mismo, en virtud de que tal actuación se con--sidera como un hecho propio que crea a su cargo responsabilidad directa, principalmente tratándose de irregularidades en los servicios pú--blicos o bien de daños que caucen con motivo del funcionamiento del propio servicio.

Asimismo, se ha sostenido que se deberá hacer una separación en

tre el instituto de la responsabilidad y la teoría de la indemnización. Se ha afirmado al respecto que la primera nace como consecuencia de la actividad ilícita administrativa, y que la segunda tiene lugar en el campo de la actividad lícita de la Administración. También comentan que la tesis de que la responsabilidad se da cuando alguna persona soporta un hecho que no está jurídicamente obligado a soportar, excluye verdaderamente la obligación de indemnizar los daños que ocasiona la actividad lícita de la Administración, ya que entendido de esta forma, sería un absurdo que siendo ésta lícita el perjudicado no estuviera obligado a soportarla.

....

Por lo expuesto, aceptamos lo que dice el maestro Fraga, en el sentido de que se hace cada día más urgente organizar un sistema de responsabilidad del Estado, de lo que ya existe una gran experiencia en otros países que, con algunas adaptaciones y limitaciones, puede ser una guía para determinar los casos de responsabilidad por falta o sin falta personal del empleado, los de responsabilidad por falta o sin falta en el servicio y la responsabilidad por riesgos que crea el funcionamiento normal de la Administración. (23) Ello nos da a entender que en nuestro país no se ha logrado un verdadero Estado de Derecho, en la inteligencia de que un sistema de responsabilidad de la Administración es un requisito medular para la existencia y sostenimiento del mismo.

---

(23) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 422.

8. ES POSIBLE EXIGIR ESA RESPONSABILIDAD A TODOS LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PUBLICOS.

Obviamente no se puede exigir responsabilidad política a los empleados públicos, toda vez que éstos, como vimos anteriormente, por carecer de imperio, poder de mando y decisión, no pueden responder políticamente de actos como los de los funcionarios, y si bien pueden ser autores de conductas tipificadas en el párrafo 5o. del artículo 111 constitucional, que redunden en perjuicio del interés público y del buen despacho, no pueden ser autores de conductas que tengan tipificado el carácter de políticas, ya que no participan en la formación o ejecución de la voluntad pública, por tanto no ejercen funciones, sólo colaboran en las mismas.

El artículo 108 constitucional dispone cuáles son los altos funcionarios y funcionarios responsables de los delitos comunes cometidos en el desempeño de sus respectivas funciones, y los delitos oficiales de todos los empleados son los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho. De ahí que no tiene sentido exigir responsabilidad política a los funcionarios que no se encuentren especificados en el artículo citado, menos aun a los empleados públicos.

Unicamente se debe exigir la atención política a los altos funcionarios y funcionarios, quienes tienen reservadas las más altas fun--

ciones del Estado, en los términos del artículo 110 constitucional - en relación con el artículo 5o. de la LFRSP, porque ellos son los -- que ejercen las funciones esenciales del Estado con soberanía, imperio y decisión; no así el empleado quien se encuentra como simple -- ojecutor, sin facultades de decisión ni imperio. Así también, el mismo artículo 106 de la Constitución, preceptúa que el Presidente de la - República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado - por traición a la patria y delitos graves del orden común.

En otro aspecto, el artículo 109 constitucional de facultades - al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados para que - dentro del ámbito de sus respectivas competencias erpidan las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas - relativas a sancionarlos. Al igual, en el Título Segundo de la LFRSP se prevé el procedimiento en el juicio político para la aplicación - de sanciones.

Pero fuera de los casos antes señalados de responsabilidad política, todos los demás servidores públicos, sin excepción, pueden ser responsables administrativa, penal y civilmente por sus actos u omisiones que realicen en ejercicio de sus funciones o con motivo de -- ellas. Asimismo, cualquier tipo de responsabilidad puede traer como sanción la extinción de la función pública y del empleo público, como veremos en el punto que sigue.

## 9. EXTINCIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y DEL EMPLEO PÚBLICO.

Hemos expuesto que para el acceso a la Función Pública es necesario que exista una designación -por elección o nombramiento- de autoridad competente, como puede ser, según nuestra Ley suprema, el Poder Ejecutivo, respecto a los Secretarios de Estado, el Procurador General de la República y otros altos funcionarios de la Federación (art. 89, fracción II), o bien por las cámaras de Diputados y de Senadores, tratándose de la designación de los jefes y demás empleados de sus oficinas (art. 74, fracción III); aunque en los casos específicamente señalados por el artículo 76, fracción II del mismo cuerpo legal, el Senado debe ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ciertos altos funcionarios.

Pero haciendo un pequeño paréntesis veamos que se entiende por el término extinción. Según el Diccionario léxico hispano, el término extinción proviene de la palabra latina *extinctio*, ónis. f. que quiere decir: "acción o efecto de extinguir o extinguirse." Extin---guir: fig. "Hacer que se acaben del todo ciertas cosas que desaparecen gradualmente," y cesar: int. "Suspenderse o acabarse una cosa. - Dejar de desempeñar algún empleo o cargo." (24) Estos vocablos los entendemos como sinónimos que señalan la suspensión, desaparición, -

(24) Jackson, W. M. Diccionario Léxico Hispano, undécima edición, -- Inc., Editores, México, D. F., 1983, pp. 322 y 638.



cesación o dejar de hacer, o dejar de desempeñar una cosa, en el caso que nos ocupa, algún cargo o empleo.

Para el legista argentino Canasi, la relación jurídica funcional se extingue y por tanto los funcionarios dejan de prestar el servicio público de distintas formas: por voluntad de la Administración Pública, del agente, de la ley y por desaparición de uno de los sujetos de la relación. (25)

Se dice que es por voluntad de la Administración cuando la cesación del servidor público resulta de un acto de ésta: la revocación y destitución del nombramiento, jubilación de oficio, la incompatibilidad, etc.; por voluntad del agente: abandono del empleo, renuncia, jubilación, etc., aunque en estos casos, algunas veces, deben concurrir tanto la voluntad del agente como de la Administración; por voluntad de la ley: cuando existe la supresión del cargo dentro del presupuesto por considerarse innecesario, y por extinción de uno de los agentes de la relación, es decir, que, en uno de los casos, si la entidad u organismo administrativo se lo considera obsoleto y desaparece, lo que ocurre en la centralización de organismos o entidades administrativas de la Función Pública, o bien, en el otro de los casos, que el servidor público muera o se incapacite.

También en nuestra legislación como en la argentina, es facultad

(25) Canasi, José. Op. cit., p. 764.

del Poder Ejecutivo nombrar y remover a sus funcionarios (art. 89, -- fracción II constitucional) cuyo nombramiento o remoción no estén de terminados de otro modo en el mismo ordenamiento legal o en las leyes reglamentarias.

Sobre el particular, el maestro Fraga anota, que las causas de terminación de los efectos del nombramiento se señalan en la ley, re levando de responsabilidad al Estado, en la forma siguiente: renuncia o abandono del empleo; conclusión del término o de la obra fijados - en el nombramiento; muerte del trabajador; incapacidad permanente fí sica o mental del mismo, y resolución discrecional del Tribunal Fedg ral de Conciliación y Arbitraje. (26)

En ese sentido se expresa nuestra Carta Magna al disponer que: "Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa -- justificada, en los términos que fije la ley." (Art. 123, Apartado B, fracción IX const.). En igual forma, la LFTGE en su artículo 46 con- sacra que, ningún trabajador podrá ner cesado sino por justa causa, y, consecuentemente, el nombramiento o designación de los trabajado- res únicamente dejará de surtir efectos, sin responsabilidad para los titulares de las dependencias: por renuncia o abandono del empleo; - conclusión del término o de la obra determinantes de la designación; muerte del trabajador; incapacidad permanente del trabajador, física o mental, que le impida el desempeño de sus labores, y resolución del

---

(26) Fraga, Gabino. Op. cit., p. 157.

Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (por faltas graves cometidas en el desempeño de su servicio o con motivo del mismo).

Un caso especial de renuncia se presenta cuando el nombramiento requiere de la aprobación del Presidente, como son los Secretarios - del Despacho y otros altos funcionarios, los cuales deben renunciar al término del período de su gobierno. Esto también puede suceder con los empleados de confianza y los miembros del Ejército o de la Fuerza Armada nacional, exceptuando al personal civil del Departamento de la Industria Militar. Ello no opera para los trabajadores de base, - en virtud de que como lo consagra el artículo 1º de la LFAT, "en -- ningún caso el cambio de funcionarios de una dependencia podrá afectar los derechos de los trabajadores."

Concluyendo, para nosotros, la extinción de la Función Pública puede ser por voluntad del servidor público, como en la renuncia, el abandono del empleo y la jubilación, o bien por voluntad del Estado, es decir, es un acto de la Administración que se subordina a lo preceptuado por la ley, como la destitución, la inhabilitación y la suspensión del cargo, y por la extinción de alguno de los agentes de la relación, o sea, la muerte o incapacidad física o mental del servidor público o la extinción de la entidad u organismo administrativo de la función pública.

## SINOPSIS DEL CAPITULO TERCERO

Cuando con sus actos u omisiones los servidores públicos transgreden las disposiciones jurídicas señaladas en la Constitución, leyes y reglamentos, se genera responsabilidad por ellos, la cual puede ser administrativa, penal, civil y política.

La responsabilidad administrativa bajo un régimen democrático - constitucional es considerada como una suma de prácticas constitucionales, reglamentarias, administrativas, judiciales y profesionales, por las cuales están regidos en sus actos oficiales los funcionarios y empleados públicos, y toda vez que el gobierno constitucional se encuentra formado de una burocracia (conjunto de servidores públicos del Estado), en la que su titular viene a ser el Ejecutivo Federal, por lo cual es indispensable, entonces, relacionar las funciones concretas de éste con el concepto general de responsabilidad.

A manera de ejemplo podemos afirmar que siendo la política y la Administración Pública las funciones concretas del Presidente, el mismo debe ser responsable por la formulación y ejecución de ellas, estableciéndose como una consecuencia que las dependencias administrativas también son responsables por su conformidad con la forma de administrar al país. Por ello, es indispensable que tanto en la legislación como en otros medios de comunicación se haga saber la responsabilidad en la que incurre dicho mandatario y el grado de la misma,

para que éste a su vez, establezca las responsabilidades de las dependencias administrativas, con el fin de que exista una unidad en el alto mando y lineamientos de autoridad específicamente formulados en cada dependencia.

También, es responsabilidad del Poder Ejecutivo nombrar a verdaderos y efectivos órganos de elevado nivel en la jerarquía administrativa que acepten su política general, es decir que la entiendan y estén de acuerdo con ella, para lograr de esta manera una buena coordinación y disciplina administrativa que coadyuven a alcanzar la prosperidad de la Nación, a lo que se comprometió al hacer la protesta legal (art. 87 constitucional).

Es conveniente pensar que el Presidente debe tener como valores más elevados, su patriotismo y lealtad a la Nación Mexicana y el mirar por el interés colectivo para alcanzar el bien común. Consecuentemente, el numeral 108 de nuestra Constitución Política en su segundo párrafo, dispone que el Ejecutivo Federal, únicamente podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común (ejemplo: homicidio simple, fraude, etc.). No obstante lo anterior, consideramos que el titular del Ejecutivo, también tendrá que ser responsable por el incumplimiento de sus facultades y obligaciones que expresamente le señala el artículo 89 constitucional; por ejemplo, en el caso de la fracción III, cuando nombre ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, sin la aprobación del Senado.

Por otro lado, hay que crear un verdadero y eficaz régimen jurídico de los empleados públicos que contemple solamente a los funcionarios de jure o de derecho, y a la vez consagre la inconstitucionalidad de los que son considerados de hecho o de facto, dando mayor seguridad y seriedad a las relaciones jurídicas, sin tener que llegar a reconocer, por necesidad social, validez a los actos ilegales de éstos.

En tal situación, se hace necesario que se legisle más sobre el nombramiento y elección de los servidores públicos, principalmente - de aquéllos que tengan mayor jerarquía administrativa y que auxilien al Poder Ejecutivo en el ejercicio de la Función Pública en forma legal, con continuidad en sus funciones y lealtad y patriotismo en su actuación dentro de la Administración Pública.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- Desde que el hombre apareció en la tierra, tuvo necesidad de organizarse en forma empírica, por lo que advierto que el origen de la Función Pública se remonta a la antigüedad y que esta actividad fue encomendada a una persona que era designada atendiendo a principios de carácter teocrático, toda vez que se le atribuían poderes celestiales, considerándosele como un ente divino. De ahí que ese jefe -llámengle sacerdote, rey, faraón, monarca, emperador, jerarca, etcétera- únicamente era responsable ante su Dios de ver por el bien y progreso de su pueblo, por ello fundaba su política en aspectos religiosos y militares, consecuentemente su poder terrenal era absoluto, y junto con la clase noble y aristocrática, normaba la vida pública de su pueblo.

SEGUNDA.- Considero que conforme va evolucionando y creciendo el Estado, evoluciona y crece la Función Administrativa. Su titular se ve en la necesidad de delegar sus facultades a otras personas para realizar su actividad, dando origen al burocratismo, que da gran importancia a los cargos públicos. Y es así como, en la Edad Media, al decaer la Monarquía decae también la actividad pública del Estado, en virtud de que el Rey distribuye su poder soberano entre los señores feudales, a quienes entrega sus tierras para que las administren

en su nombre, lo que provoca posteriormente una degradante corrupción en las costumbres públicas.

**TERCERA.-** La Función Administrativa del Ejecutivo Federal empezó a depurarse durante la Ilustración (referida a la revolución intelectual y artística que se conoce como Renacimiento), ya que los hombres se inspiraron en las ideas de los grandes escritores de Grecia y Roma; de igual forma se perfeccionan las instituciones de gobierno y los representantes de éste vieron más delimitadas sus funciones debido al surgimiento de ordenamientos legales reguladores de la actividad pública del Estado. De tal suerte que por el siglo --- XVIII, la actividad del Poder Ejecutivo estaba completamente definida y regulada por la actividad de otros poderes, el Legislativo y el Judicial, y la Ley suprema de cada --- país (Constitución) sustanciaba las funciones administrativas del Ejecutivo.

**CUARTA.-** En México, durante la Colonia, los órganos de gobierno y administración fueron el Virrey y la audiencia, que a su vez dependían del Rey de España. El Virrey contaba con una facultad plena, teniendo como única limitación las facultades de revisión de las audiencias y la autoridad de los arzobispos en materia religiosa; pero después, durante el tiempo comprendido entre la Independencia y la Revolución, el Estado se encontraba en un proceso de cambio, que se --



vió hasta que Don Benito Juárez llevó a cabo reformas políticas, culturales, sociales y económicas que iban a tener gran trascendencia en el futuro de la Administración Pública (Leyes de Reforma); así también con el postulado de: "Sufragio Efectivo. No Reelección" que cristalizó con su campaña política Francisco I. Madero; la promulgación de la Constitución de 1917 durante el periodo presidencial de Don Venustiano Carranza, y la labor heroica y patriota del General Lázaro Cárdenas, quien expropió y nacionalizó la industria petrolera, dejando ver su fidelidad a la Democracia y apego a los principios constitucionales.

QUINTA.- Reitero que el surgimiento del Estado de Derecho, determinó el régimen jurídico de los servidores públicos, disponiendo sus facultades y obligaciones de unos y otros (altos funcionarios, funcionarios y empleados federales) y - su ámbito de competencia para regular la actividad administrativa pública; de igual manera, que el interés general debe estar siempre por encima del interés particular, es decir, la Función Administrativa debe estar por encima de los servidores públicos que la realizan.

SEXTA.- Me repito a favor de que el futuro Presidente de México, elabore como resultado de su campaña política, un Programa

ma de Desarrollo para la Administración Pública Federal, que pondrá a la consideración del Congreso de la Unión, - quien recomendaría, en su caso, las perspectivas más claras de coadyuvar a los intereses nacionales.

SEPTIMA.- Abundando sobre la conclusión que antecede, quiero decir que en un acto posterior al de la protesta del Ejecutivo Federal al tomar posesión de su cargo, presente su Programa -ya conocido por el Congreso-, dándole lectura y comprometiendo también darle cumplimiento; lo cual se es bastante difícil, pero hay que intentarlo.

OCTAVA.- Para el logro de estas dos últimas conclusiones, estoy de acuerdo en que asume vital importancia la regulación jurídica de la Función Administrativa del Estado, a través de sus ordenamientos reguladores y sancionadores de la actividad de los agentes públicos de la Administración; pero para este propósito, habrá que elevar el ámbito de competencia y darle más validez jurídica a las instituciones -populares de vigilancia y control (Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, Direcciones de Atención de Quejas, Contralorías Internas, etc.), acorde a las necesidades reales de la Función Administrativa, que estén al

cuidado de la observancia del orden jurídico establecido - para la realización de la misma, dando cumplimiento, de -- esa manera, al mandato constitucional: "proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia," manteniendo y protegiendo los derechos humanos.

NOVENA.- Considero que para garantizar el progreso en la Administración Pública en México, deberá de elevarse el número de escuelas de administración organizadas por el Estado (art. - 123, Apartado B, fracción VII) y darles más propaganda y - proyección a las ya existentes; asimismo, que tales instituciones cuenten con personal docente de encumbrada experiencia en la materia para instruir profesional y practicamente al personal que habrá de administrar al país en el - futuro, lo que sería posible si por mandato presidencial - los estudiantes de estas escuelas, prestaran su servicio - social en puestos públicos de mayor responsabilidad, que - coadyuvaría a acabar con los medios prácticos, injustos e inconstitucionales (compadrazgo, dedazo, huesazo, etc.) de que se valen ciertos funcionarios para permitir que ocupen puestos, generalmente en nivel de Dirección, personas que no tienen moralidad, capacidad ni espíritu de servicio para conseguir los fines del Estado, y que por el contrario dañan a la Administración Pública.

DECIMA.- Pienso, con seguridad, que la responsabilidad administrativa bajo un régimen democrático constitucional es considerada como una suma de prácticas constitucionales (reglamentarias, administrativas, judiciales y profesionales), por -- las cuales están regidos en sus actos oficiales los funcionarios y empleados públicos, y toda vez que el gobierno -- constitucional presupone una burocracia --entendida como el conjunto de servidores públicos--, en la que su titular viene a ser el Ejecutivo Federal, se hace indispensable relacionar las funciones concretas de éste con el concepto general de responsabilidad.

DECIMA PRIMERA.- Consecuentemente, en primera y última instancia, es la política y la Administración Pública las funciones concretas del Presidente, el mismo ha de ser responsable por la formulación y ejecución de ellas, en tal virtud, las dependencias administrativas tienen también que ser responsables por su conformidad con la forma de administrar al -- país el Ejecutivo, porque ellas son las que ejecutan materialmente las actividades de la administración.

DECIMA SEGUNDA.- Propongo que se cree un eficaz régimen jurídico de los funcionarios públicos, en el que se contemple solamente a los funcionarios de jure o de derecho, y a la vez consagre la inconstitucionalidad de los que son considerados

de hecho o de facto, dando mayor seguridad y seriedad a --  
las relaciones jurídicas, sin tener que llegar a recono---  
cer, por necesidad social, validez a los actos ilegales de  
éstos.

## BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, primera edición, U.N.A.M., México, 1973.
- ATWOOD, Roberto. Diccionario Jurídico, Biblioteca "El Nacional", México, 1946.
- BARRAGAN, José. et al. La Responsabilidad de los Servidores Públicos, segunda edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
- BIELSA, Rafael. La Función Pública, Ediciones de Palma, Argentina, -- 1960.
- BRAVO VALDEZ, Beatriz. Segundo Curso de Derecho Romano, treceava edición, Editorial Pax-México, 1976.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, sexta edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1985.
- CANASI, José. Derecho Administrativo, Volúmen I, primera edición, Editorial de Palma, Buenos Aires, 1972.
- CANCHOLA HERRERA, J. Jesús. Triptico Constitucional Mexicano, decimo-- séptima edición, Editorial Orlando Cardenas V, México, 1985.
- CARDENAS, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, primera edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1982.
- COSIO VILLEGAS, Daniel y otros. Historia Mínima de México, El Colegio de México, Tercera reimpresión, México, 1977.
- CULTURAL JUNIOR, Tomo 12, Editorial Salvat, S. A., Ediciones Pamplona, 1979.
- DE LA CUEVA, Mario. La Idea del Estado, segunda edición, Imprenta de la U.N.A.M., México, 1980.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional, segunda edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1980.
- DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Elementos de Derecho Administrativo, primera edición. Editorial Limusa, S. A. de C. V., México, -- 1986.
- DEL RIO GONZALEZ, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo, primera edición, Editorial Cardenas, México, 1981.
- DWIGHT, Waldo. La Administración Pública, primera edición, Editorial Trillas, México, 1967.

- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, vigesimocuarta edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1985.
- FUSTEL DE COULANGES, La Ciudad Antigua, quinta edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983.
- GARCIA-PELAYO Y GROSS. Pequeño Larousse Ilustrado, Editorial Ediciones Larousse, México, D. F., 1980.
- GÜRLICH, Ernest. Historia del Mundo, cuarta edición, Editorial Martínez Bocca, Barcelona, 1972.
- GUZMAN LEAL, Roberto. Historia de las Culturas, undécima edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1978.
- IGLESIAS, Román. Roma a 2740 Años de su Fundación, U.N.A.M., México, 1980.
- ILUSTRE NACIONAL COLEGIO DE ABOGADOS DE MEXICO. El Pensamiento Jurídico de México en el Derecho Administrativo, primera edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1962.
- JACKSON, W. M. Diccionario Léxico Hispano, undécima edición, Inc., -- Editores, México, D. F., 1983.
- JIMENEZ ROMERO, Wigberto, et al. Historia de México, décima edición, Editorial Eclalsa, México, 1979.
- LENIUS GARCIA, Raúl. Derecho Romano (compendio), cuarta edición, Editorial "Limusa", México, D. F., 1979.
- LEON-PORTILLA, Miguel y otros. Historia Documental de México, T. I, - primera edición, Instituto de Investigaciones Históricas, México, 1964.
- MANDEL E. y Deutscher E. Qué es la Burocracia, Editorial Quinto sol, S. A., 1988.
- NUEVA ENCICLOPEDIA CULTURAL IEPSA, T. III, Editorial Ramón Sopena, -- S. A., Barcelona, 1975.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, quinta edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1983.
- OROZCO HENRIQUEZ, Jesús. Régimen Constitucional de Responsabilidades de los Servidores Públicos, novena edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.

- PEREZ DE LEON, Enrique Jr. Notas de Derecho Administrativo, segunda edición, Editora de Periódicos, S.C.L., La Prensa. México, 1973.
- PETIT, Eugène. Tratado Elemental de Derecho Romano, novena edición, Editorial Epoca, S. A., México, 1977.
- SAYAGUEZ LAZO, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo, tercera edición, Editorial Montevideo, Montevideo, 1963.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I y II, decimoprima edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1982.
- SISO MARTINEZ, J. M. et al. Mi Historia Universal, cuarta edición, Editorial Trillas, México, 1977.
- SUAREZ GIL, Enrique. La Teoría Integral del Derecho, primera edición, Editorial Cajica, S. A., México, 1988.

#### LEGISLACION

- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editorial Porrúa, S. A., México, 1989.
- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 90a. edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1970.
- TRUJANO URBINA, Alberto y Trujano Barrera, Jorge. Legislación Federal de Trabajo Burocrático. (Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del (Apartado B) del Artículo 123 --- Constitucional y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos), vigésimo-séptima edición, Editorial Porrúa, S. A., México, 1990.